PN-ABS-017
89316

Consulting
Assistance on
Economic Reform

CAER Discussion Papers

Directed by
Harvard Institute for International Development
Sub Contractors
Development Alternatives, Inc.
Williams College
Interamerican Management Consulting Corp.
Associates for International Resources and Development
Sponsored by
The U.S. Agency for International Development
Contract PDC-0095-Z-00-9053-00

Consulting
Assistance on
Economic Reform

Documents de travail **C A E R**

Le projet CAER (Consulting Assistance on Economic Reform) a pour but d'aider les nations en voie de développement à élaborer, à mettre en oeuvre, à contrôler et à évaluer des réformes de politique économique. Le contrat a été attribué à un consortium placé sous la direction de l'institut HIID de Harvard University (Harvard Institute for International Development). Financé par l'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international) au titre du contrat PDC-0095-Z-00-9053-00, le projet permet aux missions étrangères et aux bureaux de Washington de l'USAID d'avoir accès à des économistes et à d'autres spécialiste de sciences sociales pourvus d'une grande expérience pratique et jouissant d'une solide réputation dans leur domaine professionnel. Certains des travaux entrepris par CAER produisent des résultats dont l'intérêt s'étend à un vaste public. La série de publications intitulée "Documents de travail CAER" offre le moyen de diffuser aisément et régulièrement ces résultats.

Stratégies d'industrialisation: Des exemples pour la Gambie

Michael Roemer

Document de travail CAER n° 16, octobre 1993
Traduction française de Gisèle Bisaccia

Les points de vue et interprétations présentés dans ces documents de travail sont ceux des auteurs et ne sauraient être attribués à l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, à HIID ou aux consultants engagés en sous-traitance par CAER.

Pour tous renseignements, s'adresser à:
CAER Project Administrator
Harvard Institute for International Development
One Eliot Street
Cambridge, MA 02138, USA
Tél.: (617)495-9776 FAX: (617)495-0527

STRATÉGIES D'INDUSTRIALISATION: DES EXEMPLES POUR LA GAMBIE

Michael Roemer
Harvard Institute for International Development

17 septembre 1993[1]

SOMMAIRE

Le gouvernement de la Gambie, ayant entrepris un important programme d'ajustement structurel qui a rétabli l'équilibre économique et relancé la croissance économique, envisage de prendre des mesures complémentaires pour promouvoir l'industrialisation. La présente communication étudie les enseignements fournis par le développement industriel d'autres pays - en particulier des nouveaux pays industrialisés d'Asie orientale et du Sud-Est - ainsi que les possibilités d'appliquer ces enseignements au cas particulier de la Gambie.

Le destin de la Gambie est lié à ses dimensions. Comme elle ne peut fonder son industrialisation sur son minuscule marché intérieur, la seule solution qui lui reste est de demeurer une économie totalement ouverte, exportant principalement les produits de ses ressources naturelles, en particulier arachides, produits de l'horticulture, poisson, tourisme; elle pourra en outre aborder avec prudence la fabrication de biens pouvant remplacer les réexportations actuelles de produits importés, par exemple dans les secteurs de la confiserie, de la chaussure et de l'habillement; et elle aura intérêt à attirer les investisseurs étrangers, notamment ceux d'Asie orientale, qui pourront utiliser la Gambie comme plateforme d'exportation de textiles, articles d'habillement et autres produits d'industries légères en direction des marchés européens.

Pour parvenir à un développement rapide et durable, la Gambie devra devenir une *entreprise d'exportation*. Tous les producteurs, même ceux qui sont éloignés des marchés d'exportation, et les institutions gouvernementales elles-mêmes devront fournir des biens et services d'une qualité supérieure à des coûts compétitifs. La substitution aux importations, l'improductivité et la course à la rente sont incompatibles avec la croissance fondée sur les exportations. Le gouvernement a déjà franchi des étapes importantes sur la voie d'un développement entraîné par les exportations, mais il conviendra de poursuivre la tâche:

- Depuis la stabilisation de l'économie au milieu des années quatre-vingt, le gouvernement a évité les lourds déficits budgétaires et l'accroissement trop rapide de la masse monétaire; le régime des changes permet au dalasi de s'ajuster rapidement par rapport aux

---

[1]Cette communication a été rédigée pour le gouvernement de la Gambie au cours d'un séjour fait par l'auteur du 25 mai au 6 juin 1992 et financé par l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, dans le cadre d'un contrat passé avec Harvard Institute for International Development. Cette communication a été présentée lors d'un colloque réuni à Banjul en janvier 1993.

autres monnaies, et le dalasi est devenu une monnaie convertible.

- Les recettes fiscales, qui représentent 21% du PIB, ne sont pas excessives. Etant donné qu'elles proviennent pour les deux tiers de taxations commerciales, les exportateurs seront obligés de supporter une certaine taxation directe, ce qui est contraire à la pratique habituelle. De son côté, l'Etat devra fournir les services essentiels aux producteurs de la façon la plus productive possible.

- La réforme des tarifs douaniers a réduit les droits de douane, et va dans le sens d'une uniformisation des taux. Même si les taux deviennent uniformes, l'Etat devra, pour s'assurer les recettes nécessaires, appliquer des droits se situant entre 12% et 15% en plus de la taxe de 10% sur les ventes, et même les exportateurs y seront assujettis. Si l'on décide d'accorder une protection aux "entreprises naissantes" d'exportateurs potentiels, cette protection devra comporter des surtaxes modérées, de l'ordre de 10%, et des exonérations de droits d'importation, le tout devant automatiquement expirer au bout de 3 à 5 ans. La mise en oeuvre des accords CEDEAO, permettant d'accéder en franchise aux marchés des pays voisins, devrait constituer un impératif prioritaire parmi les activités diplomatiques de la Gambie.

- L'impôt sur les bénéfices devra être abaissé à 35% maximum, de façon à assurer à la Gambie une position compétitive; à ce niveau de taxation, les dégrèvements ne seront sans doute plus indispensables. Les taxes sur le chiffre d'affaires, qui constituent un fort élément de dissuasion pour le commerce et l'investissement, devront être éliminées ou bien utilisées uniquement en guise de pénalité pour les entreprises qui ne feront pas de déclaration fiscale contrôlable.

- Les producteurs et les commerçants ne se plaignent guère de la médiocrité des infrastructures, mais ceci vient en partie du fait qu'ils ont appris à faire des frais pour parer aux insuffisances de l'alimentation en eau et en électricité. L'Etat devra peu à peu améliorer les infrastructures de transport et autres. Il n'est cependant pas certain que la création de terrains à usage industriel ou de zones franches soit un moyen économique d'y parvenir.

- Les taux d'intérêt demandés pour les prêts des banques du pays se sont élevés de 9% au-dessus des taux du LIBOR et de ceux des emprunts publics. Ces taux pourront baisser à la longue, si une politique macro-économique de prudence réduit l'instabilité et le risque, et si l'Etat encourage des institutions financières nouvelles à entrer en concurrence avec la banque gambienne dominante. Le crédit subventionné ne représente pas une solution valable du problème du coût des crédits, et devrait être évité.

- Les investisseurs étrangers sont attirés par les possibilités de gains à réaliser en Gambie, par le climat politique de la nation et par la stabilité de son gouvernement, par la convertibilité du dalasi, et par la politique d'ouverture commerciale du pays. Les dirigeants devront s'efforcer d'attirer en plus grand nombre les investisseurs qui, en Asie orientale et en Asie du Sud-Est, sont à la recherche des plateformes d'exportation.

STRATÉGIES D'INDUSTRIALISATION

Au cours des quarante dernières années, trois sortes de stratégies ont été adoptées par les pays en voie de développement pour l'accélération de leur développement au moyen de l'industrialisation:

> *L'industrialisation à partir des ressources naturelles* vise à exploiter les possibilités de liaison entre l'industrie manufacturière et les exportations de produits primaires, notamment miniers, forestiers et agricoles.
>
> *La substitution aux importations* vise à remplacer les biens de consommation importés, et ensuite les biens intermédiaires importés, par des produits manufacturés dans le pays; la stratégie, qui agit progressivement sur plusieurs dizaines d'années, consiste principalement à protéger le secteur manufacturier national.
>
> *L'industrialisation tournée vers l'extérieur* vise à la diversification et à l'expansion des exportations, avec passage des exportations de produits primaires aux exportations de produits manufacturés; la stratégie agit en exposant l'économie nationale aux forces de la concurrence internationale.

Aux pages qui suivent, on étudiera tour à tour chacune de ces stratégies, en indiquant les enseignements qui se dégagent de leur emploi dans divers pays.

Industrialisation à partir des ressources naturelles

La majorité des pays en voie de développement - et pratiquement tous les pays africains - possèdent un avantage comparatif considérable pour l'exportation de produits primaires miniers, agricoles ou forestiers. Les stratégies basées sur les ressources naturelles prévoient deux façons différentes de mettre à profit ce fonds de produits primaires.

Premièrement, on développe la gamme des produits primaires exportables en augmentant son intensité, son étendue ou sa diversité. L'Etat investit ou incite à investir dans certains secteurs: infrastructures soutenant les exportations de produits primaires; recherche destinée à accroître la productivité et par suite à réduire les coûts de production; vulgarisation des travaux de recherche, par exemple diffusion de nouvelles variétés de semences; incitations à l'emploi d'intrants modernes, en particulier pour l'agriculture.

Des résultats particulièrement intéressants ont été obtenus grâce à cette approche dans trois pays de l'Asie du Sud-Est - Malaisie, Thaïlande et Indonésie. La Malaisie, par exemple, avait décidé au cours des années cinquante d'investir dans la recherche de variétés nouvelles de caoutchouc et d'huile de palme - deux produits venant en tête des exportations du pays - en dépit du fait que le marché semblait se rétrécir et que les prix étaient en baisse. Quant à l'Indonésie, au cours des années soixante-dix elle a investi une bonne partie de ses recettes

pétrolières dans la recherche de variétés nouvelles de riz, dans des travaux d'irrigation et dans des subventions accordées aux intrants en vue de maintenir la stabilité et d'éviter la hausse des prix alimentaires. La Thaïlande, de son côté, a encouragé l'exportation de ses excédents de riziculture. L'Indonésie et la Malaisie ont en outre encouragé le lancement de cultures d'exportation nouvelles, et entretenu un climat favorable aux investissements dans l'extraction minière et dans la prospection pétrolière. En Afrique, le Kenya, le Zimbabwe et le Botswana ont eux aussi investi dans les cultures vivrières et dans les cultures d'exportation, ainsi que dans l'extraction minière. En matière de diversification des exportations de produits primaires, il faut citer le succès rencontré par l'horticulture en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

Le succès de ces stratégies a été considérable, car les exportations de produits primaires se sont développées beaucoup plus rapidement en Asie du Sud-Est que dans la plupart des pays africains. En fait, de nombreux pays d'Afrique sont en recul en ce qui concerne leur part du marché mondial de produits primaires pour lesquels ils avaient auparavant un avantage comparatif. Les nations du Sud-Est asiatique n'ont jamais eu à supporter des pénuries de devises comme celles qui ont obligé les Etats africains à limiter leurs importations, condamnant par là-même l'industrialisation d'une grande partie du continent. En outre, du fait que les produits exportés provenaient souvent, en Asie du Sud-Est comme dans une grande partie du continent africain, de petites exploitations agricoles, les revenus dérivés de la culture de produits primaires d'exportation ont contribué directement à la réduction de la pauvreté rurale, et par suite à une répartition plus équitable des revenus.

Le deuxième volet des stratégies basées sur les ressources naturelles est le <u>lancement d'industries nouvelles</u> greffées sur la gamme de produits primaires d'exportation; il s'agit généralement de pousser plus loin la transformation de produits miniers, agricoles ou forestiers. Malgré l'attrait qu'elle présente, cette approche de la stratégie basée sur les ressources a une utilité limitée. Dans certains cas, un exportateur de produits primaires aura un avantage évident, du point de vue du coût, à transformer les produits avant de les exporter - par exemple le raffinage de certains minerais, le décorticage et le broyage des noix et des palmistes permet d'économiser des frais de transport. Dans d'autres types d'entreprises industrielles toutefois, comme les scieries et fabriques de contreplaqué ou les fabriques de conserves de fruits et légumes, l'avantage comparatif gagné par la transformation dépend de la productivité de l'entreprise. En Indonésie, l'industrie du contreplaqué, malgré sa vigoureuse croissance, a imposé un coût économique net au pays car la valeur ajoutée par le contreplaqué ne surpasse pas celle des rentes que l'on tirait autrefois des exportations de troncs. Pour d'autres activités encore, comme celles des fonderies d'aluminium, des aciéries, ou des opérations finales de raffinage des huiles végétales et du chocolat, le coût des matières premières n'est pas le seul déterminant de l'avantage comparatif, et les entreprises de cette sorte sont rarement situées favorablement, du point de vue de la rentabilité économique, dans le pays qui exporte le produit primaire.

Un certain nombre de pays ont donné une extension nouvelle à leurs exportations de produits primaires en adoptant la stratégie d'industrialisation à partir des ressources naturelles.

