



*Quatre commentaires
d'Alassane D. Ouattara*

**INTÉGRATION ET
CROISSANCE DANS UNE
ÉCONOMIE MONDIALISÉE**

Fonds
monétaire
international



*Quatre commentaires
d'Alassane D. Ouattara*

INTÉGRATION ET CROISSANCE DANS UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE

**Fonds
monétaire
international**

Washington, D.C., septembre 1999

Conception de la couverture : Luisa Menjivar-Macdonald

Traduction de la Division française
du Bureau des services linguistiques du FMI

ISBN 1-55775-848-4

Les commandes doivent être adressées à :

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431, U.S.A.
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org>

Table des matières

Préface	v
Mieux s'intégrer dans une économie toujours plus globalisée	1
Afrique : un programme d'action pour le XXI ^e siècle	11
La dimension politique des réformes économiques	29
L'intégration régionale en Afrique : une étape importante vers l'intégration mondiale	43

This page intentionally left blank

Préface

Pour tous les pays du monde, le développement se situe dans un contexte nouveau. Les marchés de capitaux mondialisés et intégrés, aujourd'hui devenus la norme, offrent des chances prodigieuses — accélérer le rythme de l'investissement, de la création d'emplois et de la croissance économique —, de même, c'est inévitable, que certains risques. Comme la crise financière asiatique de 1997–98 l'a bien fait ressortir, aucun pays ne peut s'isoler. Les pays qui mènent de bonnes politiques économiques ne manqueront pas d'être récompensés par le marché, mais ceux dont les politiques sont mauvaises devront en supporter les conséquences.

Comment les pays peuvent-ils progresser dans ce monde nouveau et en partie inexploré? Cette question est au coeur du nouveau débat de politique économique, un débat ponctué par des expressions telles que transparence, responsabilité, bonne gestion des affaires publiques, consensus, participation et, par-dessus tout, solidarité. Au niveau mondial, la communauté internationale ne ménage pas ses efforts pour édifier un nouveau système financier plus solide face aux assauts futurs. Alors que la crise des deux dernières années s'estompe, une autre grande question apparaît : que signifient tous ces débats et toutes ces initiatives pour les pays en développement, en particulier ceux d'Afrique, qui sont loin d'avoir encore pleinement bénéficié de la mondialisation?

Dans ce recueil, M. Alassane D. Ouattara, qui a récemment quitté ses fonctions de Directeur général adjoint du FMI, examine ces questions avec l'acuité et la pertinence que confère une vie professionnelle placée au carrefour de l'économie, des fonctions politiques et de la diplomatie nationale et internationale.

Pour l'Afrique, il a d'abord été le Gouverneur de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest entre 1988 et 1990, jouant alors un rôle déterminant dans la résolution d'une grave crise bancaire et dans la création d'une commission régionale efficace chargée du secteur bancaire. Cette expérience allait lui être précieuse un peu plus tard, lorsque le FMI fut appelé en 1997 à aider l'Asie

aux prises avec une crise financière. L'Afrique l'a connu aussi comme Premier Ministre de la Côte d'Ivoire de 1990 à 1993, période durant laquelle il a engagé la mise en place d'un régime politique plus ouvert et plus transparent tout en avançant à grands pas sur la voie du renforcement économique et social du pays.

Pendant ses quatorze années au FMI, il a été, tour à tour, économiste, Directeur du Département Afrique, Conseiller et Directeur général adjoint. Il m'a été donné personnellement de le connaître comme conseiller et comme ami. Par ses efforts, il a beaucoup contribué à une transformation profonde du FMI, avec des conséquences certaines pour l'amélioration des conditions d'existence d'innombrables personnes à travers le monde.

Quels messages adresse-t-il aux pays en développement et, en particulier, à l'Afrique, au moment où s'approche le nouveau millénaire? Permettez-moi d'en souligner quelques-uns.

S'adressant à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), il nous a rappelé qu'une bonne politique macroéconomique doit être la priorité des priorités et qu'elle doit reposer sur la transparence et la responsabilité. Il nous a aussi rappelé que les politiques menées aux niveaux national et mondial doivent se renforcer mutuellement, les pays industrialisés devant répondre avec plus d'ouverture, en particulier commerciale, aux politiques d'ouverture des pays en développement.

Dans un commentaire qu'a publié le *Brown Journal of World Affairs*, il montre que l'Afrique se trouve à un carrefour : prend-elle résolument son destin dans ses propres mains, ou laisse-t-elle le hasard ou des intérêts particuliers le modeler? L'Afrique peut être fière de ce qu'elle a fait, car les dix années écoulées nous ont permis d'assister à un progrès économique considérable. Mais il reste beaucoup à faire si elle veut accroître les niveaux de vie et réduire réellement la pauvreté. Elle doit chercher notamment à adopter des réformes structurelles audacieuses et à établir un consensus social en faveur de la réforme, la sécurité économique, la bonne gestion des affaires publiques et un meilleur dialogue avec la société civile.

Dans son discours de Berlin, il propose que le développement se fonde sur trois piliers : une bonne politique économique, un environnement juridique et politique favorable et le souci d'un développement social équitable. Il souligne les dimensions

politiques des réformes économiques et s'interroge sur le rôle qui incombe à l'État dans le monde moderne, sur le cadre institutionnel nécessaire pour définir et appliquer des politiques économiques, sur les moyens qu'exigent la définition et la mise en oeuvre de ces politiques et sur le rôle que doivent jouer d'autres groupes sociaux.

Enfin, s'adressant à la première Conférence des ministres de l'économie et des finances de la Francophonie, il a fait valoir que les pays en développement ne peuvent se soustraire à la mondialisation et, en fait, qu'ils devraient l'accueillir à bras ouverts. En outre, il s'est prononcé en faveur de l'intégration régionale, dans laquelle il voit un moyen d'accéder à l'intégration complète, et il a souligné à cet égard l'expérience des pays francophones, qui lui est personnellement familière.

M. Alassane D. Ouattara n'a jamais cessé de l'affirmer : quel que soit le pays considéré, les modifications qui conduisent de manière décisive au progrès ne peuvent venir que de l'intérieur. En fin de compte, un pays est maître de son propre destin, quelles que soient l'importance de la solidarité internationale et la contribution des organisations internationales. C'est par ses propres efforts qu'il peut agir de manière décisive. Pour cette raison, M. Alassane D. Ouattara quitte aujourd'hui le FMI, afin de servir à nouveau son propre pays. Tous nos voeux l'accompagnent.



Michel Camdessus
Directeur général

This page intentionally left blank

Mieux s'intégrer dans une économie toujours plus globalisée

C'est un honneur pour moi de présenter devant un si éminent public les réflexions du FMI sur les bouleversements de ces deux dernières années et sur les défis qui nous attendent. Maintenant que, d'après de multiples indices, le pire de la crise financière est passé, il est temps de réfléchir aux faiblesses qu'elle a révélées et aux remèdes à adopter. Mais nous ne pouvons nous permettre aucune complaisance. L'occasion nous est donnée de corriger ces insuffisances; ne pas la saisir, c'est semer le germe de la prochaine crise.

Notre monde globalisé offre de nombreux avantages, notamment la possibilité d'accélérer le rythme de l'investissement, de la création d'emplois et de la croissance, avantages que de nombreux pays en développement, en particulier en Asie orientale, connaissent bien. Ils ont en effet grandement bénéficié de leur ouverture au cours des dernières décennies, et affiché une croissance économique impressionnante ainsi que des progrès enviables dans la lutte contre la pauvreté. Les derniers événements, bien qu'ils représentent un revers — au coût social très élevé — ne diminuent en rien cette réussite.

Mais d'autres pays, en particulier les plus pauvres, n'ont pas encore pu tirer profit de la mondialisation, et ceci est inacceptable! La communauté internationale et les pays concernés doivent redoubler d'efforts, de toute urgence, pour assurer une participation plus universelle à l'économie mondialisée. Cela implique de créer un environnement économique propice, tant au niveau mondial que national, et de mettre en place les garde-fous voulus pour réduire les risques d'instabilité des flux de capitaux et de contagion financière. Mais, avant d'entrer dans les détails, laissez-moi dire quelques mots au sujet de l'environnement économique dans lequel nous allons agir.

Remarques de M. Alassane D. Ouattara à l'adresse du Comité préparatoire du Groupe des 77 pour la X^e CNUCED, Genève, 7 juin 1999.

Un tour d'horizon de l'environnement économique mondial

Dans quel état est l'économie mondiale, à l'aube du nouveau millénaire? La coupe est-elle à moitié pleine ou à moitié vide? Au FMI nous pensons qu'elle est à moitié pleine, mais que ce n'est guère le moment de ranger la soucoupe. Après le ralentissement de l'année dernière, la croissance mondiale devrait toucher le point bas cette année, autour de $2\frac{1}{4}$ %, puis connaître une reprise partielle et atteindre environ $3\frac{1}{2}$ % l'an prochain, selon nos prévisions. Cela représenterait un ralentissement plus modéré et de plus courte durée que lors des trois précédents épisodes de faiblesse économique mondiale survenus depuis 1970. C'est aussi un accomplissement significatif, compte tenu des craintes d'une récession mondiale qui régnaient il y a seulement quelques mois. Nous le devons en grande partie aux mesures prises promptement dans les pays en crise et ceux menacés par la contagion, ainsi que dans les principaux pays industrialisés, qui ont opportunément détendu leur politique monétaire. Les conseils de politique économique et l'appui financier ciblés et diligents apportés par le FMI et d'autres institutions internationales ont en outre joué un rôle important.

Qu'en est-il des pays en développement? Ils ont quelque raison d'espérer renouer bientôt avec des taux de croissance économique relativement élevés. De nombreuses économies d'Asie présentent des signes clairs d'une reprise naissante. Les répercussions de la crise financière brésilienne sur les autres marchés d'Amérique latine ont été dans l'ensemble modérées, et le Brésil lui-même semble se rétablir plus vite qu'on ne s'y était généralement attendu. L'opinion des investisseurs sur les marchés émergents s'améliore. L'Afrique est prête à bâtir sur les nets progrès qu'elle enregistre depuis quelques années. Et l'inflation mondiale demeure atone.

De plus, en dépit d'un ralentissement marqué de la croissance du commerce mondial en 1998 et de la chute des cours des produits de base, on ne perçoit quasiment aucun signe d'un recours généralisé au protectionnisme. Il est également frappant de constater qu'à de rares exceptions près, les pays ont réagi à la crise en poursuivant plus résolument des politiques d'ouverture et de réformes favorables au marché.

Mais cette perspective comporte plusieurs risques. Pour ce qui est des moteurs de l'économie mondiale, les États-Unis

parviendront-ils, après presque une décennie de croissance rapide, à réaliser un «atterrissage en douceur»? L'Europe parviendra-t-elle à redonner du souffle à son expansion économique chancelante? Le Japon verra-t-il enfin la reprise si longtemps attendue? Autant d'incertitudes. En outre, la croissance inégale des grandes zones monétaires depuis le début des années 90 a creusé les déséquilibres extérieurs courants, ce qui accroît le risque d'une intensification des pressions protectionnistes ou de fluctuations déstabilisantes des taux de change.

Par ailleurs, les économies de marché émergentes ne sont pas encore complètement sorties d'affaire. Le Brésil doit poursuivre ses réformes économiques. La Russie doit dissiper les nuages d'incertitudes qui pèsent de nouveau sur elle. Et des difficultés considérables subsistent en Asie, où les réformes structurelles devront progresser davantage pour assurer une reprise durable. On ne peut exclure l'éventualité que des revers sur un ou deux marchés émergents déterminants déclenchent une nouvelle vague d'instabilité sur les marchés financiers.

Si cela devait se produire, cependant, les pays sont-ils sans défense? Peuvent-ils prendre des mesures pour se protéger de la contagion? Je le crois. Une étude récente du FMI (*Perspectives de l'économie mondiale*, avril 1999) montre que la situation des pays qui ont subi la pression des marchés des changes au cours des grandes crises des années 90 était différente de celle des pays qui ont été épargnés. Les pays touchés avaient en général des fondamentaux économiques médiocres — en particulier la position extérieure — et un système bancaire vulnérable. Des effets de contagion transmis par le canal des relations commerciales ont également joué dans certains cas.

