

Draft
Pour commentaires seulement
Ne pas citer

UNE BONNE POLITIQUE ECONOMIQUE POUR LE RENOUVEAU DE L'AFRIQUE

Par

Ferdinand Bakoup¹
Lead Economist
Banque africaine de développement

Août 2007

Adresser commentaires à :

Ferdinand Bakoup

Banque africaine de développement

Angle des trois rues Avenue du Ghana, Rue Pierre de Coubertin et Rue Heddi Nourra

B.P. 323 – 1002, Tunis, Belvedere

Tunisie

Tél : (216) 71 10 24 49

e-mail: fbakoup@afdb.org

¹ Cet article a été préparé pour être présenté, en novembre 2007, à la conférence des économistes africains et du développement, organisée par la Banque africaine de développement en collaboration avec la Commission économique des Nations-Unies pour l'Afrique et le Consortium pour la recherche économique en Afrique. Les opinions émises dans cet article sont celles de l'auteur, et ne sauraient être attribuées à la Banque africaine de développement, ses administrateurs ou les pays membres qu'ils représentent.

Résumé

Le débat sur la politique économique que les pays à faible revenu pourraient mettre en œuvre pour promouvoir leur développement a aujourd'hui produit une littérature volumineuse, riche et même très sophistiquée. Cette littérature s'est surtout développée en suivant une approche sectorielle, c'est-à-dire en traitant des questions spécifiques aux grands instruments de la politique économique (politique monétaire, politique budgétaire, politique de change, politique des échanges extérieurs, politiques en faveur des secteurs sociaux, et de bien d'autres politiques sectorielles). Cette approche sectorielle de la politique économique peut, bien entendu, révéler des leçons utiles lorsque l'intérêt est de nature sectorielle. Cependant, il faut bien reconnaître qu'une telle approche présente une lacune majeure. En effet, elle se révèle d'un recours extrêmement limité lorsqu'il s'agit, pour un pays à faible revenu, de rechercher les orientations utiles pour la conduite de sa politique économique globale, ceci dans la mesure où la politique économique globale d'une nation n'est pas la somme de ses politiques sectorielles.

L'ambition de cet article est de combler cette lacune en s'appuyant sur des concepts issus de la théorie économique pour définir le cadre conceptuel d'une bonne politique économique. Nous montrons ensuite que ce cadre conceptuel décrit assez bien l'expérience des pays développés et celle, plus récente, des pays émergents, en matière de politique économique. Les pays d'Afrique au Sud du Sahara (ASS), qui sont en quête d'une véritable politique économique pour promouvoir leur développement, pourraient donc s'inspirer du cadre conceptuel d'une bonne politique économique présenté dans cet article.

“C’est aux pays en développement eux mêmes et à leurs gouvernements qu’il appartient de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont ils doivent assumer la responsabilité devant l’ensemble de leurs concitoyens”

Extrait du Communiqué du G8 sur l’Afrique
Gleneagles
juillet 2005.

I. INTRODUCTION

Le rôle de l’aide extérieure occupe aujourd’hui une place centrale dans le débat sur le développement des pays à faible revenu. Le débat se concentre en effet sur la question de l’aide extérieure, son volume, les conditions financières de son acheminement, et surtout comment améliorer son efficacité. Ainsi, l’année 2005 restera probablement dans les annales du développement comme étant celle où la communauté internationale a cherché à donner “un grand, grand élan”² à ses efforts de soutien aux pays à faible revenu, notamment africains. En effet, au cours de cette année, la communauté internationale avait lancé un certain nombre d’initiatives importantes qui semblaient témoigner d’un renouveau de son engagement en faveur de l’aide à ce continent. Bien que ces initiatives soient nombreuses³, l’on peut affirmer que le sommet du Groupe des pays les plus industrialisés (G8) qui s’est tenu, en juillet 2005, à Gleneagles en Ecosse, fut probablement l’un des moments forts de ce nouvel élan de solidarité des pays du nord.

S’il faut se réjouir de ce renouveau des efforts visant un accroissement de l’aide extérieure et de son efficacité, l’attention doit aussi résolument et rapidement se porter sur une autre question qui est, à notre avis, plus importante pour le développement des pays pauvres. Il s’agit de la question de la politique économique que ces pays doivent mener pour promouvoir eux-mêmes leur propre développement. En effet, la prospérité économique tant recherchée par les pays africains viendra plus

² Ainsi s’exprimait M. Tony Blair, alors premier ministre britannique, au Forum économique mondial de Davos en 2005 lors d’une discussion sur l’Afrique. Voir le Monde, 29 janvier 2005.

³ Sans vouloir les énumérer toutes, nous pouvons mentionner celles relatives à l’annulation de la dette, à l’engagement des pays développés de doubler l’aide à l’Afrique à l’horizon 2010, au soutien au Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique (NEPAD), l’adoption d’un nouveau cadre de partenariat, la Déclaration de Paris, entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires de l’aide visant à améliorer l’efficacité de l’aide.

d'une amélioration de leur politique économique que d'une augmentation de l'aide extérieure. Les facteurs qui militent en faveur d'une plus grande concentration sur la politique économique à mettre en œuvre par les pauvres sont d'ordre théorique et pratique. Au plan théorique, la recherche a, aujourd'hui, amplement démontré que l'aide extérieure est d'autant plus efficace que la politique mise en œuvre par le pays bénéficiaire crée un environnement favorable à une bonne utilisation de cette aide⁴.

Au-delà de cette considération théorique, deux autres considérations pratiques soutiennent la nécessité d'un renouveau de la politique économique dans les pays pauvres. D'une part, même en supposant une augmentation exponentielle de l'aide, concomitamment à une amélioration significative des conditions de son acheminement, les pays africains auront toujours besoin d'une politique économique bien orientée pour transformer cette aide en résultats concrets en matière de développement. D'autre part, sans remettre en cause la sincérité des promesses faites par les donateurs, l'expérience montre qu'il y a toujours un fossé entre celles-ci et leur réalisation effective⁵, renforçant la nécessité d'une amélioration des politiques économiques dans les pays pauvres.

Bien qu'il soit généralement admis aujourd'hui généralement admise qu'une bonne politique économique est un préalable à la fois à l'efficacité de l'aide et au développement économique dans les pays pauvres, le débat sur la politique économique, celui qui anime l'action des pouvoirs publics dans ces pays, mais surtout ceux d'ASS en particulier, est aujourd'hui caractérisée par une lacune majeure. Ce débat s'est développé en adoptant une approche essentiellement sectorielle de la politique économique, c'est-à-dire en traitant la politique économique comme une

⁴ Voir C. Burnside; D. Dollar "Aid, Policies, and Growth", American Economic Review 90, no. 4 (September 2000), pp. 847-868.

⁵ Un récent rapport de l'OCDE a tiré la sonnette d'alarme en indiquant qu'au rythme actuel, les pays riches ne seraient pas en mesure de tenir leurs promesses de doubler l'aide à l'Afrique d'ici à 2010. Voir OECD Development Cooperation Report disponible à : http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_201185_38144422_1_1_1_1,00.html. Lors du Sommet qui s'est tenu du 6 au 8 juin 2007 à Heiligendamm, les pays du G8 ont débattu de la question de savoir s'il fallait de nouveau faire référence aux engagements pris en 2005. Pour certains, il ne fallait pas répéter les engagements de Gleneagles de 2005 dans le communiqué final du sommet de 2007 parce que ces engagements là pouvaient ne pas être pas tenus (voir Hugh Williamson "G8 split over Africa aid pledges", Financial Times, Tuesday June 5, 2007). Mais, certainement sous la pression de l'opinion publique, les pays du G8 ont tout simplement réaffirmé leur volonté de tenir ces engagements, sans dire comment. Ceci laisse entière la question de l'avenir des engagements de Gleneagles surtout quand on sait que, comme nous venons de le dire, les projections actuelles, sur la base des réalisations récentes, montrent que ces engagements ne seront pas tenus (voir G8 Summit 2007 Heiligendamm "Growth and Responsibility in Africa", Summit Declaration, 8 June 2007 disponible sur http://www.g-8.de/Content/DE/Artikel/G8Gipfel/Anlage/Abschlusserkl_C3_A4rungen/WV-afrika-en.property=publicationFile.pdf.