Parmi les gros exportateurs de pétrole, nombreux sont ceux qui raffinent les produits exportés; tous les exportateurs d'huiles végétales ont des raffineries; dans les pays exploitant des gisements d'étain et de cuivre, les minerais subissent couramment une réduction partielle; le Venezuela dispose d'une combinaison particulièrement intéressante de ressources (minerais et énergie) qui en fait un exportateur d'acier et d'aluminium; le Kenya et l'Indonésie exportent des ananas en boîte, et le Kenya envisage de produire des confitures pour l'exportation. Taïwan elle-même, à présent réputée comme exportateur de produits manufacturés de plus en plus élaborés, avait abordé la phase exportatrice de son développement en fabriquant et exportant des conserves de champignons et d'autres produits de l'horticulture.

Le plus souvent, ces industries d'exportation reproduisent les caractéristiques des ressources primaires qu'elles exploitent: le raffinage du pétrole et des minerais se fait dans des enclaves à forte intensité de capital, de même que les opérations d'extraction; pour le traitement du bois et des denrées alimentaires, par contre, il s'agit d'entreprises rurales, petites ou moyennes et généralement à forte intensité de main-d'oeuvre. Par conséquent l'industrialisation à partir des ressources naturelles ne représente jamais, à elle seule, une stratégie complète d'industrialisation. Elle développe la gamme de produits primaires à exporter, parfois à l'avantage du pays, mais ne saurait aboutir à une large base industrielle permettant un développement durable.

Le développement du tourisme peut être assimilé aux efforts d'industrialisation à partir des ressources naturelles. En effet cette activité de service est elle aussi basée sur les ressources naturelles, en l'occurrence le climat et le terrain; elle est aussi une activité d'exportation; et elle constitue aussi une extension de la capacité productrice du pays au-delà de l'extraction ou de la culture. De même que les exportations agricoles, le tourisme est une activité à forte intensité de main-d'oeuvre qui tend à employer quantité de travailleurs à faible revenu. Le tourisme peut renforcer d'autres aspects du développement d'un pays, car les touristes étrangers prennent connaissance des attraits du pays ainsi que de ses produits, ce qui stimule l'investissement étranger et les exportations. La Thaïlande, l'Indonésie, le Kenya, l'Espagne, le Mexique et d'autres pays encore ont tous promu vigoureusement le tourisme, tant pour se procurer des devises que pour rendre leur nation plus attrayante aux yeux des importateurs et des investisseurs.

Pour les Etats qui entreprennent des stratégies basées sur les ressources naturelles, il importe de respecter certaines règles de gestion macro-économique. Toute stratégie d'industrialisation bien conçue doit respecter les exigences normales de la gestion macro-économique: un budget d'Etat qui soit en équilibre ou qui puisse supporter un déficit sans déclencher l'inflation; une masse monétaire dont la création ne soit pas plus rapide que la croissance de la demande de liquidités; un taux de change qui soit intéressant pour les exportateurs et qui conserve sa valeur réelle sur de longues périodes (c'est-à-dire qui soit dévalué pour compenser l'inflation). Dans le cas de l'industrialisation à partir des ressources naturelles, les pays sont en outre obligés de compenser les fluctuations caractérisant les gains à l'exportation de produits primaires.

Lorsque les affaires vont bien, les gains en devises viennent accroître les réserves et par suite la masse monétaire, ainsi que les revenus de la population, ce qui stimule la demande et l'inflation. Ceci entraîne alors une appréciation du taux de change réel (taux nominal rapporté aux prix intérieurs et extérieurs), ce qui réduit les incitations pour les exportateurs des secteurs moins prospères. C'est là le phénomène connu sous le nom de "Dutch disease" ("maladie hollandaise"), un cas classique dans lequel la réussite des exportations de produits primaires fait monter les revenus et les investissements mais, paradoxalement, affaiblit ou détruit les activités agricoles et industrielles. Lorsque le "boom" prend fin, il y a un rétablissement pénible avec la chute des revenus. Les activités non touchées par le "boom" ne sont pas toujours en mesure de remonter la pente, en dépit de la dépréciation du taux de change.

Le contraste entre ce qui s'est passé au Nigeria et en Indonésie lors du boom pétrolier illustre l'importance, pour les économies basées sur les ressources naturelles, d'une politique macro-économique de rétablissement cyclique. Au Nigeria, le gouvernement n'était pas intervenu lors du boom, ce qui avait abouti à une appréciation considérable de la monnaie à la suite du deuxième choc pétrolier de 1979-80. Les industries du secteur manufacturier étaient en grande partie protégées par des barrières tarifaires élevées, et n'eurent pas à souffrir, mais d'autre part elles n'avaient pas une productivité suffisante pour contribuer aux exportations lorsque les recettes pétrolières chutèrent. Les exportations agricoles furent détruites par l'appréciation de la monnaie, et par conséquent ne purent réagir elles non plus lorsque les prix du pétrole baissèrent au milieu des années quatre-vingt. De surcroît, les recettes pétrolières étaient investies non pas dans les industries d'exportation, mais dans des projets de construction qui bien souvent n'étaient que gaspillage. A la fin du boom pétrolier, la richesse temporaire du Nigeria ne lui laissait que des traces n'ayant guère de valeur durable.

L'Indonésie, par contre, avait pratiqué trois fortes dévaluations de sa monnaie au cours du boom pétrolier et aussitôt après celui-ci, après quoi en 1986 l'Etat instaura un système de changes "glissants" (ou mini-dévaluations) qui a permis de maintenir la valeur réelle de la monnaie. L'Etat a d'autre part investi ses recettes pétrolières dans l'agriculture, l'industrie et l'éducation, posant les fondements d'une poursuite de la croissance après le boom. En conséquence, l'Indonésie a maintenu un taux annuel de croissance économique supérieur à 6%, avec un unique vacillement lorsque les prix du pétrole s'écroulèrent au milieu des années quatre-vingt. La croissance de son économie est maintenant alimentée à la fois par les exportations de produits primaires et par celles de produits manufacturés, ces dernières s'étant accrues annuellement de plus de 25% depuis la chute des prix du pétrole. En 1970, l'Indonésie s'imposa la discipline d'une monnaie convertible, avec un contrôle des changes très réduit qui fut plus tard supprimé. De plus, la loi interdit au gouvernement d'emprunter à l'intérieur du pays pour financer ses déficits. En conséquence, pour éviter d'amples oscillations de ses réserves, l'Indonésie a été obligée de s'en tenir à une politique budgétaire et monétaire ferme tout au long des hauts et des bas du cycle pétrolier. C'est grâce à cette sorte de discipline que l'Indonésie a été en mesure de tirer profit du boom pétrolier.

Pour les pays où les périodes de pointe sont plus brèves, comme notamment pour la

plupart des exportateurs agricoles, la politique la plus appropriée est d'accroître l'épargne, tant publique que privée, au cours des périodes de pointe, d'accumuler les réserves de devises, et d'éviter l'appréciation du taux de change. Ensuite, lorsque le "boom" est passé, on peut adopter la politique contraire: les réserves accumulées sont utilisées pour compenser le bas niveau de l'épargne et pour éviter une dévaluation inutile de la monnaie.

Substitution aux importations

Tout au long du dix-neuvième et du vingtième siècle, depuis les Etats-Unis et l'Allemagne jusqu'au Japon, à l'Argentine et à l'Inde, le mode d'industrialisation dominant était la substitution aux importations. Toutefois, après la deuxième guerre mondiale, lorsque les pays d'Asie et d'Afrique atteignirent l'indépendance, la stratégie prit une forme extrême qui, en dépit de ses premiers succès, a dans l'ensemble eu des effets négatifs lui interdisant tout avenir.

La stratégie est bien connue. Les Etats érigent des barrières protectrices - droits de douane ou quotas d'importation ou les deux - pour permettre à leurs industries, l'une après l'autre, d'affronter sur le marché national la concurrence d'entreprises travaillant plus productivement dans des pays plus industrialisés. En général on protège d'abord les industries de biens de consommation, car durant les premiers stades de l'industrialisation les importations de biens de consommation sont considérables. Peu à peu la protection est étendue aux industries qui produisent des biens servant à la production, en vue de créer les liaisons nécessaires en amont pour que la structure industrielle soit solidement articulée.

La protection provient non seulement de tarifs douaniers élevés ou de contingentements des importations concurrentes, mais également d'un abaissement des droits de douane sur les intrants importés. La protection effective est donc plus élevée que le taux nominal des droits de douane si les droits sur les intrants sont moins élevés que les droits sur les importations concurrentes. Le *taux de protection effective (TPE)* mesure la protection dont bénéficie la valeur ajoutée dans le pays. Si, par exemple, les droits de douane sont de 20% pour les articles d'habillement importés, mais ne sont que de 10% pour les importations de textiles, et si l'industrie de l'habillement ajoute 25% de valeur au coût d'un produit importé concurrent, le TPE est alors de 50%.[2] Il y a cependant conflit, inévitablement, lorsque la protection est utilisée pour promouvoir l'investissement dans la production de biens intermédiaires et de biens d'équipement. En effet les industries de substitution aux importations sont alors obligées de payer plus cher les intrants nouvellement protégés, qu'elles importaient au préalable à bas prix avec des droits de douane peu élevés. A mesure que le TPE s'élève pour le producteur de biens intermédiaires, le TPE s'abaisse pour le producteur de biens finals, et

---

[2]La formule est la suivante: TPE = [Tm - aTi]/[1-a], où Tm et Ti sont respectivement les taux de droits de douane sur les importations concurrentes et sur les intrants importés, et a est la proportion d'intrants importés dans la valeur totale de la production. Ainsi, TPE = [0,20 -0,10(0,75)]/[1 -0,75] = 0,125/0,25 = 0,50 ou 50%.

l'activité de ce dernier devient moins rentable.

Le seul argument solide en faveur de la substitution aux importations est celui des industries naissantes. Les économistes reconnaissent que les entreprises nouvelles ont besoin de temps avant de devenir suffisamment productives pour faire concurrence à des producteurs bien établis dans d'autres pays; il s'agit en quelque sorte d'une période de rodage. Les tarifs de protection fournissent la marge qui donne aux entreprises nouvelles le temps dont elles ont besoin pour réduire leurs coûts et les amener au niveau des normes mondiales. Ceci dit, la stratégie ne se justifie que sous réserve de deux conditions importantes:

(1) Les avantages résultant, pour l'économie dans son ensemble, de l'existence d'une entreprise nouvelle fonctionnant économiquement, une fois écoulée la période de rodage, doivent être suffisants pour que les coûts de la protection accordée pendant les premières années de production soient récupérés. Les coûts de la protection sont les hausses de prix - et les pertes de bien-être - imposées aux consommateurs du produit précédemment importé. Bien plus, les avantages doivent être suffisants pour compenser un montant de coûts dûment actualisé, le taux d'actualisation correspondant au coût des capitaux pour la période écoulée.

(2) La protection doit être de nature temporaire, limitée exclusivement à la période de rodage. Si l'entreprise devient concurrentielle par rapport aux produits importés sur le marché national, elle n'exige aucune protection ultérieure. Si l'entreprise ne devient pas concurrentielle, la nation en souffrira, car elle ne cessera de perdre des ressources en protégeant l'entreprise. C'est pourquoi toutes mesures de protection doivent être modérées, de façon à ne pas encourager les entreprises manquant de productivité; ces mesures devraient d'ailleurs être limitées par la loi à une période de quelques années, après quoi l'entreprise serait obligée soit de devenir concurrentielle soit de fermer ses portes.

La substitution aux importations a le maximum de chances de satisfaire à ces conditions dans deux cas de figure. Premièrement, dans le cas de pays très étendus où les revenus sont modérés et qui par conséquent offrent de vastes marchés pour certaines marchandises, les entreprises nouvelles peuvent réaliser des *économies d'échelle* et réduire leurs coûts. L'échelle varie selon le secteur d'activité. Dans un pays aussi petit que le Kenya (25 millions d'habitants) on pourra réaliser des économies d'échelle dans les secteurs de l'habillement, de la chaussure et dans quelques autres, mais par contre le marché indien lui-même sera peut-être trop petit pour des industries lourdes comme celle du caoutchouc synthétique ou comme la construction d'une gamme d'automobiles. La plupart des pays en développement offrent des marchés insuffisamment étdndus dans la plupart des secteurs industriels.

Le deuxième cas de figure est celui dans lequel une direction dynamique réagit à la situation du marché en trouvant le moyen de produire des produits de meilleure qualité à un coût inférieur. Les exportateurs d'Asie orientale - Japon, Corée, Taïwan - ont utilisé la

substitution aux importations comme un premier pas en direction du développement d'industries d'exportation. Ceci s'était tout d'abord produit fortuitement: en effet la protection avait été accordée essentiellement pour encourager les entreprises nationales, dont certaines - en particulier dans les secteurs de l'habillement, du textile et de la chaussure - acquirent ensuite suffisamment de productivité pour exporter. Il se peut que l'existence de marchés intérieurs compétitifs ait joué un rôle pour amener ces entreprises à accroître leur productivité. Ultérieurement, la substitution aux importations fut considérée comme une étape intermédiaire menant à des industries d'exportation nouvelles, notamment acier, automobiles et engrais en Corée. Pour déterminer en définitive qu'une stratégie de substitution a réussi, et que les conditions relatives aux industries naissantes ont été remplies, il faut que les entreprises protégées parviennent à exporter sans bénéficier de subventions. Si ceci se vérifie, comme c'est le cas en Asie orientale et également de plus en plus en Asie du Sud-Est, la stratégie de substitution aux importations peut alors être une stratégie valable à longue échéance.