En d'autres termes, les politiques économiques intérieures sont d'une importance cruciale, non seulement pour prévenir les crises, mais aussi pour réduire la vulnérabilité à la contagion. Ceci souligne la valeur des vieux principes : maintenir la discipline monétaire et budgétaire, éviter les déséquilibres extérieurs majeurs et la surévaluation de la monnaie, corriger les faiblesses du secteur financier et stopper les emprunts extérieurs à court terme excessifs. Il s'agit donc de faire de la stabilité macroéconomique la priorité suprême; sans cela, le reste n'importe guère.

Soit dit en passant, nous mesurons de mieux en mieux à quel point il importe que des politiques macroéconomiques bien conçues puissent s'appuyer sur la transparence et la responsabilité financières. Les pays en développement doivent persévérer dans leurs efforts pour promouvoir une bonne gestion publique et assurer le respect des droits de l'homme. Je constate avec plaisir que, dans toute l'Afrique, les systèmes politiques se libéralisent peu à peu, et qu'un consensus populaire grandit en faveur de l'établissement de systèmes plus démocratiques. Cela signifie que l'équilibre et le contrôle des pouvoirs se renforcent, créant un environnement plus sûr pour l'épanouissement des activités du secteur privé.

Synergie des politiques

Un autre enseignement des dernières crises est qu'il importe de poursuivre des politiques se renforçant mutuellement au niveau national et mondial. Si la main droite ignore ce que fait la main gauche, il y a peu de chances après tout d'atteindre le résultat voulu. Malheureusement, c'est beaucoup trop souvent le cas — en matière de politique commerciale, de politique d'aide et de politique envers les pays sortant d'un conflit — et cela doit cesser si nous voulons intégrer tous les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA), dans le système économique mondial.

Au stade actuel, les perspectives de croissance d'un nombre grandissant de PMA s'améliorent, grâce aux progrès réalisés dans l'application des politiques. Mais nombre d'entre eux courent encore le risque d'une marginalisation accrue, ce qui est préoccupant étant donné le lien, dont l'existence est bien établie, entre un régime de commerce ouvert, l'efficacité économique et la croissance. Nous devons donc nous garder d'un retour aux politiques autarciques des années 60 qui ont si mal servi ces pays.

Les PMA devraient faire du commerce le moteur de la croissance. Il devraient également faire les plus grands efforts pour attirer les flux de capitaux privés — en particulier les fructueux flux à long terme — qui pour le monde en développement tendent à se concentrer dans une gamme limitée de secteurs des pays relativement plus avancés. Il est essentiel de renouveler les efforts en ce sens, afin d'éviter une dépendance excessive envers l'aide

publique au développement, qui est tombée à son niveau historiquement le plus bas pour tous les pays en développement — une tendance qu'il faudra renverser!

Pour toutes ces raisons, la marginalisation des PMA exige un traitement exceptionnel. C'est ici qu'il convient de travailler des deux mains! Si nous désirons sérieusement favoriser le développement, les politiques plus tournées vers l'extérieur de ces pays doivent trouver un monde plus ouvert. Les pays industrialisés, en particulier, pourraient apporter une contribution considérable en ouvrant leurs marchés aux produits pour lesquels les pays en développement jouissent du plus grand avantage comparatif, comme les produits agricoles, les textiles et l'habillement. Et ils devraient accorder un accès généralisé en franchise de droits d'entrée à toutes les exportations des PMA, ainsi que l'a proposé l'ex-Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce, M. Ruggiero.

Que peut faire le FMI pour aider les pays en développement? D'abord assurer l'autosuffisance de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), notre guichet de prêts concessionnels, et continuer à fournir assistance technique, conseils, et formation; mais aussi, promouvoir deux initiatives spéciales récemment lancées, l'une en faveur des pays pauvres les plus endettés et l'autre destinée aux pays qui tentent de se remettre sur pied à la suite de perturbations politiques, de troubles civils ou d'un conflit armé.

Premièrement, le FMI travaille en étroite coopération avec la Banque mondiale afin d'offrir des allègements de dette supplémentaires à une gamme plus étendue de pays pauvres très endettés — en élargissant ce qu'on a appelé l'Initiative PPTE. Nous avons entendu les appels à un allègement plus rapide, plus important et plus large de la dette, et nous nous efforçons, de concert avec la Banque mondiale, de renforcer l'Initiative. Nous visons à obtenir un accord sur un élargissement de l'Initiative cette année, dont les étapes seront le sommet du G-7 à Cologne ce mois-ci, et l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale cet automne.

Mais quelles que soient les modalités du renforcement de l'Initiative, un allègement de dette plus généreux doit s'accompagner d'incitations pour les pays à adopter des programmes d'ajustement et de réforme énergiques; procurer des

ressources additionnelles pour des investissements accrus dans l'enseignement et la santé, qui peuvent contribuer à alléger la pauvreté; et offrir une perspective claire de sortie des situations d'endettement insoutenables.

C'est là exactement ce que le FMI s'efforce d'accomplir dans le cadre de la FASR — à savoir une croissance de haute qualité, capable de soutenir les politiques de développement durable nécessaires pour réduire la pauvreté et améliorer les niveaux de vie. Pour y parvenir, nous sommes conscients qu'il est indispensable que les autorités et la société civile s'investissent et fassent leurs programmes appuyés par la FASR. Et, à cette fin, nous comprenons également qu'il faut intégrer davantage le social à ces programmes. C'est pourquoi nous coopérons plus étroitement avec nos partenaires dans le développement à évaluer l'impact de ces programmes sur la pauvreté et la société.

Mais permettez-moi de revenir un instant sur la coordination main droite-main gauche. Il est absurde d'offrir un allègement de dette aux pays les plus pauvres de la communauté internationale tout en leur refusant dans le même temps les possibilités de croissance qui leur permettraient de sortir de la pauvreté. L'allègement de la dette doit aller de pair avec une réforme du commerce favorisant les exportations des pays à faible revenu.

Deuxièmement, les efforts des institutions financières internationales pour améliorer l'aide aux pays sortant d'un conflit doivent prendre place dans le contexte plus vaste d'un accroissement des efforts de la communauté internationale tout entière. Le Conseil d'administration du FMI a récemment approuvé des mesures destinées à améliorer, pour les pays les plus pauvres, les conditions de l'aide d'urgence aux pays sortant d'un conflit, et à permettre, si nécessaire, un accès plus large aux ressources du FMI sur une période de temps plus longue. De nombreux pays pauvres sortant d'un conflit devraient pouvoir à terme se prévaloir de l'Initiative PPTE, notamment ceux qui ont des arriérés importants et prolongés envers le FMI. Nous sommes également soucieux des fardeaux économiques et des demandes supplémentaires qui pèsent sur les pays dits «de la ligne de front» en Europe centrale et orientale. Et à l'heure où nous offrons notre assistance aux réfugiés des Balkans, n'oublions pas le grand nombre de réfugiés d'Afrique. Un effort coordonné est indispensable pour aider ces pays à passer de manière

ordonnée d'une situation de conflit à un mode d'existence propice à la sécurité économique, à la stabilité et à la croissance.

Créer un environnement mondial plus sain

À mesure que les PMA et les autres pays en développement s'intégreront davantage dans le système financier international, il deviendra encore plus impératif pour la communauté internationale de créer un système économique mondial plus sain — ce que nous appelons souvent renforcer l'architecture financière internationale. Dans cet esprit, nous débattons dans de nombreuses enceintes de nouvelles «règles de conduite» destinées à aider les États et les entreprises à évoluer sur le marché mondial, ainsi que des mesures propres à contenir la contagion et limiter les coûts sociaux. Ces initiatives vont modifier la façon même dont les administrations, les banques et les entreprises encouragent le développement économique. Elles vont également aider les pays en développement à bénéficier de la mondialisation en réduisant le risque de crises et en permettant aux pays de mieux s'ajuster lorsqu'elles surviennent, ce qui ne manquera pas d'arriver.

Quel est donc le rôle de la communauté internationale dans ces efforts? Des progrès significatifs ont été accomplis dans quatre des six domaines d'action : les pratiques évoluent, des politiques sont mises en œuvre ou bien un large consensus existe sur la manière dont il convient d'aller de l'avant. Permettez-moi de les mentionner brièvement.

- Premièrement, l'amélioration de la **transparence** et des **normes**. Ces questions sont au cœur du changement. Et c'est dans ce domaine que nous avons accompli les plus grands progrès. Le FMI a renforcé ses normes de diffusion de données, en particulier en ce qui concerne les réserves internationales et la dette extérieure; il encourage ses membres à adhérer au code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire qui a été adopté l'an dernier; il travaille, en coopération avec d'autres organismes, à finaliser un code similaire pour la transparence des politiques monétaire et financière; et nous avons rapidement pris des mesures pour accroître la transparence du fonctionnement du FMI lui-même.

Nous attendons à présent des pays développés et en développement qu'ils adoptent ces normes, et dans la mesure du possible qu'ils les dépassent. Car le manque de transparence a figuré dans toutes les crises récentes, et c'est un des traits pernicieux du «capitalisme de copinage» dont souffraient la plupart des pays en crise, et bien d'autres.

- Deuxièmement, dans le *secteur financier*, le FMI et la Banque mondiale coopèrent étroitement pour promouvoir des systèmes financiers plus solides, en s'inspirant en partie des Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace, reconnus internationalement. Nous appelons tous les pays à aligner leurs pratiques nationales sur ces principes, et nous redoublons d'efforts pour les y aider. En outre, le Forum pour la stabilité financière, récemment mis sur pied, sera un instrument important pour le renforcement de la coopération entre institutions et groupes d'experts responsables de la réglementation et de la surveillance financières. Nous appuyons les efforts du Forum pour y associer les autorités nationales des pays non membres du G-7.
- Troisièmement, sur le plan de la *politique sociale*, le FMI a pris des positions de plus en plus volontaristes au cours de la dernière décennie sur les dispositifs de protection sociale, la composition des dépenses publiques et les aspects des politiques économiques relatifs à l'équité. Nous continuerons à cet égard de coopérer étroitement avec la Banque mondiale et les autres organismes des Nations Unies. Nous attendons d'eux qu'ils prennent la tête des efforts pour aider les pays en développement à adapter les mécanismes du secteur social en vue de mieux absorber l'impact de l'évolution du marché des facteurs qu'engendrent les économies de marché dynamiques et les marchés mondialisés.
- Quatrièmement, dans le domaine de l'*assistance financière du FMI*, la facilité de lignes de crédit préventives, récemment instituée, est le signe d'une évolution fondamentale du mode d'action du FMI, qui ne se contente plus désormais de réagir à l'événement, mais engage un effort de prévention. Ce mécanisme permettra aux pays dont l'économie est fondamentalement saine et bien gérée de

mettre en place un financement de précaution au cas où leur accès aux marchés financiers serait menacé par la contagion.

Dans deux autres grands domaines d'action, le débat a visiblement avancé, mais un certain nombre de questions importantes restent à résoudre.

- Premièrement, en ce qui concerne la *libéralisation des mouvements de capitaux*, nous ne recommandons pas une levée précipitée et indiscriminée des contrôles. Ainsi que l'ont démontré les crises d'Asie, il convient que les pays procèdent d'une manière ordonnée et selon une suite d'étapes appropriée. Nous engageons les pays à faire en sorte que la libéralisation du compte de capital puisse s'appuyer sur un cadre macroéconomique compatible et des systèmes financiers renforcés; ce n'est qu'à ces conditions que les intermédiaires financiers et les autres participants au marché seront en mesure de gérer le risque.
- Deuxièmement, pour ce qui est d'associer le *secteur privé* à la prévention et à la résolution des crises, problème des plus complexes, nous avons accompli des progrès considérables, mais il subsiste de nombreux obstacles ardues et épineux. Il nous faut trouver le moyen d'éviter une débandade des investisseurs lorsqu'une crise éclate; et, chose plus difficile encore, de les encourager à agir d'une manière qui permette au pays concerné de procéder à l'ajustement de façon plus ordonnée. Afin de faciliter cette recherche, nous appelons tous les pays à entretenir une communication efficace avec les marchés de capitaux privés, à établir des systèmes de surveillance fréquente ou à les renforcer, et à adhérer aux principes d'une saine gestion de la dette.

