

ATELIER SUR L'ANALYSE ECONOMIQUE POUR LA REFORME DE POLITIQUES EN AFRIQUE

17-19 Juillet 1996

Resume Analytique

Preparé pour:

Division of Strategic Analysis,
Office of Sustainable Development
Bureau for Africa
United States Agency for International Development
Washington, D.C. 20523

Projet Equité et Croissance par le biais de la Recherche Economique (EAGER)

Preparé pour:

BHM International, Inc.

En collaboration avec

International Science and Technology Institute, Inc.

Novembre 1996

ATELIER SUR L'ANALYSE ECONOMIQUE POUR LA REFORME DE POLITIQUES EN AFRIQUE

17-19 Juillet 1996

Resume Analytique

Preparé pour:

Division of Strategic Analysis,
Office of Sustainable Development
Bureau for Africa
United States Agency for International Development
Washington, D.C. 20523

Projet Equité et Croissance par le biais de la Recherche Economique (EAGER)

Preparé pour:

BHM International, Inc.

En collaboration avec

International Science and Technology Institute, Inc.

Novembre 1996

ATELIER SUR L'ANALYSE ECONOMIQUE POUR LA REFORME DE POLITIQUES EN AFRIQUE

17-19 juillet 1996

RESUME ANALYTIQUE

INTRODUCTION

A. But de l'atelier

Mi-juillet 1996, à l'Université Howard à Washington, D.C., le projet Equité et Croissance par le biais de la Recherche Economique (EAGER) de AFR/SD/SA a tenu un atelier réussi de consultations techniques sur les aspects socio-économiques de la réforme en matière de politiques en Afrique. L'atelier avait pour objet d'apporter un feed-back aux participants du Projet EAGER et de renforcer le plan de recherche socio-économique du projet. En outre, l'atelier a permis au personnel de l'USAID/Washington de rencontrer un grand nombre des scientifiques sociaux participant à la recherche du Projet EAGER et d'autres éminents économistes africains disposant d'une vaste expérience dans le but de discuter de diverses idées permettant d'atteindre efficacement les objectifs du projet.

L'atelier a été mis au point par BHM International et International Science and Technology Institute en collaboration avec les bénéficiaires des accords coopératifs de recherche de EAGER, Associates for International Resources and Development (AIRD) et l'Institut Harvard for International Development (HIID). Ces accords coopératifs concernent essentiellement les questions du commerce en Afrique (AIRD) et les stratégies publiques pour l'équité et la croissance (HIID).

B. Structure du Rapport

Le présent rapport traite des présentations, des discussions et des séances parallèles qui composaient l'atelier. Il ne s'agit pas d'une transcription des débats mais d'un rapport qui récapitule ce qui a été dit. Le rapport se fonde sur les notes prises pendant l'atelier, les canevas des discours fournis par plusieurs orateurs et les notes prises par les rapporteurs des diverses séances de l'atelier.

L'atelier s'est consacré surtout aux présentations des chercheurs traitant de leurs plans, activités et résultats. Mais le détail de ces présentations ne devrait pas estomper le critère fondamental de l'évaluation du programme de recherche, à savoir la mesure dans laquelle celui-ci contribue à la réforme en matière de politiques, encourage la collaboration et stimule le renforcement des capacités contribuant ainsi à une plus grande ouverture des économies africaines.

L'atelier visait également à susciter un débat sur la manière d'aborder les années restantes du Projet EAGER. Ce débat s'est déroulé tout au long de l'atelier - parfois explicitement, parfois implicitement - par rapport aux trois facteurs susmentionnés. Les recommandations et les suggestions faites à ce propos seront discutées dans le rapport analytique suivant les synthèses des séances de l'atelier par thème.

POINTS SAILLANTS DES SÉANCES

A. Discours principaux

Jeffrey Sachs, directeur de HIID et Michael Chege, chercheur à l'Université Harvard étaient parmi les distingués orateurs de l'atelier. Monsieur Sachs a noté que, si l'Afrique voulait relancer véritablement son économie, trois grands ensembles de politiques seraient nécessaires:

- Ouvrir les marchés aux échanges internationaux, surtout par le biais de la libéralisation des taux de change; probablement la plus importante de toutes les décisions sur le plan des politiques favorisant la croissance.
- Orienter d'autres politiques et institutions clés sur l'efficacité du marché, surtout en libéralisant les prix, en établissant les droits exclusifs et en diminuant la domination de l'Etat sur les marchés; et
- Mettre en place des politiques visant à faire augmenter l'épargne publique et privée.