La grande majorité des pays qui se sont industrialisés après la deuxième guerre mondiale ne satisfaisaient pas aux conditions relatives aux industries naissantes. Il suffit de consulter une longue liste d'Etats appartenant à cette catégorie - Argentine, Chili, Mexique, Philippines, Bangladesh, Inde, Pakistan, Afrique du Sud, Zimbabwe, Kenya, Nigeria, Ghana, sans compter l'ex-Union soviétique et ses satellites - pour constater que ces Etats avaient tous protégé leurs industries à n'importe quel prix, et réglementé leur économie de toutes sortes de manières. Au début, ils avaient réussi à créer de nouvelles industries et à développer rapidement leur secteur manufacturier. Mais peu à peu les coûts et les contradictions inhérents à la stratégie de substitution devinrent manifestes et l'on assista à une stagnation, sinon à un déclin de l'industrie dans certains pays.

Quelles étaient donc ces contradictions? Du fait que les conditions exigées des entreprises naissantes étaient négligées et que les entreprises étaient protégées à n'importe quel prix, leurs coûts élevés persistèrent. L'économie des pays étant fermée à la concurrence étrangère, et la concurrence intérieure étant souvent très limitée elle-même, les entreprises étaient peu incitées à accroître leur productivité. L'Etat était toujours prêt à accorder ou même à accroître sa protection si les coûts augmentaient pour quelque raison que ce soit. En fait les coûts ne manquèrent pas d'augmenter, le déroulement de la stratégie de substitution aux importations obligeant à protéger les entreprises nouvelles de la deuxième tranche, qui produisaient des intrants pour celles de la première tranche. Du fait que les coûts étaient élevés dans tous les secteurs de l'économie, et que les bénéfices les plus importants étaient, à desseint, ceux des entreprises protégées, les exportateurs étaient peu incités à investir et à développer leur commerce, de sorte que les exportations demeurèrent stagnantes, que les devises se raréfièrent, et que les entreprises industrielles travaillant pour la consommation intérieure subirent un rationnement de leurs achats de produits importés indispensables.

Dans les régimes de substitution aux importations, l'Etat exerçait son contrôle sur divers plans: pour la limitation des importations, pour le maintien de taux d'intérêt peu élevés et ensuite pour l'attribution de crédits peu onéreux, pour l'autorisation des investissements, souvent pour la lutte contre le "gaspillage" représenté par la concurrence, et pour la protection

des emplois et des revenus des travailleurs. Les réglementations protégeaient d'autre part les quelques privilégiés qui avaient de relations et étaient bien placés sur le marché, les partis dominants installés au pouvoir, ainsi que les politiciens enrichis et les fonctionnaires disposant du pouvoir d'accorder des licences. Le régime de substitution dans son ensemble défavorisait tout particulièrement les agriculteurs, qu'ils cultivent des produits vivriers ou des produits d'exportation, ainsi que les petites entreprises et les travailleurs du secteur informel. Pour ces groupes, pauvres dans l'ensemble, la situation ne s'améliorait pas, et par conséquent la stratégie de substitution aux importations concentrait les revenus et faisait peu pour réduire la pauvreté.

La stratégie de substitution aux importations a créé des économies stagnantes et rigides qui ont eu de grosses difficultés à se rétablir après les chocs externes. A la faveur de la "récession Reagan" des premières années quatre-vingt, suivie de près par la crise de la dette de l'Amérique latine, puis par l'effondrement de l'économie du bloc soviétique, la faillite des régimes de substitution aux importations est apparue en pleine lumière. Les économies avaient besoin de s'adapter rapidement, mais ne pouvaient y parvenir. La stabilisation des prix et de la balance des comptes en devises constituait une tâche accablante pour des économies rigides. Des programmes d'ajustement structurel furent alors élaborés pour démanteler les régimes de substitution aux importations et les remplacer par des régimes économiques tournés davantage vers l'extérieur, qui promettaient une meilleure productivité et une croissance plus rapide. Au cours des 10 ou 15 dernières années, les mentalités ont tellement évolué que la recherche d'une économie de marché ouverte et axée sur l'exportation fait partie intégrante de la stratégie de développement adoptée, non pas encore par tous les pays en voie de développement, mais du moins par la plupart d'entre eux.

Industrialisation tournée vers l'extérieur

Il existe au moins trois versions de cette stratégie. A l'une des extrémités se trouve la stratégie néoclassique de l'économie de marché ouverte illustrée par Hong Kong et Singapour, et préconisée par la Banque mondiale et le FMI. Selon cette formule de la stratégie, ce sont les prix du marché mondial qui font la loi dans l'économie nationale. Les tarifs douaniers sont bas, de préférence uniformes, et imposés uniquement pour procurer des recettes à l'Etat; aucun contrôle ne s'exerce sur les échanges ou les investissements ni, si possible, sur les flux de capitaux étrangers; la monnaie est convertible; les marchés de capitaux sont déréglementés, sauf pour quelques règles de prudence visant à prévenir les fraudes et les graves erreurs de gestion, et ils deviennent de plus en plus sophistiqués; les marchés de l'emploi ont assez de souplesse pour laisser les salaires évoluer selon la situation du marché; les prix sont soit dictés par le marché soit, comme dans le cas des services publics, ajustés pour rendre compte de la situation du marché. Bref, les marchés fonctionnent librement et les prix sont établis, le plus souvent par les marchés, de façon à refléter la situation du marché mondial et la rareté économique de certains biens et services non échangeables sur le marché intérieur.

A l'autre extrémité des stratégies d'industrialisation tournée vers l'extérieur se trouve

la stratégie d'intervention en faveur du marché pratiquée par le Japon, la Corée (du Sud), et à un moindre degré par Taïwan. Selon cette formule, l'Etat intervient bien dans l'économie - protection, contrôle et autres actions - mais les interventions visent exclusivement à promouvoir le développement d'exportations nouvelles, en particulier dans le secteur manufacturier. Le but recherché est donc de rehausser les forces du marché, et non de s'y opposer.

Le Japon et la Corée ont protégé leurs marchés intérieurs pour les industries nouvelles, mais ils ont lié la protection à la performance des exportations. Dans certains cas les bénéfices considérables tirés des ventes intérieures étaient vus comme une subvention qui compensait les pertes subies lors de la recherche de marchés nouveaux à l'étranger. En Corée les grandes banques offraient aux entreprises les plus importantes, à la demande du gouvernement, des prêts à faibles taux d'intérêt (fréquemment à des taux inférieurs à celui de l'inflation). Toutefois, pour pouvoir continuer à emprunter à des taux subventionnés, ces entreprises devaient réaliser des chiffres d'exportation correspondant à des objectifs de plus en plus audacieux. D'autres entreprises se voyaient contraintes d'avoir recours au marché informel du crédit, où les taux étaient fort élevés. Les autorités fiscales étaient nettement plus indulgentes en ce qui concerne le recouvrement lorsque les entreprises réalisaient leurs objectifs d'exportation. L'Etat effectuait de gros investissements dans l'infrastructure en vue de réduire les coûts de l'exportation. On employait en outre diverses formes de persuasion, pouvant aller jusqu'à la contrainte pure et simple, pour renforcer le message: "gare à vous si vous n'exportez pas!" Toutes ces incitations de prix s'appuyaient par ailleurs sur une politique consistant à dévaluer le won suffisamment pour maintenir un taux de change réel à peu près constant pendant de longues années, ce qui donnait aux exportateurs l'assurance que leur investissement à long terme ne serait pas compromis par la surévaluation de la monnaie. Ces diverses mesures ont créé une incitation à l'exportation qui était au moins aussi puissante que l'incitation à produire des biens pour remplacer les importations sur le marché national.

Le trait le plus remarquable de l'industrialisation japonaise et coréenne était le fait que l'Etat ait exercé un tel pouvoir en se concentrant strictement sur un objectif économique national. Les fonctionnaires étaient dans l'ensemble honnêtes, énergiques et disciplinés dans leur exécution de la politique gouvernementale. Les gouvernements de pays comme l'Inde, le Kenya, l'Argentine et bien d'autres ont exercé un pouvoir tout aussi fort sur les entreprises de leurs pays, mais presque jamais en poursuivant aussi strictement des objectifs nationaux. En dehors de l'Asie orientale, cette sorte de stratégie a généralement abouti à l'improductivité, à la stagnation, à la poursuite de la rente et à la corruption. L'intervention en faveur du marché peut obtenir de meilleurs résultats que le marché à lui seul pour l'accélération des exportations et du développement économique, mais seulement si le gouvernement et ses représentants s'engagent à fond et s'en tiennent à une stricte discipline. Au cas contraire, le résultat risque fort d'être plus négatif que celui d'une approche purement basée sur le marché, telle qu'elle a été pratiquée par Hong Kong et préconisée par la Banque mondiale et le FMI.

D'autres stratégies d'industrialisation tournée vers l'extérieur correspondent peut-être mieux au cas de l'Afrique, en l'occurrence les formules intermédiaires qui ont été adoptées en

Asie. Taïwan a bien eu recours à certaines interventions auprès du marché, notamment pour la promotion des entreprises de grande envergure, dont beaucoup appartenaient à l'Etat ou au Kuomintang. Mais les interventions n'ont jamais été aussi envahissantes qu'en Corée. Alors que la Corée encourageait de puissants groupes d'exportateurs et tentait de leur imposer un contrôle bureaucratique, Taïwan encourageait de petites et moyennes entreprises axées sur l'exportation et laissait agir les forces du marché. L'entrée d'entreprises nouvelles et la sortie d'entreprises anciennes se faisaient sans difficulté; les petites entreprises ont donc prospéré, bien souvent dans des zones rurales. L'emploi s'est développé rapidement; et l'évolution technologique n'a cessé de transformer les industries d'exportation. Les grandes entreprises, le plus souvent dans le secteur des industries lourdes, ont bénéficié de crédits subventionnés, tandis que le marché informel se chargeait d'assurer le financement nécessaire aux petits exportateurs.

En ce qui concerne l'Asie du Sud-Est, le tableau qui se dégage présente une semblable complexité. En Malaisie, en Thaïlande et en Indonésie, l'Etat est intervenu considérablement dans l'économie, investissant dans les sociétés d'Etat, créant des monopoles lucratifs pour l'armée et pour d'autres protégés politiques, protégeant des entreprises improductives, attribuant des crédits subventionnés, et ainsi de suite. Depuis le milieu des années quatre-vingt, nombre de ces interventions ont été éliminées grâce à des programmes suivis d'ajustement structurel. Les réformes comportaient par exemple, dans le cas de l'Indonésie: dévaluation du taux de change suivie d'un régime de changes flexibles; déréglementation des importations et réforme des tarifs douaniers; suppression des contrôles sur les investissements nationaux et étrangers; déréglementation et développement des marchés financiers. Dans les trois pays, les résultats ont été les suivants: afflux extraordinaire d'investissements étrangers; diversification et croissance rapides des exportations, en particulier dans le secteur manufacturier; accroissement continu des revenus malgré les chocs économiques des années quatre-vingt; et, dans le cas de l'Indonésie et de la Malaisie du moins, réduction marquée de l'étendue de la pauvreté.

Aucune de ces trois économies ne constitue un modèle de développement basé sur le marché. Les entreprises protégées subsistent et même étendent leur domaine; les politiques interventionnistes du passé demeurent et l'on en propose continuellement de nouvelles; le trafic d'influences, la course à la rente et la corruption font parfois obstacle à la mise en oeuvre de politiques plus efficaces. Cependant, malgré ces interférences, dans les secteurs critiques de l'exportation de produits manufacturés les forces du marché s'exercent assez librement.[3] L'Indonésie a réussi à consentir à ses exportateurs l'importation de leurs intrants en franchise - intervention qui s'inscrit dans la politique de type coréen - mais n'a pas été au-delà de cette unique initiative en faveur du marché. Le tableau général fait apparaître une économie de marché imparfaite, les forces du marché ayant leur action la plus directe sur les industries d'exportation à forte intensité de main-d'oeuvre, lesquelles sont florissantes.

---

[3]A l'exception du textile et de l'habillement, pour lesquels l'Accord Multifibre oblige les pays exportateurs à allouer des quotas à leurs entreprises d'exportation.

