

Politiques macroéconomiques pour promouvoir la reprise économique en Afrique¹

Résumé

Comme on l'a vu dans d'autres parties du monde, la pandémie de COVID-19 a bouleversé les vies et les moyens de subsistance dans toute l'Afrique et a eu un impact négatif considérable sur les économies africaines. Selon les projections de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le produit intérieur brut (PIB) réel de l'Afrique devrait se contracter de 1,8 à 5,4 % en 2020. Les gouvernements africains, avec l'appui des partenaires de développement, ont donc mobilisé des ressources et mis en œuvre des mesures pour protéger les ménages et les entreprises des effets néfastes de la pandémie. La présente note de synthèse donne une vue d'ensemble de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et de la manière dont les plans de relance budgétaire pourraient faciliter le redressement économique du continent. Les résultats indiquent que l'Afrique aura besoin d'une aide financière d'au moins 100 milliards de dollars en 2020 pour éviter une récession. De fait, les résultats font ressortir que :

- a) les mesures de stimulation financière annoncées par les gouvernements africains, à hauteur d'environ

- b) 104,5 milliards de dollars, soit quelque 4 % du PIB du continent en 2019, pourraient améliorer la croissance du PIB d'au plus 6,7 points de pourcentage ;
- b) le retard d'un an du déploiement des plans de relance pourrait coûter au continent jusqu'à 3,8 points de pourcentage de perte de PIB d'ici 2021 ;
- c) une gouvernance économique forte contribuera à garantir une utilisation efficace des ressources ; et
- d) s'il est vrai que dans un premier temps, les plans de relance aggraveront le fardeau de la dette, il n'en demeure pas moins qu'il y aura un ralentissement de l'augmentation du ratio dette/PIB du continent à mesure que les plans de relance favoriseront la croissance du PIB.

Les mesures politiques visant à atténuer l'impact négatif de la pandémie et à renforcer la reprise économique devraient comprendre des mesures visant les objectifs suivants : améliorer les systèmes de santé des pays ; faciliter la mobilisation des ressources intérieures ; donner la priorité à l'utilisation de financements à des conditions favorables ; encourager l'utilisation d'instruments de prêts innovants, tels que le mécanisme de liquidité et de viabilité proposé ; renforcer la gouvernance et assurer la mise en œuvre des recommandations du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique créé par la CEA et l'Union africaine ; tirer parti des mécanismes de financement innovants du développement ; renforcer la Zone de libre-échange continentale africaine ; et encourager les pays à investir dans les technologies numériques.

1 La présente note d'orientation a été établie par Hopestone Kayiska Chavula, administratrice chargée de la Section Analyse macroéconomique de la Division de la macroéconomie et de la gouvernance de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), sous la supervision de Bartholomew Armah, Directeur de la Division de la macroéconomie et de la gouvernance.

Introduction

Outre ses effets débilissants sur la santé, la pandémie de COVID-19 a désormais un impact important sur les économies avancées et en développement, avec des implications à long terme du point de vue du surendettement, de la montée du chômage et de l'aggravation de la pauvreté, des inégalités et des troubles sociaux. Les confinements, imposés par les gouvernements partout dans le monde, ont entraîné des ralentissements importants dans presque tous les secteurs économiques, mettant ainsi les chaînes de valeur nationales et mondiales sous pression. Dans une étude récente, la CEA, constatant qu'en Afrique, les entreprises ne fonctionnaient en moyenne qu'à 43 % seulement de leur capacité au cours des premières phases de la pandémie de COVID-19, a estimé qu'un confinement total d'un mois de toute l'Afrique, imposé pour enrayer la diffusion du virus, pourrait coûter au continent quelque 2,5 % de son PIB annuel.²

La pandémie a considérablement réduit les revenus et aggravé le chômage. En outre, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a estimé que le nombre d'heures travaillées dans le monde pourrait avoir chuté de 10,7 % au cours du deuxième trimestre de l'année 2020, ce qui équivaut à une perte de 305 millions d'emplois à plein temps.³ Le chiffre correspondant pour l'Afrique est estimé à 9,5 %, soit une perte de près de 40 millions d'emplois à plein temps. L'impact de la pandémie sur le chômage et le sous-emploi devrait être plus important que celui observé lors de la crise financière mondiale de 2008-2009. Le total des pertes d'emplois dépendra toutefois de la rapidité avec laquelle l'économie mondiale se remettra de la pandémie.

