

Affliction, questionnement, crainte et espoirs au temps du coronavirus africain

Jean-Michel SEVERINO

➔ JEAN-MICHEL SEVERINO est Président de Investisseurs et Partenaires, Inspecteur général des Finances. Il a été Directeur du développement au Ministère français de la Coopération (1993-1996), Vice-président pour l'Asie à la Banque mondiale (1997-2001), et Directeur Général de l'Agence Française de Développement (2001-2010). Il est Senior Fellow à la Ferdi.

Contact : jm.severino@ietp.com

Le premier semestre de 2020 s'achève en Afrique d'une manière dramatique. Cette situation n'est pas inédite pour autant, tellement ce continent a désormais l'habitude d'être affecté par des chocs extérieurs mondiaux. Elle se révèle néanmoins d'une dangerosité, elle, sans précédent. Face à elle, la raison appellerait une réflexion fondée des enchainements logiques, sinon sereins, du moins froids. N'est-ce pas cette raison qui doit conduire l'élaboration de la politique publique ? Cependant, ici, l'importance des enjeux humains, sociaux et politiques de ce que nous vivons et pourrions vivre génère des sentiments, qui ne peuvent, être, eux, que chargés. Suivre la pente de ces sentiments peut pourtant nous aider à retrouver le chemin de la pensée, et à identifier les motivations d'un rebond dans une nouvelle histoire qu'il faut appeler de nos vœux.

... / ...

... /... Appelons ces sentiments, affliction, questionnement, anxiété, et espoirs. Cheminons dans la chute et le redressement qu'ils appellent.

L'affliction, c'est de voir l'Afrique frappée de plein fouet par une crise mondiale face à laquelle sa pauvreté la rend si vulnérable. C'est aussi de réaliser que beaucoup plus d'Africains risquent de mourir de la crise économique que de la crise sanitaire, quelle que soit l'importance de cette dernière.

Le questionnement, c'est la possibilité ou non de faire respecter une gouvernance mondiale responsable dans une planète dysfonctionnelle, où les chaînes de responsabilités sont globales. Ce respect et cette action collective auraient sauvé bien des vies, dans le monde comme en Afrique.

La crainte, c'est que ne soit pas reconnue la place stratégique que l'Afrique détient un dispositif de lutte contre la crise économique issue de la pandémie, et qui implique sa prise en compte dans les stratégies d'endettement de la Chine et des pays de l'OCDE.

L'espoir, c'est que les leçons des ajustements structurels des années 1980/90 soit assimilées : en effet, ces programmes sont de retour, du fait de la crise macroéconomique qui frappe le continent. Méditer le passé, le présent et l'avenir sera nécessaire pour faire au mieux dans un moment caractérisé davantage par le chaos que par les savoirs affirmés.

À défaut de réussite dans la réaction collective qui doit se mettre en place, c'est à une nouvelle rupture politique et sociale mondiale que nous assisterons avec l'Afrique. Ses conséquences pourraient être ravageuses. Malgré les incertitudes, nous avons beaucoup d'éléments en main pour faire basculer les choix du bon côté. L'action collective internationale saura-t-elle être à la hauteur de ce défi, dans un monde

marqué par l'affrontement multipolaire et l'absence de leadership ?

► Affliction

Lors de la crise des subprimes en 2009, l'Afrique avait déjà subi un choc violent en provenance de l'extérieur. La conjoncture du continent s'était effondrée. Déjà, les prix du pétrole avaient naufragé, entraînant dans leur chute l'économie des pays producteurs de matières premières, avant de remonter quelque peu.

D'une crise à l'autre, une nouvelle économie africaine s'est dessinée

Cette crise avait mis fin à une décennie de croissance forte et généralisée sur le continent africain. Cette dernière était le produit de quatre causes : une profonde amélioration des politiques économiques – issue de la période des ajustements structurels de la fin du XX^e siècle, dont l'impact sur le rebond des économies africaines a été au final considérable, malgré leur mauvaise réputation ; des décisions de désendettement massives vis-à-vis des créanciers multilatéraux et bilatéraux de la même période ; d'un moment de termes de l'échange très favorables au continent africain ; du démarrage de l'encassement d'un dividende démographique encore timide, très inégalement réparti sur le continent, mais néanmoins réel.

Dans la décennie qui a suivi la crise des subprimes, les prix du pétrole se sont un peu relevés, soutenus par des décisions de cartel. L'endettement africain a flambé, du fait des politiques d'investissement des gouvernements, et de la bonne volonté de la Chine, qui détiendrait aujourd'hui 40% des créances souveraines sur le continent. Le dividende démographique a continué de croître, petit à petit.

La croissance africaine s'est de ce fait fortement segmentée. Les pays pétroliers et miniers ont connu un lent et difficile redressement. Leurs économies, peu compétitives, réformées lentement, et pour certaines disposant de faibles marchés intérieurs, sont demeurées pour l'essentiel déprimées. Les pays en crise politique et militaire ont bien entendu continué à demeurer en détresse. Mais beaucoup de pays orientés principalement en direction de leur marché intérieur ont connu une nouvelle décennie de croissance importante et soutenable. Cela a été le cas des pays pauvres et enclavés, mais pas seulement (le Kenya, la Côte d'Ivoire et le Sénégal font partie de ce groupe). L'Afrique de l'Ouest non pétrolière, qui a connu une bonne décennie, entraînée par le Sénégal et la Côte d'Ivoire, illustre bien cette période. Cette croissance ne s'est néanmoins pas, en règle générale, avérée suffisamment dynamique pour empêcher l'endettement souverain d'évoluer de manière inquiétante. La raison essentielle en est la qualité, inégale selon les pays, mais dans trop de cas insuffisante, des politiques d'investissement, souvent dénoncées par le FMI.