Il a également recommandé les investissements dans l'infrastructure ("routes, routes, routes") tout en notant l'importance de contrôler et de diminuer les dépenses publiques. Dans ses commentaires, Monsieur Sachs a encouragé le soutien de l'Etat pour des exportations d'importance critique par le biais d'interventions ciblées telles que les zones franches de transformation pour l'exportation.

Michael Chege a fait une évaluation critique du soutien apporté par les bailleurs de fonds au développement économique en Afrique demandant aux participants de se rapporter à une liste de programmes appuyés pendant des décennies par des bailleurs de fonds en Afrique et leur rappelant le modeste impact net de ces programmes à ce jour. Il a prié instamment les participants de collaborer avec des décideurs africains pour voir comment on peut rendre plus efficace l'assistance au développement.

B. Volet de la recherche: régimes commerciaux

Le volet Régimes commerciaux comporte actuellement cinq thèmes de recherche:

Nouveaux créneaux pour le commerce africain

Ce thème de recherche en cours examine les questions relatives aux échanges outre l'ensemble

d'ajustements des politiques macroéconomiques se concentrant sur les problèmes restants tels que l'inadéquation de l'infrastructure, les questions de main-d'oeuvre et de capital humain et la technologie. Ce volet fait une enquête de la littérature et un examen plus général de l'expérience en Afrique subsaharienne en particulier et dans le monde en général. Un examen est également fait des tendances au niveau des échanges par article négociable et ces tendances sont reliées aux conditions actuelles en Afrique. Des recommandations sont faites en vue d'appliquer les ressources de la recherche à des questions telles que l'efficacité du commerce et des efforts de promotion de l'investissement; cibler les activités promotionnelles pour l'investissement; et les questions de distribution liées à la croissance par le biais des échanges commerciaux.

Discussion

Les commentaires faits lors de l'atelier allaient d'une suggestion en vue d'appliquer les ressources de la recherche aux questions liées à la compétitivité et à une meilleure analyse des distorsions imposées par les politiques existantes au fait d'aider les gouvernements à fixer des priorités pour la réforme du commerce. Lors d'une discussion en plénière en réponse au fait que les priorités d'une partie de cette recherche sur les échanges puissent se prêter à des efforts de trouver des gagnants, une recommandation a été faite pour adapter cette recherche à la discussion de l'économie politique en identifiant des possibilités favorables ainsi que sur la nature, l'ampleur et la distribution des gains et des pertes venant de la libéralisation.

Défis de la réforme des politiques commerciales

Ce thème de recherche a permis de faire un examen utile de l'histoire récente des activités de réforme commerciale en Afrique puisque les chercheurs ont notamment identifié les raisons faisant que les efforts de réforme n'ont pas abouti aux résultats escomptés. Par exemple, dans des pays où les diverses conditions attachées aux prêts ou autre préalable dicté par un bailleur de fonds ont imposé les réformes, celles-ci n'ont souvent été que partiellement mises en oeuvre soit à cause d'un manque de volonté politique soit d'une capacité insuffisante. Dans d'autres pays où les réformes ont été mises en oeuvre, ces dernières ont parfois été moins efficaces suite à une pléthore de barrières et au fait de ne pas avoir pris des mesures complémentaires ou à cause des dérapages dus aux exonérations. Et dans d'autres pays encore, les changements macroéconomiques et les pressions continues exercées par les groupes ayant des intérêts économiques et politiques spéciaux ont fait rétrograder le processus de réforme commerciale.

Discussion

La discussion est venue soutenir l'énumération par les chercheurs des entraves au niveau des réformes commerciales dans tous les pays africains, liste qui serait un champ utile d'analyse dans tout pays où la réforme des échanges commerciaux ne semble pas réussir. L'appartenance au niveau national du processus de réforme a été notée comme un aspect important lors de la discussion, en particulier l'utilité des comités consultatifs nationaux s'occupant de la formulation des politiques. Un participant au moins a proposé de relier les réformes au fait d'adhérer comme

membre à des institutions internationales comme le WTO et le GATT comme aide supplémentaire de motivation et de maintien de la réforme du commerce.

