

Relever les défis de la mondialisation et de la macroéconomie: l'exemple du Ghana

Une plus grande intégration commerciale et financière des pays en développement à l'économie mondiale offre, à terme, les meilleures chances d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté. Dans un pays en développement, une politique macroéconomique prudente est un véhicule approprié pour réduire les risques liés à la mondialisation. La coopération économique au développement peut apporter une contribution sur ce point. Cet article prend l'exemple du Ghana et passe en revue quelques-unes des opportunités et certains des risques de la mondialisation. Il présente, en outre, le rôle de la coopération du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) dans ce contexte.



Jean-Luc Bernasconi
Chef du secteur Soutien économique, Coopération et développement économiques, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Lukas Schneller
Secteur Soutien économique, Coopération et développement économiques, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

La stabilité macroéconomique est considérée comme un facteur déterminant pour atteindre d'importants objectifs économiques et sociaux. De nombreuses études théoriques et empiriques ont démontré les effets à court et moyen termes de la volatilité macroéconomique sur le niveau et la durée de la croissance économique, ainsi que sur la pauvreté. Une plus grande volatilité macroéconomique produit des effets indésirables sur l'économie, et ceux-ci s'exacerbent dans les pays émergents et à faible revenu. Il est intéressant d'analyser si, et dans quelle mesure, une plus grande intégration commerciale et financière des pays en développement au sein de l'économie mondiale agit sur cette volatilité et sur ses canaux de propagation.

Différentes études empiriques attestent les effets positifs d'une *plus grande ouverture au commerce extérieur* sur les perspectives de croissance d'un pays. L'impact de l'ouverture commerciale sur la volatilité macroéconomique est plus ambigu, même si une majorité d'analyses démontrent une corrélation positive. Les secteurs ouverts à la concurrence internationale sont sujets à davantage de fluctuations et la libéralisation conduit, dans certains cas, à une spécialisation qui contribue à accroître cette volatilité. Inversement, les secteurs ouverts sont moins liés au reste de l'économie nationale et peuvent ainsi être un facteur de stabilisation si la source de l'instabilité macroéconomique est d'origine interne. On observe, toutefois, globalement qu'ouverture commerciale et volatilité vont de pair. Cette relation semble également s'être renforcée dans le temps, notamment à cause de l'internationalisation des chaînes de production.

Les effets de la mondialisation financière font l'objet de plus grands débats, parfois de nature idéologique. D'une part, une ligne de pensée argumente que l'ouverture aux flux de capitaux augmente la vulnérabilité des pays en développement: en effet, les sommes investies peuvent également quitter en masse le pays, sans que les politiques économiques ne soient nécessairement en cause. À l'inverse, la littérature économique donne des raisons de croire que, dans de nombreux cas, la mondialisation financière entraîne une augmentation de la productivité et de la croissance par une meilleure allocation du capital.

La libéralisation des marchés de capitaux pourrait agir positivement sur la croissance en raison d'effets indirects, plutôt que par le simple financement des investissements intérieurs. Cela se traduirait par l'approfondissement de marchés financiers locaux ainsi que par le renforcement des institutions et de la gouvernance dans les secteurs publics et privés, et par davantage de discipline macroéconomique. Ce point de vue ne fait pas l'unanimité, notamment au vu de la récente crise financière (voir *Rodrik et Subramanian, 2008*). Toutefois, pour que des effets positifs puissent se déployer, il est nécessaire au départ que les politiques économiques et les réformes soient orientées favorablement. Si les conditions initiales de la libéralisation ne sont pas appropriées, elles peuvent aussi augmenter le risque macroéconomique.

À réforme locale, ouverture mondial

Ces constats amènent à une conclusion relativement directe en matière de réformes et de politiques économiques nationales. La mise en œuvre de réformes économiques et institutionnelles intérieures constitue la meilleure assurance pour minimiser les risques de la mondialisation et bénéficier de ses opportunités.

