

**POTSDAM SPRING DIALOGUES 2010**  
**CHOCS EXOGÈNES ET ORGANISATIONS RÉGIONALES**  
**AFRICAINES :**  
**DE LA RÉACTION À LA PRÉVENTION**

\*\*\*\*\*

**16-17 AVRIL 2010**

**PRÉSENTÉ PAR**  
**MME VENIECE POTTINGER-SCOTT**  
**SOUS-SECRÉTAIRE GÉNÉRAL,**  
**MACROÉCONOMIE, FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT**  
**ET PROGRAMMATION INTRA-ACP**

\*\*\*\*\*

**SECRETARIAT ACP**

L'histoire de l'économie dans le monde a été marquée par de nombreux chocs. Pour exemple, depuis 1929 jusqu'à nos jours, l'économie mondiale a dû faire face à de multiples chocs à intervalles de temps irréguliers et de magnitude variable.

Mais durant les trois dernières années (2007-2009), les pays africains, qui sont pour la plupart, des pays à faible revenu, ont été confrontés à une série de chocs successifs, principalement, d'origine extérieure. Les économies de ces pays sont fragiles et vulnérables à de tels chocs exogènes qui affectent significativement leurs performances économiques.

Un choc exogène peut être défini comme un événement d'origine extérieur qui a des effets négatifs sensibles sur l'économie mais qui échappe au contrôle du gouvernement. Il peut s'agir d'une évolution défavorable des prix des produits de base, y compris le pétrole, ou d'une catastrophe naturelle, ou encore d'une perturbation des échanges commerciaux consécutives à un conflit ou à une crise dans un ou des pays voisins.

Les chocs exogènes sont dans une large mesure inattendus et l'impact généré échappe généralement aux anticipations des marchés. Il existe plusieurs types de chocs, certains exerçant sur la demande, d'autres sur l'offre, d'autres encore ont une incidence à la fois sur la demande et sur l'offre. Ils sont en outre susceptibles d'exercer des effets temporaires ou plus durables sur l'activité économique compte tenu de la vulnérabilité des pays. Ils peuvent avoir une origine endogène ou exogène à un pays ou à un ensemble de pays. Sur le plan de la diffusion des chocs dans l'espace, les chocs sont susceptibles de se répercuter largement sur la plupart des branches économiques.

La question des chocs exogènes et leurs impacts dans les pays africains posent le problème de la vulnérabilité des économies de ces Etats. Nous avons encore en mémoire (i) la crise alimentaire qui a pour origine une forte hausse du prix des denrées alimentaires de base, plongeant dans un état de crise quelques unes des régions les plus pauvres du monde et causant une instabilité politique et des émeutes dans plusieurs pays africains; (ii) la crise énergétique qui a provoqué une forte appréciation des cours du pétrole brut culminant en juillet 2008 à un prix moyen de plus de 147 US \$ le baril ; (iii) la crise économique et financière qui est à l'origine d'un effondrement des cours des produits de base dont les pays africains sont de grands producteurs, de déficits budgétaires et de la balance des paiements ; (iiii) la crise climatique résultant du changement climatique dont l'impact affecte plusieurs secteurs économiques (primaire, infrastructures économiques, tourisme, santé, IDE).

La vulnérabilité ou le risque d'être affecté par un choc peut être envisagée comme le résultat de trois composantes : (i) l'ampleur des chocs ; (ii) l'exposition aux chocs ; (iii) la capacité à réagir aux chocs ou résilience.

Dans le contexte des pays africains, et de façon générale, des pays ACP, en proie à de multiples chocs exogènes, de nombreuses questions se posent : comment et que peuvent ou doivent faire les organisations régionales africaines pour renforcer la capacité de prévention ou de réaction face aux chocs exogènes ? Comment réagissent les Etats frappés par les chocs ? Comment le partenariat ACP-UE peut elle contribuer à atténuer l'impact des chocs ?