⁶ Voir aussi Faujas, A. (2007) "Les fausses promesses du G8 à l'Afrique", Le Monde, mardi 26 juin 2007.

juxtaposition de ses politiques sectorielles dans les divers domaines du développement. L'ambition première de cet article est donc de corriger cette approche par la définition d'une bonne politique économique.

Outre cette introduction, qui en constitue la première partie, cet article comprend six autres parties. La deuxième partie circonscrit le débat en tentant de clarifier le concept même de politique économique. La troisième partie montre les limites de l'approche sectorielle de la politique économique qui est actuellement adoptée dans la littérature et suivie dans beaucoup de pays en voie de développement, en particulier ceux d'ASS. La quatrième partie élabore le cadre conceptuel d'une bonne politique économique. Dans la cinquième partie, nous tentons de montrer que le cadre conceptuel d'une bonne politique économique développé dans la quatrième partie décrit assez bien l'expérience historique des pays développés et celle, plus récente des pays émergents. La sixième partie examine brièvement le rôle de l'aide extérieure. La septième et dernière partie tire les conclusions des analyses développées tout au long de cet article.

II. DEFINITION DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

La "politique économique" fait partie des concepts les plus utilisés dans les débats économiques. Mais il est aussi l'un de ceux qui, à notre avis, méritent encore que l'on s'y attarde un instant pour en clarifier le contenu. En effet, très peu d'utilisateurs de ce concept, y compris parmi ceux considérés comme des spécialistes des questions économiques, seraient en mesure d'en donner une définition claire et opérationnelle. Cette situation résulte certainement du fait que la plupart des ouvrages et des écrits traitant de cette question supposent le plus souvent que les lecteurs ont déjà une compréhension correcte de ce concept et, par conséquent, passent directement à une discussion des différents instruments de la politique économique sans, au préalable, donner une définition opératoire du concept même de politique économique⁷. Par conséquent, la recherche d'une définition opératoire de la politique

⁷ Voir par exemple La Documentation française 'Découverte de l'économie : 3. Les politiques économiques', Les Cahiers français'; La Documentation française 'La politique économique et ses instruments', Les Notices de la documentation française, N. Acocella (2005) 'Economic Policy in the Age of Globalisation', Cambridge University Press. Voir aussi, par exemple, A. Bénassy-Quéré, B. Cœuré, P. Jacquet, J. Pisani-Ferry (2005) : "Politique économique", Edition De Boeck Université.

économique, c'est-à-dire une définition qui permettrait d'avoir une conception claire de la notion même de politique économique et de donc de permettre de l'identifier, indépendamment des instruments qui peuvent être utilisés pour la mettre en œuvre, s'impose-t-elle d'entrée de jeu.

Généralement, on a recours à ce concept chaque fois qu'il s'agit de parler de l'action de l'Etat visant à influencer les performances économiques d'un pays. La plupart des tentatives de définition ont approché ce concept en se référant soit aux grands domaines de l'activité économique telles que la production, la répartition, la consommation, soit aux grands instruments utilisés par l'Etat pour la mettre en œuvre.

Ainsi, l'économiste français J. Saint-Geours définit la politique économique comme *“une action générale du pouvoir politique central, consciente, cohérente, et finalisée, s'exerçant dans le domaine de l'économie, c'est-à-dire portant sur ce qui touche à la production, à l'échange (à l'intérieur du pays et avec l'extérieur), à la consommation des biens et services et à la constitution du capital”*⁸. Une telle définition, bien qu'elle contienne une référence explicite au caractère conscient, cohérent et finalisé des mesures de politique économique, ne peut nous satisfaire pleinement dans la mesure où elle laisse dans l'ombre les enjeux principaux de la politique économique. Ainsi, selon cette définition, toute action de l'Etat qui s'exerce dans le domaine de l'économie, relèverait de la politique économique quels que soient ses effets, positifs ou négatifs. Par ailleurs, le fait que cette définition ne s'interroge pas sur le caractère normatif des finalités visées par l'action du pouvoir politique central diminue considérablement son utilité, surtout dans un monde où il est de plus admis que ce que le citoyen moyen attend de la politique économique de l'Etat, c'est d'abord une amélioration de son bien-être.

Une autre définition de la politique économique est proposée par l'économiste Christian de Boissieu pour qui *“forment la politique économique, les décisions de l'Etat (d'interventions ou d'abstention délibéré d'intervention) et des organismes de sa mouvance, ayant pour objet principal de régler les conditions de la production, de*

⁸ J. Saint – Geours 'Principes de politique économique', deuxième édition, Economica, 1980 in Christian de Boissieu 'Principes de politiques économiques', Economica.

la répartition ou de l'affectation des ressources ''⁹. Cette définition, assez proche de la première, est cependant plus large dans la mesure où elle inclut dans le champ de la politique économique les actions des organismes autre que le pouvoir central, mais qui relèvent de lui. Elle inclut aussi dans le champ de la politique économique les décisions de non-intervention délibérée de l'Etat. Mais comme la première, elle focalise l'objet de la politique économique sur les domaines d'activité économique.

Une troisième définition est proposée par le Lexique d'économie. Celui-ci définit la politique économique comme *'l'action consciente de la puissance publique se traduisant par la définition d'objectifs économiques et sociaux et la mise en œuvre des moyens nécessaires pour les atteindre'*¹⁰. Selon cette définition, la conscience et le caractère délibéré sont des critères fondamentaux de l'action de politique économique. C'est-à-dire que, pour que l'on puisse parler de politique économique, il faut que les objectifs économiques et sociaux et la mobilisation des moyens pour les atteindre soient le résultat d'une action délibérée de l'Etat. Cependant, comme les précédentes définitions, celle-ci aussi ne fait aucune référence explicite aux objectifs souhaitables de la politique économique

Afin de mieux prendre en compte ses finalités souhaitables, nous définirons la politique économique comme étant la manière dont les pouvoirs publics utilisent les instruments dont ils disposent pour influencer la marche de l'économie nationale vers une amélioration du bien-être des citoyens. Nous reviendrons plus loin sur le concept d'instrument de la politique économique.

III. LES LIMITES DE L'APPROCHE SECTORIELLE DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

La littérature qui s'intéresse à l'examen de la politique économique que les pays à faible revenu pourraient mettre en œuvre pour promouvoir leur développement s'est surtout développée en adoptant une approche que nous appellerons sectorielle de la politique économique. Cette approche sectorielle consiste à traiter la politique économique essentiellement en référence aux questions spécifiques que pose l'usage

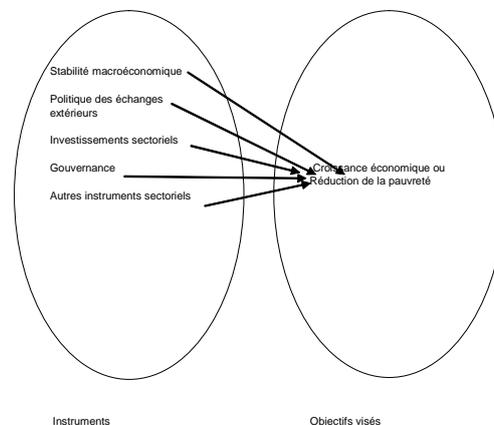
⁹ Christian de Boissieu "Principes de politique économique", Deuxième édition, Economica, 1980.