Intégration régionale en Afrique australe

Le commerce régional relève d'un domaine problématique évident et important entravant les efforts faits en Afrique pour une plus grande croissance par le biais des échanges commerciaux. Les chercheurs traitant ce thème ont effectué un examen des expériences en Afrique et de la littérature sur l'intégration régionale. Outre l'Union douanière de l'Afrique australe, les accords commerciaux régionaux en Afrique australe ne semblent guère avoir réussi. En règle générale entre les pays de l'Afrique australe, le commerce régional ne représente qu'un faible pourcentage du PIB. Aussi faut-il en retirer comme leçon que l'intégration régionale en tant que but autonome risque d'être un moyen moins efficace d'accroître les échanges régionaux que le fait d'harmoniser les politiques commerciales et de coordonner les projets d'infrastructure nationaux.

Discussion

L'intégration régionale devra probablement attendre que les pays aient des politiques macroéconomiques plus soutenables et des politiques tarifaires et commerciales davantage ouvertes sur l'extérieur. Mais lorsque sont abaissées les barrières en matière de politiques, la coordination des investissements dans l'infrastructure et la facilitation des accords pour des mouvements de capitaux inter-pays prépareraient bien un terrain propice à un commerce régional croissant.

Barrières au commerce transfrontalier

Vu que la question se recoupe à l'évidence avec le thème précédent, un examen analogue de l'expérience et de la littérature a été fait des barrières entravant le commerce transfrontalier. De manière plus précise, voici les principales contraintes entravant le développement du commerce transfrontalier en Afrique: stratégies commerciales autarciques telles que barrières tarifaires et autres barrières commerciales élevées; non acceptation de gains dans le commerce de produits agricoles; difficultés à transférer les fonds d'un pays à l'autre; réglementations douanières longues et complexes et manque d'infrastructure fiable.

Discussion

La question est complexe vu l'importance des aspects politico-économiques du commerce transfrontalier et de toute la gamme d'agents et d'institutions concernés. Et pourtant, on pourrait évaluer les conditions dans n'importe quel pays donné en fonction de chacun des cinq domaines (contraintes) donnés ci-dessus et cibler en conséquence les efforts de réforme.

Suivi des politiques financières et de taux de change

Bien que ce thème de recherche en soit encore à l'étape proposition, une description sommaire a été faite par Dirck Stryker qui a revu les politiques financières actuelles et celles relatives aux taux de change au Ghana et au Kenya et a fait une brève analyse de la formulation de ces politiques par l'Etat. Monsieur Stryker a proposé une approche progressive à la mise en oeuvre de la réforme des politiques financières et du taux de change tout en notant que l'ouverture du taux de change aux pressions du marché était une mesure qu'il s'agissait de prendre plus rapidement.

C. Volet recherche: stratégies publiques pour une croissance équitable

Le second des deux grands domaines de recherche de EAGER traite de questions afférentes aux Stratégies publiques de croissance équitable (SPC). Ce domaine comporte actuellement des propositions et activités de recherche rangées sous quatre thèmes. Les activités entrant dans le cadre du volet SPC en sont à un stade de développement moins avancé que celles du volet des régimes commerciaux.

Réformes et gouvernances juridiques, réglementaires et judiciaires

Dans le cadre de ce thème de recherche, quatre chercheurs ont évalué (ou évalueront) quatre grands domaines problématiques: la qualité du corps législatif; les problèmes posés par les contextes juridiques, réglementaires et judiciaires (JRJ) en Afrique; les interactions des marchés et des institutions de marché dans le contexte JRJ et les avantages de la réforme. L'objet était de déterminer comment fonctionnent ou agissent les incitations juridiques en Afrique (en faisant une référence spéciale de Madagascar, de la Tanzanie et du Ghana) et dans quelle mesure les analyses des économies institutionnelles et des coûts des transactions peuvent aider à comprendre cela. Le processus de la réforme JRJ a été retenu comme un thème de recherche important au même titre que l'importance de la réforme JRJ pour les marchés financiers.