Avant toute tentative de réponse à ses questions, toutes liées aux mesures à prendre face aux chocs exogènes tant au niveau national qu'international, il convient de dire un mot sur l'ampleur et l'exposition des chocs exogènes dans les pays africains.

## **1. L'ampleur et l'exposition aux chocs dans les pays africains**

Les chocs exogènes auxquels les pays africains sont le plus souvent confrontés sont les catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, tremblement de terre), les conflits et les fluctuations marquées des prix à l'exportation ou à l'importation. Quelque soit le type, les chocs sont une source majeure de vulnérabilité dans les pays africains. Si les catastrophes naturelles et les conflits détruisent le stock de capital physique et humain et font chuter les revenus et la production, les fluctuations des prix à l'exportation ou à l'importation réduisent les revenus dans les secteurs privés et publics.

D'autres types de chocs exogènes, notamment les conflits, qui éclatent dans un pays voisin, peuvent se révéler coûteux dans les pays voisins. L'impact de la crise ivoirienne en 2000 sur le Burkina Faso et le Mali constitue un exemple de ce cas de figure.

Selon les analyses économétriques, il se dégage une forte corrélation entre chocs exogènes et variables macroéconomiques. En effet, outre la destruction du capital et les pertes de revenus, les chocs exogènes peuvent avoir des répercussions indirectes sur une économie : baisse de la production et de l'investissement, déséquilibres macroéconomiques, détérioration des indicateurs de la dette publique.

Les pays africains apparaissent très vulnérables aux effets des chocs exogènes dont l'incidence est souvent plus élevée que dans les autres catégories de pays. En effet, les chocs ont tendance à toucher davantage les pays pauvres que les autres pays en développement et ils ont en général des conséquences plus profondes. Les récents tremblements de terre en Haïti et au Chili illustrent bien le caractère disproportionné de l'impact de ce type de choc sur les différentes catégories de pays. Tandis qu'en Haïti, il y a eu plus de 200 000 morts, au Chili, on en dénombre environ 300 pour un tremblement de terre d'une magnitude plus forte.

La vulnérabilité économique des pays africains et en général des pays en développement n'est pas une question nouvelle. Dans de nombreux travaux économiques, le problème de l'instabilité, spécialement celle des exportations des produits de base et des prix internationaux, la non diversification de la production a toujours tenu une place importante dans l'analyse des problèmes rencontrés en cas de chocs. Plus récemment, la vulnérabilité des pays en développement s'est à nouveau retrouvée dans les priorités de l'agenda international. Non seulement l'économie mondiale est restée instable, mais de nouveaux aspects et de nouvelles conséquences de l'instabilité sont devenues manifestes.

Or ces Etats ne sont toujours pas ou les moins à même de se protéger en constituant des réserves de fonds ou en consolidant leurs recettes publiques. Les assurances offertes par le marché sont bien souvent onéreuses et donc inaccessibles et ne peuvent jouer un rôle d'alternative.

## **2. Etats et Communautés économiques régionales africaines : quelle capacité face aux chocs exogènes**

### **- Au niveau des Etats**

Le meilleur moyen pour un pays de diminuer la vulnérabilité de son économie aux effets négatifs des chocs exogènes est de reformer sa politique économique, d'adapter sa politique budgétaire et monétaire et d'établir des mesures permettant d'atténuer l'effet des chocs quand ils se produisent.

Il s'agit, entre autres :

- d'encourager la diversification de la production (libéralisation des marchés et développement du secteur privé, par exemple) ;
- De construire des filets de sécurité sociale ;
- de constituer un volant de réserves financières ou d'acheter une assurance formelle ;
- d'adopter et d'appliquer un code construction approprié, qui peut limiter les effets immédiats d'un choc.

Cependant, toutes ces mesures sont coûteuses, en particulier pour les pays à faible revenu, et certaines, comme la diversification de la production, le développement des marchés financiers s'inscrivent dans le long terme.