* * *

Pour conclure, j'aimerais simplement souligner que nous avons la chance à présent de disposer d'une configuration économique plus paisible qui va nous permettre de pousser plus avant nos efforts en vue d'intégrer tous les pays au sein du système économique mondial. Il nous faut saisir cette occasion de réaliser l'environnement économique sain dans lequel tous les pays pourront prospérer et croître au cours du nouveau millénaire.

This page intentionally left blank

Afrique : un programme d'action pour le XXI^e siècle

Introduction

À l'aube du XXI^e siècle, l'Afrique se trouve à la croisée des chemins. Elle doit choisir très vite la voie dans laquelle elle entend s'engager. Souhaite-t-elle prendre résolument en main son propre destin, ou permettra-t-elle que son avenir se décide au gré des événements ou des intérêts de quelques-uns? Car l'Afrique a le choix. Elle peut laisser les facteurs d'implosion et les conflits ethniques décider de son sort, au profit de quelques potentats aux vues étroites ou de quelques seigneurs de la guerre et de leurs alliés éphémères. Si tel est le cas, l'Histoire se répétera, avec son cortège de souffrances, et laissera ce vieux continent à la merci de toutes les corruptions. L'Afrique sera spoliée des richesses de son sol et des promesses de sa jeunesse. Marginalisée, elle sera tout simplement laissée-pour-compte par un monde en marche.

Mais rien n'empêche l'Afrique d'opter pour une autre voie. Rien ne l'empêche de dire «non» à la marginalisation et de devenir membre à part entière de ce «village planétaire» que forment les cinq continents à l'heure de l'Internet. Elle peut décider de ne faire qu'un avec ce monde en marche pour offrir à sa jeunesse les moyens de bâtir un avenir plein d'espoir. Pour cela, elle doit faire en sorte que chaque Africain et chaque Africaine participent pleinement au développement de son pays, instaurer la transparence dans la gestion publique et donner à tous le sentiment d'une destinée commune. C'est sur ces bases qu'elle bâtira un environnement stable et

Article de M. Alassane D. Ouattara paru dans le *Brown Journal of World Affairs*, volume V, n° 1 (1998). Reproduit avec l'autorisation du *Brown Journal of World Affairs*. Cet article s'inspirait en partie d'interventions récentes de M. Ouattara sur les problèmes spécifiques de l'Afrique.

prévisible. L'Afrique doit choisir entre les modèles de développement que lui propose le reste du monde, y compris l'Asie, en mesurant bien leurs avantages et leurs inconvénients.

Je rappellerai, dans un premier temps, comment les mutations spectaculaires en cours depuis plusieurs années ont profondément modifié le panorama africain et constituent, aujourd'hui, les ferments d'un avenir meilleur. Depuis le début des années 90, en effet, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont engagé des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles judicieuses pour relever leur revenu réel par habitant, ralentir l'inflation et corriger les déséquilibres financiers. Mais, en dépit des avancées qui ont été réalisées, la pauvreté reste endémique, l'investissement privé peu élevé et la plupart des pays africains fortement tributaires de l'aide extérieure. De surcroît, les déséquilibres macroéconomiques demeurent considérables et la plupart des pays africains continuent d'être à la merci des aléas de la conjoncture extérieure¹.

Il existe aujourd'hui un très large consensus — en Afrique comme parmi ses partenaires internationaux — sur la nécessité d'intensifier les efforts en cours pour accélérer la croissance en encourageant l'investissement privé, ce qui passe par une plus grande ouverture des marchés et des échanges commerciaux, et en mettant en place un environnement plus sûr. C'est à la teneur de ces réformes dites «de la deuxième génération», qui débordent le cadre purement économique pour recouvrir aussi la sphère politique et judiciaire, que sera consacrée la seconde partie de cet article. Je conclurai enfin cette réflexion en présentant les principaux défis que l'Afrique doit relever dans une économie toujours plus mondialisée.

La reprise économique en Afrique

L'Afrique subsaharienne a accompli des progrès considérables dans la stabilisation macroéconomique en l'espace de dix ans. Le plus encourageant, dans ce retournement de situation, c'est qu'il est le fruit des efforts résolus déployés par un nombre croissant de pays

¹Il est important de noter que ces moyennes masquent en fait de profondes disparités entre les résultats des différents pays.

pour conduire une politique financière saine et mener à bien les réformes structurelles qu'appelle l'économie de marché. Leurs efforts ont souvent été appuyés par le Fonds monétaire international (FMI), qui a apporté à ces pays son assistance technique, mais aussi un appui financier dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). Ce mécanisme, conçu spécialement pour répondre aux besoins des pays à faible revenu, est assorti de conditions très concessionnelles puisque le taux d'intérêt des prêts consentis est de 0,5 % par an et que leur remboursement se fait en 10 versements semestriels de montant équivalent, qui commencent 5 ½ ans après le décaissement correspondant et se terminent 10 ans après celui-ci. Quelques chiffres clés permettront d'illustrer cette «renaissance» économique de l'Afrique :

Après des années de stagnation, la croissance économique réelle de l'Afrique subsaharienne est passée, en moyenne, d'environ 1 % en 1992 aux alentours de 5 % en 1997 (voir tableau 1), et devrait rester sur ce sentier de croissance positif. L'accélération de la croissance a, de plus, gagné un nombre de plus en plus important de pays : si 18 seulement des 47 pays de la région affichaient une croissance supérieure ou égale à 3 % en 1992, ils étaient en effet 32 dans ce cas en 1997. Après s'être contracté pendant cinq ans

Tableau 1. Afrique subsaharienne : principaux indicateurs économiques et financiers, 1992-97

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 Est.
<i>(Taux de croissance, en pourcentage)</i>						
PIB réel	1	1,8	3	4,5	5,7	4,9
PIB réel par habitant	-3	-3,7	-0,7	1,7	2,3	1,8
Indice des prix à la consommation	45,5	43,5	60,3	46,7	43,0	22,3
<i>(En pourcentage du PIB)</i>						
Formation brute de capital	16,6	17,6	18,1	18,3	19,1	19,4
Épargne intérieure	7,7	8,2	9,7	10,3	11,6	12,7
Solde budgétaire	-9,2	-8,4	-7,2	-5,4	-5,2	-3,8
Solde extérieur courant,						
transferts officiels inclus	-8,4	-8,9	-8,2	-7,5	-7,5	-6,4
Encours de la dette extérieure	98,1	108,7	135,3	123,7	117,4	106,1

Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 1997 (Washington)

Note : Compte tenu de leur poids économique, l'Afrique du Sud et le Nigéria ne sont pas pris en compte.

d'affilée, le PIB réel par habitant a commencé à se redresser et, désormais, 40 des 47 pays de la région voient leur revenu par habitant progresser. Et cette embellie s'est accompagnée d'un renversement de tendance opportun de la formation brute de capital, qui est passée de plus 16 % du PIB en moyenne en 1992 aux alentours de 19 % en 1997, tandis que l'épargne intérieure passait dans le même temps de moins de 8 % à environ 13 % du PIB.

Des succès ont aussi été enregistrés dans la lutte contre l'inflation. Bon nombre de pays africains ont d'ores et déjà ramené celle-ci en deçà de 10 %, et l'inflation moyenne pour l'ensemble de la région — mesurée par l'indice des prix à la consommation — est passée, selon les estimations, du sommet de 60 % atteint en 1994 à 22 % en 1997.

Les pays africains ont également réduit, au total, leurs déséquilibres intérieurs et extérieurs. Selon les estimations, le déficit extérieur courant de la région (dons inclus) est tombé d'une moyenne proche de 8 % du PIB en 1992 à 6 % en 1997, tandis que le déficit budgétaire global de la région était ramené d'environ 9 % du PIB aux alentours de 4 % sur la même période. D'autre part, le FMI et la Banque mondiale ont commencé récemment à mettre en oeuvre une initiative conçue pour venir en aide aux pays pauvres très endettés (PPTE) en s'efforçant, notamment, d'alléger le lourd fardeau de leur dette multilatérale. Jusqu'à présent, six pays, dont quatre africains — le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mozambique et l'Ouganda —, ont été admis à bénéficier de cette Initiative en faveur des PPTE.

Les gouvernements africains ont aussi progressé très sensiblement dans l'ouverture de leurs économies au commerce mondial. On notera, à cet égard, que 31 pays d'Afrique subsaharienne ont accepté — pour la plupart depuis 1992 — les obligations qui découlent de l'article VIII des Statuts du FMI, et qui consistent à renoncer à l'imposition de restrictions aux paiements et transferts afférents aux transactions courantes. La plupart d'entre eux ont progressé dans la déréglementation du commerce et des changes en supprimant les pratiques de taux de change multiples et les obstacles non tarifaires au commerce international et en abaissant leur protection tarifaire. Conséquence, le nombre de pays d'Afrique subsaharienne qui imposent encore des régimes «restrictifs» aux transactions extérieures courantes, c'est-à-dire aux

échanges de biens et services, a nettement diminué et la grande majorité d'entre eux (une quarantaine environ) appliquent aujourd'hui des régimes commerciaux considérés comme «substantiellement libéraux».

Enfin, la restructuration de bon nombre d'économies africaines s'accélère. À travers le continent, l'interventionnisme économique de l'État recule : les contrôles des prix sont levés et la commercialisation des produits agricoles est de plus en plus libéralisée. La restructuration et la privatisation des entreprises d'État sont engagées depuis quelque temps maintenant dans la plupart des pays africains, quoiqu'à un rythme inégal et avec des fortunes diverses. De même, les marchés du travail sont peu à peu déréglementés. La réforme budgétaire gagne du terrain : les pays africains ont entrepris de rationaliser leur fiscalité, de réduire les exonérations auxquelles elle donnait lieu et d'assurer une administration plus efficace de l'impôt. Parallèlement, ils ont réorienté les dépenses pour mettre fin aux gaspillages et privilégier les investissements publics efficaces et les dépenses consacrées aux services sociaux essentiels, c'est-à-dire d'abord à la santé et à l'éducation primaire. Dans le domaine monétaire, la plupart des pays africains ont beaucoup progressé dans la mise en place de taux d'intérêt déterminés par le marché, l'abolition du contrôle sélectif du crédit et l'adoption progressive d'instruments indirects de politique monétaire. Une attention accrue est apportée, par ailleurs, à la réorganisation des établissements de crédit en difficulté et à la création de secteurs bancaires solides et concurrentiels. Dans la plupart des pays africains, enfin, ces mesures — conjuguées à une baisse de l'inflation — ont entraîné une augmentation de la demande de monnaie et accru l'épargne financière. Il n'en reste pas moins beaucoup à faire pour améliorer l'intermédiation financière et accroître le champ de l'économie monétisée.

Nécessité de renforcer la croissance

Les récents progrès de l'Afrique sont sans nul doute encourageants, mais sont-ils suffisants pour faire reculer sensiblement la pauvreté?

La Banque mondiale a établi des estimations de l'élasticité de la pauvreté²; celle-ci varie en fonction du degré d'inégalité, qui est mesuré par le coefficient de Gini³. D'après une étude de la Banque mondiale, les pays pour lesquels le coefficient de Gini est supérieur à 0,5 (comme le Kenya, le Sénégal et la Tanzanie) font apparaître une élasticité égale à -0,5 seulement, ce qui signifie que la croissance devra dépasser 8 % pour que le nombre des pauvres soit réduit. Même avec un coefficient de Gini inférieur à 0,4 (comme en Ouganda), l'élasticité de la pauvreté n'est que de -1,5. Par conséquent, avec une croissance démographique de 3 %, la croissance économique devra atteindre 5 % pour faire reculer la pauvreté. (Voir le tableau 2.)

Fait intéressant, une étude du FMI tend à démontrer la nécessité d'une augmentation du niveau de l'épargne et de l'investissement qui soit en rapport avec les tendances d'évolution de la population active⁴. Elle conclut que le ratio moyen investissement/PIB — qui a été d'environ 18 % en moyenne pendant la période 1986-93 — devra atteindre 25-30 % pour assurer le maintien de la croissance de l'emploi à 3,3 % par an, conformément à l'évolution de la population active. Cette augmentation de l'investissement correspond implicitement à un taux de croissance économique de l'ordre de 6-7 %. Il est intéressant de savoir ce qu'il faudrait pour que le revenu réel par habitant des pays africains atteigne en l'espace d'une génération la moitié du niveau observé aujourd'hui dans les pays industrialisés. La réponse : une croissance soutenue du PIB réel par habitant de 8 à 9 % par an en moyenne.