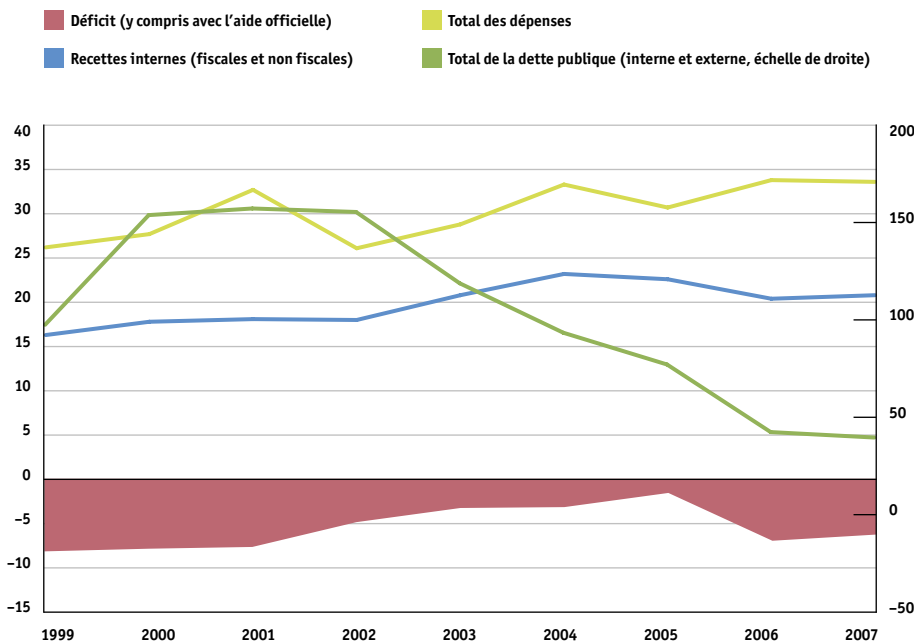
Une première priorité politique est de «faire de l'ordre» dans les finances publiques. Cela implique notamment de renforcer leur efficacité allocative (concentration des dépenses sur des secteurs prioritaires) et leur gestion opérationnelle. Par ailleurs, les réformes fiscales jouent un rôle important pour diversifier les sources de revenus et réduire la dépendance que de nombreux pays en développement entretiennent avec l'aide (voir *encadré 1*).

La stratégie de financement du développement constitue une deuxième priorité. Avec les vagues de désendettement dont ont bénéficié bon nombre de pays, l'accès à des sources de financement diversifiées s'est progressivement ouvert. Cela implique que ces pays adoptent des stratégies de financement qui ne soient plus uniquement axées sur la viabilité de l'endettement, mais qui intègrent également les risques de marché et les coûts du financement. La diversification des sources de financement peut également contri-

Graphique 1

Ghana: recettes, dépenses et déficit, 1999–2007

En % du PNB



Source: FMI / La Vie économique

buer au développement des marchés financiers locaux, lesquels jouent le rôle d'amortisseurs et aident à réduire les risques macroéconomiques.

Enfin, l'importance du renforcement institutionnel et de la stabilité politique est es-

sentielle. Même si l'établissement durable d'institutions performantes ne peut être envisagé que sur le long terme dans de nombreux pays en développement, un engagement politique prouvé en faveur de principes de bonne gouvernance démocratique et économique participe au succès de réformes orientées vers une plus grande ouverture des marchés.

L'orientation des politiques économiques, telle que décrite ci-dessus, est donc un élément décisif pour une participation réussie à la mondialisation, même si elle n'est pas une garantie. Les économies en développement sont plus vulnérables aux chocs exogènes, et si ces derniers sont de forte amplitude et de longue durée, ils auront des effets défavorables. C'est à ce moment que la tentation est grande de procéder à un changement de politique pour contrer les problèmes à court terme au détriment de la stabilité à plus long terme. La hausse récente des prix des matières premières, et en particulier des denrées alimentaires, représente à cet égard un défi particulièrement complexe.