Néanmoins, la meilleure nouvelle de la décennie est qu'un secteur privé africain, local, à l'esprit fortement entrepreneurial, a continué à s'épanouir. Il l'a fait dans des domaines traditionnels comme dans les nouvelles technologies. Il a créé enfin un écosystème productif plus performant et compétitif. Cette nouvelle économie africaine s'est montrée de plus en plus verte, avec l'essor des énergies renouvelables, essentiellement hydrauliques et solaires. De formidables espoirs ont du coup continué à prévaloir dans la longue bataille contre la pauvreté en Afrique. Ces succès sont matérialisés par la poursuite de gains significatifs, bien que toujours insuffisants, en termes de mortalité, morbidité et d'accès à l'éducation comme aux services essentiels.

Un nouveau défi économique devant nous, plus encore que sanitaire ?

En cette mi-année 2020, il n'est pas encore possible de savoir comment la pandémie du coronavirus, qui a envahi dans un premier temps la Chine, l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord, se répand et va se répandre.

Sa dynamique sur le continent africain interroge. La densité des contacts de l'Afrique avec la Chine d'une part, les faiblesses de son système sanitaire et le mauvais état sanitaire de la population en général, auraient fait parier sur une expansion rapide, dans des villes denses et où le confinement est impossible, avec par ailleurs une importante circulation humaine entre pays. Ceci ne semble pas le cas. La vague va-t-elle venir vraiment ? Des facteurs démographiques, environnementaux ou biologiques font-ils barrière ? Les politiques publiques nationales, aidées par un temps de retard dans la propagation de la pandémie, sont-elles particulièrement efficaces ? Seul le temps va nous le dire, même s'il est essentiel de se préparer au pire, tout en souhaitant qu'il ne se matérialise pas.

Ce qui est incontestable, c'est qu'une grande crise économique précède une éventuelle crise sanitaire. Elle aura lieu quel que soit le pas et la profondeur de la crise sanitaire. Celle-ci aura bien entendu le pouvoir de l'approfondir gravement si les mauvais scénarii se concrétisaient.

L'arrêt brutal des économies de la Chine et de l'OCDE a transféré à un continent encore indemne de la pandémie un gigantesque prix à payer pour sauvegarder leur santé. En effet, avant même que tout signe de maladie apparaisse sur le continent africain, dans un premier temps, les chaînes logistiques articulées avec la Chine se sont brutalement interrompues. Elles ont mis à l'arrêt des milliers d'entreprises africaines dépendantes de pièces détachées ou d'intrants

spécifiques. Les marchés chinois et européens se sont aussi fermés du jour au lendemain. Ils ont laissé sans activité un nombre considérable d'entreprises exportatrices. Le tourisme s'est interrompu brusquement. La fermeture des marchés de capitaux a interdit les levées de fond et jeté à fond de cale beaucoup de start-ups techno, alors même que leur contribution à l'économie était particulièrement pertinente en ce moment précis. Cet arrêt a aussi touché nombre d'entreprises en croissance rapide et nécessitant l'accès à des capitaux pour alimenter une expansion forte. Enfin l'effondrement brutal des prix du pétrole et des produits miniers s'est immédiatement répercuté sur la dépense publique dans les pays qui vivent essentiellement de ces activités. Dans le cas du Nigéria, l'onde de choc s'étend à tout son environnement régional.

4

C'est donc un gigantesque choc de la demande externe, comme de l'offre, qui affecte d'abord l'Afrique entreprenante, la partie la plus dynamique du continent, celle qui demeure le moteur le plus robuste de sa transformation de long terme. La chute brutale des prix du pétrole secoue aussi tout le secteur des énergies renouvelables. Elle fait peser une ombre profonde sur l'espoir de développement d'une économie africaine décarbonée. Cette dernière était une des grandes lumières des deux premières décennies de ce siècle, grâce notamment au monde bouillonnant de l'énergie décentralisée solaire.

► Questionnement

La crise du coronavirus pourrait achever d'effacer les efforts entrepris par le continent africain depuis vingt ans, il faut le craindre. Une nouvelle fois, une crise importée de l'extérieur balaye les économies fragiles, et cette fois atteint sans doute tous les pays. Si l'affliction ne peut qu'accompagner ce constat, un nouveau questionnement angoissant émerge aussi.

Tous coupables : des causes et des responsabilités circulaires dans la pandémie

L'origine première de la pandémie reste un sujet de débat. Le scénario le plus probable, à ce stade, est toutefois que la chauve-souris ait transmis le virus à l'homme *via* un hôte tiers, le pangolin, lui-même venu d'Afrique. Même si cette transmission ne s'avérait pas prouvée, et ne s'avérait pas la vraie cause de la naissance de la pandémie, sa forte probabilité, son réalisme, comme sa reproductibilité, conduisent à s'interroger sur une chaîne de responsabilités et de conséquences dans laquelle l'Afrique a un rôle particulier.

Le pangolin fait en effet l'objet d'un trafic interdit formellement par la convention internationale sur le commerce des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES). Cette convention est une remarquable avancée, méconnue, dans la gestion de la biodiversité à l'échelle planétaire. C'est un exemple précurseur de la manière dont la communauté internationale peut et pourrait s'organiser pour gérer des biens communs planétaires.

Dans le cas du pangolin, c'est vers la Chine, où l'infection a pris sa source, qu'il a été exporté. L'origine africaine se situe sans doute au Nigéria, qui serait le premier pays de braconnage de cet animal. À l'origine de la pandémie figure donc sans doute un pillage scandaleux de la biodiversité africaine, et mondiale : le continent africain, gardien d'une espèce en voie de disparition à l'échelle mondiale, est victime aujourd'hui dans sa santé et sa prospérité de pratiques qui lui sont préjudiciables.