Discussion

Certains participants ont trouvé que la recherche proposée n'accordait pas une place suffisante aux questions de l'équité bien que les implications du point de vue équité de la réforme JRJ soient d'importance assez fondamentale à la question. Comment changer les lois et le contexte JRJ pour étayer et compléter les changements dans les politiques économiques a été retenu comme question importante.

Stabilisation macroéconomique

Cette recherche se concentre actuellement sur deux aspects de la politique financière, à savoir une plus grande transparence de l'administration fiscale et l'utilisation des impôts indirects dans la mobilisation des recettes de l'Etat. A l'évidence, l'administration fiscale est un facteur important

pour la stabilisation financière et un déterminant important de l'impact économique des politiques fiscales. Une plus grande transparence dans l'administration fiscale aidera probablement à venir à bout de certains des obstacles (politico-économiques) entravant la réforme de la politique fiscale et, partant, peut contribuer à une plus mobilisation plus efficace des ressources publiques. Une recherche complémentaire envisagée dans le cadre de ce volet pourrait se pencher sur toute une gamme de thèmes concernant la sensibilisation aux questions fiscales, l'évasion fiscale et l'assiette de l'impôt. La recherche sur les impôts indirects a constaté que c'était une source de recettes sous-utilisée en Afrique subsaharienne et s'est penchée sur les raisons expliquant cette inefficacité macroéconomique.

Discussion

Lors de la discussion, on a noté la difficulté à faire des recherches en matière d'évasion fiscale et d'attitudes du contribuable. Bien qu'il soit plus réaliste d'évaluer la transparence et les coûts de l'exonération, reste la question des gains non couverts par le fisc. Les pertes de poids mort ou perte pour l'économie ont également été identifiées comme une mesure qui peut amener un soutien pour la réforme fiscale. Et, enfin, on a noté le problème (et les gains) liés à la taxation des entreprises du secteur informel.

Marchés financiers

Ce vaste thème couvre tout un important territoire institutionnel et de politiques. La discussion a remarqué que les marchés financiers n'ont pas réussi à vraiment prospérer vu les réformes partielles mises en oeuvre sur l'ensemble de l'Afrique et s'est penché sur les implications de cela pour divers secteurs économiques. A en juger d'après la discussion ouverte et certaines des présentations, certains voient encore les finances essentiellement comme un apport dans les activités sectorielles réelles et non pas comme un marché qui est l'intermédiaire entre les épargnants et les investisseurs. Les contraintes juridiques et réglementaires au développement du secteur financier n'entraient pas dans la portée de ce programme de recherche sauf les aspects relevant de la propriété étatique des institutions financières.

Discussion

Le fait que les systèmes financiers nationaux n'arrivent pas à mieux assurer l'intermédiation entre l'épargne mobilisé et les prêts avec intérêts est une question importante qu'il serait bon d'étudier et d'analyser. Toutefois, c'est une question très vaste et le programme de recherche tel que présenté risque de ne pas être assez délimité pour contribuer à la réforme sur le plan des politiques.

Marchés du travail

Ce thème de recherche vise un certain nombre de questions afférentes au marché du travail dont les compétences, la segmentation, la syndicalisation, l'emploi public/privé, la race/ethnie et le

secteur formel/informel. Les pays prioritaires, le Ghana et l'Afrique du Sud, soulèvent un certain nombre de questions importantes pour le programme de réforme, tout notamment la question tacite de l'économie politique pour les agents des secteurs qui ont bénéficié soit d'un traitement spécial soit de bénéfices de par leur appartenance à des syndicats et autres facteurs de la segmentation du marché du travail. Ouvrir les marchés du travail et supprimer les barrières à la mobilité professionnelle sont supposés être des objectifs de la réforme en matière de politiques et la recherche portant sur des marchés du travail spécifiques pourrait aider à atteindre ces objectifs.

Discussion

La discussion a notamment porté sur la difficulté de "gérer" les marchés du travail, par exemple comment absorber une plus grande main-d'oeuvre dans le secteur formel. Les participants ont noté l'importance de la participation du secteur privé à la formation et au développement professionnel. Outre cela, les aspects fondamentaux des marchés du travail tels que les avantages de marchés ouverts et non-segmentés pourraient encourager une participation limitée de l'Etat qui s'occuperait uniquement de vérifier que les normes de santé, de sûreté professionnelle et d'éthique demandées par la société sont effectivement respectées.