L'exemple du Ghana

Dans l'histoire récente du Ghana, l'effondrement de la monnaie nationale en 2000 a été le dernier des graves soubresauts d'une économie souffrant d'une instabilité récurrente, provoquée par la chute des cours du cacao et exacerbée par des politiques économiques inadéquates. Le nouveau gouvernement s'est prononcé en faveur d'une «stabilisation macroéconomique». Une politique fiscale plus rigoureuse, associée à une politique monétaire saine – aux objectifs précis en matière d'inflation – a créé les conditions d'un redressement. La croissance réelle est passée de 3,7% en 2000 à 6,2% en 2006, tandis que l'inflation reculait de 40,5% en 2000 à 10,5% en fin 2006. Parallèlement au processus de désinflation, les taux d'intérêt sont tombés à leur plus bas niveau depuis des décennies et même s'ils restent élevés en chiffres absolus, l'octroi de crédits au secteur privé a nettement augmenté.

Cette évolution a été favorisée par deux autres facteurs. D'une part, les cours des principales matières premières exportées (cacao et or) se sont raffermis. D'autre part, grâce aux réformes rigoureuses qu'il a mises en route, le Ghana s'est qualifié pour obtenir une remise de dette, telle que prévue par l'*Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)*, ainsi qu'un désendettement supplémentaire dans le cadre de l'*Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)*. La dette extérieure s'en est trouvée considérablement allégée.

Encadré 1

Les réformes touchant à la politique et à l'administration fiscales

Les déclarations internationales en faveur d'un financement de l'aide au développement engagent explicitement les pays partenaires à augmenter leurs propres recettes. Cette dimension de la collaboration économique, souvent négligée par les donateurs, constitue un important pilier du soutien macroéconomique apporté par le Seco. Il existe à cela trois raisons principales.

Premièrement, il s'agit d'enrayer les problèmes provenant des *risques moral et de dépendance liés aux prestations de transfert*. Lorsque des tâches publiques sont financées directement ou indirectement par une aide extérieure, la propension d'un pays à mobiliser ses propres ressources domestiques diminue. La mise sur pied d'un système fiscal efficace et équitable est un élément capital pour réduire à moyen et long termes la dépendance d'un pays de l'aide extérieure. De plus, les recettes internes offrent un financement dont la volatilité est relativement faible.

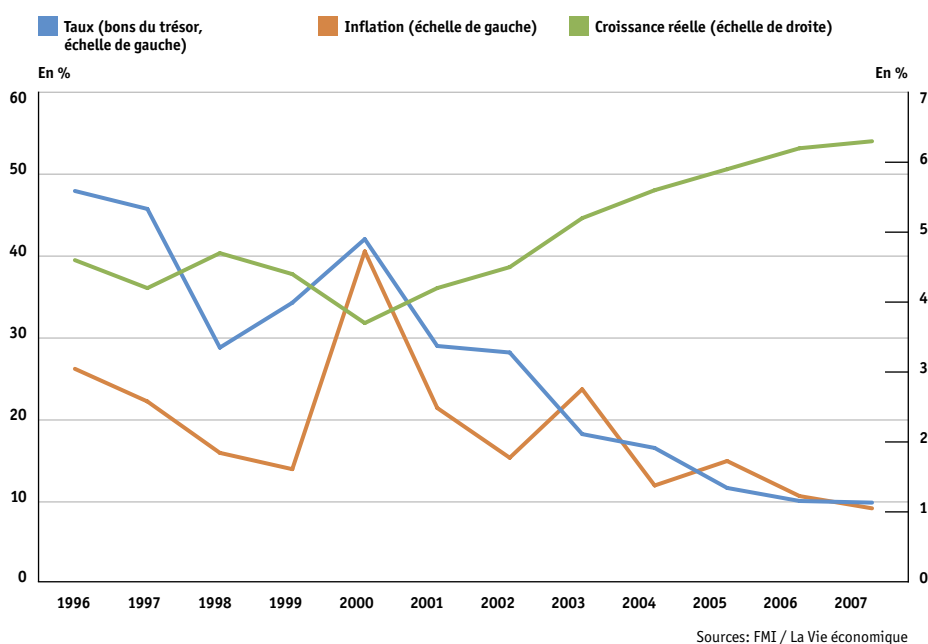
Deuxièmement, compte tenu des besoins de financement des infrastructures publiques de base, il est absolument indispensable d'*accroître les recettes publiques* pour éviter de retomber dans le surendettement ou le financement inflationniste des déficits. L'abolition des droits de douane dans le sillage de la libéralisation commerciale,