Mais ce pillage n'est possible que par l'impuissance et la mauvaise volonté des gouvernements africains et chinois, l'imperfection de la CITES elle-même, et l'intense niveau de corruption qui prévaut dans les pays concernés. Ajoutons dans les coupables

les consommateurs finaux, dans la mesure où ils seraient conscients de la chaîne de production et de commercialisation de leur mets de choix. La crise sanitaire que nous vivons est donc le produit non vraiment de la globalisation, mais surtout de la défaillance de la gouvernance mondiale comme de l'irresponsabilité de certains acteurs nationaux dans sa mise en œuvre.

L'Afrique, enjeu crucial de la construction d'une gouvernance globale performante

Prenons un peu de recul. Dans le système de la globalisation, les pays en développement, les pays pauvres, ont un statut central, multidimensionnel et sous-estimé. Ils posent plus que d'autres la question de la responsabilité, de l'identité de qui doit payer pour la préservation des biens publics, et de l'arbitrage entre souveraineté et solidarité.

Ils sont en effet souvent des victimes : c'est le cas pour le réchauffement climatique. Les pays pauvres sont clairement innocents de la constitution du stock de CO₂ constitué par les pays de l'OCDE, ceci même si par ailleurs la combinaison de leur croissance démographique et de leur croissance économique va les conduire à contribuer de plus en plus au processus de réchauffement planétaire. Ils sont en second lieu des solutions : c'est le cas pour la biodiversité, dont ils détiennent une partie capitale de l'actif mondial, et qui est si essentielle pour l'humanité. Le cas de la forêt ou des espèces rares, comme le pangolin, l'illustrent. Ils sont néanmoins en troisième lieu aussi des responsables, quand ils sont à l'origine de maux qui affectent ou peuvent affecter la planète entière : c'est le cas des pandémies. Dans tous les cas de figure, leur capacité à contribuer à la gestion des biens publics mondiaux, quel que soit leur statut, est limitée par leur faible capacité contributive.

Ce triple statut des pays en développement

au regard des biens publics globaux, comme la santé publique internationale, est la base d'un pacte mondial implicite. Ce dernier est imparfaitement mis en place et insuffisamment financé. Il a néanmoins commencé à se mettre en place de manière informelle, essentiellement depuis le début de notre siècle : *via* l'aide publique au développement, ou de grands fonds mondiaux, les pays riches transfèrent aux pays en développement des financements significatifs, comme des technologies et des capacités. Ils le font en contrepartie de conditionnalités de politiques domestiques, de mise en place de systèmes nationaux cohérents avec les dispositifs globaux, ou de projets ayant un impact reconnu sur le sujet de préoccupation.

Revenons du coup à notre sujet particulier. La biodiversité n'a pas connu dans les dernières années le même niveau de priorité politique que le changement climatique, par exemple. Le lien santé-environnement non plus. La connexion a été insuffisamment faite, malgré la connaissance scientifique, entre les deux domaines. Les grandes conventions internationales sur le sujet, dont la CITES, qui couvre sa partie commerciale, manquent à la fois de « dents », c'est-à-dire de dispositifs contraignants, et de financements. Nous en vivons les conséquences. Si la crise du coronavirus est si complexe et si elle appelle des réformes si importantes des politiques publiques globales, c'est qu'elle met en scène des liens profonds entre pays en développement et pays industrialisés, des effets saisissants de rétroaction entre les uns et les autres, et la nécessité d'une action solidaire au bénéfice final de tous.

Mais cette nécessité sera-t-elle reconnue ? Comme après tout choc systémique, une réforme de la gouvernance mondiale s'imposerait. Comme après une grande guerre mondiale, un nouveau Bretton-Woods, ou une nouvelle conférence de San Francisco, serait nécessaire pour refonder une gouvernance

mondiale, ancrée dans la reconnaissance de la responsabilité et de la solidarité de tous envers tous. Mais la multipolarité de la planète la rend difficile, et peut-être impossible à mettre en œuvre. À l'absence d'un leadership, que les USA de l'époque avaient fourni en 1945, s'ajoutent deux problèmes : d'une part la nature ou l'orientation nationaliste de quelques-uns des pays les plus forts du temps, comme la Chine et les USA d'aujourd'hui ; d'autre part l'inquiétante montée des systèmes d'hommes forts, peu susceptibles d'accepter les logiques d'inspiration profondément démocratiques et mondialistes qui sous-tendent la construction d'une gouvernance mondiale.

En attendant, il est essentiel pour l'Afrique de penser son juste rapport aux maux globaux, comme dans le cas de la pandémie qui frappe la planète. Nous avons besoin que ses dirigeants comme son opinion publique méditent sur la chaîne des responsabilités et des conséquences qui viennent de l'affecter. Il ne faut pas que les acteurs politiques africains s'arrêtent à une position victimaire. Nous avons besoin, citoyens du monde, qu'ils construisent sur la situation actuelle en se posant comme constructeurs actifs d'une gouvernance mondiale qui ne peut se passer de l'Afrique, pour les raisons qui viennent d'être énoncées. De l'autre côté, il est non moins indispensable aux pays industrialisés comme émergents de reconnaître les pays plus pauvres comme des acteurs essentiels du jeu international. Il est incontournable qu'ils les incluent réellement et non pour la forme dans la négociation globale. Ils doivent accepter les conséquences financières de ce statut central des pays pauvres non pas seulement du bout des lèvres mais avec la conviction que l'aide au développement est réellement un des piliers de la sécurité collective.

Plus que jamais, et comme toutes les régions du monde, l'Afrique est ligotée dans la maille étroite des liens qui rapproche chacun de chacun. Elle

doit s'imprégner de cette réalité. Mais il est aussi essentiel qu'au moment précis où les pays de l'OCDE décident de plans massifs d'appui à leurs économies, ils prennent en compte, justement, la place de l'Afrique dans ces derniers. Partie prenante des causes de la crise, l'Afrique est aussi partie prenante des solutions.