PERFORMANCES ÉCONOMIQUES COMPARÉES, 1965-1989: ASIE ORIENTALE, ASIE DU SUD-EST, AFRIQUE

A. TAUX DE CROISSANCE: 1965-1989

Pays	Revenu par habitant	Exportations	Secteur manufacturier	Productivité totale des facteurs
Corée du Sud	7,0	22,0	16,6	4,3
Taïwan	7,3	15,5	12,0	5,3
Hong Kong	6,3	8,0	n.d.	3,9
Singapour	7,0	6,0	10,4	2,7
Indonésie	4,4	6,8	12,3	2,6
Malaisie	4,0	6,5	n.d.	1 7
Thaïlande	4,2	10,2	10,0	2,2
Afrique (subsahar.)	0,3	3,9	n.d.	-0,6
Tous pays en dével.	2,5	4,1	7,2	0,5

B. RATIOS EN POURCENTAGE DU PIB: 1989

Pays	Exportations	Exports produits primaires[a]	Secteur manufacturier	Invest. national brut[b]	Recettes publiques	Monnaie au sens large
Corée du Sud	34	2	26	28	18	41
Taïwan	59	5[c]	n.d.	23	37	147
Hong Kong	135	4	21	26	n.d.	n.d.
Singapour	191	40	26	41	28	93
Indonésie	26	18	17	23	18	42
Malaisie	74	41	n.d.	27	26	68
Thaïlande	36	17	21	25	18	65
Afrique (subsahar.)	25	22	11	18	n.d.	n.d.
Tous pays en dével.	21	10	20+	24	n.d.	n.d.

[a]Part du total des exportations [b]Moyenne 1968-88
[c]90% en 1955; 54% en 1965

Au tableau qui précède figurent les résultats, pour sept pays d'Asie, de ces trois versions de la stratégie d'industrialisation tournée vers l'extérieur. Bien que les pays d'Asie orientale aient beaucoup mieux réussi que ceux d'Asie du Sud-Est, ces sept pays ont tous réalisé une performance infiniment supérieure à la moyenne de tous les pays en développement, l'Afrique se plaçant très loin derrière. Ce qui a déterminé l'accroissement rapide des revenus (et la réduction de la pauvreté) a été le développement accéléré et soutenu des exportations, en particulier dans le secteur manufacturier, ainsi que l'amélioration de la productivité, et l'importance relative de l'épargne et de l'investissement.

Les nations africaines auraient beaucoup à gagner en s'inspirant des stratégies d'industrialisation tournées vers l'extérieur qui sont pratiquées en Asie du Sud-Est, en particulier. Il y a peu de chances que les pays africains disposent de suffisamment de moyens administratifs et de discipline pour suivre l'exemple de la Corée, et d'autre part le régime d'économie ouverte et purement basée sur le marché qui existe à Hong Kong n'est vraisemblablement pas acceptable, d'un point de vue politique, dans la plupart des pays africains - bien que la Gambie fasse peut-être exception. L'exposé ci-après décrit quelques-uns des aspects de la politique économique des pays asiatiques qui ont contribué au succès de leurs exportations.

La politique macro-économique est le fondement sur lequel se sont implantées les politiques axées sur l'exportation. Deux aspects de la gestion macro-économique ont joué un rôle capital en Asie de l'Est et du Sud-Est. Premièrement, le taux de change réel a été maintenu à un niveau qui invitait les investisseurs à prendre des risques en investissant dans des industries destinées à des marchés d'exportation nouveaux. En présence d'une inflation modérée, ceci a amené la plupart des pays d'Asie à instituer un régime de changes glissants. Deuxièmement, les déficits budgétaires et l'accroissement de la masse monétaire ont été maintenus à un niveau modéré, à la fois pour limiter l'inflation (complément indispensable à la gestion du taux de change) et pour freiner la demande globale de biens échangeables. De cette façon les économies de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ont eu pendant les années soixante-dix et quatre-vingt une bien plus grande stabilité que celles des pays d'Amérique latine et d'Afrique de l'Ouest. Lorsqu'une économie perd son équilibre interne ou externe, les mesures correctives exigées perturbent inévitablement les incitations à l'exportation, et freinent le plus souvent la diversification et la croissance des exportations.

La protection des industries naissantes a été utilisée dans tous les pays asiatiques considérés, à l'exception de Hong Kong. Les exportateurs asiatiques n'ont pas suivi les règles relatives aux industries naissantes - protection modérée et temporaire au moyen de droits de douane et non de quotas - avec toute la rigueur que recommanderaient d'ordinaire les économistes. Mais lorsque la protection était utilisée, ou bien elle s'accompagnait d'objectifs exigeants assignés aux exportations, comme en Corée, ou bien elle s'exerçait de façon à mettre à l'abri les secteurs exportateurs, par le biais de détaxes, de systèmes de zones de transformation pour l'exportation, et d'autres dispositifs dont il sera question plus loin.

L'accès privilégié aux importations était un élément important dans les régimes ayant

recours, comme en Indonésie, à des monopoles d'importation et de production en vue de promouvoir la substitution aux importations. En 1986, l'Indonésie établit au sein de son Ministère des Finances un organisme de promotion des exportations (l'EPO) qui avait deux objectifs: (1) donner aux exportateurs la possibilité d'importer librement leurs propres intrants en dépit du contrôle des importations et des monopoles qui s'y opposaient, et (2) accorder aux exportateurs des exonérations douanières ou des détaxes (voir paragraphe suivant). Ces mesures ont libéré les exportateurs des éléments dissuasifs du système économique indonésien, réputé "onéreux", et se sont avérées d'une importance capitale pour le succès du lancement des exportations. L'EPO était - chose peu ordinaire en Indonésie - administré productivement et honnêtement. Les règles de participation étaient claires et administrées équitablement, et l'accès était automatique pour les entreprises qualifiées. Il va sans dire que toute corruption au sein d'un organisme comme l'EPO sonnerait le glas de la promotion des exportations. Dans d'autres pays, comme le Kenya par exemple, les incitations fournies aux exportateurs sont tellement encombrées de formalités bureaucratiques qu'aucun investisseur n'a intérêt à solliciter les avantages en question, ceux-ci devenant sans effet. Dans des pays comme l'Indonésie, dont les possibilités de réforme administrative sont limitées, il importe d'axer les programmes avec précision sur un ou deux facteurs essentiels seulement, par exemple l'accès des exportateurs aux importations et les détaxes.

Les exonérations douanières ou les détaxes figurent couramment dans les programmes de promotion des exportations. A mesure qu'un pays accède à des tarifs douaniers plus bas et à une plus grande liberté des échanges, ces programmes deviennent moins essentiels et peuvent être éliminés. Mais lorsqu'un pays part d'une situation où les droits de douane sont élevés, les exportateurs peuvent se trouver gravement pénalisés sur les marchés mondiaux s'ils doivent soit payer des droits d'importation soit acheter à des entreprises nationales protégées. C'est pourquoi, dans bien des pays, il est nécessaire d'offrir à la fois un accès privilégié aux importations et des exonérations ou détaxes douanières.

Les zones de transformation pour l'exportation réunissent les avantages de l'accès privilégié et des exonérations douanières avec certaines installations et services, notamment eau et électricité, destinés à attirer aux industries d'exportation des investisseurs, étrangers principalement. Des dégrèvements fiscaux sont souvent offerts en même temps, mais ceci n'est pas toujours essentiel (voir plus loin). Les zones de transformation ont été utilisées en Malaisie pour attirer des sociétés d'électronique, et également en Corée, en Chine et dans bien d'autres pays. Elles constituent parfois une bonne façon de placer les exportateurs en situation isolée, leur permettant d'importer aisément tout en réduisant au minimum le risque de propagation en direction du marché intérieur protégé. Les zones de transformation pour l'exportation présentent donc un intérêt tout particulier pour les pays qui ont le moins travaillé à démanteler leur système de protection et d'intervention. La difficulté, en ce qui concerne les zones de transformation, est que la marge est très étroite entre les bénéfices nets et les coûts qu'elles représentent pour la nation. S'il n'y a aucun paiement de droits de douane ou de taxes sur les ventes, et si les entreprises obtiennent des dégrèvements fiscaux, les seuls bénéfices qui reviennent alors au pays sont (1) les devises gagnées et les salaires payés grâce à ces devises, et (2) les bénéfices encaissés par les investisseurs locaux. A ces avantages

souvent fort réduits, s'opposent les coûts que représentent pour le pays la fourniture d'infrastructures sans aucun remboursement par les entreprises, et le coût des services d'électricité et autres fournis à des tarifs subventionnés, ce qui est souvent le cas. Au cours de la bataille livrée pour attirer dans ses zones de transformation les exportateurs en quête d'un point fixe, bien souvent le pays subit une perte nette comme résultat des exportations en question. De toutes façons, à mesure que la réforme commerciale parvient à éliminer les restrictions à l'importation et à faire baisser les droits de douane, les zones de transformation deviennent moins utiles. Hong Kong et Singapour sont des villes qui ont bien des traits communs avec les zones de transformation pour l'exportation, même si aucune zone spéciale n'y n'est officiellement délimitée.

Le régime d'admission temporaire transforme en fait toute usine qui en bénéficie en une zone de transformation pour l'exportation avec importation en franchise. Les intrants importés demeurent sous douane et ne sont dédouanés qu'au moment où le produit final est exporté. Ce système supprime la nécessité d'établir une zone comportant des infrastructures. Il exige par contre la parfaite coopération des douaniers, qui doivent se présenter régulièrement à l'usine placée sous douane. Ce système a été mis à l'essai au Kenya avec un succès limité.

La réforme des services douaniers est parfois une démarche indispensable à l'efficacité des dispositifs de promotion des exportations, quels qu'ils soient. Si les douaniers sont corrompus ou font de l'obstruction, ils peuvent faire échec aux bonnes intentions représentées par un organisme de promotion ou par une zone de transformation pour l'exportation. L'Indonésie avait procédé, avant la réforme des exportations, à une réforme douanière draconienne: le Président avait déclaré en 1985 que la firme suisse SGS prenait immédiatement en mains l'inspection et la vérification des importations, ainsi que le calcul des droits de douane; les importateurs devraient payer les droits à leur banque, laquelle remettrait à la douane un document certifiant le paiement. En fait, les douaniers ne conservaient que leurs fonctions les plus élémentaires. Les délais de dédouanement au port furent réduits de façon spectaculaire, les importations arrivèrent en masse, et les recettes s'élevèrent. C'est sur la base de ce système douanier réformé - qui pour l'essentiel est encore en place - que les réformes de l'organisme de promotion des exportations ont pu stimuler les exportations. Lorsque l'on a tenté des réformes plus graduelles, basées sur l'organisation douanière existante, les résultats ont été moins encourageants.

Les terrains à usage industriel ressemblent à des zones de transformation pour l'exportation, mais sans les privilèges de libre échange. Le système permet d'installer en un lieu unique des infrastructures bien adaptées, ce qui peut notamment être fort utile dans les pays où ces infrastructures n'existent pas en abondance. L'existence de terrains à usage industriel peut éliminer certains problèmes liés aux achats de terrains, aux permis à obtenir, et à d'autres complications bureaucratiques faisant obstacle à la réalisation des investissements. Cependant, lorsque les pouvoirs publics établissent un terrain à usage industriel, ils courent le risque que les entreprises n'aient pas le désir de s'y installer. En outre, si les services de distribution d'eau, d'électricité et autres fournis par les pouvoirs publics ne sont pas payés à

plein tarif par les entreprises bénéficiaires, le pays subit parfois une perte nette. Le système des terrains à usage industriel a été largement utilisé en Asie et ailleurs. L'Indonésie encourage leur établissement par des sociétés privées plutôt que par des sociétés d'Etat.

Les crédits ciblés et subventionnés ont été utilisés avec succès au Japon et en Corée pour la promotion de l'industrialisation tournée vers l'extérieur. En fait, les crédits ciblés ont été privilégiés par les pouvoirs publics japonais, et certains économistes d'autres pays les considèrent également comme un élément primordial de politique industrielle. L'Indonésie, par contre, a renoncé à la pratique du crédit subventionné. Les crédits ciblés présentent un certain danger du fait qu'ils deviennent facilement un moyen d'aider des protégés politiques et des entreprises improductives, à moins que les banquiers et les pouvoirs publics ne pratiquent une discipline semblable à celle dont les gouvernements japonais et coréens ont fait preuve. En outre, il est peu évident que les banquiers et les fonctionnaires puissent prédire mieux que les industriels quels lancements d'entreprises seront rentables. Les crédit subventionnés contrecarrent le développement d'un système financier compétitif et déréglementé qui puisse diriger l'épargne vers l'investissement à des prix dictés par le marché. L'Indonésie a constaté que les avantages d'un système financier productif l'emportent sur ceux du crédit subventionné. En fait, ce pays a même mis en oeuvre un excellent programme de petits prêts consentis aux commerçants et producteurs ruraux à des taux d'intérêt commerciaux, les fonds provenant de l'épargne des ménages ruraux mobilisée grâce à des taux d'intérêt rémunérateurs.