Ce que ces chiffres ont de remarquable, ce n'est pas tant leur niveau élevé que le fait qu'ils se situent à l'intérieur d'une fourchette qu'un nombre de plus en plus élevé de décideurs jugeraient accessible. Cela en soi montre l'ampleur des accomplissements de la décennie écoulée. Cependant, pour

²L'élasticité de la pauvreté, qui sert à calculer le niveau de croissance requis, exprime le pourcentage de variation de la pauvreté pour une augmentation de 1 point de la croissance. Plus l'élasticité de la pauvreté est élevée, plus le taux de croissance effectif nécessaire pour réduire le nombre des pauvres est faible.

³Voir Banque mondiale, *World Development Indicators 1997* (Washington).

⁴Pierre Dhonte, «Three Propositions on African Economic Growth», document d'analyse et d'évaluation des politiques économiques n° 95/9 (Washington, FMI, 1995).

**Tableau 2. Taux de croissance économique requis
pour que le nombre des pauvres diminue**

	Croissance démographique (pourcentage)			
	2,0	2,5	3,0	3,5
Élasticité de la pauvreté				
-0,6	4,0	6,7	8,0	9,3
-0,8	3,4	5,6	6,8	7,9
-1,0	3,0	5,0	6,0	7,0
-1,2	2,8	4,6	5,5	6,4
-1,4	2,6	4,3	5,1	6,0

Source : Banque mondiale

parvenir à des taux de cet ordre, l'Afrique doit offrir d'urgence un environnement plus propice à l'épargne et à l'investissement, pour les Africains d'abord et avant tout, mais aussi pour les étrangers.

Vers la sécurité économique

Lorsque j'ai pris mes fonctions de Premier Ministre de la Côte d'Ivoire, l'un de mes premiers soucis a été de faire remettre à neuf et rééquiper les locaux de la Cour suprême. Mon intention était par là de souligner mon attachement au maintien de l'état de droit. Si je vous en parle aujourd'hui, c'est parce que j'ai l'intime conviction qu'au stade actuel de l'histoire économique de l'Afrique, il est indispensable que cet attachement soit largement partagé. En effet, l'objectif fondamental des réformes à venir de la «deuxième génération», pour reprendre les mots du Directeur général du FMI, Michel Camdessus, est de ménager des conditions plus propices à l'investissement privé en favorisant une plus grande ouverture des échanges intérieurs et extérieurs et de créer un environnement plus sûr. En attendant, il est essentiel que l'attention demeure centrée sur la consolidation des acquis et la poursuite des progrès dans le maintien de la stabilité macroéconomique. Permettez-moi de développer ce point avant de passer aux instruments qui peuvent être utilisés à cet effet.

1. Une réglementation appropriée, appliquée de façon impartiale, est nécessaire pour favoriser le libre-échange, pierre angulaire d'une meilleure allocation des ressources et de la diffusion du savoir-faire et des innovations. Pour cela, il faut :

Redéfinir le rôle de l'État

Il est indispensable de redéfinir le rôle confié à l'État qui doit être non plus d'intervenir directement dans la production, mais de fournir les services publics essentiels. Tout en maintenant les dépenses publiques totales dans les limites des ressources disponibles, les pays doivent attacher une plus grande importance à la composition des dépenses en vue d'accroître la part des crédits affectés aux secteurs qui favorisent la croissance — comme l'éducation, notamment celle des femmes, les soins de santé et l'infrastructure de base. En outre, il leur faut de plus en plus centrer leur attention sur la qualité du régime fiscal et veiller en particulier à ce qu'il ne crée pas de distorsions, fournisse les incitations adéquates à l'épargne et à l'investissement et contribue à un cadre de finances publiques prévisible et crédible. Par ailleurs, une libéralisation substantielle du cadre réglementaire s'impose.

Accélérer la privatisation et en accroître la transparence

Un processus de privatisation plus rapide et plus transparent est nécessaire pour créer les conditions propices à l'activité du secteur privé. Dans un nombre de plus en plus grand de pays subsahariens, la privatisation des entreprises publiques est devenue le principal moyen de promouvoir le développement du secteur privé. L'expérience montre que des programmes de privatisation bien définis aident les gouvernements à alléger la charge que font peser sur le budget les subventions et les transferts au secteur parapublic, et atténuent les pressions exercées sur les banques intérieures par les prêts non productifs aux entreprises publiques. Avec l'application des principes de marché aux opérations des entreprises publiques et la privatisation de leur gestion et de leur actionnariat, les conditions sont plus favorables à la production privée, la concurrence s'intensifie sur les marchés intérieurs et la productivité augmente.

À l'appui de ces efforts, il importe d'appliquer une vaste stratégie de privatisation comportant les éléments suivants :

- Pour se préparer à la privatisation, les entreprises publiques doivent être gérées selon des principes de marché qui assurent la couverture des coûts par les prix et garantissent aux dirigeants un degré d'autonomie adéquat. En outre, elles doivent se soumettre à la discipline du marché sous forme de contraintes budgétaires rigoureuses et de contrats-plans bien définis.
- La privatisation doit favoriser la concurrence en démantelant les vastes monopoles publics et en accroissant le nombre des entreprises viables sur le marché.
- La privatisation doit porter non seulement sur la gestion, mais aussi sur l'actionnariat, et elle doit amener la participation d'investisseurs aussi bien nationaux qu'étrangers. Cela est important pour que les entreprises réalisent des gains d'efficacité et puissent avoir accès aux compétences de gestion et au savoir-faire technique nécessaires ainsi qu'aux financements dont elles ont besoin.
- L'établissement d'un cadre juridique approprié, ainsi que d'institutions et de politiques de réglementation efficaces, est essentiel pour créer un environnement transparent et prévisible en faveur des investisseurs, réduire les craintes d'expropriation et promouvoir une saine concurrence.

Réformer le secteur financier

Il est essentiel, comme la crise asiatique l'a amplement démontré, de réformer le secteur financier de manière à renforcer la mobilisation et l'intermédiation de l'épargne et à assurer la solidité du système bancaire. Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, le secteur financier demeure fragile; c'est pourquoi il leur est difficile de mobiliser l'épargne, d'assurer le financement d'activités productives et d'attirer et de retenir les flux de capitaux privés étrangers. En particulier, ils ont fait peu de progrès dans la restructuration des banques publiques et le renforcement du cadre institutionnel, souvent parce qu'ils n'ont pu assurer l'application des réglementations prudentielles en vigueur. Le manque de volonté politique de la part du gouvernement n'y est pas étranger.

En conséquence, ces pays devront opérer résolument des réformes structurelles pour approfondir et élargir leurs marchés financiers, créer des organismes de contrôle bancaire indépendants et efficaces, se prévaloir, le cas échéant, de l'assistance technique

disponible, ouvrir leur secteur bancaire à une saine concurrence internationale, appliquer des pratiques optimales de gestion bancaire, en particulier par la voie de la privatisation, résoudre les problèmes des banques en difficulté, intensifier le recouvrement des créances, et améliorer le cadre juridique des activités bancaires et de l'exécution des contrats. Par ailleurs, il est nécessaire de développer les institutions et instruments de mobilisation de l'épargne à long terme — marchés boursiers, fonds de pension, assurances et autres systèmes d'épargne contractuelle. Il faut en outre chercher comment permettre aux petits investisseurs, notamment aux agriculteurs, d'avoir accès aux facilités de financement intérieur. Un autre élément important est l'enchaînement des réformes — parmi lesquelles on ne saurait oublier l'institution d'un système judiciaire solide et de normes comptables appropriées. Le FMI, en étroite collaboration avec la Banque mondiale et d'autres parties intéressées, continuera d'apporter une aide dans ces domaines sous forme de conseils et d'assistance technique.

Accélérer la libéralisation des échanges

L'Afrique doit accélérer la libéralisation des échanges, car celle-ci aurait pour effet d'accroître l'efficacité et la compétitivité des producteurs intérieurs et l'aiderait à s'intégrer davantage dans l'économie mondiale de manière à mieux exploiter les chances offertes par la mondialisation. La promotion du libre-échange est un aspect important des travaux du FMI, qui complètent à cet égard ceux de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les pays industrialisés pourraient en outre grandement contribuer à l'intégration des pays africains dans l'économie mondiale en réduisant ou en éliminant les obstacles à l'accès des producteurs africains à leurs marchés.

En dépit des progrès réalisés depuis le milieu des années 80, le régime du commerce des pays africains subsahariens demeure complexe et restrictif par rapport à celui de la plupart des autres pays du monde, en partie parce que les taxes sur le commerce procurent à l'État une grande partie de ses ressources. En outre, la réaction de l'offre globale ne s'est pas toujours concrétisée, par suite des effets négatifs de la réduction des droits de douane sur les entreprises précédemment protégées. Les nombreuses exonérations

ont compromis la neutralité attendue des effets de l'abaissement des droits sur les recettes et ont peut-être aussi créé des distorsions dans la structure des échanges.

La réforme du commerce extérieur devrait être conçue de manière à éliminer tous les gros obstacles non tarifaires puisqu'ils sont moins transparents et donnent lieu à des distorsions plus graves que les droits de douane. En ce qui concerne les obstacles tarifaires, les réformes doivent consister, en un premier temps, à éliminer les exonérations statutaires et discrétionnaires, à regrouper divers droits et taxes à l'importation en un tarif de base, et à abaisser les taux à un niveau compris entre 0 et 30 %, avec une moyenne ne dépassant pas 15 %. Certains pays d'Afrique subsaharienne ont déjà atteint ce stade et d'autres sont près d'y parvenir⁵. Ces pays peuvent être encouragés à passer à la deuxième étape, qui devrait consister à ramener les droits à un niveau compris entre 0 et 20 %, avec une moyenne égale à environ 10 %, de préférence dans un espace de temps ne dépassant pas trois ans. Les taxes à l'exportation devraient être sensiblement réduites, voire éliminées, et remplacées par des taxes intérieures non préjudiciables aux échanges.

Les avantages de la libéralisation des échanges seraient renforcés si ce processus était étayé par une libéralisation bien orchestrée et correctement échelonnée des flux de capitaux en vue de créer les conditions propices à une augmentation des investissements directs et des investissements de portefeuille. Par ailleurs, la libéralisation des échanges et la réforme tarifaire devraient faire l'objet d'une large publicité et s'inscrire dans le cadre d'un vaste programme de réforme fiscale à moyen terme. En outre, il convient de peser soigneusement, dans le contexte africain, les avantages d'une structure tarifaire uniforme par rapport à ceux d'une dispersion modérée des taux. Sur le plan conceptuel, la structure uniforme est claire, simple et efficace, mais, si son application n'est pas bien échelonnée, il pourrait en résulter une baisse importante et soudaine de la protection effective, ainsi qu'une augmentation du chômage.

⁵Le premier groupe comprend le Kenya, l'Ouganda et la Zambie; le second, les Comores, Madagascar, le Malawi et la Tanzanie.

2. Il est essentiel d'assurer la sécurité économique pour obtenir la participation de tous au développement de la nation. Les mesures à prendre pour établir un environnement économique sûr sont nombreuses et visent notamment à :

Renforcer l'appareil des règlements et des lois

La transparence, la prévisibilité et l'impartialité de l'appareil des règlements et des lois doivent être garanties. À cet effet, il convient non seulement d'assurer le respect des droits de propriété privée et l'exécution des contrats commerciaux, mais aussi d'éliminer l'arbitraire, les privilèges spéciaux et les exemptions ponctuelles, même lorsque leur objectif est d'encourager l'investissement.

Bien gérer les affaires publiques

La bonne gestion des affaires publiques est très importante. On entend par là que les autorités nationales ne ménagent aucun effort pour lutter contre la corruption et l'inefficience, et pour accroître la responsabilisation. Il s'agit aussi de réduire le champ des activités fondées sur la recherche de rente, qui introduisent des distorsions, d'éliminer les gaspillages ou les utilisations improductives de fonds publics, et d'assurer la sécurité intérieure nécessaire.

En juillet 1997, le Conseil d'administration du FMI a reconnu l'importance de la bonne gestion des affaires publiques pour la stabilité macroéconomique et la pérennité de la croissance, en adoptant des directives visant à accorder davantage d'attention à ces questions tout en limitant l'intervention du FMI aux aspects économiques. Le FMI s'attache essentiellement à améliorer la gestion des ressources publiques, en particulier grâce à une transparence et à une responsabilisation accrues, et à appuyer un cadre économique et réglementaire libéral et stable.