¹⁰ Lexique d'économie, 8^e édition, Dalloz, 2004.

de ses grands instruments que sont notamment la politique monétaire, la politique budgétaire, la politique de change, la politique des échanges extérieurs, et de bien d'autres politiques sectorielles¹¹. Cette orientation trouve sa source dans la littérature théorique sur la politique économique qui a presque toujours traité la politique économique par grands instruments¹². Le Graphique 1 ci-dessous résume cette approche sectorielle de la politique économique. Comme il apparaît, cette approche sectorielle établit un lien direct entre les instruments et les résultats globaux tels que la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Graphique 1

L'approche sectorielle de la politique économique établit un lien direct entre les instruments et les objectifs visés



Cette approche sectorielle de la politique économique peut, bien entendu, révéler des leçons utiles lorsque l'intérêt est de nature sectorielle. Cependant, les problèmes posés par cette approche sectorielle sont doubles:

L'approche sectorielle ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des préoccupations qui fondent le succès de la politique économique : Comme illustré par le Graphique 1 ci-dessus, une des premières faiblesses de l'approche sectorielle est le fait que celle-ci établit un lien direct entre les instruments et les objectifs que désirent atteindre les responsables de la politique économique. L'établissement de ce lien direct ne permet pas de mettre en évidence les différents maillons de la chaîne de transmission des mesures de politique économique aux objectifs visés par les autorités

¹¹ En fait, les domaines couverts par ces analyses sont pratiquement illimités. L'on pourrait ainsi ajouter, à la liste précédente, la politique du marché du travail, les questions telles que l'environnement, le genre, la performance du secteur public, pour ne citer que quelques uns parmi la multitude de domaines étudiés.

¹² Voir, par exemple, A. Bénassy-Quéré, B. Cœuré, P. Jacquet, J. Pisani-Ferry (2005) : op.cit.

alors qu'une bonne compréhension et un suivi rigoureux de cette chaîne de transmission sont nécessaires au succès de la politique économique. Ce faisant, l'approche sectorielle confine la politique économique à un simple exercice de manipulation des différents instruments sectoriels, sans une vue globale de tous les résultats qui comptent. Le fait de ne pas prendre en compte toutes les préoccupations qui fondent le succès de la politique économique réduit les chances de succès de celle-ci. En effet, il y a en général loin entre une action sur les instruments et un impact sur les variables économiques qui comptent pour la société. La pratique actuelle dans beaucoup de pays en voie de développement, surtout en ASS, où le but est la recherche d'une certaine composition sectorielle des dépenses publiques dans laquelle des dépenses dites prioritaires ou pro-pauvres représentent une part élevée, illustre assez bien cette approche sectorielle de la politique économique. De même, les nombreuses tentatives de lier directement une certaine orientation de la politique des échanges extérieurs, notamment la libéralisation, et la croissance économique participent elles aussi de cette approche sectorielle. L'on sait, aujourd'hui, que ce lien est un peu plus complexe et mérite d'être mieux compris. Pour cette première raison, l'approche sectorielle de la politique économique se révèle être d'un recours extrêmement limité lorsqu'il s'agit, pour un pays à faible revenu, de définir sa politique économique. En effet, la politique économique d'une nation ne saurait se limiter à une juxtaposition de ses politiques sectorielles.

L'approche sectorielle conduit aussi à une concentration excessive sur les mesures spécifiques au détriment de la recherche de la logique de politique économique qui sous-tend ces mesures : La tendance dans la littérature a souvent été d'examiner l'expérience de politique économique des pays développés et les pays émergents en exaltant les mesures spécifiques que ceux-ci ont définies et mises en œuvre. La connaissance de ces mesures ne peut évidemment qu'être de peu d'utilité pour un pays à faible revenu cherchant à définir sa politique économique. En effet, dans la mesure où les contextes peuvent être différents, la connaissance des objectifs de politique économique qui sous-tendent ces mesures présenterait un intérêt supérieur pour ce pays. Si le but est de tirer les leçons de l'expérience des pays développés et émergents, cette connaissance permettrait alors d'élaborer des mesures adaptées au contexte du pays, mais s'inscrivant dans la poursuite des mêmes objectifs. Car, en fin de compte, l'on peut émettre l'hypothèse que, entre pays, la variabilité des

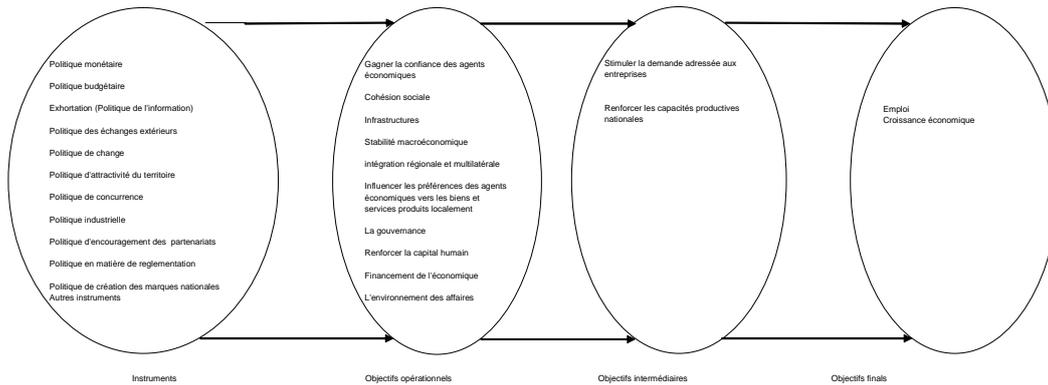
objectifs d'une bonne politique économique est normalement moins prononcée que celle des mesures qui visent à atteindre ces objectifs.

IV. CADRE CONCEPTUEL D'UNE BONNE POLITIQUE ECONOMIQUE

Comme nous venons de voir, la littérature qui inspire la politique économique des pays en voie de développement, et surtout ceux d'ASS, adopte généralement une approche sectorielle. Nous venons de souligner les limites de cette approche. La tâche de contribuer à l'amélioration de la politique économique africaine, à travers la définition d'un cadre conceptuel pour une bonne politique économique, c'est-à-dire une véritable politique économique qui ne consiste pas en une simple juxtaposition de politiques sectorielles, comme c'est le cas actuellement, reste donc encore largement à entreprendre. Cette tâche est cependant facilitée par le fait que la plupart des éléments d'un tel cadre conceptuel existent dans la littérature, même si c'est de façon éparse. En nous appuyant sur des concepts issus de la théorie économique, la proposition centrale avancée dans cet article donc est qu'une bonne politique économique se caractérise par (i) la poursuite d'objectifs finals clairement et durablement ancrés sur la recherche de niveaux élevés d'emploi et de croissance économique, (ii) la recherche d'un développement du tissu productif national (l'offre nationale) et la stimulation de la demande adressée à l'économie nationale en tant d'objectifs intermédiaires, (iii) la poursuite d'un ensemble d'objectifs opérationnels contribuant directement aux objectifs intermédiaires et finals, ainsi que (iv) la conception, et la mise en œuvre à l'aide d'instruments, des mesures spécifiques de politique économique adaptées aux contextes locaux et qui s'inscrivent clairement dans la poursuite de ces objectifs. C'est ce cadre conceptuel, illustré par le graphique 2 ci-dessous, que nous expliciterons dans cette quatrième partie de cet article.

Graphique 2

Cadre conceptuel d'une bonne politique économique



Une bonne politique économique est d'abord un choix d'objectifs

Une bonne politique économique est donc d'abord un processus par lequel les responsables de la politique économique se fixent un ensemble d'objectifs finals (ou fondamentaux), intermédiaires et opérationnels pertinents à atteindre, ce qui permet ensuite d'orienter l'usage des instruments dont ils disposent. Le défi principal que pose cet exercice est à trois volets à savoir (i) choisir les objectifs finals qui non seulement reflètent le point de vue de la majorité, mais qui sont aussi ceux dont la réalisation se traduira directement par une amélioration du bien-être des citoyens, (ii) choisir les objectifs intermédiaires tels que leur réalisation contribue directement à la réalisation des objectifs finals, (iii) choisir les objectifs opérationnels tels que leur réalisation contribue directement à l'atteinte des objectifs intermédiaires.

