



Note d'orientation de la CEA

La politique macroéconomique au service de la transformation structurelle des économies africaines

La politique économique en tant que moteur de transformation

Les économies africaines se transforment lentement au regard de leur potentiel et de leurs aspirations de développement. On reconnaît désormais que cette situation s'explique en partie par le fait que les cadres macroéconomiques passés n'ont pas permis d'effectuer le type d'investissements publics nécessaires pour promouvoir l'investissement privé, créer une interface public-privé productive et à mettre en œuvre des politiques macroéconomiques anticycliques.

La planification du développement pratiquée dans les années qui ont suivi l'indépendance (1960-1980) s'est caractérisée par le rôle important que jouait l'État dans le processus de développement. Cependant, elle n'a pas réussi à véritablement impliquer le secteur privé et à mettre en place les capacités que demandait la transformation structurelle. Comme le modèle de développement n'a eu qu'un succès limité et des déséquilibres macroéconomiques sont apparus avec le temps, et que les gouvernements n'arrivaient pas à faire face, sont apparus les programmes d'ajustement structurel dirigés par les institutions financières internationales. Durant la période 1980-2000, ont été introduites des mesures de libéralisation, de déréglementation et de privatisation profondes, le

rôle du gouvernement se limitant à assurer la stabilité macroéconomique. L'austérité budgétaire ne permettait guère d'effectuer des investissements publics et de fournir des biens publics, et peu a été fait pour soutenir le secteur privé déjà faible. De plus, en raison de sa nature procyclique, des économies tributaires des matières premières ont été amenées à adopter des mesures d'austérité à un moment de chocs exogènes négatifs sur les recettes provenant de l'exportation des produits de base.

Les sous-investissements et les déficits de capacité en découlant n'ont pas facilité les progrès en ce qui concerne l'ajout de valeur et le développement inclusif. Il est reconnu que les pays africains ont besoin d'États développementalistes dotés de cadres macroéconomiques fermement ancrés dans leurs stratégies de développement à long terme afin de promouvoir la transformation structurelle et la croissance inclusive. Ainsi, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a mené une étude sur « Cadre macroéconomique et transformation structurelle des économies africaines ». Les messages clés de l'étude sont présentés dans le présent document.

Création d'actifs productifs et transformation institutionnelle

Les cadres macroéconomiques sont essentiels pour assurer l'équilibre entre les objectifs des pays en matière de stabilité et de développement. Si sur le long terme, les deux objectifs peuvent être complémentaires, dans le court terme, il y a un choix évident entre les deux. Les politiques macroéconomiques ont été jusqu'ici évaluées surtout par rapport à leurs objectifs en matière de stabilité, l'accent étant mis sur le court terme. Dans le cadre de la vision à long terme, où les besoins de développement sont considérables pour les pays africains, une approche aussi

restrictive n'est pas la bonne. La figure 1 montre comment les politiques macroéconomiques s'inscrivent dans le programme global de développement à long terme et contribuent au processus de transformation structurelle.

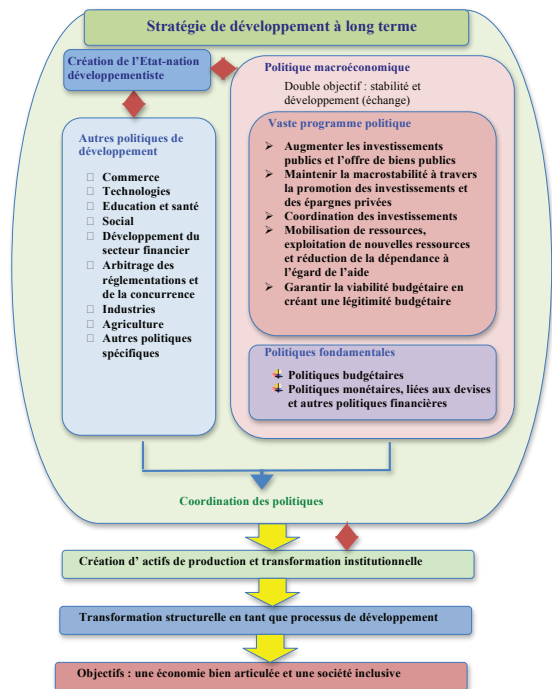
Un cadre macroéconomique cohérent participe à l'institutionnalisation de la stratégie nationale de développement, qui est étroitement liée à la qualité de l'élaboration des politiques, aux cadres réglementaires et à leur mise en œuvre. La configuration institutionnelle contribue à la formulation de politiques de grande qualité, de mécanismes de réglementation applicables et à leur mise en œuvre effective. Parallèlement, l'efficacité des politiques enrichit l'évolution des structures institutionnelles, renforçant davantage l'organisation institutionnelle et la légitimité de l'État.