Dans son dialogue avec les pays africains, le FMI donne donc la haute priorité aux aspects économiques de la gestion des affaires publiques. À cet effet, il fournit une assistance technique, surtout dans les domaines de la réforme et de l'administration fiscales, des procédures budgétaires et de la gestion des finances publiques; une amélioration dans ces domaines permettra de réduire les possibilités de corruption et de fraude. Le FMI met aussi fortement l'accent sur l'amélioration de l'appareil juridique

et judiciaire afin d'assurer le respect d'un système équitable et transparent des droits de propriété. Dans ce domaine, le FMI fait appel principalement aux compétences d'autres institutions, en particulier de la Banque mondiale.

Définir les droits de propriété

Une bonne définition des droits de propriété constitue un élément fondamental de la sécurité économique pour les petits propriétaires fonciers et entrepreneurs; c'est aussi une condition indispensable au développement de l'intermédiation financière. Cela suppose de faire preuve d'imagination et d'oeuvrer en étroite coordination avec les parties intéressées. Il ne s'agit pas simplement d'appliquer sans adaptation les instruments juridiques des économies avancées dans des pays où le contexte culturel et administratif est différent.

3. Divers instruments permettent d'appuyer le libre-échange et de renforcer la sécurité économique. J'en mentionnerai trois :

Réforme de la politique budgétaire et de la fonction publique

Une fonction publique compétente et efficiente constitue un élément fondamental d'une bonne administration publique. Cependant, dans nombre de pays, l'insuffisance des compétences, les sureffectifs et l'érosion des traitements en termes réels ont contribué à la démoralisation du personnel, au manque d'incitations à améliorer les résultats et à des activités illicites dans la fonction publique. Pour de nombreux pays africains, une réforme en profondeur de la fonction publique est cruciale. Après tout, une fonction publique rationnelle, économe, efficiente, hautement qualifiée et bien rémunérée constitue l'élément central d'une bonne gestion des affaires publiques. Le programme de réforme de la fonction publique est lui-même complexe; il est important de renforcer dans les meilleurs délais l'administration fiscale et les services comptables, pour des raisons tant d'équité que d'efficience.

Les progrès considérables de la réduction des déséquilibres intérieurs et extérieurs sont en partie le résultat de l'assainissement des finances publiques. Cependant, celui-ci tient essentiellement à la compression des dépenses publiques. Dans bon nombre de pays, l'assiette des recettes demeure insuffisante. À cet égard, les

autorités devraient s'attacher surtout à élargir l'assiette de l'impôt et à renforcer l'administration fiscale — il n'est guère possible de relever les taux d'imposition. Il est important d'élaborer une vaste stratégie de réforme de la fiscalité à moyen terme qui optimiserait la composition des recettes et prendrait en compte l'effet de la structure des impôts sur les incitations à l'investissement et la redistribution des revenus. Les recettes étant tributaires des taxes sur le commerce extérieur, les réductions des droits de douane doivent s'accompagner de mesures destinées à réduire au minimum le risque de gonflement du déficit budgétaire. Les dépenses continueront d'être limitées par les ressources disponibles, et leur efficacité demeurera donc l'élément essentiel de l'ajustement budgétaire à court terme. Comme on l'a vu plus haut, il faudra continuer d'améliorer la composition des dépenses en réduisant les dépenses improductives — notamment les dépenses militaires — et en augmentant la part des dépenses d'éducation et de santé, ainsi que celle consacrée aux infrastructures.

Partenariat avec la société civile

Il est essentiel de mettre en place un partenariat avec la société civile afin de dégager un consensus en faveur des réformes et d'installer un mécanisme de contrepoids. À cet effet, les gouvernements africains doivent encourager vivement la participation de tous les groupes de la société civile aux débats sur la politique économique. De plus en plus, on peut voir que les efforts d'ajustement donnent les meilleurs résultats lorsque les réformes recueillent un large soutien de la population, en particulier des bénéficiaires visés. Les autorités doivent donc faire un gros effort pour mieux expliquer les coûts à court terme, ainsi que les avantages à moyen et à long terme, des orientations possibles de la politique économique.

Intégration régionale

Dans le cadre d'une intégration économique plus étroite, il est dans l'intérêt de chaque pays africain de veiller à ce que ses partenaires appliquent une politique économique appropriée. La coordination régionale des politiques nationales pourrait être renforcée à cet effet. Dans tout le continent africain, les gouvernements se regroupent pour coordonner leur action, et

presque tous les pays font maintenant partie d'organisations régionales. Grâce à une coopération régionale efficace, les économies africaines peuvent surmonter le handicap de leur taille relativement petite et réaliser des économies d'échelle puisqu'elles ont accès à de plus grands marchés⁶. Les obligations résultant de l'appartenance à certaines de ces organisations permettent aussi plus facilement à chaque pays de continuer à avancer dans la réforme de l'appareil des règlements et des lois (comme c'est le cas dans la zone du franc CFA⁷), de rationaliser les systèmes de paiements et d'assouplir les restrictions aux transactions en capital et aux flux d'investissement (comme dans l'Initiative d'intégration régionale), ainsi que de développer une infrastructure économique commune (comme dans la Communauté du développement de l'Afrique australe). L'intensification des relations commerciales entre les pays africains renforce naturellement aussi leur capacité à participer au commerce mondial et pourrait aboutir à de nouveaux progrès vers une libéralisation non discriminatoire du commerce multilatéral.

À l'avenir, il s'agira de veiller à ce que ces organisations régionales soient perçues comme des instruments efficaces d'intégration des pays africains dans l'économie mondiale, qui

⁶Environ vingt pays africains comptent moins de dix millions d'habitants et quatorze d'entre eux n'ont pas de littoral.

⁷Les 14 pays africains de la zone du franc CFA se répartissent actuellement en deux groupes de pays subsahariens. Le premier comprend les huit membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) — Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. L'UEMOA a été créée le 10 janvier 1994 pour remplacer l'Union monétaire ouest-africaine (UMO), qui existait depuis le 14 novembre 1973. Le traité portant création de l'UEMOA a été ratifié le 1^{er} août 1994 et est entré en vigueur à la même date. Le second groupe comprend les six membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) — Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine et Tchad. La CEMAC a été mise sur pied le 16 mars 1994, avec deux conventions (portant sur l'Union monétaire de l'Afrique centrale — UMAC — et l'Union économique de l'Afrique centrale — UEAC — et sur l'Union économique et douanière de l'Afrique centrale — UEDAC). La CEMAC n'a pas encore été ratifiée.

Les deux groupes utilisent la même monnaie : le franc CFA, CFA signifiant Communauté financière africaine dans l'UEMOA et Coopération financière en Afrique centrale dans la CEMAC.

appuient mutuellement leurs pays membres dans leurs efforts de réforme. Ces organisations ne doivent pas être considérées comme des mécanismes de défense visant à protéger leurs pays membres contre les aspects «négatifs» de la mondialisation. Leurs objectifs doivent être de faire avancer les réformes de l'appareil des lois et des règlements, la restructuration du secteur financier, la réforme des codes du travail et de l'investissement, ainsi que la libéralisation des régimes de change et du commerce, afin de respecter les normes internationales au plus tôt. Les progrès doivent être accomplis à un rythme acceptable dans les conditions données, et non pas à un rythme facile à suivre par le pays le plus lent.

Conclusion

La sécurité économique, la bonne gestion des affaires publiques et l'amélioration du dialogue avec la société civile afin de recueillir un consensus social en faveur des réformes devraient être les préoccupations principales des autorités africaines à l'avenir, en dehors de politiques macroéconomiques saines et de réformes structurelles énergiques.

En analysant le programme de l'Afrique pour le XXI^e, je suis frappé avant tout par son caractère encourageant. Tous les points de ce programme convergent vers le même objectif : renforcer les institutions afin de donner libre cours et de donner un appui à l'initiative de tous les Africains. Mais je sais aussi trop bien que les grands titres de l'actualité présentent souvent une image différente de l'Afrique, faite de terribles conflits ethniques, de corruption cynique, de misère et de maladies. Comment rapprocher ce programme encourageant de ces dures réalités? La réponse réside dans la créativité humaine, lorsqu'elle peut s'exprimer dans un environnement sûr.

L'Afrique renaît sous nos yeux. Depuis qu'ils ont accédé à l'indépendance, la majorité des pays africains ont été dirigés le plus souvent par des despotes; des despotes, oui, car éclairés ou non, ils se plaçaient au-dessus de la loi. Aujourd'hui, l'état de droit s'affirme, grâce aux efforts tenaces d'une multitude de fonctionnaires, journalistes et citoyens ordinaires, avec l'appui de nombreuses communautés locales, ainsi que d'organisations non gouvernementales locales et étrangères. C'est ainsi que nous

assistons à une lutte ardente sur de multiples fronts entre le pouvoir despotique établi et les institutions nouvelles nées de l'état de droit.

Plus que jamais, les Africains demandent que leurs dirigeants soient responsables et honnêtes, s'abstiennent de pratiquer une gestion publique répressive et leur donnent le droit d'influencer la politique des pouvoirs publics et de participer à son élaboration. Les appels de plus en plus pressants à un système plus participatif de représentation politique sont restés trop longtemps sans réponse, et la mise en place d'un tel système permettra aux gouvernements africains de recueillir un consensus populaire à l'appui de leur politique économique et sociale. Les gouvernements peuvent tirer profit de la participation de la population à l'évaluation des causes des problèmes existants, à l'identification et à l'examen des solutions possibles, ainsi qu'à la mise en oeuvre des stratégies appropriées. Les pouvoirs publics ont plus de chances de trouver un appui vigoureux auprès de la population si celle-ci est pleinement convaincue qu'ils appliquent les mesures en vigueur de manière uniforme et équitable et s'abstiennent d'accorder des subventions déguisées, par exemple, ou un traitement préférentiel à certains groupes d'intérêts acquis.

Les conflits ethniques et la misère générale ne peuvent trouver une solution que dans un état de droit. Les régimes despotiques alimentent les conflits ethniques. Il faut un système fondé sur la primauté du droit pour que tous les citoyens soient égaux devant la loi : c'est là le fondement de la paix. C'est vrai aussi en économie : un régime despotique expose la population en permanence à une fiscalité fantasque et vorace. L'initiative, l'investissement et l'épargne ne peuvent s'épanouir que dans le cadre sécurisant d'un état de droit.

Il est nécessaire d'établir un nouveau partenariat pour appuyer une croissance et un développement durables en Afrique. Le soutien de la communauté internationale doit être ciblé — comme c'est le cas aujourd'hui — sur les pays africains qui démontrent leur volonté de faire table rase du passé et qui sont prêts à mettre en oeuvre de vastes réformes économiques et politiques. Il est à la fois contre-productif et moralement intolérable de prêter son appui à des gouvernements corrompus, à des dictateurs ou à des seigneurs de la guerre. Il est dans l'intérêt de la communauté internationale de voir les démocraties et les économies de marché se propager en Afrique.

Il ne fait aucun doute que la lutte pour la sécurité économique est de nature politique. C'est une lutte pour l'essence du pouvoir. Tous les hommes et toutes les femmes qui se battent aujourd'hui en Afrique pour établir un nouvel ordre constituent les nouveaux fondements du pouvoir. C'est dans leurs espoirs que réside mon propre espoir d'une Afrique plus humaine.

La dimension politique des réformes économiques

I. Introduction

Je tiens tout d'abord à vous dire combien je suis ravi de me retrouver à Berlin invité par la Fondation pour le développement international et de participer à un nouveau colloque consacré à une question d'importance cruciale pour l'avenir de l'Afrique. En décembre dernier, notre premier colloque sur l'Afrique a donné lieu à un échange stimulant d'expériences et d'idées sur la manière dont l'Afrique peut le mieux relever les défis de la mondialisation. À en juger par les discussions que nous avons eues jusqu'ici, la présente réunion promet tout autant d'être un grand succès. J'espère que nos amis allemands continueront sur cette lancée et transformeront ces colloques en un forum régulier qui permettra des échanges de vues sur les questions importantes pour l'Afrique au seuil du XXI^e siècle.