De même, les pays à faible revenu n'ont pas pu tirer parti des assurances et autres mécanismes de marché pour gérer leurs risques notamment parce que la faiblesse de leurs marchés financiers rend difficile l'accès aux marchés internationaux de l'assurance. Une large part des pertes totales subies par les pays à faible revenu à la suite de catastrophes naturelles n'est généralement pas assurée et n'est pas compensée.

Faute de mesures de prévention et de compensation, les ressources disponibles, et insuffisantes de surcroît, risquent de ne plus être consacrées au financement d'investissements à long terme (éducation, santé, infrastructures, etc.), mais plutôt à l'amortissement d'un choc. À l'heure de décider d'adopter des mesures préventives, les pays doivent donc comparer leur coût avec celui des effets ultérieurs des chocs, en particulier par rapport à la fréquence et l'ampleur des chocs.

**- Au niveau des Communautés économiques régionales africaines (CERA)**

Face aux chocs exogènes et à la forte vulnérabilité des économies africaines, les CERA commencent à intégrer ces problématiques dans leurs programmes d'actions.

On peut citer quelques mécanismes, notamment, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et de la CEDEAO qui contribuent à la prévention et au règlement des conflits en Afrique.

On peut mentionner également la Stratégie Régionale Africaine pour la Réduction des Risques des Catastrophes. Le but de cette stratégie est de contribuer à l'avènement d'un développement durable et à l'éradication de la pauvreté en intégrant la réduction des risques de catastrophes au développement. Se basant sur les institutions et les programmes existant dans les Etats et les CERA, la stratégie se focalisera sur les catastrophes provoquées par les aléas naturels et les aléas apparentés d'origine humaine.

En outre, la Banque Africaine de Développement s'investit de plus en plus dans le domaine de la réduction de la vulnérabilité.

Devant la gravité de la crise économique et financière, la BAD a adopté un document de politique portant « Réponse de la Banque à l'impact économique de la crise financière ». Ce dispositif comprend quatre initiatives devant être considérées dans leur ensemble :

- une facilité de liquidité d'urgence, dotée d'un budget de 1,5 milliard ;
- une Initiative de financement du commerce dotée d'un budget total de 1 milliard de dollars ;
- un plan d'action pour l'accélération du transfert des ressources aux pays éligibles au Fonds Africain de Développement (FAD) ;
- le renforcement du rôle de conseil en matière de politiques économiques.

Dans la même dynamique et en vue de faire face et de réduire l'impacte du changement climatique, la banque a développé deux stratégies :

- Une stratégie en matière de gestion du risque climatique et d'adaptation aux changements qui vise à (i) assister les pays africains à renforcer leur capacité à répondre effectivement aux risques, menaces et aux opportunités liés aux changements climatiques et à (ii) que les investissements opérationnels du Groupe de la banque atteignent les résultats de développement attendus.

- le cadre d'investissement d'énergie propre qui vise à promouvoir l'accès à l'énergie propre.

Un plan d'action de mise en œuvre des deux stratégies est en cours de préparation.

Si ces initiatives face aux chocs exogènes sont à encourager, elles sont encore récentes (2008-2009) et leur opérationnalité est peu visible. En effet, en terme de politique et de stratégie en matière de réduction de la vulnérabilité face aux chocs exogènes, les initiatives demeurent encore embryonnaires, insuffisantes et non holistiques.

### **3. Que peut faire la communauté internationale face aux chocs exogènes ?**

La communauté internationale peut compléter les efforts des autorités nationales et des CERA à faire face aux chocs exogènes. Une aide extérieure, à des conditions concessionnelles, peut contribuer à atténuer les effets des chocs exogènes, à condition d'être rapidement disponible.

Ce type d'aide, à court terme, peut empêcher de nouvelles baisses du revenu, de la consommation et de l'investissement et ainsi éviter que l'effet direct d'un choc ne se propage au risque de peser davantage sur la croissance et d'aggraver encore la pauvreté. Mais au-delà de l'aide, la communauté internationale devrait aussi focaliser ses efforts sur le renforcement des capacités des Etats et des CERA.