Dans ce contexte, les politiques macroéconomiques visent à réaliser plusieurs objectifs. L'intensification coordonnée des investissements publics et de la fourniture de biens publics, permet la création d'actifs productifs et jette les bases d'une croissance durable et d'une légitimité fiscale (par exemple sous la forme d'un plus grand respect des obligations fiscales). La mobilisation des ressources et la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide au développement, sont également facilitées au fil du temps.

La stabilité doit également être intégrée au cadre de planification du développement, plutôt que d'être considérée comme un objectif indépendant. En effet, la stabilité macroéconomique, favorisant les investissements publics et privés, joue un rôle important dans la création d'actifs productifs et donc, dans la transformation structurelle. Sur le long terme, les deux objectifs ne sont donc pas conflictuels. Des plans d'action à plus court terme permettent de réaliser l'objectif de stabilité de façon cohérente, tout en apportant une certaine souplesse au cadre de planification du développement.

Puisque le développement recouvre un concept plus large que la croissance, la politique macroéconomique seule ne suffit pas. Elle doit être accompagnée et coordonnée avec des politiques sectorielles et d'autres politiques complémentaires, telles que celles du commerce, de la technologie, de l'éducation et de la santé. La coordination est facilitée par la stratégie de développement nationale générale.

Figure 1: Construire les piliers et les canaux de la transformation



Une politique budgétaire durable fondée sur la légitimité

Durant l'ère des programmes d'ajustement structurel notamment, la recherche de la stabilité a entraîné la prééminence de la politique monétaire sur la politique budgétaire, en dépit du rôle essentiel de celle-ci dans la création d'une interface public-privé productive. Le double rôle de la politique budgétaire, à savoir la fourniture de biens publics et la mobilisation de ressources, fait qu'elle est l'un des principaux moyens de faire avancer la transformation structurelle, en particulier dans l'architecture internationale actuelle du financement du développement. Pour assurer son bon fonctionnement, il est important de déployer une approche intégrée des deux facettes de l'équilibre budgétaire, à savoir les recettes et les dépenses, plutôt que de se focaliser sur la réduction du déficit net.

L'expérience de l'Asie de l'Est en matière de développement, montre que les gouvernements peuvent faire avancer la transformation structurelle grâce à des dépenses inclusives effectuées en connaissance de cause. En ciblant la création d'actifs productifs, incluant à la fois des actifs primaires comme les terres et des actifs secondaires tels que les infrastructures et les institutions, les bienfaits de la croissance peuvent se répartir entre tous les secteurs de la population et constituer la base du développement durable. À cet égard, la prestation efficace

de services publics joue un rôle important. En Asie de l'Est, des mesures telles que l'éducation primaire gratuite pour tous, la promotion des petites entreprises et le développement des infrastructures rurales, ont permis une croissance partagée et un renforcement des liens avec l'économie mondiale.