Le choix de ces différents objectifs n'est un exercice d'autant plus délicat qu'il existe, théoriquement, une multitude de variables économiques qui peuvent présenter un intérêt à un titre ou à un autre pour le responsable de la politique économique, et qui sont donc susceptibles d'être choisies comme objectifs. Dans l'univers des variables économiques d'une nation, certaines sont considérées comme fondamentales par la théorie économique au sens où elles influencent directement le bien-être des citoyens. Parmi celles-ci, l'on peut citer le niveau de l'emploi et la croissance économique. Il existe aussi d'autres variables dont l'évolution influence le bien-être des citoyens, mais seulement de façon indirecte. Ce sont des variables dites sociales. C'est, par exemple, le cas de l'éducation, de la santé, la qualité des infrastructures,

l'environnement, la gouvernance. Il existe enfin des variables qui, bien qu'elles puissent présenter un intérêt pour les responsables de la politique économique, n'ont qu'un rapport lointain avec le bien-être des citoyens. Parmi celles-ci l'on peut citer comme exemple les variables telles que le solde de la balance des paiements, le solde budgétaire, le taux d'investissement, le taux d'épargne, le niveau des taux d'intérêts, ou encore le niveau des flux d'investissements directs étrangers. Dans le contexte de la politique économique, nous appellerons celles-ci les variables d'appoint.

Face à cette multitude de variables économiques, le premier succès de la politique économique est enregistré lorsque (i) les objectifs finals poursuivis par ceux qui en sont responsables sont durablement ancrés sur des variables fondamentales, et (ii) que les objectifs intermédiaires et les objectifs opérationnels sont choisis parmi les variables sociales et les variables d'appoint de telle sorte que leur réalisation contribue directement à l'atteinte des objectifs finals. En effet, il est important, dans l'intérêt de la politique économique, que les responsables aient une vision claire et stable de ce que les objectifs finals qu'ils poursuivent doivent refléter le bien-être fondamental des citoyens, qui est comme nous l'avons vu, essentiellement déterminé par les variables fondamentales telles que le niveau de l'emploi et la croissance économique. Si cette vision n'est pas claire et fermement ancrée dans l'esprit des responsables de la politique économique, le risque est grand que ceux-ci finissent par se concentrer soit sur des variables sociales uniquement, soit sur des variables d'appoint uniquement, soit sur des variables appartenant à ces deux catégories. Les variables appartenant à ces deux catégories n'ont, comme nous l'avons déjà vu, qu'un rapport indirect avec le bien-être des citoyens. Ce faisant, les responsables de la politique économique perdent de vue les objectifs finals qu'ils sont censés poursuivre, ce qui a pour conséquence une détérioration du bien-être des citoyens.

Dans une récente étude sur les politiques de développement, la Conférence des nations-unies sur le commerce et le développement (CNUCED) observait que 'bien que le ciblage de l'inflation n'exclut pas, en principe, que les décisions de politique monétaire prennent aussi en compte d'autres objectifs, notamment le plein emploi, dans la pratique cela a conduit à la domination des autres objectifs liés à la croissance, l'emploi ou le taux de change par la stabilité des prix ...De plus, si d'autres instruments étaient utilisés pour réaliser la stabilité des prix, la politique monétaire

pourrait aussi être mise au service d'autres objectifs, en particulier la stimulation de l'investissement et de la croissance (Bernanke, 2003: 12)¹³. Cette mise en garde, contre une perte de vue des objectifs poursuivis par la politique économique, que la CNUCED a ainsi adressée aux responsables des pays en voie de développement, montre bien l'importance du risque que les responsables de la politique économique courent s'ils n'ont pas une conception claire des objectifs qu'ils poursuivent qui soit durablement ancrée sur les variables qui affectent fondamentalement le bien-être des citoyens. Bien que cette mise au point soit contenue dans un document de la CNUCED écrit à l'intention des pays en voie de développement, le débat actuel en Europe sur la question de savoir si la politique monétaire mise en œuvre par la Banque centrale européenne prenait suffisamment en compte les préoccupations en matière de création d'emplois et de stimulation de la croissance économique, montre bien que cet appel à la vigilance par rapport aux objectifs poursuivis ne s'adresse pas seulement aux responsables de la politique économique des pays en voie de développement. Nous allons, dans le reste de cette quatrième partie, tenter d'identifier ce que pourraient être les objectifs finals, intermédiaires et opérationnels d'une bonne politique économique, ainsi que les liens qui devraient exister entre ces différents objectifs et entre ceux-ci et les instruments de la politique économique.

Objectifs finals de la politique économique : Il est aujourd'hui généralement admis que l'emploi et la croissance économique constituent des déterminants fondamentaux du bien-être des citoyens d'une nation. Ceci tient au rôle souverain de l'emploi dans la détermination de notre statut social, de la considération que l'on nous accorde ou que nous avons pour nous même, de notre intégration dans la société, et dans la génération du revenu nécessaire à la satisfaction de nos besoins matériels. Quant à la croissance économique, elle garantit une augmentation du revenu. Nous pensons donc que la recherche du développement de l'emploi et d'une croissance économique forte doit être l'objectif final que les responsables de la politique économique devraient se fixer. La cohésion sociale a aussi souvent été citée comme pouvant faire partie des objectifs finals, mais nous estimons qu'elle est plus un facteur favorisant une croissance économique forte et la création des emplois qu'un objectif final en soi. De plus, le développement de l'emploi contribuera certainement à une

¹³

Pour une analyse détaillée de ce risque, voir CNUCED (2006) "Trade and Development Report : Global partnership and national policies for development", Page 135. La traduction du passage original en anglais est de l'auteur.

plus grande cohésion sociale. C'est la raison pour laquelle nous reviendrons sur la cohésion sociale dans le cadre des objectifs opérationnels de la politique économique.

Les objectifs intermédiaires de la politique économique : Dans la pratique, les responsables de la politique économique ne peuvent pas influencer directement les objectifs finals que nous venons d'identifier à l'aide des instruments dont ils disposent. D'où l'intérêt très tôt reconnu par la théorie d'introduire des objectifs intermédiaires, qui sont en fait des relais dans la chaîne de transmission des effets résultant d'un changement du niveau des instruments aux objectifs. Les objectifs intermédiaires doivent présenter deux caractéristiques essentielles : d'une part, ils doivent être plus proches des instruments, c'est-à-dire que l'effet d'un changement du niveau des instruments sur les objectifs intermédiaires doit être plus direct, et donc mieux compris par les responsables de la politique économique comparé à ce même effet sur l'objectif final; d'autre part, un objectif intermédiaire doit pouvoir influencer l'objectif final. Le suivi de l'évolution des objectifs intermédiaires permet donc aux autorités responsables de la politique économique d'anticiper l'évolution future des objectifs finals. Dans cette démarche, les objectifs intermédiaires sont choisis de manière à ce qu'ils soient influençables par les instruments et qu'ils puissent, à leur tour, influencer les objectifs finals.

Si la recherche de la croissance et du développement de l'emploi semble s'imposer comme objectifs finals de la politique économique, quels pourraient donc en être les objectifs intermédiaires ? Il faut reconnaître d'emblée que si la question des objectifs intermédiaires a souvent été posée dans le cadre de la politique monétaire qui, il faut l'admettre, n'est qu'un instrument parmi tant d'autres de la politique économique, force est de reconnaître qu'elle l'a été moins en ce qui concerne la politique économique globale d'une nation. Un examen rapide de la théorie économique permet cependant de se rendre compte que l'attention des économistes s'est traditionnellement portée sur les conditions de l'offre, c'est-à-dire sur les capacités productives nationales, chaque fois que la croissance économique et la création des emplois étaient au centre des débats. Le renforcement des capacités productives nous semble logiquement devoir être un des objectifs intermédiaires de la politique économique. Par ailleurs, depuis les travaux de l'économiste anglais J.M.

Keynes¹⁴, le rôle de la demande dans le soutien de la croissance et la création d'emplois est pleinement reconnu. Ainsi donc, le renforcement des capacités productives et la stimulation, par des moyens non inflationnistes, de la demande adressée à l'économie nationale nous semblent devoir être les deux objectifs intermédiaires clés que les autorités responsables de la politique économique de la nation devraient se fixer.