Conformément aux projections et à l'évolution décrites ci-dessus, le PIB réel de l'Afrique pourrait se contracter de 5,4 % en 2020 en raison de la baisse de l'activité économique, de

l'affaiblissement des échanges commerciaux, des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement, de la diminution du financement du développement, du recul de la demande globale et de l'effondrement des prix des principaux produits de base mondiaux, y compris le prix du pétrole.⁴

La réponse budgétaire mondiale à la crise a été énorme, avec des mesures de relance budgétaire prises par les économies avancées pour plus de 9 000 milliards de dollars. En dépit du nombre relativement limité d'outils de financement et de la marge de manœuvre budgétaire insuffisante dont ils disposent, les gouvernements africains aussi n'ont ménagé aucun effort pour répondre à la pandémie. Ils ont adopté une série de mesures budgétaires et autres de politique générale, notamment le confinement, l'obligation de distanciation sociale, les allègements fiscaux, la réduction de taux d'intérêt et des plans de relance budgétaire à hauteur de quelque 104,5 milliards de dollars, dont près de 44 milliards mobilisés sur leurs réserves intérieures. L'Afrique du Sud et l'Égypte sont les pays qui ont alloué le plus de ressources pour faire face aux répercussions négatives de la pandémie, avec l'approbation de plans de relance budgétaire respectivement de 26 milliards et de 6 milliards de dollars. La présente note d'information, qui s'appuie sur un récent rapport de la CEA intitulé « Politiques macroéconomiques pour un redressement rapide », récapitule les données disponibles et énonce, à l'intention des décideurs africains, un certain nombre de recommandations politiques qui pourraient faciliter le redressement économique du continent.⁵

Impact des mesures de relance budgétaire sur la croissance

Le modèle macroéconomique mis au point par la CEA pour l'ensemble des pays africains a été utilisé pour formuler des scénarios optimistes, moins optimistes

2 CEA, COVID-19 : stratégies de déconfinement pour l'Afrique (Addis-Abeba, mai 2020). Disponible à l'adresse www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/Global-Debate-Africa-COVID-19-Lockdown-Exit-Strategies/eca_analysis_-_covid-19_lockdown_exit_strategies_for_africa.pdf. (consultée le 23 novembre 2020).

3 OIT, « Observatoire de l'OIT : le COVID-19 et le monde du travail », 4e édition (Genève, 27 mai 2020). Disponible à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_755930/lang--fr/index.htm (consultée le 23 novembre 2020).

4 CEA, Macroeconomic impact of COVID-19 on Africa : the Africa-wide aggregate macroeconomic model (Impact macro-économique de la COVID-19 en Afrique : données du modèle macro-économétrique global pour toute l'Afrique) (à paraître).

5 CEA, Macroeconomic policies for early recovery in Africa (Politiques macroéconomiques pour un redressement rapide) (à paraître).

et pessimistes concernant l'impact des mesures de relance budgétaire sur le continent. Le scénario optimiste prévoit une chute de l'emploi de 20 % en 2020, en plus d'une baisse de 10 % de la demande extérieure, d'une diminution des recettes publiques de quelque 15 %, d'une réduction de 5 % des prix des produits de base autres que le pétrole et un prix moyen du pétrole de 40 dollars le baril. Le scénario moins optimiste prévoit une chute de l'emploi de 30 %, une diminution de 12,5 % de la demande extérieure, une diminution des recettes publiques d'environ 20 %, une réduction de 10 % des prix des produits de base autres que le pétrole et un prix moyen du pétrole de 35 dollars le baril. Le scénario pessimiste prévoit une chute de l'emploi de 40 % en 2020, une baisse de 17,5 % de la demande extérieure, une réduction de 15 % des prix des produits de base autres que le pétrole et un prix moyen du pétrole de 30 dollars le baril.

Les résultats auxquels est parvenue la CEA indiquent que, pour éviter une récession, le continent a besoin d'un plan de relance budgétaire d'au moins 100 milliards de dollars en 2020. L'efficacité de cette relance dépendra de la rapidité des décaissements, de la gravité de la pandémie et de la capacité des mécanismes de gouvernance existants à réduire au minimum les déperditions financières et faire en sorte que l'aide financière parvienne à ceux à qui elle est destinée. Les résultats font également apparaître que, s'il est vrai que les plans de relance augmentent le fardeau de la dette à court terme, il n'en demeure pas moins que ce fardeau devrait diminuer à mesure que la croissance reprend à moyen terme.