Des services publics de qualité renforcent également la légitimité du gouvernement. La légitimité perçue est un élément essentiel quand il s'agit d'aborder l'aspect « recettes » de la politique budgétaire. Les pays africains sont caractérisés par une assiette fiscale déséquilibrée, avec la dominance de la taxation du commerce et des ressources naturelles. Pour élargir l'assiette fiscale, il faut envisager de recourir à des formes de taxation qui précédemment, n'étaient pas utilisées de façon optimale telles que l'impôt sur les sociétés et l'impôt foncier.

La formalisation du vaste secteur informel, très utilisée dans de nombreux pays en développement, peut être une source de transformation structurelle durable. Le but de cette entreprise est de procurer des services et des biens publics au secteur. Dans le premier cas, il est irréaliste de chercher à tirer des revenus de la taxation du secteur informel. Cependant, instaurer des rapports fructueux avec les entrepreneurs peut jeter les bases d'une assiette fiscale plus large à l'avenir.

Les ressources naturelles sont une autre source de revenus qu'il convient de mieux exploiter. L'engagement des pays africains avec les entreprises transnationales du secteur, a été caractérisé de « nivellement par le bas », les gouvernements rivalisant pour octroyer des baisses d'impôts et des exonérations fiscales, souvent dans une grande opacité. Les pays devraient plutôt s'engager dans une « course vers le sommet » en améliorant l'environnement économique général. La question des flux financiers illicites, souvent liée aux rentes sur les ressources naturelles, devrait également être abordée.

Le solde budgétaire net est un indicateur de la gestion responsable des finances publiques et exige une gestion prudente. Parallèlement, la philosophie budgétaire sous-jacente doit être anticyclique. Les gains provenant de la flambée des prix des produits de base devraient être étalés dans le temps, par exemple à travers des fonds de stabilisation souverains. Cet échelonnement dans le temps permet de régler le problème de la capacité limitée de l'économie à absorber des ressources supplémentaires

en période de prospérité et permet d'amortir les chocs négatifs.

Une politique monétaire au service de la stabilité et du développement

Les débats macroéconomiques récents sur la politique monétaire sont axés sur le ciblage de l'inflation. L'avantage perçu du régime de ciblage de l'inflation, est qu'il simplifie et facilite la communication avec le public. La gestion réglementaire de la stabilité macroéconomique contribue également à renforcer la crédibilité des banques centrales. De nombreux pays africains ont déjà adopté un régime monétaire de ciblage de l'inflation. Cependant, il est nécessaire de déterminer si le ciblage d'inflation est une approche politique appropriée pour l'Afrique pour plusieurs raisons, notamment la nature de l'inflation par les coûts et l'absence de marchés financiers profonds dans de nombreux pays africains.

La politique monétaire doit reconnaître le double objectif de stabilité et de développement. En s'engageant à l'égard d'une politique stricte axée sur une faible inflation, les pays africains pourraient se retrouver à payer un coût trop élevé en termes de résultats de développement. Le ciblage de l'inflation peut, par exemple, avoir des répercussions négatives sur la trajectoire de développement à travers le taux de change réel et les flux de capitaux procycliques très volatils auxquels les pays tributaires des ressources naturelles sont sujets.

La politique en matière de taux de change préoccupe de plus en plus les petits pays en développement, parmi lesquels de nombreux pays africains, et elle est compliquée par le fait que la politique du taux de change a des effets sur les équilibres interne et externe à travers la stabilisation et les transferts de dépenses. Cette politique affecte non seulement le solde du commerce extérieur net par le biais de la compétitivité des biens échangeables, mais également l'allocation des ressources internes entre les biens échangeables et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, pour maintenir l'équilibre entre la stabilité et le développement, il faut faire preuve d'une certaine souplesse dans la politique du taux de change.

