



**Conférence des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr. générale
28 avril 2010
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquantième réunion directive

Genève, 8 juillet 2010

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Activités de la CNUCED en faveur de l'Afrique

**Crise financière, politique macroéconomique et défi
du développement en Afrique**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

La crise économique et financière mondiale a eu des incidences négatives sur l'économie des pays africains. Elle a aussi relancé le débat sur la conduite de la politique macroéconomique dans les pays en développement. Il s'agit désormais pour les pays africains de savoir comment se mettre en capacité de tirer profit de la reprise et de veiller à ce que les mesures engagées face à la crise n'entraînent pas de problèmes à moyen terme et à long terme de viabilité de leur endettement. Un moyen pour ces pays serait de créer de vigoureux marchés régionaux, de libérer le potentiel des entreprises et entrepreneurs locaux pour le développement et d'accroître leur résilience aux chocs.

Introduction

1. La crise économique et financière mondiale déclenchée par la baisse des prix de l'immobilier aux États-Unis au second semestre de 2007 a mis les pays et les décideurs africains dans une situation difficile. Elle a entraîné une diminution sensible des taux de croissance et annihile petit à petit les progrès économiques enregistrés dans la région depuis 2000 (voir le tableau ci-après). Elle compromet également les efforts déployés par les pays africains pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015. L'ampleur et la nature des incidences de la crise varient selon les pays, en fonction de la structure de leurs exportations, de leur degré de dépendance à l'égard des capitaux extérieurs et des ressources intérieures disponibles pour conduire des politiques contracycliques et protéger les groupes vulnérables.

2. Avant la crise actuelle, la pensée dominante voulait que les pays en proie à de graves difficultés économiques adoptent des mesures d'austérité sous la forme de politiques monétaires et budgétaires restrictives pour maintenir la stabilité macroéconomique. C'est ainsi que les politiques macroéconomiques en Afrique ont tendance à être procycliques plutôt que contracycliques, comme dans les pays développés, avec des conséquences désastreuses pour la croissance et les efforts de réduction de la pauvreté. La crise actuelle a montré les limites de cette approche de la politique macroéconomique et suscité un regain d'intérêt pour le recours aux politiques budgétaires et monétaires aux fins de stabilisation économique. Elle a également soulevé des interrogations quant au rôle de la libéralisation du compte de capital dans les pays en développement.

3. Contrairement à ce qui s'était produit lors de précédentes crises, quelques pays africains ont, face à l'actuelle tourmente économique, décidé d'appliquer des politiques monétaires, budgétaires et financières contracycliques. Ils ont également adopté des mesures au niveau régional, dont la mise en place d'un mécanisme de financement par la Banque africaine de développement et la création du Comité des Dix, composé de ministres des finances et de gouverneurs de banque centrale, et chargé de proposer des moyens d'atténuer l'impact de la crise dans la région. Ces mesures nationales et régionales ont permis de limiter les effets négatifs de la crise en Afrique. Il s'agit désormais pour les pays africains de se mettre en capacité de tirer profit de la reprise et de veiller à ce que les mesures engagées n'entraînent de problèmes à moyen terme et à long terme de viabilité de leur endettement. Ils doivent reconstruire leur économie et jeter les bases de la relance d'une croissance économique vigoureuse et solide. Il leur faut également renforcer les filets de protection sociale et réduire leur vulnérabilité aux chocs.

Chiffres économiques récents pour l'Afrique

Variable	2000-2007 (Moyenne annuelle)	2008	2009
Taux de croissance réel (%)	5,6	5,18	1,69
Inflation (%)	8,3	10,25	9,05
Dette extérieure (% du PIB)	46,2	22,37	25,37

Source: Base de données sur les Perspectives de l'économie mondiale, Fonds monétaire international (FMI), octobre 2009.

4. Dans ce contexte, la présente note passe en revue la façon dont les politiques macroéconomiques ont été conduites par le passé en Afrique. Elle indique également quelques enseignements que l'on peut tirer de la crise économique et financière et les mesures que les pays africains devraient prendre dans la phase de sortie de crise (reprise) pour relancer leur croissance économique et réduire leur vulnérabilité aux chocs.

La section I explique le caractère procyclique des politiques macroéconomiques en Afrique, tandis que la section II présente quelques enseignements fondamentaux de la crise actuelle. La section III traite des mesures de politique générale nécessaires pour rétablir les fondements économiques des pays africains et créer les conditions d'une croissance économique forte et solide. La dernière section présente quelques observations finales.