Les objectifs opérationnels de la politique économique : Parfois, il peut aussi être intéressant, voire indispensable, d'introduire des objectifs opérationnels qui, eux, sont encore plus proches des instruments que les objectifs intermédiaires, mais influencent ces derniers. Ils servent donc de canal de transmission d'une modification des instruments aux objectifs intermédiaires. Comme pour les objectifs intermédiaires, la question des objectifs opérationnels a très souvent été posée dans le cadre de la politique monétaire, mais rarement dans le cadre de la politique économique globale de la nation. Quels peuvent être les objectifs opérationnels que les responsables de la politique devraient se fixer ? Ici également, un examen de la théorie économique nous permet d'identifier un certain nombre de variables qui pourraient servir d'objectifs opérationnels. Parmi celles-ci, l'on peut citer le gain de la confiance des agents économiques, l'exercice de la bonne gouvernance qui est un facteur de bonne transmission des mesures de politique économique, l'amélioration de la qualité des infrastructures, la recherche de la stabilité et de la cohésion sociale, la recherche de la stabilité macroéconomique, la modification des préférences des agents économiques en faveur des biens et services offerts par l'économie nationale, le financement de l'économie, l'amélioration de l'environnement des affaires, la renforcement du capital humain, la recherche d'un niveau de financement adéquat de l'économie, et l'intégration régionale et multilatérale.

Les instruments de la politique économique

Après avoir pu identifier les objectifs finals, intermédiaires et opérationnels à poursuivre, l'autre défi que pose la politique économique est celui du choix des instruments qu'il faut déployer pour atteindre ces objectifs. Les instruments sont ce

¹⁴ Voir Keynes, J.M. 'Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie', Traduction française, Editions Payot & Rivages (2005).

que l'économiste Christian de Boissieu appelle 'les variables de commandes''¹⁵. Ce sont essentiellement des variables économiques qui présentent les deux caractéristiques fondamentales suivantes : d'une part, elles sont directement et totalement sous le contrôle des autorités responsables de la politique économique, c'est-à-dire que celles-ci ont une certaine latitude pour décider du niveau de cette variable et, d'autre part, elles servent de moyen pour influencer d'autres variables de politique économique tels que les objectifs finals que nous venons de voir, à travers notamment les objectifs opérationnels et les objectifs intermédiaires. Un instrument de politique économique doit donc être lié par une relation de cause à effet à un objectif de la politique économique. Ainsi, le taux de l'impôt sur le revenu, le taux de droit de douane, le taux d'intérêt du marché monétaire, sont autant d'exemples d'instruments de la politique économique dans la mesure où, d'une part, ce sont les autorités qui fixent leur niveau et, d'autre part, ils contribuent à influencer certaines variables qui peuvent être des objectifs de la politique économique (objectifs opérationnels) tels que la gouvernance, le niveau de confiance des agents économiques ou même la stabilité macroéconomique. Plus généralement, les instruments majeurs de la politique économique, ceux les plus couramment étudiés dans la littérature théorique incluent la politique budgétaire, la politique monétaire, la politique de change, la politique des échanges économiques extérieurs. Mais au-delà de ces instruments traditionnels, la liste des instruments possibles de la politique économique est infinie dans la mesure où pratiquement tous les autres instruments qui font partie du domaine d'autorité des pouvoirs publics peuvent, d'une façon ou d'une autre, être mis au service de la politique économique nationale. Il en est ainsi de la politique d'information ou même de la politique des relations extérieures pour ne citer que ces deux domaines.

Conception et mise en œuvre des mesures de politique économique : une science et un art

Comme nous l'avons déjà souligné, le but ultime de la politique économique devrait être la recherche d'une croissance économique forte accompagnée de la création d'emplois. L'atteinte de ces deux résultats nécessite, d'une part, que les

¹⁵ Christian de Boissieu, op. cit.

agents économiques investissent pour développer leurs capacités de production et, d'autre part, que la demande adressée à l'économie, et donc aux entreprises, par les mêmes agents économiques, soit forte. En fin de compte, le succès de la politique économique se mesure non pas par la modification du niveau de tel ou tel instrument, mais bien par sa capacité à susciter et à catalyser ces comportements de production et de demande de la part des agents économiques. Dans la mesure où ces comportements sont le résultat à la fois des calculs économiques rationnels et des facteurs subjectifs n'obéissant pas à une rationalité économique établie¹⁶, les responsables de la politique économique doivent savoir combiner le recours à des rationalités établies par les théories économiques et les enseignements tirés d'un examen approfondi des contextes et des réalités locales, ainsi que les déterminants des décisions des agents économiques du reste du monde, en vue de concevoir et mettre en œuvre des mesures spécifiques qui suscitent et encouragent ces comportements tant recherchés. C'est dans la recherche de cette combinaison optimale que se trouve tout l'art de la politique économique. Cette recherche fait appel à beaucoup de créativité, de détermination et de volontarisme de la part des autorités responsables de la politique économique. Dans un monde qui connaît une intégration croissante entre les économies grâce notamment au processus de mondialisation, les décisions des agents économiques du reste du monde deviennent aussi un déterminant important de la performance de l'économie nationale qu'il faut prendre en compte.

Les contraintes de la politique économique

Nous avons, au début de cet article, défini la politique économique comme la manière dont les pouvoirs publics, qui en sont responsables, utilisent les instruments de la politique économique. Il faut dire que cette manière est fortement influencée par les contraintes de la politique économique. Les contraintes sont ainsi une notion extrêmement importante pour la politique économique. En effet, toute la démarche de politique économique rationnelle peut se résumer à un processus d'optimisation d'une fonction objectif sous contraintes. Les contraintes représentent les restrictions qui

¹⁶ Pour une illustration de l'importance des facteurs subjectifs dans la conduite de la politique économique, notamment la conduite de la politique monétaire, voir Laurence H. Meyer (2004) "A Term at the FED An Insider's View, The People and Policies of the World's Most Powerful Institution", Chapitre 7 'Irrational Exuberance'. Collins. Pour une autre intéressante illustration de l'art de la politique économique appliqué à la politique monétaire, notamment en ce qui concerne le choix du moment précis et de l'ampleur d'une action sur les instruments, voir Lorenzo Bini Smaghi, Member of the Executive Board of the ECB "Three Questions on Monetary Tightening", Speech at the Nomura Conference, Tokyo, 26-27 October 2006.

affectent, soit le choix des objectifs, soit l'usage des instruments, et que les décideurs de la politique économique sont tenus de respecter. Parmi les contraintes identifiées par la théorie économique, l'on peut citer la crédibilité, la présence des anticipations rationnelles chez les agents économiques, les effets d'éviction qui réduisent l'impact des mesures de politique économique¹⁷, les effets d'hystérésis, les situations d'équilibres multiples, le dilemme lié au carré magique, la connaissance insuffisante des mécanismes de transmission des mesures de politique économique, et les cycles politiques. Tout le succès de la politique économique repose en effet sur le degré d'habileté avec lequel les responsables sauront identifier et surmonter ces différentes contraintes. Les contraintes affectent l'efficacité de la politique économique, c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics à améliorer le bien-être des citoyens par la manipulation des instruments dont ils disposent. Il en résulte que la bonne gestion des contraintes est un des déterminants critiques du succès de la politique économique. Dans certaines situations, et en fonction de leur importance pour les objectifs poursuivis, la résolution de certaines contraintes peut même devenir un des objectifs de la politique économique. Ainsi, dans les programmes macroéconomiques que les pays africains négocient avec le FMI, l'équilibre de la balance des paiements qui, normalement ne représente qu'une contrainte de financement extérieur de l'économie, est très souvent traité comme l'objectif majeur du programme et devient, de fait, l'objectif de toute la politique économique du gouvernement.