importante source de financement pour de nombreux pays en développement, est un défi supplémentaire. De même, il paraît évident qu'un renforcement aveugle de la pression fiscale n'est pas une solution pour assurer la stabilisation des finances publiques. Celle-ci passe par une harmonisation des objectifs de croissance à long terme et la promotion d'initiatives de l'économie privée ainsi que par diverses mesures de redistribution et de lutte contre la pauvreté. Les instruments fiscaux doivent être en adéquation avec le débat actuel sur le climat. Il s'agit ici de concilier de façon optimale les objectifs fixés.

Troisièmement, le prélèvement d'impôts est un moyen éprouvé de *promouvoir la bonne gouvernance en renforçant l'obligation du gouvernement de rendre des comptes à la population*, dès lors que tout contribuable a un intérêt personnel à contrôler l'usage des deniers publics et à exiger des prestations de qualité de la part de l'État. De plus, les aspects de politique fiscale jouent un rôle déterminant dans l'efficacité des processus de décentralisation. Le débat sur l'ampleur et la répartition adéquates de la fiscalité ainsi que la recherche d'un consensus au sein de la société constituent un élément clé de la légitimation de l'État.

Graphique 2

Ghana: croissance, inflation, taux d'intérêt, 1996-2007



Sources: FMI / La Vie économique

Encadré 2

La contribution du Seco au Ghana

Dans l'ensemble, l'orientation de la politique économique du Ghana semble adéquate. Elle permet de saisir les opportunités de la mondialisation et de relever les nombreux défis, anciens et nouveaux, auxquels le pays fait face. Au vu de l'alignement de son programme de coopération économique sur les priorités du programme de réforme ghanéen, le Seco semble particulièrement bien positionné pour soutenir la «Vision 2015». Son programme s'appuie sur les thèmes suivants.

Des finances publiques stables et durables pour une croissance économique équilibrée: le Seco participe au programme d'aide budgétaire et à la réforme de la gestion des budgets publics, soutenant ainsi la mise en œuvre du programme de réformes défini dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. À cet égard, l'accent thématique est mis sur la *réforme de la politique et de l'administration fiscales*. Le but est d'exploiter de façon optimale le potentiel fiscal existant, d'éliminer les distorsions et les sources d'inefficacité, et de promouvoir l'activité économique privée. Si l'on garde à l'esprit notamment la surexploitation des ressources naturelles, en l'occurrence des gisements pétroliers, il est impératif d'adapter le système de recouvrement des recettes et le régime des exceptions de la législation fiscale. Des programmes multilatéraux permettent de renforcer les capacités institutionnelles *dans les domaines de la gestion de la dette publique par l'État, de la mise en œuvre de stratégies de financement durables et de la définition de normes internationales en matière de reddition de comptes*.

Infrastructure et secteur financier local: en soutenant le programme des *partenariats public-privé dans le secteur de l'énergie*, le Seco contribue à élargir et à rendre plus efficient l'approvisionnement en énergie. Toute insuffisance en la

matière constitue un frein direct à la croissance économique.

Renforcement du secteur financier: avec la libéralisation graduelle du marché financier domestique et des flux de capitaux internationaux, *l'infrastructure du marché financier* revêt une importance particulière. Le Seco prépare sa participation à un programme de renforcement des capacités institutionnelles de régulation et de contrôle du système financier. L'objectif est d'adapter le secteur financier aux standards internationaux en vue de réduire sa vulnérabilité et de rendre la place financière compétitive à l'échelon tant régional qu'international. Malgré la dynamique positive que l'on observe au sein du secteur financier, celui-ci manque de profondeur et l'accès au crédit demeure très difficile, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). Un partenariat conclu avec la *Société financière internationale (IFC)* du Groupe de la Banque mondiale a pour objectif *d'approfondir le secteur financier* en introduisant de nouveaux instruments destinés au «leasing» et au marché hypothécaire. Dans ce contexte, le cadre légal a été réformé comme il se doit. Par le biais de fonds d'actions spécifiques, du capital-risque est mis à la disposition des PME.