► Crainte

Mais, justement, cette considération aura-t-elle le temps, dans le rythme frénétique des décisions économique-politiques, de percoler dans la structure même des solutions publiques ? C'est le temps de la crainte.

L'ajustement structurel nouveau est revenu

C'est que le moment des ajustements structurels est revenu, sur tout le continent désormais, et pas seulement dans les pays pétroliers et miniers, comme ce fut le cas avec les subprimes. Le FMI, la Banque mondiale, les directions du Trésor des pays de l'OCDE, et de la Chine, comme les institutions publiques de développement, vont avoir beaucoup de travail.

Au choc de l'offre et de la demande internationale va en effet succéder un choc de demande domestique. Petit à petit, les chaînes logistiques chinoises se réouvrent en effet, et quelques marchés d'exportation, timidement, redeviennent accessibles. Au rythme du redressement progressif des économies industrialisées, et de la Chine, ce processus va se faire avec une certaine lenteur. le rythme de relance de la demande mondiale est rendu incertain par les paramètres mêmes de résolution de la crise sanitaire comme par l'efficacité des plans de relance chinois et occidentaux.

Mais pendant que cette crise de l'offre se résorbe difficilement, les pays africains sont affectés par une chute massive de leurs recettes

publiques, en provenance des droits de douane comme de la fiscalité des entreprises. Les sorties de capitaux et peut-être la baisse des retours de capital des migrants vont affecter la balance des paiements, affaiblie par l'interruption des exportations, de matières premières et de pétrole, comme de produits agricoles ou industriels. Contraction budgétaire comme des capitaux vont donc s'abattre sur les pays, avec leurs conséquences inéluctables : réduction des dépenses publiques, pénurie de devises, dévaluation (hors zone CFA/ECO), inflation. Le choc va être profond. Il affectera non seulement les infrastructures mais aussi les services sociaux comme la santé et l'éducation. Il impactera également la capacité des pays confrontés au défi terroriste, comme au Sahel, à contrôler leur terrain et rétroagira donc directement sur le monde extérieur en termes de sécurité et de migrations.

Il existe en effet une différence massive entre les pays industrialisés, dont la Chine, et les pays africains, dans ce moment.

Les premiers ont fait le choix de reporter la continuité de leur dépense publique, de leur relance économique et de leur approvisionnement en devises sur deux acteurs : des marchés financiers d'un côté, qui demeurent avides de placer leurs liquidités à des taux très bas, et des banques centrales de l'autre, qui deviennent, directement ou indirectement, les premiers créanciers des gouvernements. Parions que ces dernières viseront à maintenir des taux bas, et à prévenir une crise financière. Les pays industrialisés vont, il faut aussi le parier, rejeter en fin de compte le coût financier de cette politique de stabilisation sur une très longue période, ou dans la création monétaire, dans un contexte où le retour de l'inflation est peu probable.

Ces options ne sont pas ouvertes, ou considérablement moins ouvertes, aux pays

africains. L'inflation est un risque très important dans des économies africaines souvent fermées et qui connaissent pour beaucoup déjà des rythmes élevés de hausse des prix. Elle aussi est particulièrement ravageuse pour les pauvres. Elle entretient un lien très direct sur le continent avec la dépréciation monétaire, liée à la création monétaire. Les banques centrales ne vont donc pas avoir les mêmes options en Afrique que dans l'OCDE. En ce qui concerne la dette, les pays africains n'ont pas non plus la possibilité de recourir aux marchés financiers, d'ores et déjà fermés pour eux, ou seulement de manière marginale. On parle déjà d'un nouveau « club de Londres », qui fermera à nouveau pour de nombreuses années l'apport de capitaux privés aux gouvernements. Les États africains n'ont nulle autre ressource que d'aller chercher le soutien de leurs partenaires publics de l'OCDE et de la Chine.

Ces derniers doivent-ils accorder le soutien budgétaire et de balance des paiements massif dont le continent a besoin ? Ceci revient au fond à faire supporter le coût de ce soutien, *via* le déficit budgétaire de pays industrialisés, aux marchés de capitaux internationaux sur lesquels ils se refinancent, et à leurs propres banques centrales. Ceci se ferait à un moment où les déficits budgétaires des pays industrialisés explosent et où les opinions publiques, si elles soutiennent massivement les plans de relance nationaux, expriment une grande angoisse vis-à-vis de l'accroissement de la dette.

Être généreux, c'est rentable

Malgré ces craintes des opinions publiques des pays industrialisés, la réponse doit être oui, pour trois raisons. Elle doit s'accompagner d'une condition, pour faire sens.

La première raison est que nous parlons de volumes raisonnables à l'échelle de la macroéconomie africaine. Si l'on aligne les

besoins de ce soutien sur l'ampleur des paquets financiers décidés par les pays occidentaux pour leurs propres besoins, de l'ordre de 300 milliards d'euros en 2020-2021 seraient adaptés, soit six fois le montant annuel actuel de l'aide publique au développement accordée au continent. Certes, une partie significative de cet argent devrait être alloué sous forme de prêts à la balance des paiements, et pas seulement au déficit budgétaire, augmentant l'endettement moyen du continent de l'ordre de 10% du PIB (beaucoup plus pour certains pays). Cette perspective n'est pas irraisonnable si une croissance vive succédait à cette période d'ajustement structurel, avec non seulement des taux supérieurs au coût de la dette, mais, encore mieux, des taux supérieurs du PIB à 6%. Ceci permettrait à la fois des gains significatifs de bien-être pour les populations les plus pauvres, mais aussi une alimentation budgétaire importante des États concernés, et rendrait la dette (si elle est accordée à taux faible) soutenable. Cette augmentation de l'endettement des États doit néanmoins être accompagnée d'un accroissement de l'aide au développement en subvention pour les pays les plus fragiles et les moins solvables.