Les périodes de dégrèvement fiscal sont fréquemment utilisées en Asie pour la promotion de l'investissement. La Malaisie possède depuis longtemps un système de dégrèvements, et la plupart des pays ont utilisé cette formule à une certaine époque. Selon certains points de vue, dans le cadre d'une compétition mondiale où les investisseurs ont accès à un grand nombre de pays, tout Etat désirant attirer des investissements doit obligatoirement offrir des périodes de dégrèvement fiscal. Mais les dégrèvements peuvent représenter un coût considérable. Or les résultats d'enquêtes effectuées auprès des sociétés multinationales indiquent régulièrement que les dégrèvements fiscaux figurent tout en bas de la liste des facteurs considérés pour les décisions d'investissement. Les facteurs de décision qui sont de loin les plus importants sont les suivants: possibilité de lancer une opération rentable, emplacement favorable, gouvernement stable, traitement équitable et transparent accordé aux investisseurs, et diverses considérations stratégiques. En outre, lorsqu'aucune entente fiscale n'existe entre deux pays, il arrive que le gouvernement du pays d'accueil n'encaisse les taxes que pour les restituer plus tard au pays d'origine de l'investisseur. Ainsi bien des dégrèvements sont superflus, et constituent simplement une perte de recettes sur des investissements qui se feraient de toutes façons. Il est donc plus productif d'établir un climat sain pour les investissements grâce à un régime économique ouvert et déréglementé, et de réduire les impôts sur les bénéfices de façon qu'ils n'entravent pas la compétition. C'est ce qu'a fait l'Indonésie, laquelle a d'autre part renoncé aux périodes de dégrèvement fiscal. Le résultat a été, au cours des six années passées, une montée en flèche des investissements qui a dépassé toutes prévisions, en dépit du fait que la Malaisie et d'autres pays voisins concurrents continuent à offrir des dégrèvements fiscaux.

APPLICATIONS À LA GAMBIE

Le destin de la Gambie est lié à ses dimensions. Avec une population inférieure à un million d'habitants, la Gambie ne peut compter sur le marché national, et pas davantage, donc, sur la substitution aux importations, pour la conduire à l'industrialisation. Par ailleurs, la Gambie est pauvre, son revenu par habitant étant à peine au-dessus de 300 dollars. Mais même un pays comme Brunei, avec un revenu moyen 50 fois plus élevé que celui de la Gambie, est trop petit pour fonder son développement sur la substitution aux importations. Il y aura bien quelques industries dotées d'une "protection naturelle", dont les matières premières d'origine locale seraient trop coûteuses à importer, et qui pourraient exploiter rentablement le marché national; tel semble être le cas des carreaux de céramique. Mais il s'agira là d'exceptions, même lorsque les revenus s'élèveront. Il est certain que la Gambie (pas plus que Brunei) ne saurait suivre l'exemple de la Corée et utiliser un marché national protégé comme incitation à fabriquer pour l'exportation, car les avantages à retirer par les industriels sur le marché national seraient trop minces.

La Gambie a déjà porté son choix sur la seule solution possible: devenir une économie ouverte, qui produise pour l'exportation et qui d'autre part réexporte des marchandises vers les pays voisins. En 1990/91 la valeur brute de toutes les exportations représentait 37% du produit intérieur brut; les réexportations se montaient à elles seules à 31% du PIB. La valeur ajoutée directement par l'ensemble des activités d'exportation pourrait aller représenter jusqu'à 18% du PIB. Une grande partie des exportations exploitent actuellement - et continueront vraisemblablement d'exploiter - les ressources naturelles du pays, en particulier les produits agricoles et le tourisme. Il est donc à prévoir que l'industrialisation à partir des ressources naturelles jouera un rôle important dans le développement du pays. Quoi qu'il en soit, la Gambie devra également envisager des moyens de promouvoir certaines activités manufacturières orientées vers l'extérieur.

Une fois accepté le rôle de petite économie ouverte, quels sont les objectifs et les programmes de politique économique qui conviennent à la Gambie? Quels sont les produits pour lesquels ce pays à des chances de posséder un avantage comparatif? Quelle politique macro-économique peut convenir à une économie ouverte de très petites dimensions? Comment l'orientation vers l'exportation affectera-t-elle la politique douanière et fiscale? Les terrains à usage industriel, voire une zone franche, y ont-ils leur place? Quels sont les besoins d'infrastructure d'une économie de transit? La Gambie devrait-elle s'efforcer d'attirer des investisseurs étrangers, et comment pourrait-elle le faire? Chacune de ces questions sera étudiée aux pages qui suivent.

Il convient toutefois d'annoncer à l'avance qu'il n'existe pas de modèle sur mesure pour la Gambie, pays à peu près unique en son genre. Certains des enseignements tirés des pays asiatiques peuvent être appliqués à la Gambie. Mais toutes les économies de cette région, y compris celles des cités-Etats de Hong Kong et de Singapour, ont une superficie d'au moins 100 fois celle de la Gambie. Un grand nombre des politiques adoptées avec

succès par ces pays ne supporteraient pas une semblable réduction d'échelle. Quant à Hong Kong et à Singapour, ces deux pays avaient entrepris l'accélération de leur croissance à un stade de leur développement bien plus avancé. Les Etats ressemblant davantage à la Gambie du point de vue de la taille et du revenu sont soit de petites îles n'ayant pas le potentiel de la Gambie pour le commerce de transit, soit des pays plus comparables comme le Togo, la Guyane ou le Belize, dont le développement n'a eu aucun résultat remarquable. Il conviendrait néanmoins de faire un effort pour découvrir comment s'industrialisent ces derniers pays.

Il convient enfin de préciser l'acception du terme "industrialisation", qui est ici utilisé dans un sens très large. En général, lorsqu'on parle d'industrialisation, on pense au développement du secteur manufacturier: tout d'abord industries légères de fabrication de biens de consommation, puis industries lourdes produisant des biens intermédiaires. Dans le présent contexte, par contre, le terme désigne le développement et la modernisation de toutes activités économiques, industrielles ou non, et notamment des activités du secteur primaire (agriculture et pêche) et du secteur tertiaire (tourisme et finances). D'une façon générale, le développement ne devrait pas viser l'objectif limité de l'expansion du secteur manufacturier, mais plutôt la modernisation et l'accroissement de la productivité de toutes activités économiques, destinés à améliorer le bien-être de la population du pays. C'est dans ce sens que nous parlerons ici de l'industrialisation de la Gambie.

Avantage comparatif

L'avantage comparatif est une expression employée par les économistes pour définir la compétitivité des produits d'un pays sur les marchés mondiaux. Cette notion est liée à celle des coûts *relatifs*: parmi un éventail de produits qui pourraient être exportés, quels sont ceux que la Gambie peut produire moyennant un coût peu élevé par rapport à celui des autres pays. Tout pays, quelle que soit la médiocrité de ses ressources, possède un avantage comparatif dans quelque secteur, autrement dit est en mesure d'exporter quelque chose.

Six facteurs déterminent l'avantage comparatif de la Gambie: dimensions du pays, terres, eau, climat, situation géographique, faible coût de la main-d'oeuvre. En cela, la Gambie ne se distingue guère de bien d'autres pays en voie de développement. En Gambie, ces facteurs ont abouti à trois catégories d'exportations: (1) exportations de produits primaires, en particulier arachides, produits de l'horticulture, poisson, tourisme; (2) réexportation et autres activités commerciales de transit; (3) produits manufacturés de fabrication simple, à forte intensité de main-d'oeuvre.

Arachides: la culture et la transformation de l'arachide sont des activités anciennes, qui sont peut-être en déclin. Les nouveaux propriétaires du GPMB, organisme national gambien de commercialisation, utiliseront peut-être cet organisme pour procéder à une diversification, passant éventuellement de l'arachide à la graine de sésame ou à d'autres produits agricoles. Pour accomplir la restructuration nécessaire dans ce secteur de petites exploitations, le GPMB

sous sa nouvelle forme devra vraisemblablement prendre une part plus active pour aider les cultivateurs à s'adapter aux cultures, aux techniques et aux intrants nouveaux. Ceci pourrait contribuer de façon intéressante à la renaissance des petites exploitations agricoles travaillant pour l'exportation, avec des effets positifs sur l'emploi rural et sur la distribution des revenus.

Horticulture: favorisée par le climat, l'abondance d'eau, et le faible coût de la main-d'oeuvre, cette activité semble très dynamique. La Gambie offre d'excellentes conditions pour la culture, la main-d'oeuvre est abondante, le pays est proche des marchés européens, et les investisseurs semblent disposés à favoriser l'expansion. Dans ce secteur la concurrence sera toujours très forte, mais d'autre part la production gambienne sera toujours très réduite, et grâce à son faible coût devrait être en mesure de pénétrer les marchés.

Pêche: la pêche, y compris la pêche et l'élevage de la crevette, a également suscité un certain intérêt et semble avoir un potentiel. La demande de produits de la pêche devrait, de même que celle des produits de l'horticulture, s'accroître au moins aussi vite que les revenus des pays industrialisés. De même que pour l'horticulture, la Gambie devrait être en mesure de maintenir une position favorable sur les marchés du nord.

Tourisme: le tourisme, favorisé par le climat et la situation géographique, est une activité comparable à l'exportation de produits primaires. Le nombre de touristes visitant la Gambie, rapporté au nombre d'habitants, est déjà environ la moitié de celui des touristes se rendant au Kenya, pays bien plus avancé dans ce domaine. Le Kenya possède des pôles d'attraction touristique hors de pair, et une infrastructure bien développée à laquelle la Gambie ne saurait guère se mesurer. Cependant le développement permettra à la Gambie d'améliorer ses structures d'accueil, et la stabilité politique du pays représente un avantage important pour le tourisme.

Pétrole: ceci doit être mentionné, ne serait-ce que parce que des pourparlers sont en cours avec une grosse société pétrolière pour des travaux de prospection offshore. La découverte d'un gisement de pétrole exportable serait une aubaine pour la Gambie, mais bien d'autres petits pays se sont aperçus que les exportations pétrolières n'apportaient pas que des avantages. Il serait prématuré de s'interroger sur la politique à adopter pour l'exploitation de gisements pétroliers, mais si l'on en arrivait là il conviendrait que les dirigeants du pays étudient le contraste instructif entre l'approche du Nigeria et celle de l'Indonésie.

Voilà donc une liste d'exportations de produits primaires qui se présente assez bien pour un pays de cette taille. L'expérience de la Malaisie, de la Thaïlande, de l'Indonésie et du Kenya indique que la Gambie devrait investir activement dans ces secteurs primaires, ainsi que dans les activités de transformation, manutention, transport et commercialisation qui s'y rattachent. Heureusement il semble qu'une grande partie des investissements pourrait provenir d'entreprises privées, tandis que l'Etat se préoccuperait davantage des infrastructures de base.

Réexportation, transport et autres activités de transit: ces activités sont bien placées pour réussir en Gambie du fait de la taille du pays, de sa situation géographique, du faible

coût de sa main-d'oeuvre, et des politiques protectrices de ses voisins. Cependant une grande partie de ce commerce est susceptible d'être affectée négativement par les réformes qui, vivement recommandées aux pays voisins, pourraient être mises en oeuvre dans un avenir peu éloigné - déréglementation de la politique commerciale, réforme douanière, réforme du taux de change. Une partie du commerce de réexportation pourrait survivre à une telle libéralisation, à condition que les coûts d'expédition par le port de Banjul demeurent compétitifs, que les moyens de transport gambiens fonctionnent bien, et que les populations des pays voisins voient leurs revenus s'élever. Il pourrait en outre exister un potentiel pour un développement complémentaire des transports routiers et fluviaux, ainsi que d'autres activités liées au commerce de transit.

Quoi qu'il en soit, même si le commerce de réexportation demeure intéressant dans le court terme, ce secteur n'offre pas une base assez solide pour l'établissement d'une politique nationale de développement. Les risques posés par les changements à venir sont d'autant plus redoutables dans ce domaine que les informations manquent sur les coûts et autres conditions de cette sorte de commerce. Les commerçants (et industriels) locaux vendent sur place à des commerçants venus de pays importateurs, et qui éventuellement travaillent en contrebande. Les fournisseurs locaux ne s'en plaignent pas, et évitent sagement de trop s'informer sur la nature des échanges. Cependant, dans l'ignorance de la situation du marché il est difficile de formuler une politique relative au commerce de réexportation.

Industrie légère: grâce à une situation géographique favorable et au faible coût de la main-d'oeuvre, certaines industries légères ont commencé à se lancer en Gambie - transformation des arachides, pâtisserie et confiserie, bière et boissons non alcooliques, savon, vaseline, habillement, sandales en plastique, clous, brouettes, carreaux de céramique, châssis de fenêtres, imprimerie. (Il semble toutefois que les coûts de fabrication, pour deux ou trois de ces industries, soient très élevés par rapport aux normes internationales.) Des investissements ont été proposés pour la fabrication de feuilles de plastique et de carton. A la différence de l'horticulture, de la pêche et du tourisme, l'industrie légère ne semble cependant pas à la veille d'une expansion considérable.