Effets des mesures de relance budgétaire sur la croissance

Dans le scénario optimiste, les mesures de relance financière devraient faciliter une croissance du PIB réel de 2,8 % en Afrique en 2020. Ce chiffre est supérieur de 4,6 points de pourcentage au taux de croissance de référence de -1,8 % sans mesures de relance, et équivaut à une augmentation du PIB réel de 128,1 milliards de dollars. On peut aussi

considérer que la relance pourrait générer un retour sur investissement de 22,5 %.

Dans le scénario moins optimiste, les mesures de relance financière devraient favoriser une croissance de 2,3 % du PIB réel en 2020, soit une amélioration de 5,6 points de pourcentage par rapport au taux de croissance de référence de -3,3 % sans mesures de relance. La croissance additionnelle générée par les mesures de relance se traduit par un PIB réel de 156,3 milliards de dollars, soit environ 50 % de plus que le coût global des mesures de relance qui est de 104,5 milliards de dollars. Les mesures de relance génèrent en effet un retour sur investissement de 50 %.

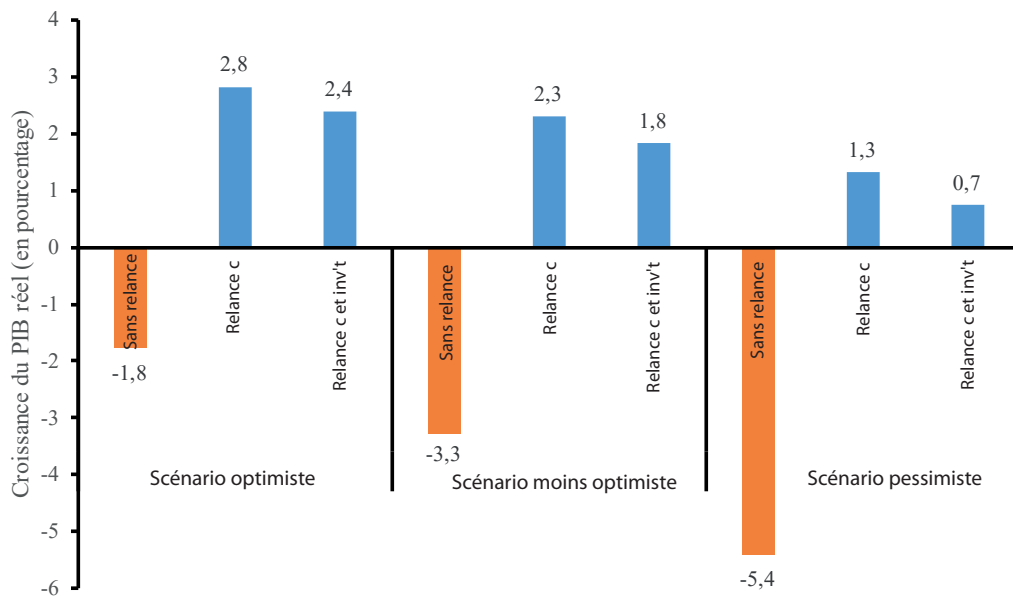
Dans le scénario pessimiste, le continent devrait voir son PIB se contracter de quelque 5,4 % en 2020 sans l'adoption de mesures de relance. Les mesures de relance financière devraient toutefois compenser cette contraction et engendrer de fait une croissance positive du PIB de 1,3 % en 2020, ce qui permettrait d'éviter une récession et de générer près de 188,5 milliards de dollars de PIB, soit environ 80 % de plus que le coût global des mesures de relance. Les mesures de relance devraient ainsi générer un retour sur investissement de 80 %.

La figure I qui suit décrit les trois scénarios.

Effets des interventions rapides sur la croissance

Bien que les plans de relance soient de taille importante, la rapidité des réponses budgétaires amplifie leur impact sur la croissance et peut avoir des retombées positives sur les dépenses et les résultats en matière de santé. Comme le montre la figure II, le retardement des décaissements et le recours aux mesures de relance budgétaire jusqu'en 2021 pourrait coûter au continent 3,8 points de pourcentage de perte de croissance du PIB en 2020-2021. Cette perte, qui équivaut à quelque 100 milliards de dollars de PIB, est quasiment égale au coût de l'ensemble du plan de relance et devrait par conséquent le rendre inefficace.