La seconde raison est que le coût d'un plan de soutien à l'Afrique est très modeste au regard des efforts que les grands pays industrialisés sont en train de consentir pour leurs propres besoins. Il pèsera de manière dérisoire sur leur endettement. Le PIB nominal cumulé de l'UE, de la Chine et des USA est de l'ordre de 53 000 milliards de dollars. Un vaste plan de soutien de l'ordre de deux années du PIB nominal de l'Afrique, soit environ 600 milliards, ne représenterait que 1.1% de ce PIB cumulé. Cet effort pourrait se répartir entre allègement de dette (à manier avec précaution) et nouveaux apports de dette et de dons. Il est impératif que la Chine soit partie prenante significative de cet effort, compte tenu de son rôle dans l'endettement africain. Non seulement ce pays

doit être moteur dans la gestion de la dette, mais il est crucial qu'il participe aux apports nouveaux de capitaux. Dans les cas contraire, l'Europe, par exemple, contribuerait par ses apports, si elle était seule, à reconstituer la solvabilité de l'Afrique au bénéfice de la Chine, même si cette dernière faisait un effort en tant que créancier. En gros, l'effort de refinancement de l'économie africaine sera largement noyé dans la considérable augmentation de la dette des pays de l'OCDE et du bilan de leurs banques centrales.

Ajoutons que ce poids pourrait être encore réduit, si la communauté internationale acceptait de déverrouiller une augmentation significative de droits de tirage spéciaux au FMI au bénéfice de l'Afrique. Le DTS ne résolvent pas forcément les problèmes budgétaires. Mais ils ont en tous cas un impact immédiat sur les contraintes de balances de paiement, et ces dernières impactent directement les taux de change et l'inflation dont une évolution négative sera extraordinairement dommageable en termes de pauvreté.

La troisième raison est que cet effort est rentable. La croissance attendue pour l'Europe, même avec du rattrapage, ne pourra pas dépasser son potentiel de moyen terme, et ce dernier n'est sans doute pas supérieur à 2%. On peut attendre de la croissance africaine bien mieux. La croissance africaine moyenne, pays pétroliers et non pétroliers compris, peut-être de l'ordre de 4% si les prix des matières premières demeurent dépréciés. Elle peut s'apprécier notablement si ces derniers reviennent à de meilleurs niveaux, ce que certes personne ne peut prévoir, tant ils dépendent à la fois de l'état de l'économie mondiale, mais aussi des politiques de l'OPEP, des USA et des autres producteurs. Cette croissance percolera dans les importations adressées par l'Afrique au reste du monde (elles ont été particulièrement dynamiques ces dernières années), ce qui

jouera un rôle contracyclique. En caricaturant quelque peu, on pourrait montrer que l'Europe, par exemple, a sans doute plus intérêt à investir dans la reprise africaine et des populations avides de consommer et d'investir et d'épargner, que dans sa propre reprise. L'argument a bien entendu ses limites et ses risques, mais ces derniers ne le réduisent pas à néant. Ceci est d'autant moins le cas que, comme il l'a déjà été indiqué, les bénéfices de ce soutien à une dépense publique de qualité en Afrique ne sont pas uniquement économiques. Ils tiennent aussi aux intérêts, particulièrement européens, en matière de sécurité et migration.

Une condition essentielle doit être mise à cette entreprise de refinancement des économies africaines. Elle doit se faire soit sur subventions, soit à des conditions d'endettement symétriques aux coûts d'endettement des pays industrialisés. Ces coûts sont très faibles actuellement, et le demeureront sans nul doute. Une des meilleures choses que les pays industrialisés puissent faire est de « passer » leurs conditions d'emprunt aux pays en développement les plus pauvres, avec en tête un argument économique (nous venons de le faire) mais aussi un argument moral : ce sont eux qui ont retransmis la pandémie à l'Afrique, c'est la Chine qui a dérobé les pangolins vecteurs de cette dernière au continent africain, même si ce dernier a joué son rôle dans cette exportation involontaire. Ils peuvent le faire bilatéralement, ou multilatéralement, en donnant les moyens aux grandes institutions financières comme la Banque mondiale ou la Banque Africaine de Développement de déployer leurs moyens de manière dynamique.

Les premiers pas de réponse de la communauté internationale ont été mesurés. C'est donc l'anxiété qui demeure sur cette prise de conscience. Au niveau multilatéral comme au niveau bilatéral, beaucoup d'efforts ont été concentrés en un premier temps, de manière bien compréhensible et légitime, sur la

dimension sanitaire de la situation. Il est certain que la capacité des pays africains à gérer la santé publique (masques, tests...) doit être renforcée, et que leur capacité de traitement des cas graves doit considérablement augmenter (lits de réanimation, respirateurs...), de même que leurs ressources humaines. Mais ceci ne représente qu'une face modeste et première de ce que doit être la réponse à la crise du coronavirus en territoire africain.

Même dans des scénarii sombres, comme nous l'avons évoqué, beaucoup plus de personnes tomberont malades et mourront du fait de l'effondrement de la croissance économique africaine que du coronavirus, surtout si les mesures de gestion de l'endémie sont efficaces. La réponse à la crise économique est essentielle pour réduire la crise sanitaire, profonde et globale, qui risque de frapper le continent.

Les pays du G20 ont fait les premiers pas dans la bonne direction, notamment sous l'impulsion de la France. Ils ont décidé en avril 2020 un report d'échéances de la dette publique africaine. Ce geste doit être salué. Il ne fait toutefois qu'égratigner la surface du problème, tant en ce qui concerne les volumes concernés que l'impact macroéconomique de moyen terme. Cette dette reste due. Les institutions de financement du développement sont aussi dans l'expectative : doivent-elles, dans ce contexte, continuer à prêter ? Doivent-elles embarquer un niveau de risque supérieur dans leurs bilans ? La réponse doit être aussi oui, sans hésitation, et, oui, les États ne doivent pas hésiter le cas échéant à garantir leurs banques de développement au cas où leurs bilans seraient affectés.