Au moment où mon mandat de Directeur général adjoint du Fonds monétaire international touche à sa fin, j'ai derrière moi plus de trente années d'expérience professionnelle dans le domaine de la politique économique. Durant cette période, j'ai eu d'innombrables entretiens avec des chefs d'État, des ministres, des collègues d'institutions internationales, des représentants de la société civile et de simples citoyens dans le monde entier. Tous ces entretiens m'amènent à la conclusion que le développement repose sur trois piliers : une bonne politique économique, un environnement juridique et politique favorable et le souci d'un développement social équitable.

Isolément, aucun de ces piliers ne peut garantir le développement. Si l'on néglige l'un ou l'autre, le progrès

Discours-programme de M. Alassane D. Ouattara à la Fondation pour le développement international, Berlin, 9 juin 1999.

économique apparent sera aussi durable qu'un géant aux pieds d'argile. En effet, le succès économique peut souvent masquer des failles politiques qui peuvent dégénérer en conflit si l'économie chancelle; il peut aussi cacher des inégalités sociales et des frustrations croissantes qui éclatent au grand jour si la croissance ralentit. De fait, c'est sans doute ce que l'on observe en Asie de l'Est au lendemain de la crise financière — des problèmes sociaux et politiques qui devront être réglés, quelle que soit la rapidité avec laquelle ces pays sortiront de la crise.

Je n'évoquerai que brièvement le premier des trois piliers, à savoir la politique économique, car je crois qu'il n'y a guère de divergences entre nous à ce sujet. Je partagerai ensuite avec vous certaines idées sur le thème de ce colloque qui nous réunit aujourd'hui à Berlin — les aspects politiques de la réforme économique — et sur les différents éléments qui contribuent à bâtir le type d'environnement juridique et politique qui est si important pour le succès économique. Je ne m'attarderai pas sur le développement social, qui est l'objectif ultime de tous nos efforts, et auquel il nous faudrait consacrer tout un colloque. À ce stade, je dirai simplement qu'à mon avis, la marque d'un développement réussi, dans n'importe quel pays, réside dans le sentiment qu'ont les citoyens d'avoir un intérêt personnel dans le développement de leur pays et la responsabilité collective de contribuer activement à ce développement.

Enfin, je mentionnerai brièvement l'environnement international dans lequel l'Afrique s'efforcera d'accélérer son développement, les différentes réflexions qui sont menées sur les moyens d'améliorer l'architecture du système monétaire et financier international, en mettant en évidence leur rapport direct avec les questions que nous examinons ici à Berlin.

* * *

II. La politique économique — Fondement du développement

Je pense que nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il n'y a pas de développement réussi sans bonnes politiques économiques. Depuis quelques années, un large consensus se fait jour parmi les

décideurs sur les principaux éléments de ces politiques.

Premièrement, la stabilité macroéconomique (politique budgétaire saine, politique monétaire prudente et taux de change approprié) axée sur la baisse de l'inflation et la promotion de la croissance. Deuxièmement, des réformes structurelles visant à éliminer les goulots d'étranglement et à rationaliser l'affectation des ressources, à libéraliser l'accès au marché, à promouvoir le commerce et l'investissement et à créer un climat propice à l'essor du secteur privé comme moteur principal de la croissance.

La plupart des pays africains ont beaucoup progressé dans l'amélioration de la qualité de leurs politiques économiques au cours des dix dernières années, après de nombreuses années de déception et de stagnation, et les résultats sont évidents. Les performances macroéconomiques se sont améliorées considérablement : accélération de la croissance, baisse de l'inflation, et réduction des déséquilibres extérieur et budgétaire. Mais, manifestement, beaucoup reste à faire. Il faut accélérer la croissance pour réduire sensiblement la pauvreté et offrir à la population africaine, qui augmente rapidement, la possibilité de rehausser son niveau de vie. Un domaine dans lequel les pays africains tardent à avancer est celui de l'intégration des économies au marché mondial. L'inaction dans ce domaine est beaucoup trop risquée pour un continent qui lutte pour réduire l'écart des revenus et rattraper les autres régions en développement. Les avantages de l'intégration sont substantiels : accès à une vaste gamme de biens et de services à des prix compétitifs; impact positif de la concurrence internationale sur l'efficacité des producteurs nationaux; et possibilité d'accéder aux sources toujours plus abondantes de capitaux privés internationaux pour financer les investissements dont l'Afrique a si désespérément besoin pour accélérer sa croissance.

Mais la crise en Asie de l'Est a aussi mis en évidence deux points importants. Premièrement, aucun pays n'applique sa politique économique dans le vide. En effet, dans un monde de plus en plus intégré, la politique menée par un pays a des répercussions sur celle d'autres pays. Le degré de cette interdépendance varie, et celle-ci n'est certainement pas symétrique. Mais la coordination des politiques et la coopération économique n'en revêtent que plus d'importance. Pour l'Afrique, avec ses économies qui sont généralement de petite taille, cela renforce l'importance de la

coopération régionale, que je vois comme un tremplin pour parvenir à l'intégration mondiale. Deuxièmement, dans un monde caractérisé par l'interdépendance des marchés, la libre circulation des biens, des services et des idées, ainsi que par une extrême mobilité des capitaux, de bonnes politiques économiques peuvent être beaucoup plus efficaces, mais le marché sanctionne encore plus durement les mauvaises politiques. Des politiques judicieuses, cohérentes et prévisibles sont récompensées, tandis que les dérapages de l'action des pouvoirs publics et les lacunes institutionnelles sont punis rapidement et sévèrement.

Par conséquent, chaque pays a intérêt à élaborer et mettre en oeuvre la meilleure politique économique possible. J'en tire trois conclusions. Premièrement, les gouvernements doivent reconnaître l'importance d'un bon cadre institutionnel et politique propice à la formulation de la politique économique et s'efforcer constamment de l'améliorer, afin de limiter la portée d'erreurs potentiellement néfastes. Deuxièmement, à l'instar des pays qui coopèrent de plus en plus comme partenaires égaux, travaillent ensemble et apprennent mutuellement à améliorer leurs résultats économiques, l'État doit entretenir le partenariat avec ses citoyens en collaborant avec eux pour fixer les objectifs de la politique économique et en les associant le plus directement possible à son action. Notre colloque porte sur ces deux questions.

Et, troisièmement, la politique économique n'étant pas une fin en soi, car elle n'est que l'un des piliers d'un développement réussi, les responsables de son élaboration doivent toujours se demander si leurs décisions vont dans le sens du développement social. Cette question doit guider le débat sur les objectifs de la politique économique, et les autorités ne doivent jamais perdre de vue les dimensions sociales des politiques qu'elles préconisent.

III. Les dimensions politiques de la réforme économique

Le «nouveau» débat sur la politique économique porte sur des questions telles que la transparence, la responsabilisation, la bonne gestion des affaires publiques, le consensus et la participation. Il y a cinq ou six ans, ces concepts n'étaient pas au coeur de nos réflexions, mais ils ont toujours été pertinents. En

effet, les pays qui ont réussi à se développer durablement sont ceux où la transparence, la responsabilisation, la bonne gestion des affaires publiques, le consensus et la participation ont été instaurés, ou qui ont, à tout le moins, empêché que des lacunes dans ces domaines prennent le dessus. La crise asiatique a également montré que, si ces lacunes prennent effectivement le dessus, la récession économique peut survenir, même après de longues périodes de succès.

Je crois que, pour renforcer la transparence, la responsabilisation, la gouvernance, le consensus et la participation, il faut trouver les bonnes réponses aux questions suivantes :

- Quel doit être le rôle de l'État dans le monde d'aujourd'hui?
- Quel est le cadre institutionnel nécessaire à l'élaboration et à l'exécution adéquates de l'action publique?
- La capacité de formuler et de mettre en oeuvre des politiques économiques existe-t-elle, et sinon, comment la créer?
- Quel doit être le rôle d'autres groupes dans la société?

Le rôle de l'État

L'une des raisons des déceptions qui ont marqué les années 70 et 80 en Afrique (comme dans d'autres régions en développement) est que l'on attendait trop de l'État, qui devait être à la fois producteur et employeur, éducateur et guérisseur. L'État était censé protéger l'économie naissante des dures réalités du monde extérieur et aussi protéger «l'industrie essentielle» d'une concurrence déstabilisatrice à l'intérieur. Ce rôle était trop large, étant donné les ressources et capacités administratives limitées des États africains, et l'omniprésence de l'État dans tous les secteurs de l'activité économique étouffait l'initiative privée.

Quel doit donc être le rôle de l'État dans la société moderne? La réponse à cette question fait de plus en plus l'unanimité actuellement : l'État doit établir un ensemble de règles de base consensuelles équitables pour l'activité privée, et il doit les appliquer équitablement et systématiquement; il doit assurer la sécurité intérieure et extérieure de ses citoyens; et il doit consacrer ses ressources limitées au développement du capital humain (santé et éducation) et de l'infrastructure de base. La meilleure façon dont l'État puisse contribuer au développement de l'économie est de s'en tenir à ces objectifs tout en s'efforçant de créer un environnement

crédible et prévisible pour l'élaboration des politiques économiques.

Cependant, quand je dis que l'État doit établir et appliquer les règles de base, cela signifie aussi qu'il doit donner le ton moral de l'activité socioéconomique. Les citoyens et les entreprises suivront l'exemple de leurs dirigeants. L'État doit donc adhérer aux normes de conduite les plus élevées; plus que toute autre composante de la société, il doit respecter l'état de droit qu'il est chargé de défendre. La corruption et l'injustice ne sauraient être tolérées dans les administrations publiques, et l'État doit être perçu comme un rempart contre toutes les formes d'abus de pouvoir. Ce n'est qu'à ce moment que les citoyens le considéreront comme le garant crédible de leur liberté et comme un véritable partenaire dans le développement.

Le cadre nécessaire à l'élaboration et l'exécution des politiques économiques

Cela m'amène à ma deuxième question : quel est le cadre institutionnel nécessaire au succès de la politique économique? Tous ceux qui participent à la mise en oeuvre de la politique publique savent qu'un gouvernement doit disposer d'une certaine marge de manoeuvre pour faire face à des situations exceptionnelles ou pour relever des défis imprévus. Mais ces actions discrétionnaires doivent être exceptionnelles, et leur portée doit être rigoureusement limitée. Une approche fondée sur des règles est la meilleure garantie d'impartialité, de cohérence et de prévisibilité de l'action des pouvoirs publics.

Il est donc essentiel de mettre en place un cadre adéquat d'élaboration et d'exécution de la politique économique. Il s'agit, d'une part, des règles et des lois qui gouvernent l'activité économique et tous les autres domaines de l'interaction humaine, et, d'autre part, des institutions de gouvernement, qui doivent avoir des responsabilités et des compétences clairement définies ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour les exercer. Quand les règles sont claires, et quand les institutions les appliquent de façon prévisible et impartiale, la sécurité économique règne et la justice sociale devient possible.

Quelles sont ces institutions? Un système judiciaire compétent et politiquement indépendant, surtout dans le domaine du droit commercial. Une banque centrale autonome responsable de la

politique monétaire. Des organismes de réglementation indépendants chargés de la surveillance et du contrôle prudentiel de secteurs clés tels que les institutions financières, les compagnies d'assurances, les services publics et la santé. Les organismes qui combattent les pratiques anticoncurrentielles dans les secteurs privé, bancaire et commercial. Un parlement ayant accès à toutes les informations nécessaires pour surveiller et contrôler le pouvoir exécutif, et disposant de ressources adéquates pour remplir efficacement sa mission.

La création de toutes ces institutions est un défi majeur. Mais elle pourrait commencer à un niveau aussi fondamental que le budget de l'État. Celui-ci doit être programmé selon des règles établies et des procédures ouvertes et transparentes; il doit être soumis au parlement pour débat et approbation; il doit être exécuté tel qu'il a été approuvé, sans recours à des dépenses extrabudgétaires ou à des impôts non approuvés, sous une surveillance et un contrôle internes continus; et son exécution doit faire l'objet d'une vérification et d'un suivi *ex post*. Si ces principes sont respectés, l'action gouvernementale sera transparente et responsable, et l'exécution de la politique économique sera prévisible et cohérente. Voilà ce que nous entendons par une bonne gouvernance des affaires publiques; une fois que cet objectif sera atteint, il nous sera plus facile d'exiger une bonne gouvernance dans le secteur privé.

