

Plaidoyer pour un plan de relance africain

Économie. Note de Lionel Zinsou* pour CAPafrique, février 2009

Une crise économique majeure n'est jamais la bienvenue, mais, dans le cas de celle qui touche l'Afrique en 2008 et 2009, elle est encore plus frustrante car elle interrompt un processus impressionnant de décollage économique qui, régulier depuis dix ans, commençait de dissiper les doutes de tous les acteurs économiques sur la possibilité d'enclencher un vrai développement et d'éradiquer l'extrême pauvreté.

Longtemps, dans les développements de la crise depuis l'été 2007, on aura pu croire que l'Afrique y échapperait. Les prévisions du F.M.I. et de l'O.C.D.E. établissaient encore des progrès de croissance pour 2008 et 2009, il y a cinq mois. Aujourd'hui, l'Afrique sub-saharienne est gratifiée d'une prévision – fragile – de 3,4 % de croissance du P.I.B. par le F.M.I., soit environ 1,2 % de croissance par habitant et on tangentera peut-être une croissance nulle après prise en compte de la dynamique démographique, c'est-à-dire le niveau de stagnation des années 1990, qui relance l'appauvrissement.

L'optimisme sur un fort différentiel positif de l'Afrique dans la crise semblait pourtant justifié : plein effet des réformes macro-économiques, discipline budgétaire, désendettement, excédent de paiements courants et hausse des réserves de change, fermeté des devises. Paradoxalement c'est l'ouverture plus grande du continent à la mondialisation et à la modernisation de son économie qui l'exposent. La crise est importée dans les pays les plus avancés – Afrique du Sud, Égypte, Algérie, Maroc, Nigeria, Kenya – par le resserrement de la liquidité mondiale, le rapatriement des capitaux vers les pays occidentaux, et leurs conséquences sur les banques et les marchés financiers africains.

Même dans les pays moins avancés où les institutions financières sont sur-liquides – comme dans la Zone Franc – la transmission de la crise s'est faite, même si elle est plus tardive, par la chute en volume et en prix de la demande d'exportations. La spécialisation africaine en matières premières minérales et agricoles importe sur le continent des fluctuations brutales qu'amplifie la chute de la production industrielle chez tous les grands clients finaux : Union Européenne, Chine, États-Unis.

Le constat est donc établi : il y aura cassure de la croissance, même si les moteurs internes de consommation et de construction de logements et d'infrastructures, contribueront à atténuer le choc. Comme dans presque tous les pays, pour la première grande crise universelle depuis 1929, il y aura une insuffisance de la demande privée en Afrique en 2009, une pression déflationniste, une chute des rentrées fiscales et une crise de liquidité.

Il y a un peu plus grave : l'Afrique est si près des seuils de pauvreté qu'une crise économique devient tout de suite une crise sociale. À cet égard l'année écoulée aura été celle d'une double crise : crise alimentaire au premier semestre 2008, crise économique plus générale au premier trimestre 2009. La hausse, elle aussi importée du prix des subsistances a pénalisé la consommation des céréales, des oléagineux et des protéines animales, à un point qui déstabilise les sociétés, notamment urbaines et provoque des émeutes de la faim, voire des troubles xénophobes, faisant repasser des dizaines de millions de ménages sous le seuil absolu de pauvreté et, dans la réalité, basculer les populations dans la sous-nutrition. La détente spectaculaire des prix, théorique à partir de juillet 2008, mais réelle sur les marchés au quatrième trimestre, a desserré l'étai sur les classes populaires et les classes moyennes des villes, mais, à l'inverse, elle a pris à revers les populations rurales qui avaient adapté leur offre et arbitré contre les cultures d'exportation en faveur des cultures vivrières. Le mouvement de balancier de tous les prix de subsistance, sans exemple historique récent, met à l'épreuve la cohésion sociale des États et dans certains cas les fondements de la démocratie. Il peut tout à fait se reproduire, dès 2009 ou 2010, sans qu'on sache ce qui sera le plus destructurant entre l'inflation qui ruine les villes et la

déflation qui effondre les campagnes. Une seule chose est certaine, on ne sait pas assurer la paix sociale ni garantir les progrès des normes de droit, si on ajoute en 2009 une nouvelle crise alimentaire à une crise de l'emploi, produit de la crise économique globale. Or, la recette pour replonger l'Afrique dans la nuit de la décennie 1980, c'est de combiner les conflits politiques avec des chocs macro-économiques exogènes.

Devant ces évidences, l'urgence de soutenir les économies africaines s'impose même si le niveau de croissance projeté, de 5,4 points supérieur à la zone Euro en 2009, anesthésie encore le jugement sur l'Afrique. Il faut pour cela changer assez rapidement, assez brutalement, de paradigme économique. Pour une fois, les institutions de Bretton Woods y semblent prêtes et le cadre du G20 permettrait, en Avril, d'y rallier les grandes puissances et les grands pays émergents.

L'Afrique n'a pas fait le chemin parcouru par les décideurs politiques des pays riches : elle n'a pas encore admis qu'il était raisonnable de s'écarter des principes macro-économiques qui ont rebâti sa crédibilité depuis dix ans. Or, les instruments de la relance sont connus, disponibles mais encore tabous. Il est important d'en rappeler la légitimité et la nécessité.