Le développement du secteur manufacturier pourrait se produire de deux façons. Premièrement, l'industrie légère pourrait remplacer une partie du commerce de transit, comme cela s'est déjà produit pour la confiserie et les sandales. En Gambie, cette sorte d'industrialisation pourrait être appelée substitution aux exportations par analogie avec la substitution aux importations, puisque les exportations de produits manufacturés remplacent les réexportations. Il faudra bien entendu démontrer que les produits assemblés ou manufacturés en Gambie présentent un réel avantage de coût par rapport aux réexportations, et qu'il ne s'agit pas simplement de tirer profit d'une anomalie des tarifs douaniers. En outre le succès du pays en matière de substitution aux exportations sera sans doute fortement lié à l'éventuelle application des accords de la CEDEAO, dont la négociation devrait être un aspect important de la politique industrielle du pays. Deuxièmement, il se pourrait que des investisseurs étrangers s'intéressent à la Gambie comme plateforme d'exportation pour le textile, l'habillement, et pour d'autres produits peu élaborés du secteur manufacturier, du fait de la

situation géographique du pays, de son accès préférentiel au marché européen, et du faible coût de sa main-d'oeuvre. Selon toute probabilité, les investisseurs en question proviendraient d'Asie orientale.

Industrie lourde: elle ne semble avoir aucune chance en Gambie, le pays n'ayant pas de ressources minières et n'étant pas assez proche de gros marchés industriels. La seule possibilité serait d'accueillir des industries polluantes sans leur imposer des coûts de réduction de la pollution. Il n'est toutefois pas certain que ceci constituerait une incitation suffisante, et il n'est pas évident non plus que la nation y gagnerait assez pour justifier les coûts occasionnés par la pollution. Si les eaux souterraines et les voies d'eau se trouvaient contaminées par des industries de cette sorte, d'autres activités d'avenir comme l'horticulture, la pêche et le tourisme pourraient être compromises.

Centre international de services. Banjul pourrait-il devenir un centre régional accueillant des banques "offshore", un paradis fiscal servant de siège officiel à des sociétés internationales, et un centre d'opérations électroniques, communications et publications? Ceci semble une perspective fort lointaine. Les places qui jouent un tel rôle - Hong Kong, Singapour, Bahamas, Luxembourg - sont mieux situées et beaucoup mieux équipées. Une solution de cette sorte nécessiterait des investissements massifs pour l'établissement d'infrastructures de toutes sortes, la construction de bâtiments, une amélioration considérable des services de transport aérien et de l'accès à la presse internationale, la création d'installations modernes de communication, l'amélioration de la formation des travailleurs, bref une transformation radicale de Banjul qui deviendrait une grande ville moderne. L'une des incitations offertes devrait être une taxation extrêmement faible des bénéfices des sociétés, ainsi que des revenus de leur personnel étranger, ce qui rendrait bien difficile de récupérer directement les sommes énormes investies dans un développement de cette sorte.

Il semble bien, par conséquent, que le potentiel d'industrialisation de la Gambie soit lié aux exportations de produits de l'agriculture et de la pêche, au tourisme, et aux industries légères produisant pour l'exportation. Nous étudierons aux pages suivantes quelles options de politique économique pourraient être modelées sur les exemples de pays asiatiques et autres, en vue d'améliorer les chances de succès du développement de ces catégories d'activités.

Politique macro-économique

La Gambie a déjà assimilé le principal enseignement qui se dégage des expériences asiatiques en ce qui concerne le développement à base d'exportation - l'importance d'une solide gestion macro-économique. Le dalasi est convertible, et aucune restriction n'est imposée aux flux de capitaux. De même que l'Indonésie, la Gambie s'est donc imposé la discipline nécessaire à la protection de ses réserves, d'une part en évitant les déficits budgétaires trop lourds et la croissance accélérée de la masse monétaire, et d'autre part en continuant à laisser son taux de change s'ajuster par rapport aux monnaies de ses principaux partenaires commerciaux, selon la nécessité, pour parer à l'inflation. Ceci est la seule ligne de conduite qui convienne pour une

petite économie ouverte, et même à vrai dire pour des économies bien plus vastes que celle de la Gambie.

Il importera surtout, désormais, de veiller en permanence à ce que les fluctuations massives des gains à l'exportation soient compensées par des mesures appropriées en matière de politique monétaire, budgétaire et de taux de change. L'économie du pays étant extrêmement ouverte aux échanges, la situation des pays voisins et des marchés d'exportation plus éloignés se transmettra rapidement à la Gambie. Les changements qui surviendront exigeront parfois une grande rapidité de décision pour rectifier la politique du pays, tout en restant dans le cadre général établi. Ceux qui investissent dans les activités d'exportation seront sensibles à ces rectifications, car les éléments déstabilisants d'une politique macro-économique constituent une menace pour la viabilité de leurs activités. En outre, si les recettes pétrolières entrent en jeu, la gestion macro-économique aura à lutter contre la "Dutch disease".

Recettes publiques et exportations

Les recettes fiscales étaient en 1990/91 de 21% du PIB. Bien que ce pourcentage soit plus élevé que celui de certains pays d'Asie et d'Afrique, il n'est pas excessif par rapport aux normes mondiales. Etant donné les besoins de financement qui existent pour le développement de la Gambie, il ne sera sans doute guère possible de réduire les recettes fiscales.

Une grande partie de ces recettes provient des taxes sur les activités commerciales. En 1990/91, près de la moitié des recettes fiscales étaient dues uniquement aux droits et taxes d'importation, et 28% encore provenaient de la taxe sur les ventes, en grande partie perçue sur des marchandises importées. Donc les taxes sur les activités commerciales représentaient peut-être, au total, jusqu'à deux tiers des recettes de l'Etat. Etant donné qu'en 1990/91 38% des marchandises importées ont été réexportées, une proportion considérable des taxes sur les activités commerciales est en fait une charge grevant les exportations.

Ces observations semblent indiquer que les exportations devront probablement être assujetties à une certaine fiscalité directe, qu'il s'agisse de droits de douane et de taxes sur les ventes d'intrants importés, ou bien d'une taxe sur les ventes de produits exportés. Ceci est contraire à la pratique habituelle des autres pays, qui s'efforcent de réduire le plus possible la charge fiscale des exportateurs. Comme on l'a vu plus haut, les exonérations douanières et les détaxes sont une pratique courante. Les pays qui ont un régime de taxe à la valeur ajoutée accordent le plus souvent une exonération aux exportateurs, et leur remboursent les taxes versées sur les intrants. Dans certains pays, comme la Colombie par exemple, des subventions à l'exportation sont accordées sous forme de bons qui peuvent être appliqués au paiement des taxes sur les bénéfices. Pour remplacer les recettes ainsi perdues, l'Etat perçoit des impôts accrus sur les revenus, les bénéfices, la propriété, et les importations non destinées aux entreprises exportatrices.

La Gambie n'a pas une économie suffisamment développée pour pouvoir facilement remplacer les taxes commerciales par des impôts sur les revenus, les ventes, la propriété ou par d'autres taxations, mais une telle formule devrait pouvoir s'appliquer peu à peu. Pendant environ une dizaine d'années encore, les exportateurs et les réexportateurs devront probablement subir un certaine charge fiscale portant directement sur leurs activités commerciales. Cette réalité limite sérieusement le rôle de la politique fiscale dans la promotion de l'industrialisation, comme on le verra aux deux sections suivantes.

La Gambie transformée en entreprise d'exportation

Ceci nous amène à une autre conclusion: la solution d'avenir semble être pour la Gambie, comme elle l'a été pour Hong Kong et Singapour - sans oublier la Corée et Taïwan - que le pays tout entier devienne une entreprise d'exportation. Tous les aspects de l'économie gambienne auront une incidence directe sur la capacité d'exportation du pays. Même dans les secteurs n'ayant aucun contact avec les marchés d'exportation, comme la distribution de l'électricité et autres services publics, les transports à l'intérieur du pays, la comptabilité, la santé et l'éducation, il importera de fournir des services de qualité de façon économique, car au cas contraire le coût élevé de ces services se répercutera sur le coût de la production destinée à l'exportation. Ceci est vrai dans une certaine mesure pour toutes les économies, mais l'est plus encore pour celles qui sont de très petites dimensions et qui sont orientées vers l'exportation. Il ne sera pas possible d'isoler et de tolérer, comme dans des pays plus vastes (Thaïlande, Indonésie, Inde ou Brésil), des secteurs improductifs et basés sur la poursuite de la rente. En Gambie, de même qu'à Hong Kong ou à Singapour, la coexistence sera impossible entre des entreprises improductives de substitution aux importations et un secteur d'exportation florissant.

Cette observation s'applique en particulier aux opérations du secteur public. Le coût des services de l'Etat est supporté par les producteurs et par toutes les personnes dont les revenus sont taxés. Or en Gambie les exportateurs sont eux aussi taxés. Par suite le coût du manque d'efficacité et de productivité des services publics, ou de la corruption qui y règne, affectera directement la capacité du pays d'exporter et donc de s'industrialiser. Pour que la Gambie puisse réussir comme entreprise d'exportation, son gouvernement va se trouver dans l'obligation de fournir à un coût économique les services nécessaires. Dans ce sens, la structure et le volume de l'administration publique, ainsi que de son budget, deviennent des questions de politique industrielle et de politique d'exportation. Et à cet égard, les pays d'Asie orientale pourront servir de modèle, même s'il peut sembler difficile d'atteindre leurs normes, parmi les plus élevées du monde.

Taxation des activités commerciales

La structure actuelle de la fiscalité commerciale en Gambie semble être similaire à celle de nombreux pays en voie de développement. Les tarifs douaniers les plus élevés s'appliquent aux biens de consommation, et ceux qui portent sur les biens intermédiaires et les matières

premières sont les plus bas. Les produits importés pour réexportation ne paient que des droits de douane modérés, qui peuvent être réduits si la situation concurrentielle du marché l'exige, comme dans le cas du riz.[4] Des taxes sur les ventes sont perçues sur toutes marchandises importées et sur la valeur de la production à la sortie de l'usine (après déduction de la taxe sur les ventes payée sur les intrants importés), bien que de toute évidence la taxation ne s'applique pas aux marchandises exportée. Les entreprises nouvelles peuvent obtenir un certificat de développement qui les exonère de droits de douane (mais non des taxes sur les ventes) pour une période déterminée en ce qui concerne les biens d'équipement et les intrants; certaines entreprises obtiennent d'autre part que les droits de douane soient augmentés pour les produits importés faisant concurrence à leur production. Toutefois les industriels n'obtiennent pas tous une protection aussi favorable, et certaines entreprises se mettent à produire sans savoir avec certitude si elles obtiendront un certificat et dans quelles conditions.

Une telle structure fiscale est-elle appropriée pour la Gambie? L'un des buts de la politique fiscale est la maximisation des recettes fournies par la taxation des activités commerciales. Ceci exigerait une structure fiscale différenciée (*taxation optimale*) prévoyant les taux d'imposition les plus élevés pour les marchandises dont la demande a l'élasticité-prix la plus faible. C'est sans doute sur un raisonnement de cette sorte qu'était basée la décision de réduire les droits sur le riz réexporté tout en maintenant des droits élevés sur d'autres produits d'importation réexportés. Cependant, de l'avis général des économistes, les services gouvernementaux ne possèdent ni les informations ni les moyens d'action nécessaires pour ajuster la taxation en fonction des élasticités-prix. De surcroît, les structures fiscales différenciées créent des complications administratives et invitent à la corruption.

Un deuxième objectif de la politique fiscale est l'encouragement de l'investissement dans des industries nouvelles. Sous les régimes de substitution aux importations, dont on a parlé plus haut, ce critère a abouti à des barèmes douaniers dégressifs, plus ou moins semblables à ceux de la Gambie d'aujourd'hui, avec des droits élevés pour les produits finis, des droits modérés pour les biens intermédiaires, et des droits faibles ou nuls pour les intrants non compétitifs et les matières premières. Cette approche a eu pour conséquence une structure d'incitations (*protection effective*) marquée par la confusion, qui à la longue a découragé l'investissement, résultat contraire à ce que l'on recherchait.

Une stratégie d'industrialisation tournée vers l'extérieur exige un système uniforme d'incitations pour tous les secteurs, de sorte que les investissements nouveaux puissent se diriger vers les activités les plus productives, comme le déterminent les forces du marché. Dans cet esprit, les économistes recommandent normalement une politique de tarifs douaniers uniformes, de façon que les taux de protection effective soient les mêmes pour toutes les

---

[4]La comptabilité nationale indique que, pour l'ensemble des réexportations, l'écart entre le coût CAF des produits importés et la valeur FOB des produits réexportés est égal à 60% du coût CAF des produits importés. Entrent dans cette marge des droits de douane et des taxes sur les ventes qui représentent environ 25% de la valeur CAF d'importation des produits réexportés.

catégories d'activités. Les tarifs uniformes présentent en outre l'avantage d'être faciles à administrer et à appliquer, ce qui réduit les chances de corruption. Dans les pays d'Asie orientale, il est vrai, il n'y avait pas de tarifs douaniers uniformes, mais dans l'ensemble les systèmes complexes de subvention et taxation en vigueur dans ces pays aboutissaient à des incitations relativement uniformes pour les divers secteurs, avec au maximum une légère marge en faveur des entreprises d'exportation. Dans bien des pays en voie de développement, et notamment en Indonésie, la réforme douanière semble se diriger vers une plus grande uniformisation des taux; le Chili a adopté au cours des années soixante-dix un taux uniforme de 10%.