► Espoirs

Faisons l'hypothèse que les institutions multilatérales et bilatérales de développement, comme le FMI, et les États de l'OCDE comme la Chine, soient convaincus. Partons du

principe qu'ils incluent, de manière formelle et déterminée, les besoins de financement de l'Afrique dans leur stratégie de réponse à la crise mondiale du coronavirus.

En pratique, des plans d'ajustement structurels, négociés dans le cadre du FMI, vont se mettre en œuvre pour financer les tours de table nationaux. Ces plans auront, comme toujours, leurs conditions. La communauté internationale a beaucoup appris des plans des années 1980-90 et de la gestion de la conditionnalité. En même temps, l'Afrique et le monde ont changé depuis ce moment. L'espoir est que cet apprentissage comme ce changement soient bien intégrés dans les politiques publiques qui seront suivies par les pays bénéficiaires, et suggérés par les institutions internationales prescriptrices.

C'est donc là qu'il faut parler de la situation stratégique de la planète et de sa répercussion sur l'Afrique en termes de politiques économiques, de la question du secteur privé africain, de la spécificité des pays pétroliers, et de l'enjeu environnemental. Il faudra aussi traiter de la question essentielle de l'adhésion.

Le monde d'hier n'est pas le monde de demain

Le monde de 2021 ne sera pas tout à fait le même que le précédent, même s'il est impossible d'en prévoir les contours. Mais on peut imaginer que les pays occidentaux vont vouloir raccourcir les chaînes de valeur. Ils voudront créer ou maintenir des capacités stratégiques de production sur leur territoire, national ou élargi, comme l'Europe. Ce mouvement va renforcer les grandes tendances qui commençaient à émerger dans les premières années du XXI^e siècle : robotisation d'un côté, déficit des balances des paiements américaine et européenne de l'autre se combinaient avec un renchérissement des coûts de productions en Chine et en Asie émergente pour rendre problématique des stratégies de développement « à l'asiatique », fondées sur les

exportations manufacturières (Chine) voire de services (Inde). Nous allons sans doute assister à une accélération du rapatriement des capacités de production industrielle sur le sol des pays de l'OCDE et à un renforcement du « consommer local », qui va affecter notamment l'alimentaire.

Dans ce contexte, l'Afrique, surtout subsaharienne, doit davantage parier sur son marché domestique continental, régional ou national. C'est son meilleur atout dans ce monde si incertain. C'est aussi une place macro-économiquement logique. Ce marché est en effet en croissance massive et certaine. Il est propulsé par l'accélération de la transition démographique qui débouche sur un dividende démographique dont le continent doit capturer les bénéfices.

Bien entendu, certaines niches à l'exportation vont demeurer intéressantes. C'est le cas par exemple dans le domaine agricole, où le « consommer local » ne va pas épuiser tous les mouvements commerciaux lointains, notamment dans le domaine du végétal. Cela sera d'autant plus productif que le continent parvient à grimper dans l'échelle des valeurs et incorporer plus de valeur ajoutée dans ses exportations. D'autres sous-segments agricoles et certains produits industriels (textile...) fourniront des opportunités : l'Afrique peut occasionnellement prendre la place de la Chine et de certains pays asiatiques dans ces chaînes de valeur destinées à ces derniers pays ou aux pays de l'OCD, comme l'Ethiopie le montre, malgré toutes limites qu'il faut accorder à cette dynamique.

Enfin, le domaine des services reste largement ouvert : l'évolution de la démographie européenne va la rendre structurellement demanderesse de main d'œuvre faiblement qualifiée, *via* l'immigration, mais aussi, de plus en plus, de services à distance, y compris qualifiés. Le rapatriement de capitaux de migrants et

l'exportation de services ont également une part importante à jouer dans une économie africaine qui monterait progressivement en compétences grâce à son investissement dans l'éducation.

Les futurs programmes d'ajustement structurels doivent s'appuyer sur ces observations. Ils ne doivent pas demeurer prisonniers de la conception des politiques du XIX^e siècle qui demeurent trop souvent les mantras des prescripteurs.

Changer les logiciels de politique publique, c'est maintenant

Ces derniers font toujours trop de place à la pression sur les coûts de main d'œuvre ou les ajustements monétaires à la baisse, en présupposant l'efficacité supérieure d'un modèle d'industrialisation par l'export qui a fait le succès de l'Asie en un autre temps. Les priorités de l'économie africaine de demain sont dans la qualité de la main d'œuvre (santé, éducation...), qui aidera l'expansion des services domestiques comme internationaux. Mais c'est surtout dans le renforcement du marché domestique, continental, régional et national qu'il faut investir. L'alimentaire, le manufacturier léger, la techno, les services, la distribution, le bâtiment et les travaux publics... sont les secteurs clés de ce nouveau secteur productif.

Une des grandes caractéristiques des ajustements structurels des années 1980-90 avait été leur concentration sur la compétitivité extérieure. Cet accent avait abouti en pratique à une désindustrialisation des économies africaines, dont le secteur productif était inadapté et inefficace. La disparition de ce dernier est une des raisons pour lesquels les ajustements structurels ont été si longs : il n'y avait personne ou plus personne pour réagir aux améliorations des cadres macroéconomiques ou institutionnels... Les

promoteurs des plans d'ajustement structurel de l'époque ont présupposé à tort que les structures industrielles mourantes seraient remplacées spontanément par un nouveau secteur privé du moment où l'environnement de ce dernier serait amélioré et sa compétitivité prix restaurée, via notamment les dévaluations. Il a en fait fallu tout le long chemin des deux premières décennies du XXI^e siècle pour voir réapparaître un secteur privé national sain, dynamique, inventif, aidé par une nouvelle dynamique de construction d'infrastructure et d'accroissement de la dépense publique. Ce secteur privé local, formel et informel, a été un des moteurs de croissance significatif du continent de ces dernières années, mais surtout un agent de transformation sociétal majeur.