Figure I: Croissance du PIB réel en Afrique avec et sans la mise en œuvre de mesures de relance financière, 2020 (scénario optimiste, scénario moins optimiste et scénario pessimiste)



Notes : c=consommation des administrations publiques ; inv't=investissement.

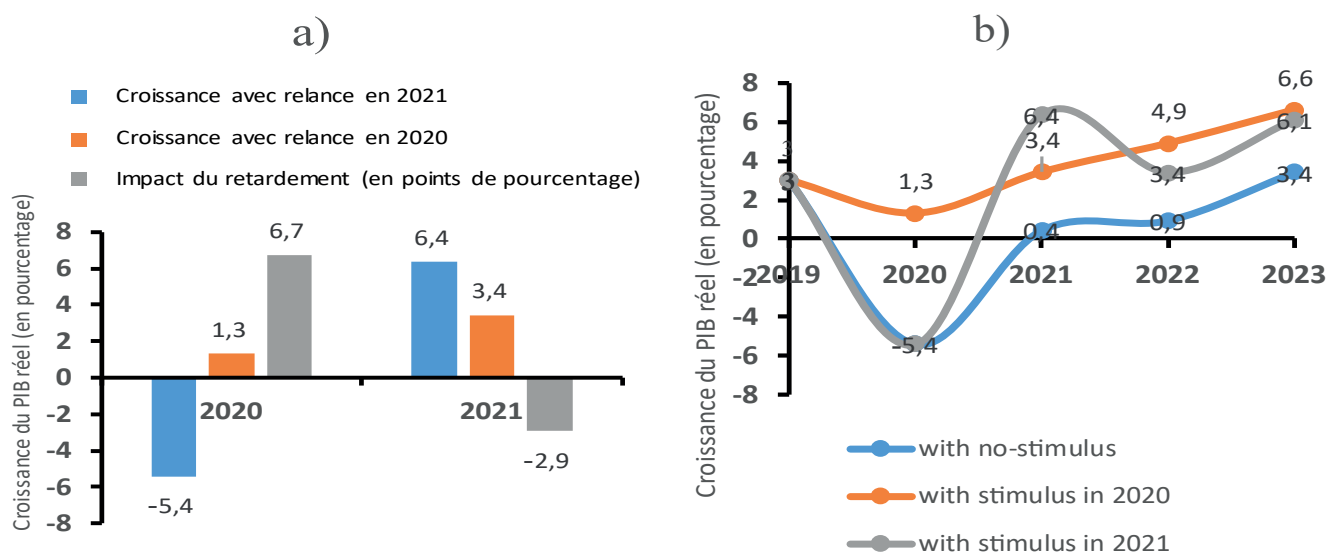
Source : CEA, Macroeconomic impact of COVID-19 on Africa : evidence from the Africa-wide aggregate macroeconomic model (Impact macro-économique de la COVID-19 en Afrique : données du modèle macro-économétrique global pour toute l'Afrique) (à paraître).

Effets de la bonne gouvernance sur la croissance

De nombreux mécanismes de contrôle financier étant encore déficients en Afrique, on peut prudemment avancer l'hypothèse que les 104,5 milliards de

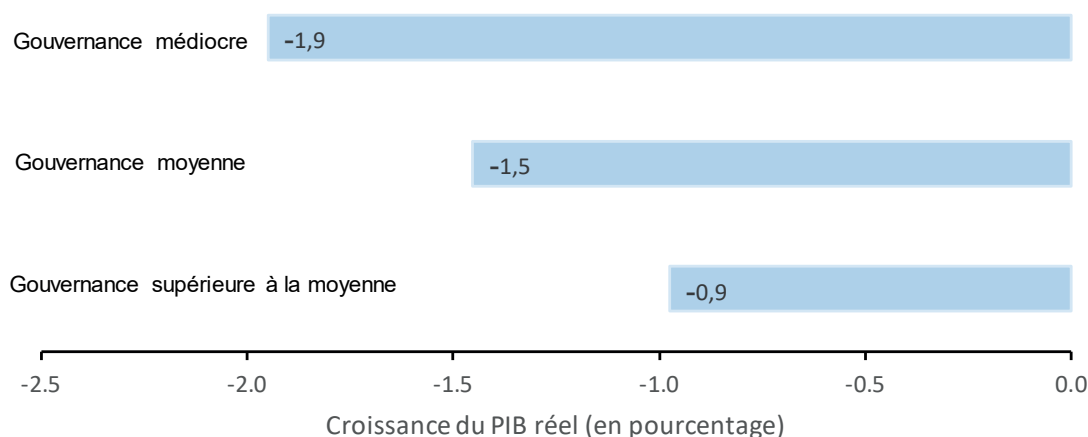
dollars des plans de relance n'atteindront pas ceux à qui ils sont destinés. L'impact des mesures de relance budgétaire sur la croissance risque donc de varier en fonction de la force ou de la faiblesse de l'architecture de gouvernance d'un pays. Comme