I. Comprendre le caractère procyclique des politiques macroéconomiques en Afrique

5. Les pays africains connaissent d'amples variations de leur croissance économique, et ce pour diverses raisons, notamment leur dépendance à l'égard des exportations de produits primaires – dont les prix sont volatils –, l'instabilité des flux de capitaux, aussi bien privés que publics, et leur vulnérabilité aux conséquences des changements climatiques. En principe, des politiques macroéconomiques contracycliques pourraient être utilisées pour atténuer les effets de ces phénomènes sur la production. Toutefois, les politiques macroéconomiques en Afrique ont le plus souvent été procycliques. Par exemple, la politique budgétaire a tendance à être expansionniste en période de haute conjoncture et restrictive en période de ralentissement, ce qui amplifie et exacerbe les incidences négatives des chocs sur la production¹. Plusieurs raisons expliquent que les pays africains et les pays en développement en général adoptent des politiques macroéconomiques procycliques plutôt que des politiques contracycliques qui soutiendraient leurs efforts de développement.

6. Jusqu'à la présente crise économique et financière, la pensée dominante était que l'objectif principal de la politique monétaire devait être de maintenir l'inflation à un niveau faible et stable². Ainsi, les banques centrales des pays de la région s'inquiétaient davantage de l'impact de leurs décisions sur l'inflation que des conséquences pour la production. Elles hésitent donc souvent à mener une politique monétaire expansionniste en période de ralentissement, de peur que cela ne crée de l'inflation et ne sape la stabilité macroéconomique. De plus, dans les années 80 et 90, les pays africains qui participaient à la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI étaient tenus d'adopter des politiques monétaires restrictives en cas de graves difficultés économiques, au prix de lourds coûts sociaux et économiques³. Cela limite effectivement la capacité des pays africains de conduire des politiques monétaires contracycliques et contribue à l'instabilité macroéconomique dans la région.

7. Concernant la politique budgétaire, l'une des principales raisons de son caractère procyclique en Afrique est le fait que le financement (fourniture de crédits) des pays africains est lui-même de nature procyclique. En période de ralentissement économique, ces pays soit ne peuvent obtenir de crédits, soit obtiennent des crédits à des taux d'intérêt très élevés, d'où la difficulté pour eux d'entretenir des déficits. En période de crise économique, la politique budgétaire classique des pays africains a donc été de réduire les dépenses publiques, avec toutes les conséquences négatives que cela peut avoir pour la stabilité macroéconomique et la croissance. La politique budgétaire dans la plupart des pays en

¹ Thornton J. (2008). Explaining pro-cyclical fiscal policy in African countries. *Journal of African Economies*. Vol. 17, n° 3.

² Blanchard O., Dell'Ariccia G. et Mauro P. (2010). Rethinking macroeconomic policy. International Monetary Fund Staff Position Note, SPN/10/13. Fonds monétaire international.

³ Naiman R. et Watkins N. (1999). A survey of the impact of IMF structural adjustment in Africa: growth, social spending, and debt relief. Rapport du Center for Economic and Policy Research, Washington DC; et Bird G. (2011). Conducting macroeconomic policy in developing countries: piece of cake or mission impossible? *Third World Quarterly*. Vol. 22, n° 1.

développement est procyclique pour des raisons d'économie politique. Par exemple, dans les pays où les institutions sont faibles, les électeurs essaient souvent de réduire les rentes politiques (dépenses publiques improductives) en exigeant davantage de biens publics et un abaissement des taxes et impôts pendant les périodes d'expansion⁴. Cela oblige les pouvoirs publics à mener des politiques budgétaires procycliques même si cela n'est pas la meilleure solution. Les conditions imposées par les institutions financières internationales restreignent également les dépenses publiques, obligent les gouvernements africains à donner une orientation procyclique à leurs politiques budgétaires et amplifient les fluctuations économiques. Un autre facteur contribuant au caractère procyclique de la politique budgétaire en Afrique est l'existence de règles budgétaires visant à assurer la viabilité de l'endettement ou à satisfaire aux critères de convergence définis par les groupements économiques régionaux. Ces règles prennent souvent la forme de limites imposées aux emprunts, aux dépenses ou à l'endettement des gouvernements, qui restreignent la capacité de ceux-ci de conduire des politiques budgétaires discrétionnaires.