Les régimes du taux de change fixe contribuent à la stabilité, mais peuvent amener à prendre des mesures d'ajustement drastiques en cas de chocs externes au détriment de la croissance et du développement. D'autre part, une approche véritablement axée sur la

compétitivité n'apporte pas toujours de réponse adéquate aux questions liées à la stabilité. Il est possible d'envisager un régime intermédiaire, comme le système de zone cible ou le système à crémaillère. Il a également été suggéré d'utiliser une monnaie sous-évaluée comme outil de politique de développement pour la transformation structurelle grâce à la promotion des biens échangeables. Mais cela dépend de facteurs externes qui sont hors des politiques nationales (comme par exemple les fluctuations des taux d'inflation dans les principaux pays avancés et partenaires commerciaux de l'Afrique). Suite à la crise financière mondiale, différentes formes de contrôle des capitaux, des régimes de taux d'intérêt et des plans de relance, ont également vu le jour.

Stabilité financière et développement des marchés financiers

À la lumière de la crise financière mondiale, il est devenu clair que la stabilité financière doit être considérée comme un élément distinct de la stabilité macroéconomique et qu'elle doit être gérée au moyen de politiques financières afin de prévenir le risque systématique d'un développement incontrôlable des systèmes financiers.

Le développement des marchés financiers est également essentiel pour l'utilisation efficace d'instruments financiers novateurs au service du développement et de la transformation structurelle. Ces instruments aident à mieux puiser dans des sources de financement non concessionnel pour compenser la diminution de l'aide publique au développement. Certains pays africains, comme le Ghana, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud, ont émis des obligations souveraines. Le succès de la collecte de fonds à partir d'obligations souveraines a encouragé d'autres pays africains à suivre la même voie afin de lever des fonds consacrés à l'infrastructure économique.

Cependant, il faut reconnaître le risque potentiel d'un tel financement. Les modalités affectant les obligations souveraines ne sont pas aussi favorables que les prêts concessionnels disponibles pour les pays en développement. Les investisseurs étrangers chercheront également à couvrir les risques et à s'en désengager pour obtenir un rendement optimal ajusté au risque, ajoutant à la volatilité de l'investissement privé. Les fonds de stabilisation souverains et les obligations de la diaspora, introduits par certains pays africains, comptent parmi les options potentiellement moins risquées. Certains pays ont également réussi à tirer parti des marchés obligataires nationaux.

Recommandations

Afin de favoriser la réalisation des objectifs du programme politique global, il faudrait soigneusement formuler et coordonner les politiques budgétaire, monétaire, relative aux taux de change et autres politiques macroéconomiques; et pour ce faire, il est nécessaire de :

- Instaurer une légitimité budgétaire et élargir l'assiette fiscale en fournissant des biens et des services publics de grande qualité.
- Contenir les flux financiers transfrontaliers illicites et transformer la richesse des ressources naturelles en actifs productifs par le biais de dépenses budgétaires inclusives.
- Gérer durablement les finances publiques et la dette souveraine grâce à une gestion macroéconomique anticyclique et à la mise en place d'institutions responsables et transparentes pour la gestion des ressources publiques.
- Réévaluer le parti pris en faveur de l'austérité dans la politique monétaire traditionnelle afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les deux objectifs de stabilité et de développement.
- Mener une politique monétaire après une évaluation minutieuse des sources de tensions inflationnistes, y compris celles émanant des chocs d'offre dans le secteur agricole.
- Mener une politique monétaire nationale associée à un régime de change approprié et gérer les flux de capitaux transfrontaliers dans un contexte national et régional.
- Adopter des réglementations sur les flux de capitaux internationaux et l'environnement financier national, dont des mesures visant à maîtriser les excès sur le marché.
- Mobiliser des ressources parallèlement aux efforts déployés pour approfondir les marchés financiers nationaux, et renforcer la capacité des institutions financières afin qu'elles puissent pleinement participer à la mobilisation des ressources, à l'inclusion financière et à l'intermédiation financière.

Contribué par:

Hopeastone Chavula et Heini Suominen
Macroeconomic Policy Division (MPD)
Economic Commission for Africa