Les donateurs et les institutions financières internationales apportent déjà une aide extérieure aux pays victimes de chocs exogènes sous diverses formes : dons ou prêts, aide financière ou en nature et par divers canaux et mécanismes.

A ce titre, on peut citer la facilité de protection contre les chocs exogènes du FMI qui fournit un soutien à la politique économique et une aide financière aux à faible revenu qui subissent les effets de perturbation externes.

A la Banque mondiale, le Directeur générale a appelé à la création d'un fonds de vulnérabilité auquel chaque pays développé consacrerait 0,7% de son plan de relance économique. Ce fonds servirait à financer les programmes de protection sociale, les investissements en faveur des infrastructures et l'appui aux petites et moyennes entreprises et aux institutions de microfinancement.

Avant de conclure, je voudrais m'appesantir sur le soutien de l'Union européenne dans le cadre de la coopération ACP-UE en cas de choc exogène. Je me limiterai à un cas mais qui me semble significatif.

L'Accord de Cotonou prévoit un mécanisme de financement en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation. Le mécanisme intervient lorsqu'un pays ACP enregistre une perte de 10% de ces recettes d'exportation de biens ou produits agricoles ou miniers et une aggravation de 2% de son déficit budgétaire en lui apportant un appui financier additionnel.

Face à la crise économique et financière dont l'impact dépasse les seules recettes d'exportation, le mécanisme de compensation tel qu'il existe a montré des limites. Et pour contrer avec plus d'efficacité les effets de la crise dans les pays ACP, la Commission européenne a mis en place un nouvel instrument de compensation financière qui est le « FLEX de Vulnérabilité ». Il s'agit d'un nouveau mécanisme de financement à court terme qui apporte, sur la base de critères déterminés, une aide supplémentaire sous forme de dons destinée à atténuer l'impact de la crise, notamment ses conséquences sociales potentielles dans les pays ACP les plus affectés et dont la capacité de réponse domestique est limitée. Le FLEX de Vulnérabilité, plus large dans sa conception que le mécanisme FLEX existant, apparaît plus adapté face aux défis de la crise actuelle. Une étude est en cours de réalisation et les conclusions devraient permettre de bâtir un mécanisme institutionnel et un modèle de compensation financière approprié aux situations de chocs exogènes.

Pour les autres types de chocs exogènes, notamment les catastrophes naturelles et les situations de conflits, d'autres mécanismes d'intervention sont prévus. Je voudrais signaler l'allocation future de ressources additionnelles aux organisations régionales ACP dans le cadre de la révision de l'Accord de Cotonou pour renforcer la capacité des régions à faire face à certains types de chocs exogènes.

Les chocs exogènes sont le plus souvent des événements inattendus voire imprévisibles. De par leur nature et les expériences vécues, les pays seront toujours confrontés à ces événements. En revanche, la vulnérabilité des pays face aux chocs peut être réduite. En définitive, l'action la plus importante face aux effets des chocs exogènes réside dans la résilience, c'est-à-dire la capacité politique et institutionnelle à résister et à faire face aux chocs exogènes de plus en plus fréquents. Or la résilience dépend des politiques.

C'est à ce niveau que les Etats devraient s'adapter et renforcer leur capacité à réagir en cas de choc exogènes par la mise en œuvre de politiques et de mécanismes appropriés.

Au niveau des CERA, les capacités à réagir restent limitées voire inexistantes. Des programmes de promotion et de renforcement des capacités s'avèrent utiles et nécessaires pour réduire la forte vulnérabilité des Etats africains face aux chocs exogènes qui constituent des défis majeurs à leur développement. Au niveau des organisations internationales, le développement de mécanismes coordonnés d'aide rapide et de compensation financière permettrait de réagir aux besoins les plus urgents et de sauvegarder les équilibres macroéconomiques nécessaires à la reconstruction économique suite aux chocs exogènes.