En définitive, nous avons montré que les enchaînements de la politique économique, tels qu'ils résultent du cadre conceptuel que nous venons de développer, sont assez complexes, mais peuvent être structurés autour d'un ensemble d'objectifs qui forment une chaîne des résultats. La poursuite simultanée, déterminée et volontariste de ces objectifs est susceptible de conduire l'économie vers de meilleures performances. Ce cadre conceptuel met aussi en exergue le fait que le succès de la politique économique dépend d'un ancrage durable et clair, d'une part, de ses

17

Pour illustration très intéressante de la manière dont la crédibilité, la présence d'anticipation rationnelles, les effets d'éviction et les situations d'équilibres multiples peuvent limiter l'efficacité de la politique économique, voir Amihai Glazer, Lawrence S. Rothenberg (2001) "Why government succeeds and why it fails", Harvard university press, Cambridge, Massachusetts, London, England. Pour une analyse théorique du rôle de la crédibilité et des anticipations rationnelles, voir F.E Kydland, E. C. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", The Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3 June 1977, pp. 473-492. Voir aussi Kungl. Vetenskapsakademien, The Royal Swedish Academy of sciences (2004), "Finn Kydland and Edward Prescott's Contribution to Dynamic Macroeconomics: The Time Consistency of Economic Policy and the Driving Forces Behind Business Cycles", Advanced information on the Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 11 October 2004.

objectifs finals sur la recherche d'une croissance forte et la création et la sauvegarde des emplois, d'autre part, de ses objectifs intermédiaires sur le renforcement des capacités productives nationales et la stimulation de la demande adressée à l'économie nationale et, enfin, de ses objectifs opérationnels sur un ensemble de variables clés qui traduisent les comportements des agents économiques.

La nouveauté qu'apporte le cadre théorique de la politique économique développé ici ne réside pas dans les concepts utilisés. Ils sont tous bien connus dans la littérature économique. En revanche, c'est dans l'organisation de ces concepts en un cadre opérationnel intelligible et pratique pour le responsable de la politique économique que se trouve la contribution essentielle que cet article vise à apporter au débat sur l'amélioration de la politique économique dans les pays à faible revenu, et dans ceux d'ASS en particulier.

V. BREF APERCU DE L'EXPERIENCE DES PAYS DEVELOPPES ET DES PAYS EMERGENTS AU REGARD DU CADRE CONCEPTUEL

Qu'il s'agisse des vieux pays développés ou des pays qui ont récemment atteint des niveaux de développement économique remarquables comme les pays d'Asie, les expériences de ces pays montrent que ceux-ci ont poursuivi de façon volontariste et déterminée les objectifs finals, intermédiaires et opérationnels que nous venons de décrire. Même si la littérature contemporaine sur ces expériences ne structure pas la présentation des politiques menées et des mesures prises par ces pays autour des différents objectifs que nous venons de décrire, une lecture attentive de cette littérature permet de se rendre compte que les mesures spécifiques de politique économique qu'elle décrit sont guidées et inspirées par la ferme volonté d'atteindre ces différents objectifs¹⁸. Ces pays ont élaboré et mis en œuvre une politique économique qui s'articule autour de ces objectifs. Par exemple, dans son étude sur les leçons possibles à tirer de l'expérience des pays d'Asie de l'Est, l'économiste Joseph. E. Stiglitz note que ces pays démontraient tous une réelle volonté de développer une capacité nationale à produire une gamme variée de biens manufacturés, ce qui correspond à un engagement derrière l'objectif intermédiaire relatif au développement

¹⁸Voir à ce sujet Stiglitz, J.E (1996) "Some Lessons from the East Asian Miracle", The World Bank Research Observer, Volume 11, Number 2.

des capacités productives nationales que nous avons identifié dans le cadre théorique développé dans cet article. Il note aussi chez ces pays des efforts volontaristes pour améliorer la réputation et l'image de leurs produits sur les marchés extérieurs, ce qui correspond à l'objectif intermédiaire de stimuler la demande adressée à l'économie nationale que nous avons aussi identifié dans notre cadre théorique. Il note aussi chez ces pays des mesures spécifiques pour réduire les inégalités de revenus et promouvoir un partenariat fructueux entre l'Etat et le secteur privé, ce qui correspondent aux objectifs opérationnels que nous avons aussi identifié dans notre cadre théorique. Quant à l'exemple de l'  le Maurice, l'étude des économistes Arvind Subramanian et Devesh Roy permet de montrer que ce pays a lui aussi poursuivi les objectifs que nous avons illustrés dans cet article, par exemple, en ce qui concerne la stimulation de la demande adressée à l'économie, le développement d'un tissu productif national, et de la recherche de la cohésion sociale¹⁹.

La même observation peut être faite en ce qui concerne la politique économique mise en œuvre par les pays aujourd'hui développés. Un examen attentif des grandes orientations de la politique économique mise en œuvre par ces pays montre que ces grandes orientations ont toujours suivi la structure des objectifs du cadre conceptuel que nous venons de présenter. Ainsi, il serait assez facile de constater que la politique économique mise en œuvre par ces pays a toujours exprimé un certain volontarisme dans la poursuite des différents objectifs que nous avons identifiés dans le cadre conceptuel de la politique économique développé dans cet article. Ces objectifs ont été toujours été au cœur de leur politique   conomique²⁰.

¹⁹ Pour une étude de l'expérience de l'  le Maurice, voir l'intéressant article de Arvind Subramanian et Devesh Roy (2003) "Who Can Explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?", Chapter 8 in Dani Rodrik (ed) 2003 "In Search of Prosperity, Analytic Narratives on Economic Growth", Princeton University Press, Princeton and Oxford.

²⁰ Outre l'examen des documents officiels publiés et les discussions avec divers responsables de la politique économique, la théorie économique distingue deux autres méthodes pour révéler les préférences en matière de politique économique. L'une consiste à optimiser directement une fonction des préférences subjectives sous la contrainte des données objectives de l'économie auxquelles font face les responsables de la politique économique. C'est la méthode dite de l'optimum direct. L'autre méthode, dite de l'optimum inverse, a deux variantes : L'une consiste à déterminer le taux marginal de substitution politique (TMSP) entre divers objectifs de politique économique à partir du taux marginal de substitution technique (TMST), qui lui est calculé à partir d'un modèle spécifié de l'économie et de l'hypothèse d'égalité à l'optimum entre le TMSP et le TMST. Le TMSP est censé indiquer les préférences des responsables de la politique économique. L'autre variante consiste à déterminer le TMSP à partir d'une fonction de réaction des responsables de la politique dans un domaine donné. Pour une discussion plus approfondie de ces différentes méthodes suivi d'une intéressante synthèse des résultats de leur application, y compris dans le cadre des Vième et VII  me Plan français, voir Christian de Boissieu, op. cit. La nécessité de disposer d'un modèle spécifié de l'économie alourdit les deux méthodes basées sur le calcul économique que nous venons d'indiquer et, par conséquent, limite considérablement leur utilisation. Dans le présent article, la révélation des préférences dans le cadre de la politique économique à la base du succès économique des pays développés et des pays émergents repose sur l'examen des documents publiés et l'étude des déclarations et des interviews accordées par les principaux acteurs.

Quant aux mesures spécifiques de politique économique mises en œuvre en vue d'atteindre ces différents objectifs, celles-ci présentent une grande variabilité. Ce qui est normal compte tenu de la diversité des contextes. Comme nous l'avons déjà souligné, l'examen en tant que tel de ces mesures ne présente pas un grand intérêt si ce n'est à titre d'illustration. Prenons l'exemple de la Chine. La mesure relative à l'instauration des entreprises communautaires et du système de responsabilité des ménages a beaucoup contribué au renforcement de l'appareil productif de l'économie chinoise et, par ricochet, à la croissance économique et à la création des emplois, en créant la confiance dont les agents économiques avaient besoin dans un environnement encore marqué par la reconnaissance insuffisante de la propriété privée et des garanties que celle-ci procure²¹. Le Japon, la Corée du sud et les autres pays d'Asie de l'Est ont aussi mis en œuvre des mesures spécifiques adaptées à leurs contextes et visant à atteindre les objectifs finals, intermédiaires et opérationnels que nous avons mis en exergue dans la quatrième partie²².

Les mesures mises en œuvre par les vieux pays industriels suivent elles aussi la même logique de politique économique énoncée dans cet article. Ainsi, par exemple, les efforts que déploient actuellement les Etats-Unis pour influencer la politique de change de la Chine dans le sens d'une plus grande appréciation de la monnaie chinoise, participent d'une volonté marquée de stimuler la demande adressée à l'économie américaine²³. Aux Etats-Unis, l'adoption du "Small Business Act", par exemple, fût une mesure qui visait clairement à contribuer au développement de l'appareil productif de l'économie américaine.