D. Communication et diffusion dans le cadre de EAGER

Le contrat de communication et de logistique de EAGER (CCL) facilite la production et la distribution de toute une gamme de matériels du projet. Ce plan mis au point conjointement avec les responsables des deux accords de collaboration pour la recherche est ajusté de sorte à diffuser de manière efficace et en temps opportun les résultats de la recherche. Toutefois le plan ne saurait être mis en oeuvre en l'absence de résultats de recherche. Dans le cadre du plan d'exécution du CCL, les activités envisagées pour le trimestre actuel (jusqu'en septembre 1996) préparent la diffusion (par exemple, mise au point des listes d'adresses, jalons graphiques pour le projet et élaboration d'une stratégie de diffusion électronique) mais il n'est pas envisagé de produire un rapport.

Outre la production et la distribution de matériels, le CCL fournira un soutien logistique aux ateliers et conférences organisés dans le cadre du Projet EAGER, incluant à ce jour l'atelier semi-annuel des régimes commerciaux tenu en juin 1996 en Ouganda et l'atelier à Washington en juillet 1996. L'atelier en Ouganda et celui organisé auparavant au Mali ont réussi à réunir chercheurs, décideurs africains et autres personnes concernées dans le but de débattre et de s'informer davantage des questions spécifiques de la réforme économique. Lors de l'atelier du Projet EAGER, on s'est félicité du fait que ces ateliers régionaux appartiennent entièrement aux participants africains.

Bien qu'on espère que le CCL arrive à influencer le processus de réforme des politiques, les principales activités de recherche par le biais d'AIRD et de HIID ne sont en cours que depuis une année et, aussi est-il prématuré d'évaluer le rôle de EAGER dans la réforme en matière de politiques. Au regard de la formulation du programme de recherche, de la mise en place de

relations de collaboration avec des institutions et des organisations africaines ainsi que de l'adoption d'une structure d'exécution relativement complexe, ce n'est que maintenant que le moment est venu de déployer plus d'efforts pour diffuser les résultats de la recherche et élargir le débat afin d'inclure un plus grand nombre de décideurs. De plus, vu le décalage entre l'analyse, le plaidoyer, l'adoption et la mise en oeuvre, on ne saura que lors des dernières étapes du projet et de fait après qu'il soit fini, si ce volet a effectivement réussi à atteindre les décideurs et à influencer le processus en matière de politiques.

RENFORCER LE PLAN DE RECHERCHE DE EAGER

On a convenu en règle générale que le projet EAGER réussissait effectivement à atteindre ses grands objectifs, à savoir recherche utile, collaboration/renforcement des capacités et soutien du processus de réformes des politiques économiques en Afrique. Toutefois, les participants souhaitaient visiblement cibler davantage la recherche et vérifier qu'elle contribue au processus de réforme des politiques. En même temps, les participants trouvaient que le projet devait tenir la bride plus serrée centralisant ce qui à ce jour a été décentralisé. Toutefois, on ne sait pas clairement comment on peut centraliser effectivement un projet aussi diffus que celui qui vise à influencer la réforme de la politique économique en Afrique par le biais de la recherche économique et de la collaboration avec des institutions et des parties concernées locales. Toutefois, accorder la priorité à une recherche qui traite d'obstacles réels et présents à la réforme économique est un ajustement qui pourrait être fait au niveau de la formulation et de l'exécution des programmes de recherche.

Un élément important du débat soulevé tout au long de l'atelier concernait l'importance relative devant être accordée à la promotion de la croissance versus l'équité. Ceux qui défendent la croissance partent du principe que, si la croissance est susceptible de mener à l'équité, la priorité initiale accordée à l'équité par contre ne mènera probablement pas à la croissance. Les défenseurs de l'équité ont répondu que, sans soutien global pour les réformes, il sera difficile d'arriver à faire des changements de politiques. Ils ont également noté que la réforme économique ne pouvait en elle-même garantir une distribution équitable des avantages de la réforme.