C'est ce secteur privé national, surtout formel, car particulièrement fragile, qui est un enjeu essentiel des politiques publiques à mettre en place. Mais il est le grand absent des premières réflexions autour de la lutte contre la crise et de la relance économique. Celles-ci se concentrent sur la réponse aux défis de la pandémie, comme nous l'avons déjà signalé, et sur la macroéconomie, avec l'arrière-plan de la préservation des budgets sociaux. Or, le secteur privé africain souffre de manière considérable. Composé essentiellement du secteur informel, ainsi que de PME et de start-ups, il a subi de plein fouet l'arrêt de l'économie mondiale. Il va être frappé directement par la baisse de la demande domestique qui risque maintenant d'intervenir. Sa trésorerie est exsangue. Sa composante formelle est particulièrement à risque : contrainte par la réglementation fiscale et sociale, elle ne dispose pas des mêmes marges de manœuvre que le secteur informel. Or, c'est sur elle que repose le financement futur de la dépense publique nationale. C'est une affaire de mois, ou d'une année, avant que sa capacité de rebond soit largement anéantie. En peu de temps, vingt ans de progrès peuvent être mis à bas. La conséquence en sera une difficulté

considérable à reprendre rapidement un cours de croissance économique acceptable.

Traiter les enjeux de ce secteur privé national est certes complexe dans le détail mais en fait simple dans les grandes orientations.

Il faut d'abord éviter qu'il ne devienne encore plus que ce n'est le cas traditionnellement le financeur des États *via* l'accumulation d'arriérés intérieurs vis-à-vis de lui. Historiquement, ce point a été l'objet de peu d'attention des décideurs publics et encore moins des institutions internationales. La priorité doit être renversée : les créanciers intérieurs doivent bénéficier d'une priorité sur les créanciers extérieurs, qui bénéficient d'autres possibilités pour gérer leur stabilité.

Il convient ensuite d'accorder une attention prioritaire à diriger le secteur bancaire commercial vers les PME. Cela peut se faire au travers du traitement conditionnel de leurs fonds propres, de leur refinancement, ou des garanties qui peuvent les soutenir. La microfinance a un rôle majeur à jouer dans ce moment, car elle est le soutien direct du secteur informel. Or sa santé financière est gravement menacée. C'est un compartiment du secteur bancaire qui mérite un traitement particulièrement dynamique.

Enfin, les pays africains ne disposent pas des instruments publics d'intervention direct au bénéfice des PME, comme beaucoup de pays industriels, telle la KfW allemande ou la Bpifrance française, pour ne citer que celles-ci. Il est pourtant nécessaire de mobiliser des fonds privés et publics directement vers les entreprises de qualité susceptibles de survivre à la crise, à travers des instruments capables de traiter finement le secteur industriel. Les fonds d'investissement opérant sur le continent peuvent être un tel instrument, comme certaines banques régionales efficaces, telles la BOAD en UEMOA.

Dans ce contexte global, les pays pétroliers méritent une approche spécifique. Nul ne sait certes ce que sera le cours du baril à long terme, mais nous sommes obligés aujourd'hui d'envisager le cas où il demeurerait très bas durant un long moment. C'est dramatique pour les pays producteurs, qui devront faire notamment face à un ajustement macroéconomique majeur. Les plus grandes économies du continent, comme le Nigeria ou l'Angola, sont concernées, mais aussi le plus gros de l'Afrique centrale, par exemple.

C'est le moment de centrer totalement les plans d'ajustement structurel sur la mise en compétitivité durable de ces pays. En termes pratiques, le secteur productif national des pays pétroliers devrait être préservé de l'ajustement. Des mesures structurelles de compétitivité devraient être au premier rang des conditions des futurs plans d'ajustement structurel. Il est légitime que les futurs revenus pétroliers financent la charge de la dette contractée dans ces plans, stérilisant ainsi les impacts devise et focalisant les pays sur leur secteur productif national.

Le pétrole est un malheur déguisé. Il faut espérer que la plongée des cours dissuade les pays candidats à l'accès à ce statut de devenir des économies pétrolières. Rentrer dans cette économie pétrolière revient hélas à céder au mirage qui a tant fait pour réduire trop d'économies africaines au rang de sociétés rentières, pauvres et inégalitaires à la fois, corrompues et inefficaces simultanément. Le salut de l'Afrique n'est pas dans le pétrole, mais dans la compétitivité d'un secteur industriel, agricole et de services, capable de nourrir et faire prospérer des marchés domestiques à la progression unique dans l'histoire de l'humanité. C'est dans cette direction que les programmes des pays pétroliers doivent se réorienter, au travers d'une structuration rigoureuse de la conditionnalité des prêts qui

leur seront octroyés.

La question environnementale, dans ses trois piliers que sont le carbone, la biodiversité et la santé (déchets, eau, air...) doit enfin avoir une place première dans les futurs programmes d'ajustement. Ce ne fut pas le cas dans ceux du XIX^e siècle. Le point de départ est dans la reconnaissance que la qualité environnementale d'aujourd'hui est la compétitivité de demain. Ceci implique d'accepter beaucoup d'arbitrages de coûts intertemporels. Le coût de l'argent d'aujourd'hui autorise ces arbitrages. La crise du coronavirus ne change pas une réalité qui s'était imposée ces dernières années.