8. La crise actuelle amène les économistes, les décideurs et les institutions financières internationales à modifier progressivement leurs conceptions du rôle de la politique macroéconomique et à reconnaître aujourd'hui la nécessité de politiques discrétionnaires pour réduire les fluctuations économiques et soutenir les efforts de développement des pays en développement. Il est toutefois important de souligner que l'utilisation effective de politiques macroéconomiques de stabilisation en Afrique passe par une diminution des conditionnalités associées aux prêts des institutions financières internationales. Cela exige également la mise en place d'institutions fortes et responsables ainsi qu'une amélioration de l'accès au crédit, en particulier dans les périodes de ralentissement économique. Les pays africains peuvent aussi se ménager une marge d'action budgétaire pour mener de futures politiques contracycliques en gérant plus efficacement les revenus tirés des produits de base pendant les périodes d'expansion des prix de ces produits.

II. Enseignements de la crise

9. Il y a d'importants enseignements à tirer de la crise actuelle pour l'Afrique comme pour la communauté internationale. Dans les années 80 et 90, de nombreux pays africains ont mis en œuvre de profondes réformes économiques qui ont réduit le rôle de l'État dans l'économie. Les raisons invoquées étaient que le secteur public était inefficace comparé au secteur privé et que les marchés s'autorégulaient et pouvaient garantir que l'accroissement de la production était proche de son potentiel. La crise actuelle a montré que ces assertions étaient loin d'être vérifiées et que l'État avait un rôle important à jouer dans le développement économique. Elle a en particulier montré que, si le mécanisme du marché reste essentiel pour la conduite des activités économiques, les gouvernements doivent assurer une supervision appropriée. D'où la nécessité pour les responsables et les décideurs de trouver un juste équilibre entre l'État et les marchés pour de meilleurs résultats en matière de développement.

10. Un autre enseignement de la crise est que la politique monétaire n'est pas une fin en soi. Elle est utile dans la mesure où elle soutient les efforts de développement des pays. À cet égard, elle ne devrait pas être exclusivement centrée sur la maîtrise de l'inflation. Elle devrait aussi prendre explicitement en compte des impératifs de croissance et de stabilité financière afin de réduire les incidences des chocs sur l'économie. Un moyen serait de

⁴ Alesina A. et Tabellini G. (2005). Why is fiscal policy often pro-cyclical? National Bureau of Economic Research Working Paper 11600.

modifier le mandat actuel des banques centrales pour y ajouter des objectifs de croissance et de stabilité financière.

11. La crise a également mis en lumière la nécessité pour les pays africains de disposer d'une marge d'action pour faire face à des situations de crise. Elle a en particulier montré la nécessité d'une politique budgétaire active pour atténuer les effets des chocs sur la production. À cet égard, il est nécessaire de réformer l'actuelle architecture financière internationale, en particulier la façon dont les institutions financières internationales aident les pays confrontés à des difficultés de paiements extérieurs et à des crises économiques. Par ailleurs, les institutions financières internationales devraient envisager de réduire les conditionnalités associées à leurs prêts de façon à accroître la capacité des pays en développement de prendre des mesures appropriées face aux chocs. Il est également nécessaire pour les pays africains de gérer de façon prudente les revenus tirés des produits de base pendant les périodes d'expansion, afin de se ménager la capacité d'adopter des mesures budgétaires contracycliques à l'avenir. Ces pays devraient aussi accroître leur résilience aux chocs extérieurs en développant leurs capacités productives. Cela peut se faire en développant les infrastructures, en prévoyant des incitations ciblées pour encourager le transfert de technologie via l'investissement étranger, et en accroissant la compétitivité des exportations manufacturières par une amélioration de l'environnement économique et commercial.

12. Un autre enseignement de la crise est que les pays développés ne sont pas à l'abri des crises financières et des perturbations imputables aux imperfections de l'économie de marché. Dans le passé, le FMI concentrait ses activités de surveillance pour l'essentiel sur les pays en développement, considérant que les systèmes en place dans les pays développés fonctionnaient bien, ce qui a conduit à négliger les risques systémiques liés aux politiques menées par ces pays. D'où la nécessité pour le FMI d'exercer désormais ses fonctions de supervision de façon plus efficace et plus équilibrée. Pour cela, il faut modifier la structure de gouvernance du Fonds pour qu'elle rende mieux compte de la composition de l'institution et accorder davantage de place et de poids aux pays en développement.