Au cours de ces dernières années, les réformes fiscales entreprises en Gambie ont tendu à réduire tous les droits de douane, ce qui a fait avancer le système en direction d'une uniformité accrue. Jusqu'où devrait aller cette évolution? Si les recettes de droits d'importation ne peuvent être facilement remplacées par d'autres taxations dans le court terme, la réforme douanière se trouve alors bloquée par la nécessité de maintenir le niveau actuel des recettes. Selon une estimation récente, faite en tenant compte de la variation des élasticités-prix de la demande, un tarif uniforme sans exemptions devrait se situer dans une fourchette de 12% à 15% pour permettre de maintenir le niveau des recettes douanières.[5] En admettant que la taxe de 10% sur les ventes soit maintenue, la taxation indirecte des importations se situerait alors entre 22% et 25%. Ceci correspond en gros à la taxation moyenne subie en 1990/91 par les importations de produits à réexporter.

Contrairement à ce que l'on croit généralement, un tarif douanier uniforme fournit une certaine protection aux industries nationales. Supposons que les importateurs et les industriels du pays paient les uns et les autres 15% de droit d'importation et 10% de taxe sur les ventes pour leurs importations, et que les industriels paient 10% de taxe sur les ventes pour leur production, avec déduction de la taxe sur les ventes payée pour leurs importations. Dans ce cas, l'industriel local bénéficie d'une protection effective de 15% sur la valeur ajoutée dans le pays. Cette protection est due au fait que l'industriel ne paie le droit de 15% que sur ses intrants, tandis que l'importateur paie 15% de la valeur totale du produit fini, qui est censée être plus élevée.[6] Une protection de 15% n'est pas considérable, rapportée aux normes de la plupart des pays et de la plupart des investisseurs. Elle permet cependant à toute entreprise locale d'affronter la concurrence sur les marchés mondiaux, condition indispensable pour de petites économies ouvertes, et en particulier pour des économies de transit comme celle de la Gambie.

La Gambie devrait-elle offrir une protection effective supérieure à 15% en vue de

---

[5]Clive Gray, Malcolm McPherson, James Owens et Clifford Zinnes, *Taxes and Private Sector Activity in The Gambia*, version préliminaire, Harvard Institute for International Development, février 1992.

[6]Le calcul est le suivant, selon la formule qui figure à la note 2: ERP = [15% - a(15%)]/[1-a] = 15%.

promouvoir l'industrialisation? Il existe deux arguments en faveur d'une telle action. Le premier est l'argument des industries naissantes cité plus haut, selon lequel les entreprises ont parfois besoin d'une protection temporaire durant une période de rodage. Le système gambien de certificats de développement est destiné à fournir précisément cette sorte de protection temporaire.[7] Si un certificat exonère une entreprise d'un droit de 15% pour une période de trois à cinq ans par exemple, on peut dire que pendant ce temps l'entreprise bénéficie d'une protection sur la valeur ajoutée (protection effective) qui peut aller de 40% à plus de 100%, selon la part de valeur ajoutée comprise dans la valeur totale.[8]

Le deuxième argument en faveur d'une protection plus forte est lié au problème du dumping. Les industriels, en particulier ceux qui affrontent la concurrence de produits d'importation réexportés sur les marchés voisins, se plaignent que les produits d'importation concurrents sont vendus à des prix très inférieurs au coût de production dans des pays comme la Chine, le Brésil, et les pays d'Europe orientale. Cet argument est fréquemment utilisé dans le monde entier pour justifier la protection permanente. En réalité, lorsque le dumping est invoqué, il convient tout d'abord de vérifier s'il est exact que les marchandises sont vendues à l'étranger à des prix inférieurs à ceux du marché national. Si l'accusation est justifiée, le remède qui convient est alors l'usage d'un droit de douane compensatoire qui est appliqué aux exportations du pays en question pendant une certaine période, jusqu'à ce que le dumping prenne fin. Il peut toutefois être difficile pour un petit pays d'effectuer les enquêtes nécessaires.

Si l'on estime que les entreprises naissantes ont besoin d'une protection plus forte que celle provenant des exonérations douanières, ou bien que la Gambie n'a pas les moyens d'entreprendre l'action anti-dumping qui convient, une protection supplémentaire pourra alors être fournie par le biais d'une surtaxe douanière temporaire qui augmente légèrement les droits sur les produits importés concurrents, pendant une période limitée. Par exemple, une surtaxe augmentant de 10 points de pourcentage le taux uniforme des droits de douane pourrait être imposée aux produits concurrents d'une entreprise nouvelle, ce qui aboutirait à un total de 25% de droits de douane, et ce pour 3 à 5 ans peut-être; le taux de la surtaxe pourrait s'abaisser automatiquement pendant les deux dernières années de surtaxe. Ceci se traduirait par un taux de protection effective de 62,5% pour une entreprise produisant une valeur ajoutée de 40%, qui d'autre part ne paierait pas de droits sur ses intrants importés.[9] Mais

---

[7]Malheureusement, l'administration des certificats de développement ne s'est pas toujours conformée à cet idéal. Dans un cas au moins, un certificat a été accordé pour protéger une entreprise extrêmement peu productive pendant une période beaucoup plus longue.

[8]Si la valeur ajoutée représente 40% du coût CAF des produits d'importation concurrents, le calcul est le suivant: ERP = [15% - 0%]/0,40 = 37,5%.

[9]Le calcul est le suivant: [(15% + 10%) - 0%]/0,4 = 62,5%.

l'entreprise saurait à l'avance que le jour viendrait où elle devrait affronter la concurrence avec la seule protection du tarif douanier uniforme.

Qui donc devrait bénéficier de cette protection? En principe, la protection temporaire supplémentaire devrait être uniquement destinée aux entreprises incapables d'affronter la concurrence des importations dans le court terme, mais qui sont censées y parvenir au bout de quelques années. Selon les principes de la stratégie d'industrialisation tournée vers l'extérieur, les incitations fiscales devraient s'adresser de préférence aux entreprises orientées vers l'exportation plutôt qu'à celles travaillant pour la substitution aux importations. En pratique, toutefois, les incitations liées à la fiscalité commerciale ont toutes chances d'être offertes à la plupart des entreprises nouvelles, voire à toutes. Ceci ne constitue pas un problème grave dans le cas - et dans le cas seulement - où la protection "temporaire" est réellement temporaire, et où le certificat de développement expire normalement au bout de 3 à 5 ans. Il ne devrait y avoir aucune exception à cette règle. Si l'on permet à des entreprises improductives de survivre indéfiniment à la faveur d'une protection renforcée, la Gambie aura des difficultés à réussir comme entreprise d'exportation.

Si la Gambie désire s'industrialiser en développant ses exportations, on peut se demander ce que vient faire ici la protection, étant donné qu'il est impossible de "protéger" les exportateurs qui doivent vendre leurs produits au cours mondial. Il faut bien admettre, tout d'abord, qu'en Gambie les exportateurs paieront pour le moins une taxe sur les ventes, et peut-être également des droits de douane sur leurs importations. Il se peut donc qu'à titre temporaire, certaines exonérations fiscales soient nécessaires dans le cas d'entreprises naissantes, même si les exportateurs sont censés payer plus tard les taxes en question.

Deuxièmement, en Gambie les exportateurs se trouvent dans une situation inhabituelle: ils sont en concurrence avec des commerçants de leur propre pays sur les marchés de réexportation. Il est manifestement avantageux pour la Gambie de substituer des exportations de produits manufacturés au transbordement de produits importés, si elle peut le faire sans subir des coûts élevés au point de perdre le marché d'exportation. Dans le cas d'entreprises industrielles naissantes qui ne peuvent affronter la concurrence tant qu'elles n'ont pas acquis une certaine expérience, la protection temporaire contre les réexportateurs peut se justifier. Le degré de protection est toutefois subordonné à un contrainte importante: si le fabricant local ne peut vendre avec profit au prix offert aux commerçants qui réexportent, la Gambie risquera, en protégeant ses entreprises nouvelles, de perdre totalement le marché.

Le degré et l'étendue de la protection sont également limités par la question des recettes à assurer à l'Etat. La protection exige une combinaison particulière d'interventions fiscales: réduction des droits de douane et des taxes sur les ventes pour les intrants importés, augmentation des droits payés par les produits d'importation concurrents, et exonération de taxe sur les ventes pour la production des entreprises. Si la stratégie de protection réussit, les recettes fiscales s'abaisseront obligatoirement, car les importations, plus fortement taxées, diminueront tandis que s'accroîtra la production nationale, moins fortement taxée. Une partie des recettes perdues pourrait être compensée par des impôts sur les bénéfices des entreprises

protégées et sur les revenus de leurs employés, mais bien entendu ceci augmenterait aussi les charges supportées par ces entreprises.

En ce qui concerne la fiscalité commerciale, une autre action d'importance primordiale sera la mise en application des accords en cours de négociation au sein de la CEDEAO. Il sera extrêmement important, pour les industriels gambiens travaillant à la "substitution des exportations", de pouvoir accéder en franchise de douane aux marchés des pays voisins. En fait, les commerçants et certains industriels y accèdent actuellement lorsqu'ils passent en contrebande les marchandises transbordées. Si les tarifs douaniers s'abaissent et que les monnaies soient dévaluées, les exportateurs gambiens perdront leur avantage. Les accords CEDEAO les aideraient à le retrouver en partie. Naturellement il s'agit d'une arme à double tranchant, car les entreprises des pays voisins auront elles aussi accès aux marchés de la Gambie. L'entente avec les pays voisins en ce qui concerne les mesures à prendre dans le cadre de la CEDEAO devrait constituer un impératif prioritaire pour les responsables de la politique d'industrialisation.

En résumé, voici ce que devrait comprendre une politique de fiscalité commerciale destinée à promouvoir en Gambie une industrialisation orientée vers l'extérieur:

- taux uniforme de droits de douane, fixé entre 12% et 15%;
- taxe de 10% sur les ventes, frappant les importations et la production nationale;
- exonération temporaire de droits de douane sur les intrants pour les entreprises naissantes, en particulier pour les entreprises d'exportation;
- surtaxes temporaires de 10% de droits d'importation, frappant les importations de produits concurrents;
- mise en oeuvre des accords CEDEAO.

Autres taxations

Les limitations imposées à l'utilisation de la politique fiscale comme instrument d'industrialisation pourront être surmontées peu à peu, au moyen de réformes visant d'une part à élargir l'assiette fiscale, et d'autre part à réduire graduellement l'importance des taxes commerciales. Une récente étude étude recommande une stratégie de réforme fiscale qui permettrait de s'engager sur cette voie.[10] Nous nous contenterons ici d'énumérer certaines des réformes qui pourraient avoir le plus d'effet sur l'industrialisation, étant donné ce que nous apprend l'expérience d'autres pays en développement.

Taxes sur les ventes: ces taxes ont été traitées plus haut dans le cadre de la taxation des activités commerciales. La taxe sur les ventes, telle qu'elle est pratiquée en Gambie, n'est pas

[10]Gray et al., 1992.

très différente d'une taxe sur la valeur ajoutée, du fait que les entreprises manufacturières sont créditées des taxes sur les ventes qu'elles paient sur les intrants importés. Bien qu'aucune taxe sur les ventes ne soit imposée aux exportations, les exportateurs paient cependant la taxe sur les ventes pour leurs intrants. Avec le temps, il deviendra peut-être possible d'élargir l'assiette de la taxe sur les ventes de façon à accroître les recettes, ce qui permettrait de cesser de faire payer aux exportateurs la taxe sur les ventes frappant leurs intrants.

Impôt sur les bénéfices: cet impôt est trop lourd par rapport aux normes internationales. Un taux de 35% serait plus compétitif. A plus longue échéance, il sera peut-être souhaitable d'abaisser le taux de l'impôt sur les bénéfices jusqu'à un niveau inférieur à 35%, en vue d'attirer l'investissement étranger.

Taxes sur le chiffre d'affaires: ces taxes peuvent constituer un élément de dissuasion considérable pour le commerce et l'investissement. Dans le secteur de la réexportation, où le chiffre d'affaires est élevé et les marges faibles, la taxe de 3% sur le chiffre d'affaires revient parfois à une taxe de 60% sur les bénéfices. En réduisant le taux de la taxe sur les bénéfices, et en améliorant son recouvrement, ont devrait parvenir soit à éliminer la taxe sur le chiffre d'affaires, soit à réduire son taux, soit à l'utiliser uniquement comme mesure punitive pour ceux qui ne font pas de déclarations fiscales contrôlables. Les entreprises réalisant de faibles bénéfices sur leur chiffre d'affaires ne devraient pas être pénalisées par une taxe sur le chiffre d'affaires.