La demande publique doit venir suppléer le défaut de demande privée ; il faut donc financer les administrations et les entreprises publiques africaines. On ne peut pas le faire en comptant sur les recettes fiscales puisqu'au contraire on va devoir faire reculer la pression fiscale, notamment sur les ménages. On doit donc le faire par deux moyens hétérodoxes mais classiques : endetter l'État et lui donner des facilités monétaires.

Endetter les Etats est redevenu possible grâce au désendettement spectaculaire des années 2000 qui a ramené la dette extérieure africaine au quart du P.I.B., soit une situation bien meilleure que dans tous les grands pays développés. On ne parle d'ailleurs que de mobiliser pour la relance, selon les pays africains, de 1 à 5 % du P.I.B.

Financer un complément par la création monétaire est encore plus tabou mais c'est la solution adoptée dans tous les grandes économies, car elle a le mérite à court terme d'atténuer les effets de la déflation instillée par l'effondrement des prix des matières premières et le recul des prix d'actifs (actifs financiers ou immobiliers). Cela veut dire en pratique, coordonner les banques centrales africaines pour qu'elles combinent des baisses de taux directeurs et des garanties données aux transactions interbancaires, avec des moyens dits « non conventionnels » qui sont – comme les médicaments puissants – plus efficaces mais plus dangereux : financements directs par les Banques Centrales d'émissions obligataires privées et publiques. On ne peut pas en effet tout financer par de la dette classique ni laisser les marchés obligataires fermés, faute notamment des entrées de capitaux étrangers.

On dira que le recours à « la planche à billets » est pire que le mal et déroge à toutes les conditionnalités de l'aide publique au développement et aux statuts de certaines banques centrales (dont celles de la Zone Franc). Et pourtant l'Afrique n'échappe à aucune des lois macro-économiques tirées de l'expérience des crises de liquidité, et notamment de celle de 1929. Nous n'avons pas le choix : on doit remplacer les trois points de P.I.B. de demande privée qui vont manquer en 2009 ; on doit empêcher toute déflation ; on doit prévenir l'arrêt des programmes d'équipement.

Il faut le faire en respectant un cahier des charges simples : les plans de relance doivent être rapides et très puissants, mais courts et temporaires ; ils doivent avoir des indicateurs de performances objectifs et mesurables ; ils doivent avoir un volet en devises pour couvrir les déficits de balance des paiements et un volet en monnaie nationale ; ils doivent être affectés précisément. Le « *policy mix* » dépend de la structure de chaque économie mais toutes ont en commun de requérir des efforts urgents en capital, dès 2009, pour l'agriculture, le logement social, les infrastructures et la fourniture d'énergie ; un volet doit être d'effet immédiat : baisse d'impôts ou accélération de projets déjà étudiés car le risque des projets d'investissements publics nouveaux est dans leur lenteur.

Parmi les baisses d'impôts, celles qui auraient l'effet le plus structurant, concerneraient la "fiscalité de porte" et le démantèlement des obstacles tarifaires aux échanges intra-africains. En effet, si l'Afrique faisait avec elle-même plus de 10 % du commerce qu'elle réalise aujourd'hui, elle serait mieux susceptible de se protéger collectivement des fluctuations des marchés mondiaux et plus efficace à partager la croissance des pays les plus dynamiques en son sein. En Asie, ce n'est pas 10 mais 50 % des exportations qui sont tournées vers l'Asie elle-même ; et en Europe c'est 73 % des échanges extérieurs qui se font à l'intérieur de l'Union.

Il y a des signes que les institutions de Bretton Woods ont évolué rapidement et sortent temporairement du « consensus de Washington ». Le F.M.I. estime qu'il y aurait des mérites à une relance par la demande publique d'une dimension de 2 % du P.I.B. mondial. S'agissant de l'Afrique, il évoque et prépare avec les Ministres des Finances une « flexibilité du cadre de soutenabilité de la dette », ce qui peut se traduire par une « hausse raisonnée des plafonds d'endettement et de déficit public ». Et il y a bien un chantier ouvert pour accroître immédiatement les ressources du F.M.I. pour financer cet endettement « vertueux » contra-cyclique.

La Banque Mondiale appelle à la création d'un "fonds vulnérabilité" destiné principalement à l'Afrique et mobilisant 0,7 % des fonds consacrés aux plans de relance des pays avancés. Ces évolutions sont essentielles et le G20 est le cadre idéal où faire prévaloir ces nouveaux paradigmes de politique économique proactive pour le développement africain et contra-cycliques en cas de choc systémique. Mais il faut un accompagnement fiscal et monétaire domestique et une mobilisation sans précédent des Etats pour des retombées immédiates. C'est l'Afrique elle-même qui, pour la première fois, s'est donnée les leviers de son développement.

En effet, la profondeur de leurs réformes et la robustesse de leurs politiques financières des années 2000 permettent à beaucoup d'États d'agir dans la crise, bien mieux qu'après le second choc pétrolier des années 1980 ou la crise de 1992-1993. Mais pour cela il faut utiliser toutes les armes d'une panoplie de politique économique sans inhibition et sans retard. L'Afrique ne peut pas être absente dans la relance alors qu'elle est très présente dans la crise. ■

* **Lionel Zinsou** est le président du Conseil d'orientation de CAPafrique.