Renforcement des capacités nécessaires

Ces dernières années, nous avons amélioré considérablement le cadre institutionnel de l'action des pouvoirs publics en Afrique, mais nous sommes encore au début d'un long processus. Nous devons mettre en place des institutions impartiales et compétentes et en faire l'ossature de notre société, et notre recours à ces institutions et notre confiance en elles doivent devenir pour nous une seconde nature. Mais, bien entendu, la qualité des institutions dépend des gens qui en assurent le fonctionnement. La question se pose donc de savoir si les capacités nécessaires à la formulation et à la mise en oeuvre de bonnes politiques existent en Afrique. À l'évidence, nous devons déployer un effort concerté pour améliorer la situation.

Chaque fois que je me rends dans un pays africain, je suis impressionné par la qualité et la détermination de la jeune

génération de fonctionnaires, de syndicalistes, de banquiers et d'entrepreneurs. L'Afrique ne manque pas de talents. Mais nous devons encourager davantage ces jeunes talents à mettre leurs efforts au service du développement de leur nation, dans la fonction publique et les institutions publiques.

La réforme de la fonction publique est essentielle à cet égard. La fonction publique est trop développée dans les pays africains. Les niveaux de rémunération sont par trop inadéquats et en conséquence les fonctionnaires sont démotivés et susceptibles de succomber à la tentation de gagner un peu d'argent sur le côté. Dans ces conditions, il demeure difficile d'attirer et de retenir les éléments les meilleurs et les plus brillants. La plupart des pays sont parvenus à une meilleure maîtrise de la masse salariale de la fonction publique — et il est maintenant temps de s'attaquer à la réforme des régimes de rémunération et d'avancement, pour que le mérite soit justement récompensé, et pour mieux faire correspondre les aptitudes et les compétences des agents aux besoins des administrations et des institutions. Je voudrais insister sur l'importance à cet égard de la jurisprudence commerciale — le respect des contrats et des droits de propriété et tous les autres aspects de la sécurité économique ont besoin d'un pouvoir judiciaire indépendant et compétent.

Les échanges sont une autre manière de renforcer les capacités. Il y a beaucoup d'Africains très compétents à l'étranger, dans des entreprises privées et des organisations internationales. Ces citoyens ne doivent pas être complètement perdus pour leur pays d'origine — ils doivent être considérés comme des ressources qui peuvent être utilisées. Les gouvernements doivent chercher à inverser la fuite des cerveaux en faisant des offres attrayantes à ces personnes qualifiées pour qu'elles reviennent au pays et fassent profiter les administrations publiques de leurs compétences, ne serait-ce que pour deux ou trois ans.

La communauté internationale peut et doit contribuer à cet effort de renforcement des capacités, avec une assistance technique et des ressources financières le cas échéant. Au FMI, nous déployons actuellement un effort concerté pour intensifier notre assistance technique aux pays africains, comme en témoigne la récente création d'un Institut multilatéral africain de formation en Côte d'Ivoire. Je juge aussi très encourageant que les dirigeants

africains soient pleinement conscients que l'assistance technique doit être adaptée aux besoins spécifiques de chaque pays bénéficiaire et qu'elle doit être mieux coordonnée et mieux ciblée que dans le passé.

Le rôle de la société civile — Participation et consensus

Le dernier aspect de la dimension politique que je souhaiterais mentionner ce soir est le rôle que la société civile doit jouer. À l'évidence, les réformes ont plus de chances d'aboutir lorsque la population participe à l'établissement des priorités des réformes et est tenue pleinement informée des progrès accomplis. C'est ainsi que naissent le consensus nécessaire en faveur de la réforme et le sentiment de participer au processus de construction de la nation. Consensus et participation, de même que le libre accès à l'information sur la politique gouvernementale, sont nécessaires aussi pour renforcer la transparence et la responsabilité dans les affaires publiques, parce qu'ils mettent en place les conditions requises pour le suivi, la surveillance et le contrôle permanents de la politique gouvernementale.

Parlements, syndicats, groupes confessionnels, associations professionnelles, organisations non gouvernementales de toutes sortes — tous ont un rôle très important à jouer pour identifier les priorités du développement, aider à concevoir les politiques qui permettront de réaliser ces priorités et veiller à ce que ces politiques soient effectivement menées. Les institutions intérieures indépendantes et autonomes, les associations civiles et professionnelles et les ONG peuvent toutes faire office de «garde-fous institutionnels» pour l'action des pouvoirs publics. Et l'adhésion à des organisations régionales ou internationales et à leurs objectifs communs peut jouer le même rôle.

Cependant, le principal garde-fou réside dans l'institution d'élections libres, avec leur corollaire, le transfert harmonieux et pacifique du pouvoir politique. Ce sont les signes extérieurs d'une démocratie fermement installée — qui traduisent le consensus social en choix politiques et représentent pour la population la manière la plus efficace de sanctionner l'action du gouvernement.

À terme, ces garde-fous institutionnels et autres feront partie intégrante du tissu social en Afrique, mais nous en sommes encore au stade de la construction. Nous devons donc être conscients de

leur fragilité, et nous devons les protéger et les consolider. En particulier, la plupart des pays africains ne font que commencer à engager le processus ardu que constituent l'établissement d'une tradition de démocratie et la mise en place des institutions destinées à la préserver. C'est seulement lorsque ces institutions fonctionneront bien et de manière automatique que les populations africaines auront l'assurance que leurs intérêts sont pris en compte et activement défendus par leurs dirigeants. Et c'est seulement sur cette base qu'ils auront la garantie que la politique des pouvoirs publics vise effectivement à atteindre l'objectif fondamental d'un développement social équitable et durable.

IV. Le développement social — Objectif ultime de la politique des pouvoirs publics

J'ai dit que consensus et participation sont indispensables pour assurer le succès des réformes et parvenir à un large accord sur les priorités de l'action à mener. Bien entendu, celles-ci varient d'un pays à l'autre, selon la situation particulière, l'histoire, la culture et les besoins de la population. Mais on peut identifier certains principes de base du développement social valables dans tous les pays :

- l'état de droit et la mise en place d'un système d'équilibre des pouvoirs;
- un système de gouvernement participatif et représentatif;
- la suppression de la répression et le droit à la libre expression des préférences pour tous les citoyens;
- un partage des pouvoirs institutionnalisés.

Au cours des dix dernières années, la plupart des pays africains ont reconnu l'importance de ces principes et ils sont maintenant en train d'abandonner les systèmes de gouvernement autocratique, aussi éclairés soient-ils, au profit d'institutions réglementées qui garantissent la place de chaque citoyen et où la loi accorde à chacun les mêmes droits et privilèges. Mais ne sous-estimons pas la difficulté de cette tâche. Ceux qui ont intérêt à préserver le statu quo opposeront une résistance farouche. La mise en place de ces institutions nécessitera des ressources humaines et financières qui sont rares dans bon nombre de pays africains. Et pour se concentrer sur les objectifs du développement social, il faudra être prêt à

rompre avec le passé et opérer de vastes réformes économiques, politiques et sociales.

V. Le nouvel environnement international

Le développement de l'Afrique s'inscrira dans un nouveau contexte international — la mondialisation et l'intégration des marchés des biens et des services. La crise financière internationale de 1997–99 a été un défi au système financier et monétaire international, et il faudra le relever si l'on veut éviter de nouvelles crises et renforcer notre capacité à absorber les chocs.

Comme vous le savez tous, le Fonds monétaire international et un cortège d'autres institutions multilatérales et de gouvernements se sont penchés sur la question de savoir comment améliorer ce que nous appelons l'architecture du système financier international. Il ne s'agit pas de réformer radicalement le système, mais bien de l'adapter aux nouvelles réalités. Et les instruments choisis à cet effet sont la transparence, des normes de surveillance et de contrôle, le partenariat des secteurs publics et privés dans la prévention et la résolution des crises, l'instauration de la confiance avec des débats publics et le libre accès à l'information, ainsi que des règles et normes universellement acceptées pour les transactions internationales.

On peut se demander en quoi l'Afrique est concernée, elle qui n'est pas intégrée aussi étroitement à l'économie mondiale et qui a donc pu échapper au pire de la crise financière internationale. Pour répondre à cette question, je citerai le Directeur général du FMI, Michel Camdessus : «[L]es normes et les principes qui sont en train d'être élaborés au niveau international doivent se traduire par des normes plus précises dans chaque pays et être systématiquement appliquées». Comme toutes les autres régions, l'Afrique devra appliquer ces normes et principes. Par ailleurs, et ce n'est pas une surprise, ces normes et ces principes sont celles et ceux que l'Afrique devrait appliquer de toute manière pour promouvoir son propre développement.

Nous pouvons donc voir que la transparence, la responsabilisation, la bonne gouvernance, le consensus et la participation ne sont pas seulement nécessaires pour le

développement social de chaque pays, mais qu'ils faciliteront aussi l'intégration de nos économies africaines au marché mondial. L'Afrique a cet avantage que dans bien des cas des normes, codes et institutions sont établis pour la première fois et qu'on peut donc dès le départ les faire correspondre aux meilleures pratiques internationales, ce qui est toujours plus facile que de réformer des institutions existantes et se défaire de pratiques bien ancrées.

Comme vous le savez, le FMI a fait du renforcement de la transparence, de la responsabilisation et de la bonne gouvernance dans les affaires économiques une partie intégrante des conseils qu'il donne à ses pays membres. Ils ont donné leur aval à cette orientation en chargeant les services du FMI d'examiner les questions de gouvernance économique. Il nous est même parfois arrivé ces dernières années d'interrompre des programmes lorsque de sérieux doutes planaient sur des questions de gouvernance. La communauté internationale est elle aussi de plus en plus attentive à ces questions. Nous constaterons de plus en plus que, dans leur politique de prêt, les bailleurs de fonds établissent une distinction entre les «bons» et les «mauvais» régimes, entre les gouvernements qui favorisent la participation active des citoyens au débat sur l'action à mener et ceux qui pratiquent une politique d'exclusion. Certains y verront peut-être une conditionnalité «politique» — mais en fait il s'agit de la prise de conscience de ce que l'aide des bailleurs de fonds sera la plus efficace lorsque les trois piliers du développement sont en place.

* * *

J'ai relativement peu parlé aujourd'hui de politique économique pure. Comme je vous l'ai dit d'emblée, la politique économique n'est que l'un des piliers d'un développement réussi et les grandes questions sur ce qui constitue une bonne politique économique ont pour la plupart déjà été débattues. Il nous faut maintenant parler avec la même franchise de la nécessité de réformes politiques et institutionnelles d'accompagnement, d'une part, et du besoin de stabilité macroéconomique, d'autre part. Nous devons aussi être conscients qu'il sera difficile de respecter les normes nécessaires de gouvernance, de transparence et de responsabilisation; ce sera un processus ardu, semé d'embûches.

L'Afrique s'est engagée résolument sur cette voie. Il faut maintenant persévérer et redoubler d'effort. Et je pense que les dirigeants africains recevront, dans cette lutte, l'appui et les encouragements non seulement de leurs partenaires extérieurs au développement, mais aussi de leurs propres citoyens. Un succès durable ne peut avoir de meilleur fondement.

This page intentionally left blank

L'intégration régionale en Afrique : une étape importante vers l'intégration mondiale

C'est pour moi un grand plaisir de participer à la première Conférence des ministres de l'économie et des finances de la Francophonie et de prendre la parole devant un auditoire aussi distingué. Je profite de l'occasion pour partager avec vous quelques éléments de réflexion sur l'importance de l'intégration régionale comme étape intermédiaire vers l'intégration des pays en voie de développement à l'économie mondiale. À cet égard, je pense que l'expérience de l'intégration régionale en Afrique francophone a été très encourageante, qu'elle est riche d'enseignements et pourrait servir d'exemple à d'autres pays qui veulent emprunter la même voie.

Après deux décennies de résultats inégaux, la situation économique de l'Afrique s'est améliorée au cours des quatre dernières années, et les perspectives sont de plus en plus encourageantes. Ceci est d'autant plus remarquable que les progrès réalisés sont dus surtout à des efforts d'ajustement interne plutôt qu'à des phénomènes exogènes. Ces efforts ont été caractérisés par la mise en oeuvre de politiques macroéconomiques et structurelles appropriées, visant à améliorer l'efficacité des économies et à créer les conditions d'une plus grande intégration à l'économie mondiale. De telles politiques peuvent justifier le regard optimiste de ce qu'il est convenu d'appeler le début d'une «renaissance africaine». Ce constat, doit, cependant, être tempéré par les risques que pose la multiplication des conflits en Afrique et qui appelle une action déterminée, tant au niveau régional qu'international.