Compétitivité internationale et amélioration de l'accès aux marchés: les PME du Ghana reçoivent également un soutien pour renforcer la base de revenus provenant des exportations. Cela permet d'améliorer leur *compétitivité* et de participer avec succès au commerce international. L'introduction de standards internationaux de qualité et de durabilité améliore *l'accès aux marchés*. Des projets visant à diversifier la base des exportations et à renforcer le commerce de bois tropicaux issus d'exploitations forestières durables seront, en outre, mis en œuvre.

Les réformes structurelles se sont poursuivies à un rythme relativement soutenu. Selon la *Doing Business Review*, publiée par la Banque mondiale, le Ghana figure parmi les dix pays les plus réformateurs. Il s'est hissé du 109^e rang (sur 175 pays) au 87^e rang (sur 178 pays). Les réformes touchant le secteur public, en particulier dans la gestion des fonds publics, ont débouché sur un renforcement institutionnel. Les indicateurs de gouvernance montrent, en outre, que le Ghana fait bien meilleure figure que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Les élections présidentielles et parlementaires de 2000 et 2004 se sont déroulées dans des conditions plutôt favorables et ont contribué à la stabilité politique de l'État.

L'accélération de la croissance a aussi amélioré la situation du pays en matière de pauvreté. Entre le début des années nonante et 2005, la partie de la population se trouvant sous le seuil de pauvreté est tombée de 52% à 28,6%. Les inégalités entre les catégories de revenus et entre les régions géographiques se sont, toutefois, accentuées.

Saisir les opportunités économiques et gérer les risques

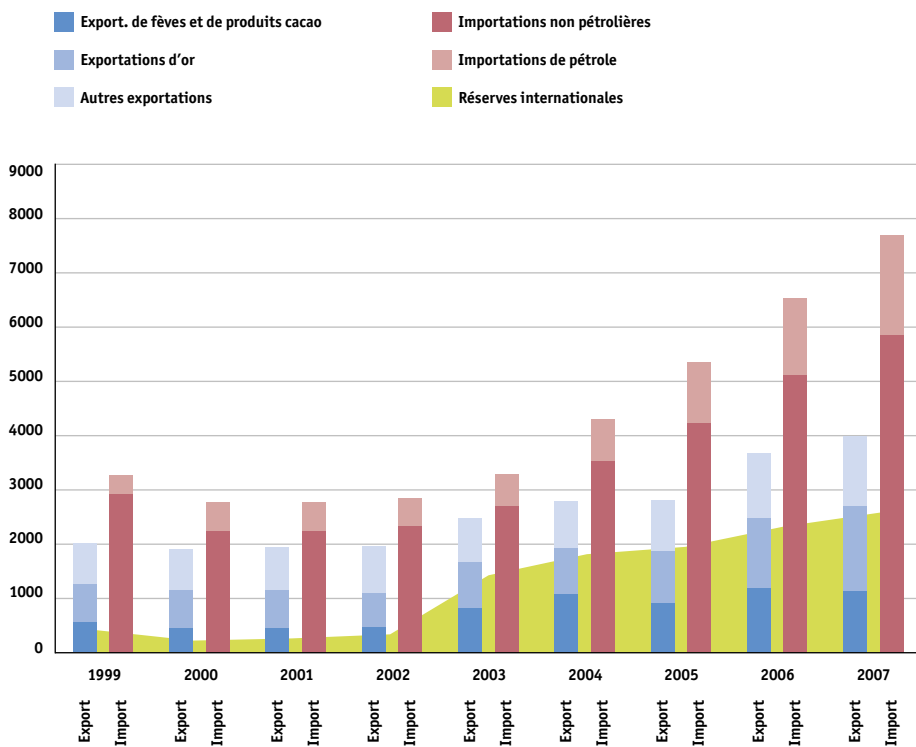
Le gouvernement a pour objectif déclaré de permettre au Ghana de rejoindre d'ici à 2015 le *groupe des pays à revenus intermédiaires*. Les circonstances sont favorables dans la mesure où un certain nombre d'obstacles importants ont été surmontés. Certains risques demeurent, toutefois, et des efforts supplémentaires seront nécessaires, car, dans l'éventail des pays à revenus intermédiaires, le Ghana se caractérise par des performances qui se situent tout au plus dans la moyenne, voire à bien des égards au-dessous. Pour mettre en œuvre sa «Vision 2015», le gouvernement, compte tenu de l'exiguïté relative du marché intérieur, entend renforcer son intégration dans l'économie mondiale; une stratégie que soutient le Seco (voir encadré 2).