Figure II: Impact sur le PIB réel d'un retard dans la mise en œuvre des mesures de relance budgétaire jusqu'en 2021



Source : CEA, Macroeconomic impact of COVID-19 on Africa : evidence from the Africa-wide aggregate macroeconomic model (Impact macro-économique de la COVID-19 en Afrique : données du modèle macro-économétrique global pour toute l'Afrique) (à paraître).

Figure III: Réductions du PIB réel liées à la corruption (en pourcentage), dans les pays où la gouvernance est médiocre, moyenne et supérieure à la moyenne



Source : CEA, *Macroeconomic impact of COVID-19 on Africa : evidence from the Africa-wide aggregate macroeconomic model* (Impact macro-économique de la COVID-19 en Afrique : données du modèle macro-économétrique global pour toute l'Afrique) (à paraître).

l'illustre la figure III, même dans les pays dotés de mécanismes de gouvernance relativement solides, il est probable que la croissance du PIB réel soit inférieure de 0,9 point de pourcentage à ce qu'elle serait en l'absence de corruption. Dans les pays où les mécanismes de gouvernance sont particulièrement faibles, la croissance peut diminuer de 1,9 point de pourcentage.

Impact des réponses politiques

À court terme, une relance budgétaire est censée accroître le déficit et la dette. Ces effets sont toutefois compensés par une augmentation de la croissance du PIB réel. L'augmentation initiale du ratio déficit/PIB de nombreux pays reflète une hausse des dépenses publiques, tandis que les augmentations ultérieures résultent en grande partie de l'accroissement du service de la dette, pour autant qu'il n'y ait pas de moratoire. Toutefois, à moyen et long termes, cette hausse des dépenses est pour partie compensée par une augmentation des taux de croissance du PIB réel.

Les mesures de relance risquent d'entraîner une légère détérioration de la balance des comptes courants du continent entre 2020 et 2024, principalement en raison de la hausse des importations et de la baisse des exportations, des transferts de fonds et des investissements étrangers. L'augmentation prévue des importations est attribuable à l'accroissement de la demande intérieure sous l'effet de la relance. Par ailleurs, le déclin de la croissance des exportations et des flux financiers est induit par une baisse de la

demande extérieure aggravée par les mesures de confinement et le recul de l'activité économique qui en a résulté dans les principales destinations d'exportation que sont, entre autres, la Chine, les pays de l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique. La détérioration du déficit commercial d'un pays exerce à terme une pression sur ses réserves de change, entraînant du même coup une dépréciation de sa monnaie et alimentant aussi l'inflation intérieure.

Recommandations stratégiques pour la relance économique

Pour faciliter la reprise économique du continent, les responsables politiques africains devraient mettre en œuvre les mesures stratégiques suivantes : investir dans les systèmes de santé ; faciliter la mobilisation des ressources intérieures ; donner la priorité à l'utilisation de financements à des conditions favorables ; encourager l'utilisation de mécanismes de financement innovants pour réduire les coûts d'emprunt et élargir le champ et la portée du financement du développement ; renforcer les systèmes de gouvernance ; promouvoir la mise en œuvre des recommandations du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique créé par la CEA et l'Union africaine ; tirer parti des mécanismes de financement innovants du développement ; renforcer la Zone de libre-échange continentale africaine ; et encourager les investissements dans les technologies numériques.

Investir dans les systèmes de santé

La pandémie de COVID-19 a attiré l'attention sur les faiblesses des infrastructures et des services de santé du continent. L'Afrique ne fabrique qu'environ 2 % des médicaments utilisés sur le continent. La majorité des Africains, et en particulier les pauvres, dépendent d'établissements de santé publics insuffisamment financés, tandis qu'une minorité a accès à des services de santé privés bien financés et de grande qualité. En outre, aucun pays africain n'a respecté l'engagement pris en 2001 par les États africains d'allouer au moins 15 % de leur budget national aux soins de santé.