Cela dit, force est de reconnaître que l'Afrique a encore beaucoup de chemin à parcourir pour regagner le terrain perdu pendant les années 80. Les taux de croissance ne sont pas encore suffisamment

Allocution de M. Alassane D. Ouattara à la 1^{ère} Conférence des ministres de l'économie et des finances de la Francophonie, Monaco, 14 avril 1999.

élevés pour faire reculer sensiblement une pauvreté omniprésente et les économies africaines restent encore fragiles et donc vulnérables aux chocs intérieurs et extérieurs. S'il est vrai que la lenteur de leur intégration à l'économie mondiale a mis la plupart des économies africaines à l'abri des secousses les plus violentes des récentes crises financières, l'envers de la médaille est que l'Afrique n'est pas en mesure de tirer pleinement parti des avantages de la mondialisation; mondialisation qui pourrait accroître les ressources disponibles pour l'investissement productif dont l'Afrique a tant besoin. Avec de faibles taux d'épargne intérieure, une pauvreté endémique, une dépendance encore trop prononcée vis-à-vis des produits primaires, un manque d'ouverture et de libéralisation de ses marchés, l'Afrique court le risque d'une marginalisation par rapport au reste du monde.

Je voudrais aujourd'hui articuler mes remarques autour de deux propositions: la première est que les pays en voie de développement n'ont pas vraiment le choix — ils doivent s'intégrer aux marchés mondiaux s'ils veulent réussir. La deuxième est que, pour la plupart de ces pays, l'intégration régionale peut faciliter leur intégration dans l'économie mondiale. Le succès de l'Union européenne depuis les années 50 est une preuve des avantages de l'intégration régionale. Mais il en est de même des pays francophones africains qui coopèrent depuis longtemps en matière de politique monétaire et économique.

- ***Donc, ma première proposition est que les pays en voie de développement n'échapperont pas à la mondialisation et ils ne devraient pas essayer de s'y soustraire.***

L'Asie de l'Est a démontré, pendant la plus grande partie des trois dernières décennies, les avantages de l'ouverture au reste du monde et de la libéralisation économique. Cependant, la crise asiatique et ses débordements en Russie et sur d'autres marchés émergents ont fait passer les avantages de la mondialisation au second plan, et le débat a plutôt porté sur les risques inhérents à une économie mondiale de plus en plus intégrée. Les responsables de pays qui ne sont pas encore totalement intégrés à l'économie mondiale peuvent légitimement se demander s'il est dans leur intérêt d'exposer davantage leurs pays aux risques auxquels les économies asiatiques ont dû faire face. La mondialisation est-elle véritablement une bonne chose pour les pays de petite taille et, si oui, sous quelles conditions?

La crise asiatique a démontré, en premier lieu et avec force, qu'il ne suffit pas d'ouvrir les économies sur l'extérieur. Il faut également, pour tirer pleinement parti de la mondialisation et pour prévenir des crises qui ont frappé plusieurs pays émergents, des politiques macroéconomiques saines et d'une transparence à toute épreuve, un cadre réglementaire et incitatif stable et rationnel, des systèmes financiers robustes assortis de mécanismes de supervision efficaces et, enfin, une bonne gouvernance dans la gestion tant des affaires publiques que privées.

Ceci m'amène à ma deuxième proposition :

- ***La coopération régionale peut servir de véhicule pour la libéralisation non discriminatoire du commerce multilatéral et l'intégration dans l'économie mondialisée.***

L'intégration régionale bien conçue présente de multiples avantages pour les pays en voie de développement. D'abord, le resserrement des liens commerciaux entre ces pays renforcerait leur capacité à participer au commerce mondial. L'intégration régionale permettrait à bon nombre de pays de surmonter les obstacles que représente la relative exiguïté de leur marché national en permettant aux producteurs de réaliser de plus grandes économies d'échelle et de bénéficier de la mise en place d'infrastructures au niveau régional. Une approche régionale dans des domaines structurels clés — tels que la réduction et l'harmonisation tarifaires, la réforme du cadre légal et réglementaire, la rationalisation des systèmes de paiement, la restructuration des secteurs financiers, l'harmonisation des incitations à l'investissement et des régimes fiscaux, la réforme du marché de l'emploi — permet aux pays ainsi associés d'additionner leurs ressources. Ces pays peuvent ainsi se doter, au niveau régional, de moyens institutionnels et humains leur permettant d'atteindre un niveau de compétence technique et administrative auquel ils ne pourraient pas prétendre en agissant seul. L'approche régionale leur permet aussi de faire valoir leurs intérêts avec plus d'assurance et plus de force dans le concert des nations.

De plus, les conditions et les obligations d'une adhésion à un programme ambitieux de réformes au sein d'une organisation régionale facilitent aussi la tâche des responsables nationaux dans la mise en oeuvre de mesures politiquement difficiles, telles que la réduction des taux de protection ou la mise en place de réformes de

grande envergure des systèmes réglementaires et judiciaires. En outre, la surveillance exercée au niveau régional et le dialogue entre les différents partenaires contribuent à réduire les risques de dérapages au plan macroéconomique. Il en résulte un environnement plus stable et plus prévisible qui est, sans nul doute, un facteur essentiel à l'épanouissement du secteur privé.

Quelles sont les conditions d'une intégration régionale saine?

Le véritable enjeu est de faire en sorte que les organisations régionales soient perçues comme des vecteurs efficaces d'intégration des pays en voie de développement à l'économie mondiale, permettant aux membres de se soutenir mutuellement dans leurs efforts de réformes. Ces organisations ne doivent surtout pas être perçues comme des mécanismes de défense de certains groupes d'intérêts établis, mais, bien au contraire, comme des organisations poussant à l'ouverture vers le reste du monde.

Que faut-il pour réaliser ces objectifs? Tout d'abord, la volonté politique d'adhérer aux objectifs d'intégration régionale et de leur donner la priorité sur les contingences nationales. Deuxièmement, un effort résolu vers une plus grande convergence des institutions et des politiques économiques. Cela suppose que les pays se fixent des calendriers ambitieux mais réalistes pour la mise en place des réformes et des institutions régionales, en évaluant de façon réaliste les moyens à mettre en oeuvre. Troisièmement, des institutions régionales robustes et efficaces. Ces institutions doivent, en effet, être habilitées à élaborer les politiques appropriées en dehors de toute considération d'intérêt national, sans pour autant perdre de vue la situation particulière de chaque membre; elles doivent aussi disposer des moyens humains et matériels suffisants pour aider les pays membres à appliquer ces politiques.

Les leçons des initiatives d'intégration régionale en Afrique francophone

Presque tous les pays représentés ici, au sein de ce merveilleux ensemble qu'est la Francophonie, sont associés, sous une forme ou

une autre, à une initiative régionale. Toutefois, ce sont surtout les pays de la zone CFA qui ont su transformer leur coopération économique et monétaire en un moteur dynamique d'intégration et de coordination de leurs politiques économiques. En outre, l'envergure de leur volonté d'intégration s'étend bien au-delà des domaines «économiques» au sens strict. Ces pays sont en train de mettre en place les éléments nécessaires pour réaliser leur objectif ultime qui est la création d'un véritable marché unique. C'est ainsi qu'ils se sont dotés d'institutions régionales auxquelles ils ont confié la responsabilité des initiatives d'intégration. Je me réfère ici non seulement aux commissions sous-régionales, mais aussi au Système de comptabilité ouest-africain (SYSCOA); à la Conférence interafricaine des marchés d'assurances (CIMA); à la Conférence interafricaine de la prévoyance sociale (CIPRES); aux deux commissions bancaires sous-régionales; à la bourse de valeurs sous-régionale et à AFRISTAT.

Certes, la monnaie commune a été, et continue d'être, le point d'ancrage de cette intégration. La longue expérience d'une politique monétaire menée par une institution forte qui doit préserver son indépendance par rapport aux gouvernements nationaux a habitué ces États à céder une partie de leur souveraineté sur la politique économique à un organisme régional. Bien évidemment, il sera plus difficile pour d'autres pays, qui n'ont pas encore franchi cette étape d'une coordination étroite, d'atteindre une telle convergence des politiques et des institutions. Néanmoins, même si l'objectif de la coopération régionale demeure plus modeste, il serait souhaitable que ces pays étendent, de manière ordonnée, les champs de responsabilité et de compétence de leurs organismes régionaux et renforcent la capacité et l'indépendance de ces derniers vis-à-vis des gouvernements nationaux.

Un autre aspect de l'intégration régionale en Afrique francophone qui mérite d'être souligné est l'initiative de l'OHADA, l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, à laquelle sont associés seize pays africains. À travers cette initiative, les dirigeants reconnaissent l'importance pour le développement économique de la sécurité économique, protégée par un cadre judiciaire performant. Outre les provisions pour l'harmonisation du droit, il convient de souligner que cette initiative attribue une importance centrale à la formation humaine, une condition préalable au bon fonctionnement des institutions.

De toute évidence, les pays de l'Afrique francophone — surtout les pays de la zone CFA — ont déjà souscrit à l'intégration régionale comme moteur de leur intégration à l'économie mondiale. Il leur faut persévérer dans cette voie en assurant un équilibre judicieux dans la répartition des bénéfices de l'intégration entre pays côtiers et pays enclavés. Quant aux pays francophones qui n'ont pas encore fait autant de progrès sur le plan de la coopération régionale, je leur dirais de redoubler d'efforts et de suivre l'exemple de l'expérience de la zone CFA. Ce n'est en effet pas seulement en Europe ou en Amérique latine que l'on trouve des schémas d'intégration qui méritent d'être imités! En règle générale, je pense que tous les pays devraient se concerter, même en dehors d'un cadre formel de coopération régionale. Sous la haute autorité et le dynamisme de son Secrétaire général, la Francophonie offre un cadre pour approfondir cette concertation — elle représente, malgré les différences qui existent entre les pays qui la composent au plan de leur histoire, de leur culture, de leurs institutions et de leurs expériences, un élément qui devrait faciliter une meilleure compréhension mutuelle au bénéfice de tous ses membres et donc de l'humanité tout entière.



Alassane D. Ouattara

M. Alassane D. Ouattara a été Directeur général adjoint du Fonds monétaire international du 1^{er} juillet 1994 au 31 juillet 1999.

M. Ouattara est titulaire d'une licence (B. Sc. — Business Administration) du Drexel Institute of Technology, Philadelphie (1965), ainsi que d'une maîtrise d'économie (1967) et d'un doctorat d'économie (1972) décernés par l'université de Pennsylvanie.

Après avoir occupé les fonctions d'économiste au FMI de 1968 à la fin de 1973, il sert en qualité de «chargé de mission» à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) à Paris de la fin de 1973 au début de 1975, puis devient Conseiller spécial du Gouverneur et Directeur du département des études. Il conserve ces fonctions jusqu'à sa nomination au poste de Vice-Gouverneur de la BCEAO en 1983. À la fin de 1984, il revient au FMI en tant que Directeur du Département Afrique, fonctions qu'il cumule, à partir de 1987, avec celles de Conseiller du Directeur général. En octobre 1988, M. Ouattara est nommé Gouverneur de la BCEAO. Parallèlement à ces fonctions à la tête de la banque centrale, il préside, en 1990, le Comité interministériel de coordination du programme de stabilisation et de redressement économique de la Côte d'Ivoire, à Abidjan.

Il est Premier Ministre de la République de Côte d'Ivoire de novembre 1990 à décembre 1993.

M. Ouattara a reçu plusieurs distinctions : il est Commandeur de l'Ordre du Lion (Sénégal), Commandeur de l'Ordre du Mono (Togo), Commandeur de l'Ordre national du Niger, Grand Officier de l'Ordre national de la Côte d'Ivoire et Gouverneur honoraire de la BCEAO.

M. Ouattara est l'auteur de nombreuses publications sur des sujets d'ordre politique, économique et social. Il est né à Dimbokro (Côte d'Ivoire) le 1^{er} janvier 1942, et il est ressortissant ivoirien.