²¹ Pour une étude approfondie de cette mesure et de bien d'autres qui ont permis à la Chine d'avancer vers les objectifs de politique économique que nous avons identifiés dans cet article, voir Qian, Y. (2003) "How Reform Worked in China", in Dani Rodrik (ed) "In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth", Princeton University Press.

²² Pour une discussion de certaines de ces mesures, accompagnée d'une présentation de la théorie économique qui soutient chacune d'elles, voir Stiglitz, J.E. art. cit.

²³ Si l'on remonte un peu plus loin dans l'histoire, l'on se rend compte que cette approche a toujours été une constante de la politique économique des pays développés. Par exemple, les accords du Plaza du milieu des années quatre-vingt, qui avaient abouti à une appréciation du yen de 240Y/\$ à environ 120Y/\$ en moins de deux ans participaient aussi d'un effort des grandes puissances visant à rééquilibrer les parts de la demande mondiale (pour une intéressante analyse de ce point voir David Pilling "Weak yen gives lift to dynamic exports", Financial Times, Wednesday June 6, 2007. Il en est de même des accords du Louvre ainsi que des accords de restrictions volontaires des exportations que les Etats-Unis avaient imposé au Japon dans les années soixante-dix.

VI. QUEL RÔLE POUR L'AIDE EXTERIEURE ?

S'il est vrai, comme nous l'avons défendu tout au long de cet article, que c'est d'abord le fait d'avoir une bonne politique économique qui détermine le progrès économique des pays, alors l'on peut s'interroger sur le rôle de l'aide extérieure. Nous pensons que dans la mesure où une bonne politique économique fait à la fois appel à la théorie économique et à une bonne connaissance des contextes locaux, la définition de la politique économique devrait être laissée aux pays eux-mêmes, ceci dans la mesure où il est peu probable que les partenaires extérieurs accèdent au niveau de connaissance des contextes locaux qui serait suffisant pour définir des mesures de politique économique qui conviennent. Les ressources extérieures seraient alors utilisées pour financer la composante infrastructurelle de la mise en œuvre de la politique économique définie par les pays²⁴.

Dans les années quatre-vingt, l'on voyait aussi une contribution importante de l'aide au renforcement de la crédibilité, qui est comme nous l'avons vu une des contraintes importantes de la politique économique. En effet, le fait de signer un accord de financement avec les institutions de Bretton-Woods dans le cadre des programmes d'ajustement structurel était vu comme un moyen de renforcer la crédibilité de la politique économique. Mais, les développements récents montrent que ce n'est plus le cas, beaucoup de pays ne souhaitant plus voir leur politique économique déterminée de l'extérieur. Les partenaires extérieurs sauront-ils recouvrer leur crédibilité ?

VII. CONCLUSION

Nous avons débuté cette étude avec l'hypothèse selon laquelle, autant les préoccupations actuelles en matière d'augmentation du volume et de l'efficacité de l'aide extérieure sont importantes, autant les pays africains doivent accorder une grande attention à l'amélioration de leur politique économique. Car, en dernière analyse, c'est d'une bonne politique économique que viendront la croissance et la

²⁴ Pour une intéressante analyse des défis que l'aide extérieure doit relever, suivie de quelques pistes de réformes, voir W. Easterly (2006) 'The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good', The Penguin Press.

prospérité économique tant recherchées et non pas d'une augmentation de l'aide, fût-elle accompagnée d'une accélération considérable des efforts des bailleurs de fonds visant à améliorer les conditions de son acheminement. Les pays membres du G8 l'ont d'ailleurs remarqué, lorsqu'ils ont, en juillet 2005, au moment d'annoncer des mesures sans précédent portant sur l'augmentation de l'aide, tenu à rappeler aux pays africains la nécessité pour eux de "décider, planifier et organiser leurs politiques économiques".

Nous avons ensuite tenté de montrer les limites de l'approche sectorielle actuelle de la politique économique. Celle-ci consiste essentiellement à concevoir la politique économique sous un angle sectoriel, c'est-à-dire à l'aborder par grandes questions sectorielles et, par conséquent, à concevoir la politique économique comme une simple juxtaposition des politiques sectorielles. Pour remédier aux lacunes de cette approche sectorielle, nous avons tenté de tracer les contours conceptuels de ce qui nous semble être une bonne politique économique, en nous appuyant sur les concepts tirés de la théorie économique.

Dans ce cadre conceptuel, qui pourrait fonder un renouveau de la politique économique africaine²⁵, le succès de la politique économique à contribuer à l'amélioration du bien-être des citoyens repose sur une reconnaissance plus claire et plus stable de la recherche d'une croissance économique plus forte et la création des emplois comme étant les objectifs finals de la politique économique. La réalisation de ces objectifs passe, à son tour, par une plus grande concentration de la politique économique sur le renforcement des capacités productives nationales et la stimulation d'une demande forte adressée à l'économie. D'autres objectifs plus opérationnels ont aussi été soulignés tels que la recherche de la confiance des agents économiques, l'exercice de la bonne gouvernance qui est un facteur de bonne transmission des mesures de politique économique, l'amélioration de la qualité des infrastructures, la recherche de la cohésion sociale, la recherche de la stabilité macroéconomique,

²⁵ Dans beaucoup de pays d'ASS, la mise en œuvre de la politique économique selon le cadre conceptuel développé dans cet article conduirait, par exemple, à se concentrer d'avantage sur l'emploi et la croissance économique, sur la recherche de stabilité et la cohésion sociale, et de la confiance des agents économiques ou même à redoubler d'efforts pour exploiter pleinement la contribution de la demande à la croissance économique, pour ne citer que certains aspects sans être exhaustif. Dans la mesure où les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont censés exprimer la politique économique de ces pays, l'on peut imaginer que ces documents contiennent des objectifs concrets, c'est-à-dire réalistes, chiffrés et avec un horizon temporel pour les atteindre, dans ces différents domaines. Pour le moment, ces aspects, et beaucoup d'autres qui sont importants pour une bonne politique économique que nous avons développés dans le présent article, ne reçoivent qu'une attention vraiment marginale dans la plupart de ces DSRP.

l'amélioration de l'environnement des affaires, la recherche d'une modification des préférences des agents économiques en faveur des biens et services offerts par l'économie nationale, le renforcement du capital humain, la recherche d'un niveau de financement adéquat de l'économie, et l'intégration régionale et multilatérale. Nous avons enfin montré que le cadre conceptuel que nous avons présenté décrit assez bien l'expérience des pays émergents et même développés en matière de conduite de la politique économique.

Le cadre conceptuel de la politique économique que nous avons développé dans cette étude nous semble plus proche de ce que devrait être une véritable politique économique visant l'amélioration du bien-être des citoyens. En effet, les faits ont amplement donné raison aux critiques des schémas simplistes imaginés dans les années quatre-vingt dont le Consensus de Washington²⁶ était le prototype. *Ces schémas affirmaient notamment qu'il suffisait pour les responsables de la politique économique de rechercher l'assainissement des finances publiques, libéraliser le secteur financier, libéraliser les échanges extérieurs et libéraliser les flux d'investissements directs étrangers, déréglementer et privatiser pour que l'économie retrouve un niveau plus élevé de croissance et de bien-être pour tous.* La plupart des critiques adressées à ce concept en tant que cadre de politique économique ont surtout insisté sur le fait qu'il présentait le libéralisme comme devant être le principe directeur de la politique économique. Ceci a amené certains observateurs à assimiler ce cadre à un exercice de défense du fondamentalisme du marché. Il y a aussi eu le fait que les pays qui ont appliqué ces prescriptions n'ont pas pour autant vu le retour de la croissance économique qu'il promettait²⁷.