Le moment présent crée cependant une difficulté majeure : les prix du pétrole vont menacer le grand élan vers les énergies renouvelables, centralisées comme avec l'hydroélectrique, ou décentralisées comme avec le solaire. Le spectaculaire modèle énergétique autonome, vert et décentralisé que l'Afrique commençait de créer risque d'être mis à mal par du pétrole à 20 dollars le baril. C'est le moment de solutions audacieuses, comme, par exemple, l'imposition de taxes aux frontières sur le pétrole importé, ou de TVA sur les produits carbonés. Elles pourront financer une combinaison de désendettement public, de subvention de consommation aux plus pauvres, de soutien au secteur productif local ou aux services publics sociaux, ou enfin de l'énergie renouvelable, selon les préférences et la politique locales. C'est aussi le moment de prendre en compte les considérations environnementales dans les politiques macroéconomiques. Ainsi, les dévaluations ont des impacts sur la déforestation et la biodiversité. Comprendre, pour le FMI et la Banque mondiale, que les politiques macroéconomiques doivent être évaluées dans un cadre plus large que le PIB et la balance des paiements est un effort qui doit être soutenu par tous les pays membres de ces institutions.

Pas de politique efficace sans appropriation

Mais le sujet essentiel des programmes d'ajustement structurel est leur appropriation. Celle-ci est particulièrement sujette à caution dans un contexte où, d'ores et déjà, les opinions africaines pointent du doigt vers la Chine et l'Europe, considérées comme les auteurs des maux qui les affligent. Les conditions des programmes macroéconomiques courent un risque fort de ne pas être perçues comme légitimes. Elles pourraient être vues comme une seconde punition injustifiée. Ceci sera surtout le cas si, par leurs volets relatifs au secteur privé ou à la libéralisation commerciale, elles faisaient le jeu des entreprises et des banques privées internationales.

Il faut le dire avec force. La conditionnalité de l'ajustement structurel des années 2020 ne sera légitime et en pratique appliquée, dans le contexte géopolitique concret de la crise du coronavirus, que sous trois conditions : si elle joue au bénéfice du secteur productif national ; si elle est correctement financée ; si elle prend place dans une reconnaissance collective de la co-responsabilité générale des maux qui nous frappent.

À défaut, la conditionnalité nouvelle donnera lieu à une nouvelle crise de dialogue politique entre l'Afrique et le reste du monde, Chine et Europe au premier rang. Elle fera le jeu de tous les extrémistes, elle renforcera notamment les mouvements islamistes dans le Sahel, et elle nourrira sur le continent une nouvelle vague de populisme nationaliste. Elle aboutira, en fin de compte, à des échecs macroéconomiques, à un appauvrissement du continent, à l'annulation massive des encours de dette, et une alimentation accrue des mouvements migratoires comme de la conflictualité et de l'instabilité. Personne ne peut vouloir ce destin. C'est pourquoi, au-delà de la correcte alimentation financière des programmes, il est

important de passer du temps sur le dialogue, tout particulièrement entre Chine, Europe et Afrique, les acteurs principaux de ce jeu. Il est nécessaire que la vision globale comme les mesures spécifiques des ajustements structurels soient partagées le plus possible, la conditionnalité acceptée et les politiques vues comme justes.

Recherche économique, sociale et politique, comme dialogue intergouvernemental et de société à société sont indispensables pour construire cette vision partagée, le plus possible, sachant que les conflits ne seront pas tous évités. Dans un monde encore confiné et où la distanciation sociale va encore régner un certain temps, il faut investir dans le rapprochement culturel et politique. Institutions publiques, fondations, personnes physiques, sociétés, nous sommes tous appelés à nous impliquer.

► Pour ne pas conclure, tous à Pékin !

Nous ne pourrions pas dire que nous ne savions pas. Bien sûr, les inconnues sont immenses en ce qui concerne le rythme de la pandémie en Afrique, et sa profondeur. Tout est incertain en ce qui concerne les vaccins comme les traitements. Nous devons nous adapter en permanence à une situation très évolutive. Souplesse et imagination vont être les vertus premières des mois à venir, et sans doute des années à venir. Mais nous avons quelques certitudes.

La première, il faut le répéter, est que la crise économique va tuer en Afrique plus que le coronavirus. Il faut lutter contre le second. Il faut accorder un accent nouveau à la lutte contre la première, rapidement.

La seconde est que, contrairement aux années 1980-90, nous devons centrer nos efforts sur un secteur privé national constitué de PME et de start-ups qui était inexistant au XX^e siècle.

C'est lui qui, au travers de la fiscalité, paiera les services de santé et d'éducation africains de demain, pas l'aide au développement. Sa ruine, qui est une perspective réaliste, rendra à nouveau le continent africain dépendant de cette aide au développement occidentale si décriée. Elle nourrira les amertumes, les aigreurs, les rancunes, les ressentiments.

La troisième est qu'il faut saisir le moment pour rendre l'Afrique définitivement indépendante du pétrole, construire la première économie mondiale décarbonée et reposant sur une énergie largement décentralisée. Ce modèle énergétique nourrira la compétitivité africaine pendant des décennies, la rendra indépendante des cours du pétrole, réduira son niveau de corruption et épargnera des montants massifs de sorties de devise.

La quatrième est que, pour l'Europe, investir dans cet ajustement africain est à la fois à sa portée, et dans son intérêt économique et géopolitique. Ne pas répondre créera une crise politique et culturelle dévastatrice dans ses conséquences de long terme.

Mais le faire seuls, sans la Chine au premier rang, reviendrait à travailler pour le roi de Prusse. Cela reviendrait aussi à être inefficace. Les responsabilités de ce pays dans la crise actuelle sont immenses, mais son rôle potentiel positif également immense. Sa capacité d'investissement va sortir amoindrie de cette crise. Mais elle demeurera un créancier de premier rang des pays africains, un investisseur public massif, un partenaire commercial essentiel. L'essor économique africain ne peut désormais pas plus se faire sans la Chine que sans l'Europe.

Nous sommes condamnés, pour réussir, à construire un pacte euro-sino-africain. Y parviendrons-nous ?



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