13. La nécessité d'adopter une approche prudente en matière de libéralisation du compte de capital est un autre enseignement fondamental de la crise actuelle. Le calendrier et le rythme de cette libéralisation devraient dépendre du niveau de développement des marchés financiers de chaque pays, ainsi que de la vigueur et de la qualité de ses institutions de régulation. Chaque pays devrait aussi pouvoir imposer des restrictions au fonctionnement des marchés de capitaux lorsque les flux de capitaux menacent de déstabiliser son système financier et son économie.

14. La crise a montré que face à des problèmes mondiaux, il fallait rapidement prendre des mesures globales et coordonnées. Dans les premiers mois de la crise, les pays avancés ont essentiellement pris des mesures au niveau national, sans guère se coordonner entre eux. La réaction négative des marchés financiers a fait comprendre qu'il fallait prendre des mesures coordonnées. C'est ainsi que, depuis le dernier trimestre 2008, les mesures prises par les principaux pays développés sont de plus en plus coordonnées, et marquées par une tendance expansionniste.

15. Ces enseignements montrent que les décideurs doivent s'abstenir de revenir aux pratiques habituelles du passé s'ils veulent réduire le risque d'une autre crise à l'avenir. Cela passe par l'adoption d'une approche pragmatique de la politique macroéconomique qui reconnaisse les atouts, mais aussi les limites, aussi bien des marchés que de l'État en matière de développement économique. Cela passe aussi par une réforme de l'actuelle architecture financière internationale.

III. Relancer la croissance après la crise dans les pays africains

16. Des signes montrent que l'économie mondiale entre dans une phase de reprise⁵. Dans les pays avancés, les écarts de taux d'intérêt ont sensiblement diminué par rapport au dernier trimestre de 2008 et les principaux marchés boursiers ont regagné une grande partie des pertes subies depuis le déclenchement de la crise. En dépit de cette amélioration dans le secteur financier, l'économie réelle ne s'est pas encore redressée et il pourrait s'écouler plusieurs mois, peut-être même plusieurs années, avant que la situation ne s'améliore. Malgré cette incertitude, il est probable que l'économie mondiale d'après crise se caractérisera par un commerce moins dynamique, un coût plus élevé du capital et davantage de réglementation. Il est aussi probable que les pays émergents y joueront un rôle plus actif en raison de l'accroissement de leur part de la production mondiale. Dans la mesure où cette évolution du rôle joué par les pays émergents entraîne une hausse des prix des produits de base, cela pourrait contribuer à relancer la croissance en Afrique. Les pays africains doivent donc se mettre en capacité de tirer profit de la sortie de crise et devraient envisager les mesures suivantes:

a) *Créer de vigoureux marchés régionaux*: le développement de marchés régionaux est nécessaire aux pays africains pour tirer parti des économies d'échelle, renforcer la compétitivité de leurs exportations et s'intégrer effectivement dans l'économie mondiale. Malgré une intégration régionale engagée de longue date, le commerce et l'investissement intrarégionaux en Afrique restent extrêmement faibles. D'après les estimations, le commerce intra-africain représente 9 % environ du commerce de l'Afrique, tandis que les investissements étrangers directs (IED) intra-africains ne représentent qu'environ 13 % des flux d'IED vers l'Afrique⁶. Pour dynamiser le commerce et l'investissement intra-africains, il faut que les gouvernements africains redoublent d'efforts pour développer les infrastructures régionales et réduire les obstacles au commerce et à l'investissement au sein des communautés économiques régionales africaines;

b) *Libérer le potentiel des entreprises privées pour le développement*: le secteur privé a un rôle à jouer dans le processus de redressement et les gouvernements africains devraient tout mettre en œuvre pour éliminer les obstacles au développement de ce secteur. Une intervention publique est également nécessaire pour dynamiser les investissements publics et élargir l'accès des entrepreneurs à des sources de financement fiables et d'un coût abordable. La crise financière a montré que les pays africains étaient extrêmement dépendants du financement extérieur. Les gouvernements africains doivent donc redoubler d'efforts pour mobiliser les ressources intérieures en tant que source durable de financement des investissements publics nécessaires pour stimuler la croissance et promouvoir le développement. Améliorer les recettes publiques, utiliser plus efficacement les ressources publiques, freiner la fuite des capitaux et améliorer le fonctionnement du secteur financier sont autant de mesures nécessaires pour stimuler la mobilisation des ressources intérieures dans la région⁷. La contribution potentielle de nouvelles formes de politique industrielle doit également être étudiée, parallèlement au regain d'intérêt que manifestent aujourd'hui les gouvernements africains et les donateurs pour le développement de l'agriculture;

⁵ Nations Unies (2010). *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2010*. New York: Nations Unies.