Mais au-delà de ces critiques portant sur un lien avec le fondamentalisme du marché, il nous semble qu'une autre critique est tout aussi importante. C'est la conception de la politique économique comme étant seulement un exercice de

²⁶ Cette expression est apparue dans la littérature vers la fin des années quatre-vingt sous la plume de l'économiste américain John Williamson. Dans la version initiale du Consensus de Washington, Williamson avait parlé de libéralisation des taux d'intérêts, mais suite à des objections d'économistes dont celle de J. Stiglitz qui avaient émis des doutes sur la place et le rôle de libéralisation des taux d'intérêts tels qu'envisagés dans le formulation initiale, il avait par la suite clarifié sa pensée en indiquant qu'il voulait en fait dire libéralisation financière. Sur ce point, voir John Williamson (2000), art.cit.

²⁷ Pour une analyse enrichissante montrant l'inaptitude des idées contenues dans le Consensus de Washington à promouvoir la croissance dans les pays en voie de développement, voir Stiglitz J. (2006) 'Un autre monde; Contre le fanatisme du marché', Fayard. voir aussi J. Stiglitz (2003) 'La Grande désillusion', Fayard. Voir aussi Naim, Moisés (2002) 'Washington Consensus : A Damaged Brand, Financial Times, October 28, 2002. Pour une défense sans conviction de ce concept voir John Williamson (2000) 'What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?', The World Bank Research Observer, Vol. 15, No.2 (August, 2000) pp. 251 -64.

manipulation des instruments. En se référant aux concepts de la gestion axée sur les résultats, il apparaît que l'approche préconisée par le Consensus de Washington, tout comme l'approche sectorielle, se focalise sur les activités et non pas sur les résultats, dans la mesure où l'assainissement des finances publiques, la libéralisation des échanges et les autres mesures de libéralisation, bien qu'étant des éléments importants de toute stratégie de politique économique, ne sont au mieux que des instruments parmi tant d'autres de la politique économique. Ces instruments ne rendent pas compte des résultats en sens des objectifs finals, intermédiaires et opérationnels identifiés dans cet article qui, en définitive, devraient être les seuls baromètres permettant de juger l'efficacité de la politique économique.

BIBLIOGRAPHIE

Acocella, N. (2005) “Economic Policy in the Age of Globalization”, Cambridge University Press.

Glazer, A., Rothenberg, L.S (2001) “Why government succeeds and why it fails”, Harvard university press,

Bénassy-Quéré, A., Cœuré, B., Jacquet, P., Pisani-Ferry, J. (2005) : “Politique économique”, Edition De Boeck Université.

Banque mondiale (1993) “The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy”, Oxford University Press.

Banque mondiale (2006) ‘Governance Matters V : Governance indicators for 1996-2005’

Buck, T. (2005) “Brussels wants fewer private sector subsidies”; Financial Times, Wednesday June 8, 2005.

Center for Global Development (2006) “Building Africa’s Development Bank: Six Recommendations for the AfDB and its Shareholders”, Report of the AfDB Working Group, center for Global Development, August, 2006.

CNUCED (2006) “Trade and Development Report: Global partnership and national policies for development”

Collier, P. (2006) “Africa’s Economic Growth: Opportunities and Constraints”. A Paper Prepared for the African Development Bank, October 2006. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University

Daneshkhu, S. (2007) “The iron currency: Britain learns to live with a strong sterling”, Financial Times, Thursday July 12, 2007.

De Boissieu, C. (1980) “Principes de politique économique”, Deuxième édition, Economica.

Denis, R., (2003) “Time-Inconsistent Monetary Policies: Recent Research”, FRBSF Economic Letter, Number 2003-10, April 11, 2003.

Dollar, D. (2005) “Globalization, Poverty and Inequality” in Michael M. Weinstein (ed) “Globalization: What’s New?” A Council on Foreign Relations Book; Columbia University Press; New York.

Drazen, A. and Masson, P. (1997) “Credibility of Policies Versus Credibility of Policymakers”, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, No. 3, August, 1997, pp. 735-754

Easterly, W., (2006) “The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good”, The Penguin Press.

Fielding, D. (2005) “Macroeconomic policy in the Franc Zone”; Studies in Development Economics and Policy; United Nations University;

Faujas, A. (2007) “Les fausses promesses du G8 à l’Afrique”, *Le Monde*, mardi 26 juin 2007.

Felipe, J. (2003) “Is Export-Led Growth Passé? Implications for Developing Asia”, ERD Working Paper Series No. 48; Asian Development Bank.

Greenwald, B. and Stiglitz, J.E. (2006) “Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries”; *American Economic Review* Vol 96, n° 2.

Guillaumont, P. (2006) “La vulnérabilité économique, défi persistant à la croissance africaine”, CERDI, Article présenté à la conférence économique de la Banque africaine de développement, Tunis, 22-24 novembre 2006.

G8 Summit 2007 Heiligendamm “Growth and Responsibility in Africa”, Summit Declaration, 8 June 2007

Hubbard, G., and Duggan, W. (2007) “Why Africa needs a Marshall plan”, *Financial Times* Tuesday June 5, 2007.

Keynes, J.M. “Théorie générale de l’emploi, de l’intérêt et de la monnaie”, Traduction française, Editions Payot & Rivages (2005).

Kungl. Vetenskapsakademien, The Royal Swedish Academy of sciences, (2004) “Finn Kydland and Edward Prescott’s Contribution to Dynamic Macroeconomics: The Time Consistency of Economic Policy and the Driving Forces Behind Business Cycles”, Advanced information on the Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 11 October 2004.

Kydland, F.E., and Prescott, E.C, “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3 June 1977, pp. 473-492

La Documentation française “Découverte de l’économie : 3. Les politiques économiques”, *Les Cahiers français*”

La Documentation française “La politique économique et ses instruments”, *Les Notices de la documentation française*,

Le Monde “Paquet fiscal : choc structurel ou cadeau électoral ? Une politique économique qui hésite entre offre et demande”, Dossier, *Le Monde Economie*, mardi 5 juin 2007.

Lexique d’économie, 8^e édition, Dalloz, 2004.

Meyer, L.H., (2004) “A Term at the FED; An Insider’s View, The People and Policies of the World’s Most Powerful Institution”. Collins.

Moisés, N., (2002) “Washington Consensus: A Damaged Brand”, *Financial Times*, October 28, 2002.

OCDE (2007) “Development Cooperation Report”.

Pilling, P. “Weak yen gives lift to dynamic exports”, *Financial Times*, Wednesday June 6, 2007.

Qian, Y. (2003) “How Reform Worked in China”, in Dani Rodrik (ed) “In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth”, Princeton University Press.

Rodrik, D. (2005) “Feasible Globalizations”, in Michael M. Weinstein (ed) “Globalization: What’s New?” A Council on Foreign Relations Book; Columbia University Press; New York.

Rodrik, D., Subramanian, A., and Trebbi, F. (2002) “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development”, IMF Working Paper No. 02/189.

Smaghi, L.B., “Three Questions on Monetary Tightening”, Speech at the Nomura Conference, Tokyo, 26-27 October 2006.

Stiglitz, J.E., (2006) “Un autre monde; Contre le fanatisme du marché”, Fayard.

Stiglitz, J.E., (1996) “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *The World Bank Research Observer*, Volume 11, Number 2.

Stiglitz, J.E., (2003) “La Grande désillusion”, Fayard

Stiglitz, J.E., (2003) “Quand le capitalisme perd la tête”, Fayard 2003

E. Stiglitz, J.E (2005) “The Overselling of Globalization”, in Michael M. Weinstein (ed) “Globalization: What’s New?” A Council on Foreign Relations Book; Columbia University Press; New York.

Stiglitz, J.E., Greenwald, B. (2003) “Towards a New Paradigm in Monetary Economics”, Raffaele Mattioli Lectures.

Subramanian, A., and Roy, D. (2003) “Who Can Explain the Mauritian Miracle? Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?”, Chapter 8 in Rodrik, D. (ed) 2003 “In Search of Prosperity, Analytic Narratives on Economic Growth”, Princeton University Press, Princeton and Exford.

Williamson, H. “G8 split over Africa aid pledges”, *Financial Times*, Tuesday June 5, 2007).

Williamson, J. (2000) “What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No.2 (August, 2000) pp. 251 -64.