Périodes de dégrèvement fiscal: les dégrèvements sont fournis dans le cadre du certificat de développement. Comme nous l'avons expliqué plus haut, il y a peu d'indications que les dégrèvements soient nécessaires pour attirer des investisseurs étrangers, et il y beaucoup de chances que ces dégrèvements fasse perdre des recettes considérables. D'autre part, en réduisant l'assiette de l'impôt sur les bénéfices, les dégrèvement accroissent les montants de recettes à tirer des taxes commerciales. Si la Gambie réduit son taux d'impôt sur les bénéfices, elle devrait être en mesure d'éliminer de son système d'incitations le dégrèvement d'impôt sur les bénéfices, comme l'a fait l'Indonésie.

Zone franche

Il ressort d'expériences faites ailleurs que la création d'une zone franche est un investissement qui peut être d'un rapport tout à fait marginal pour le pays. Le gouvernement gambien ne peut se permettre d'admettre un grand nombre d'entreprises dans une zone franche, ne pouvant se passer des recettes de la fiscalité commerciale. Quoi qu'il en soit, il pourrait se procurer des avantages presque aussi considérables en appliquant des réformes fiscales à long terme comportant une réduction des droits de douane.

Infrastructures

Il est surprenant que les industriels ne se plaignent pas davantage des infrastructures offertes par la Gambie. Le problème le plus courant est celui de la distribution d'électricité, mais en réalité le réseau est tellement insuffisant que toutes les entreprises ou presque acceptent la nécessité de fournir leur propre génératrice, soit comme unique source d'énergie soit comme source d'appoint. L'alimentation en eau est généralement fournie par des puits, et est considérée comme satisfaisante. Quant au réseau routier, certes en mauvais état, il ne semble pas constituer une entrave majeure pour le transport des marchandises. Le port de Banjul semble bien équipé et a une réputation d'efficience, et son expansion est prévue. La navigation fluviale est, dit-on, en déclin et il conviendrait de relancer les services de transport fluvial, mais ceci devrait être fait par des sociétés privées. Les services téléphoniques sont excellents.

La situation se présenterait d'une façon tout à fait différente si Banjul prétendait devenir un centre international de services, selon ce qui a été évoqué plus haut. Les investissements exigés seraient immenses, et probablement impossibles à financer. Par ailleurs, dans le cas où le gouvernement souhaiterait décentraliser et éloigner de Banjul les entreprises industrielles, les besoins d'infrastructure augmenteraient bien entendu. Pour le développement normal du commerce d'exportation, par contre, il ne semble pas y avoir de besoins flagrants d'investissements immédiats, au-delà des travaux d'amélioration des infrastructures qui vont de pair avec toute action de développement.

Terrains à usage industriel

Bien que les plaintes relatives aux infrastructures ne soient pas extrêmement répandues, la formule des terrains à usage industriel pourrait s'avérer utile pour fournir aux investisseurs les permis et les services élémentaires: titre de propriété ou bail pour un terrain, route d'accès au terrain, branchement sur les services publics (électricité, eau, égout), et permis divers exigés pour le démarrage des opérations. Les services de cette sorte sont normalement fournis par le gouvernement, et il n'y a aucune raison de les faire payer. Par contre les tarifs de consommations de ces services devraient couvrir totalement les coûts. Aucun bâtiment ne serait fourni avec le terrain, car les investisseurs seraient mieux placés pour savoir de quoi ils ont besoin et pour financer leurs propres projets.

Si l'on insistait pour installer les entreprises industrielles loin de Banjul, il serait probablement indispensable d'instaurer des terrains à usage industriel, mais le coût risquerait d'être fort élevé et les chances de succès seraient assez limitées. C'est grâce à un tel système, ainsi qu'à une bonne organisation de transports, que l'Indonésie a pu faire face à une recrudescence d'investissements à East Java. Cependant peu de pays ont réussi à inciter leurs investisseurs à s'installer loin des grandes villes. Le site industriel de Kanifing fonctionne relativement bien, mais il est en fait relativement proche de Banjul.

Marchés financiers

Le coût élevé du crédit, ou l'impossibilité de l'obtenir, est un problème ressenti par un grand nombre d'investisseurs. Le développement du système financier est un sujet qui dépasse le cadre de la présente communication, et qui d'ailleurs a déjà été étudié par ailleurs.[11] Certains aspects sont toutefois en relation directe avec la politique industrielle.

Le système bancaire est rudimentaire et son fonctionnement est très onéreux. Les investisseurs qui ont accès au crédit étranger, soit par l'intermédiaire de banques, soit plus souvent par l'intermédiaire de leurs fournisseurs, préfèrent ce crédit à celui qui peut être obtenu dans le pays. Une grande partie des opérations commerciales sont apparemment autofinancées. Ceux qui empruntent aux banques locales se plaignent de taux d'intérêt excessifs.

L'un des industriels contactés est en mesure d'emprunter à des banques de Londres, par l'intermédiaire de ses fournisseurs, à un taux d'environ 12% l'an. Ce taux est supérieur au LIBOR, l'écart semblant justifié étant donné le risque pris en prêtant à une petite entreprise gambienne; les banques gambiennes devraient donc être en mesure de prêter à un taux supérieur à 12%, l'écart étant calculé en prévision d'une certaine dépréciation annuelle du dalasi. L'inflation étant annuellement d'environ 10% en Gambie et de 4% dans le Royaume Uni, on pourrait prévoir une dépréciation du dalasi égale à la différence entre ces deux taux, soit 6% par an. Les banques locales seraient alors en mesure de prêter à 18%. Cependant ce taux est celui que paient les emprunts publics, et par suite les emprunteurs privés devraient s'attendre à payer un peu plus. Toujours est-il que des taux de crédit de 9% ou 10% au-dessus de ceux de l'Etat sont difficiles à justifier.

Les gros investisseurs étrangers, dont le crédit provient le plus souvent de l'étranger, ne sont pas nécessairement désavantagés par le coût élevé du crédit bancaire gambien. Mais les petits investisseurs étrangers et les investisseurs gambiens sont sérieusement défavorisés, surtout ceux qui exportent et entrent en concurrence avec des exportateurs ayant accès à des crédits moins onéreux.

Comment se fait-il que les taux de crédit soient tellement supérieurs à ceux pratiqués sur le marché de Londres? Premièrement, il y a peu de concurrence réelle entre les banques de Gambie; au cours de ces dernières années, une seule des trois grandes banques consentait couramment des prêts dans le pays. Deuxièmement, les plafonds monétaires de l'Etat, négociés avec le FMI, permettent peu d'expansion du crédit intérieur, et par suite s'opposent à une politique expansionniste qui pousserait à l'abaissement des taux. Il s'agit là, semble-t-il, d'une politique monétaire appropriée pour une petite économie ouverte comme celle de la

---

[11]Une consultation a eu lieu en avril 1992 entre M. James Duesenberry, professeur à Harvard University, et des représentants du gouvernement gambien. Les suggestions présentées ci-après s'accordent avec celles qui figuraient dans le rapport du professeur.

Gambie. Troisièmement, les banques étrangères trouvent trop risqué d'aborder le marché gambien avec des prêts libellés en dalasis. Quatrièmement, les épargnants gambiens ont une nette préférence pour les dépôts à l'étranger, lesquels dépassent la valeur totale de la masse monétaire de la Gambie; cette préférence réduit les liquidités internes et fait monter les taux d'intérêt.

Cette situation crée un dilemme pour la politique industrielle du pays. D'une part, il serait avantageux pour les investissements que des crédits soient offerts dans le pays à des taux moins élevés. D'autre part, la restriction du crédit et les taux d'intérêt élevés sont des éléments indispensables d'une politique macro-économique qui puisse combattre l'inflation, stabiliser la valeur réelle du taux de change, protéger la balance des paiements, et par suite offrir un climat qui attire les investisseurs.

La solution de ce dilemme est à double face. Dans le long terme, une politique macro-économique de prudence doit viser à stabiliser l'économie pour commencer à faire rentrer dans le pays les dépôts effectués à l'étranger, qui pourront alors financer davantage d'investissements à des taux d'intérêt moins élevés. Parallèlement, le gouvernement devra encourager de nouvelles banques à se placer sur le marché, et à faire concurrence aux banques actuelles à la fois pour prêter et pour accueillir des dépôts, en particulier les dépôts revenant de l'étranger.

Une institution qui pourrait présenter un intérêt particulier pour le pays serait la société de leasing, organisation qui combine les achats de biens d'équipement avec des prêts pour le financement de cette sorte d'achats. Les prêts des sociétés de leasing sont garantis par les biens d'équipement achetés. Ces institutions n'acceptent pas nécessairement les dépôts de fonds provenant de l'intérieur, mais elles peuvent attirer des capitaux venant de l'étranger, et pourraient être un bon moyen de faire passer les dépôts étrangers des citoyens gambiens au service du financement de l'industrialisation.[12]

Le problème du coût élevé du crédit ne saurait se résoudre au moyen de programmes spéciaux de contrôle et de subventionnement du crédit par l'Etat. Quel qu'ait été le succès d'une telle approche au Japon et en Corée, elle a échoué ailleurs et a été abandonnée dans toutes les parties du monde. Les expériences réalisées dans d'autres pays ont amené à un certain nombre de constatations: le crédit subventionné est accordé aux opérateurs qui sont à la recherche de la rente et qui ont suffisamment de relations, et non pas aux emprunteurs les plus productifs; il pousse à s'endetter excessivement ceux qui sont en mesure d'emprunter; il entraîne, chez les banquiers comme chez les emprunteurs, un comportement bureaucratique plutôt qu'un désir de maximiser les bénéfices; il n'a pas d'avenir puisque les fonds ne sont pas remboursés; il enlève aux banques toute incitation à solliciter les dépôts des épargnants; le crédit subventionné, donc, retarde le développement du système financier. Si des bailleurs de

[12]Cette possibilité est mentionnée dans l'étude de M. Duesenberry.

fonds désirent fournir des capitaux pour financer l'investissement industriel, ils devront le faire aux conditions commerciales en passant par le système bancaire. Des prêts de cette sorte pourraient représenter une contribution importante s'ils étaient assortis d'une amélioration du système bancaire du pays.

Si des bailleurs de fonds souhaitent consentir des prêts à des taux préférentiels pour établir une banque ou un programme de développement industriel, leurs fonds devront passer par le réseau bancaire commercial. L'Etat pourrait emprunter au taux préférentiel, puis prêter à son tour aux institutions financières à des taux proches de ceux que rapportent les dépôts des épargnants. Un tel programme pourrait aider à attirer des institutions financières d'une nouvelle sorte, comme par exemple la société de leasing dont il est question plus haut, ou bien une banque de crédit commercial qui accepterait des dépôts et entrerait en concurrence avec les banques existantes pour une certaine catégorie de prêts, mais se consacrerait principalement au crédit à long terme.

Attirer des investisseurs étrangers

La Gambie est, semble-t-il, tout à fait ouverte aux investisseurs étrangers; à vrai dire elle recherche ces investisseurs. Ceci est une politique appropriée pour une petite économie ouverte. Certains des secteurs d'exportation gambiens qui ont le plus d'avenir - horticulture, pêche, tourisme, industries légères produisant pour l'exportation - offrent aux sociétés étrangères des occasions naturelles d'investissement.

Nombreuses sont les raisons pour lesquelles les investisseurs sont et seront attirés par ces divers secteurs, espérant y réaliser des affaires intéressantes: qualité des terres et du climat, situation géographique; climat politique et stabilité du gouvernement gambien; convertibilité du dalasi, et absence de contrôle des changes; politique d'ouverture commerciale du pays.

Les problèmes qui se posent pour les investisseurs, qu'ils soient étrangers ou gambiens, concernent l'application des règles. Celle-ci laisse tellement à désirer qu'il en résulte une énorme frustration, l'investisseur étant contraint de sortir de la légalité pour parvenir à ses fins, et généralement sans aucune garantie de pouvoir effectivement réaliser son investissement. Les investisseurs étrangers ayant le choix entre un grand nombre de pays pour leur entreprise, une importante considération sera pour eux la transparence des réglementations, et l'assurance d'un fonctionnement automatique des mécanismes en vigueur. Il est donc plus important de mettre au point un système selon lequel les investisseurs étrangers puissent se fier au fonctionnement des institutions que de créer une série d'incitations financières pour attirer ces investisseurs.

Parmi les sources d'investissements étrangers considérées pour l'effort de promotion de la Gambie, on n'a pas accordé une place suffisante à l'Asie orientale. Les investisseurs de Corée, de Taïwan, de Hong Kong et de Singapour ont pratiquement essaimé vers la

Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie par suite de la montée des coûts de ain-d'oeuvre dans leurs propres pays. De là, le flux des investissements s'est déplacé vers le Bangladesh, Sri Lanka et l'Ile Maurice. S'ils étudient bien leur politique commerciale, les pays africains pourront peut-être attirer à leur tour les investisseurs d'Asie orientale. Les entreprises le plus susceptibles d'être financées en Gambie seraient dans le secteur des industries légères cherchant à accéder aux marchés de la Communauté européenne - habillement, textile, chaussure, vêtements de sport, et autres biens de consommation. Les responsables de l'Office gambien des investissements devraient diriger leurs efforts vers Seoul, Taipei, Hong Kong et Singapour.