⁶ CNUCED (2009). *Le développement économique en Afrique – Rapport 2009: Renforcer l'intégration économique régionale pour le développement de l'Afrique*. Publication des Nations Unies, numéro de vente: F-96.II.D.3. New York et Genève.

⁷ CNUCED (2009). *Accroître le rôle des ressources financières intérieures dans le développement de l'Afrique: un manuel des pratiques à suivre*. Genève: CNUCED.

c) *Accroître la résilience aux chocs*: la vulnérabilité de l'Afrique aux chocs intérieurs et extérieurs est lourde de conséquences pour la stabilité macroéconomique et la croissance. Les décideurs des pays de la région devraient donc profiter de la crise pour accroître la résilience aux chocs en développant les capacités productives, en évitant les asymétries de monnaies et d'échéances associées à l'emprunt et en gérant les recettes provenant des exportations de produits de base en période d'expansion des prix de ces produits de façon à disposer d'une marge de manœuvre pour conduire des politiques contracycliques à l'avenir.

17. L'Afrique a également besoin de l'aide de ses partenaires de développement pour surmonter les effets du ralentissement de l'économie mondiale et relancer sa croissance. La crise a accru les besoins de financement de l'Afrique, que les estimations chiffrent à 50 milliards de dollars pour retrouver les taux de croissance d'avant la crise et à 117 milliards de dollars pour atteindre le taux de croissance moyen de 7 % nécessaire à la réalisation des OMD⁸. À cet égard, un accroissement de l'aide publique au développement est nécessaire pour relancer l'activité économique et stimuler la croissance dans la région. Cet accroissement de l'aide sera d'autant plus efficace que les gouvernements de la région s'approprient davantage encore la conception et l'application des stratégies nationales de développement. Les partenaires de développement doivent par ailleurs veiller à la cohérence de leurs politiques d'aide, de commerce et d'investissement dans la région. Enfin, la crise offre l'occasion à la communauté internationale de réformer l'architecture financière internationale pour renforcer sa capacité de faire face aux défis du XXI^e siècle et aussi mieux répondre aux besoins et aux préoccupations des pays en développement en matière de développement.

IV. Conclusion

18. La crise économique et financière mondiale a eu de lourdes conséquences pour l'économie des pays africains, réduisant la croissance économique de la région en 2009 d'environ 4 points de pourcentage par rapport au taux annuel moyen de croissance pour la période 2000-2007. Certes, quelques pays africains ont su faire face à cette crise, ce qui a réduit les incidences potentiellement négatives sur la région. La crise modifie également la perception de la conduite des politiques macroéconomiques, et elle a suscité des appels en faveur d'une réforme de l'architecture financière internationale. Pour les pays africains, il s'agit avant tout désormais de se mettre en capacité de tirer profit de la reprise et de veiller à ce que les mesures adoptées n'entraînent pas des problèmes à moyen terme et à long terme de viabilité de leur endettement. Une action efficace de la part des pays africains passe par la création de vigoureux marchés régionaux, la libération du potentiel des entreprises et entrepreneurs locaux pour le développement et un accroissement de la résilience aux chocs, sans oublier le soutien des partenaires de développement de l'Afrique.

Questions à débattre

19. Ces questions seraient les suivantes:

a) Quels enseignements peut-on tirer, pour l'Afrique, de la crise économique et financière mondiale?

⁸ Kaberuka D. (2009). Start this engine: Africa's policymakers should prepare for global recovery by priming their private sectors. *Finance and Development*. Juin: 54-55.

b) Comment les pays africains peuvent-ils utiliser plus efficacement les politiques macroéconomiques pour assurer leur développement?

c) Quel est le rôle de l'État dans le développement économique de l'Afrique? Quel devrait être l'axe des politiques agricoles et industrielles en Afrique dans la période d'après crise?

d) Comment les pays africains devraient-ils se préparer à la sortie de crise et comment les partenaires de développement et la communauté internationale peuvent-ils contribuer à cet effort?