Donner la priorité à l'utilisation de financements à des conditions favorables et renforcer les systèmes de gouvernance

Les conséquences de la relance sur la dette dépendront des ressources financières allouées, des coûts associés à la mobilisation de ces ressources et de l'architecture de gouvernance qui sous-tend leur utilisation. Il est donc impératif que la durée et les critères d'éligibilité de l'Initiative de suspension du service de la dette soient revus afin d'en élargir la participation et la portée. Il importe également au plus haut point d'associer les agences de notation et les prêteurs privés à l'Initiative afin de répondre aux préoccupations liées à l'abaissement des notes de crédit et de maximiser son impact sur l'allègement de la dette, d'autant plus notamment qu'environ un tiers de la dette extérieure des pays africains est due à des prêteurs privés.

En outre, le renforcement des systèmes de gouvernance régissant l'utilisation des fonds de relance et la collaboration avec la société civile et les communautés locales seront déterminants pour garantir une utilisation efficace des ressources.

Renforcer la mobilisation des ressources intérieures et promouvoir la mise en œuvre des recommandations du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique créé par la CEA et l'Union africaine

Avec le déclin des investissements étrangers directs, l'augmentation des sorties de capitaux et la baisse des transferts de fonds, la mobilisation des ressources intérieures gagnera en importance dans le paysage du financement du développement du

continent. Toutefois, la part du recouvrement de l'impôt dans le PIB reste très faible, de nombreux pays affichant un taux de recouvrement de l'impôt inférieur à 10 %. Les expériences du Rwanda et de l'Afrique du Sud montrent que la réforme des systèmes d'administration fiscale au moyen de la numérisation et l'élimination de dispositions fiscales dommageables peuvent aider à accroître de manière sensible les recettes fiscales en Afrique.

La mise en œuvre des recommandations du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique créé par la CEA et l'Union africaine revêt également une importance cruciale, d'autant plus particulièrement que, selon les estimations, les flux financiers illicites feraient subir au continent des pertes de recettes de 50 à 148 milliards de dollars chaque année.

Encourager l'utilisation de mécanismes de financement innovants pour réduire les coûts d'emprunt et élargir le champ et la portée du financement du développement

Les économies africaines devraient trouver des ressources supplémentaires et promouvoir leur mobilisation au moyen de mécanismes de financement innovants, une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux (DTS) et la réattribution volontaire des DTS des pays développés qui ne les utilisent pas actuellement aux pays les vulnérables et les moins avancés, la facilité de liquidité et de viabilité proposée dont la création devrait permettre de réduire le coût du financement commercial des marchés frontaliers et émergents grâce à l'amélioration des termes du crédit des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les instruments de dette contingents comme les obligations indexées sur le PIB qui pourraient être utilisées pour se protéger des chocs extérieurs, et les échanges de devises et de taux entre la dette et les banques centrales.

Renforcer la Zone de libre-échange continentale africaine

La Zone de libre-échange continentale africaine devrait stimuler la transformation structurelle et renforcer le commerce et le développement économique en Afrique. En réunissant ses 55 économies fragmentées en une seule économie

continentale, la Zone va créer un vaste marché intérieur et favoriser le développement économique et industriel de tout le continent.

Encourager les investissements dans les technologies numériques.

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence le rôle important que jouent les technologies numériques pour ce qui est d'assurer la continuité des activités

en période de crise. À l'ère de la distanciation sociale, la numérisation promet de soutenir l'activité économique et de promouvoir la création d'emplois dans des domaines comme le commerce électronique, la prestation de services de santé et l'apprentissage en ligne. Pour y parvenir, il faut créer un environnement favorable à la collaboration entre acteurs du secteur privé et pouvoirs publics pour permettre aux Africains d'accéder davantage à des technologies abordables et fiables.

Contact

Hopestone Kayiska Chavula,
Section de l'analyse macroéconomique,
Division de la macroéconomie et de la gouvernance
Commission économique pour l'Afrique
B.P. 3001, Addis-Abeba, Éthiopie
Téléphone: +251 115443455
Email: chavula@un.org

Commandes

Pour commander des exemplaires de la Note d'orientation: ***Politiques macroéconomiques pour promouvoir la reprise économique en Afrique***, veuillez contacter :

Section des publications
Commission économique pour l'Afrique
B.P. 3001
Addis-Abeba, Éthiopie
Courriel : eca-info@un.org
Site Web : www.uneca.org