La *stratégie commerciale* adoptée en 2004 renforce le rôle des industries d'exportation, principalement des entreprises de transformation des produits agricoles, et entend consolider la compétitivité de la production indigène en ouvrant progressivement les marchés. Depuis 2000, le taux moyen des droits de douane appliqués aux produits des nations les plus favorisées a été abaissé de 2%, pour atteindre 12,7% en 2007. En outre, une diversification accrue de l'économie, obtenue en tirant parti des opportunités offertes par le commerce international, devrait déployer un effet stabilisateur à long terme.

À la faveur d'une libéralisation progressive des *marchés financiers locaux* ainsi que des

Graphique 3

Ghana: commerce de marchandises et position des réserves, 1999-2007



Sources: FMI / La Vie économique

des limites aux déficits publics est propre à renforcer la confiance dans une gestion macroéconomique autonome. Des réformes supplémentaires visant les budgets publics s'avèrent, toutefois, nécessaires.

Il faut remédier sans retard aux *carences infrastructurelles* du Ghana. Ses problèmes d'approvisionnement en électricité, en particulier, coûtent au pays 1 à 2 points de croissance par an. Les besoins supplémentaires immédiats en investissements pour l'ensemble des infrastructures sont estimés entre 3 et 4% du PNB par an. Diverses formes de partenariat public-privé pourraient grandement contribuer à couvrir ces besoins, à accroître l'efficacité des projets d'infrastructure et à maîtriser les déficits quasi fiscaux.

Des chances inespérées s'offrent au Ghana pour l'autofinancement de son programme de réformes économiques depuis la découverte de nouveaux gisements pétroliers commercialement exploitables¹. Pour que la richesse engendrée par les ressources devienne une «bénédiction», au contraire de ce qui s'est passé maintes fois en Afrique, il faut absolument une bonne structure de gouvernance aux fondements institutionnels solides, capable de prévenir les situations de rente et la corruption. La décision du Ghana d'adhérer à l'*Initiative relative à la transparence des industries extractives* est un premier pas dans cette direction. L'initiative fixe des standards de transparence pour l'argent encaissé par ces industries comme pour les recettes des États. Un autre danger réside dans ce qu'on appelle le «syndrome hollandais» qui se manifeste par une appréciation réelle de la devise nationale. La politique macroéconomique peut en atténuer passagèrement les effets. À long terme, il est essentiel que la richesse pétrolière débouche sur des gains de productivité et sur une compétitivité renforcée. Cela implique l'existence de structures institutionnelles adéquates en matière de budget et d'investissements.

S'agissant des risques, il convient d'ajouter qu'à moyen terme, le Ghana reste très exposé aux chocs extérieurs. L'année électorale 2008 lui imposera au demeurant une nouvelle épreuve en termes de discipline budgétaire et de transition politique. En dépit de tendances prometteuses, ce pays connaît une grande pauvreté, une inégalité croissante et des villes où le chômage est réel. Même s'il demeure vulnérable à une résurgence de l'instabilité régionale, le Ghana est considéré comme un îlot de relative stabilité en Afrique de l'Ouest et possède le potentiel nécessaire pour devenir un «marché émergent» et un pôle de croissance régional.

mouvements internationaux de capitaux, le Ghana cherche à se faire une place sur le marché financier mondial et ambitionne de devenir une plateforme financière en Afrique de l'Ouest. Il est, en tous cas, le premier pays PPE à placer un emprunt d'État sur les marchés financiers internationaux et à intéresser fortement les investisseurs étrangers à des obligations en monnaie locale. Une telle percée ouvre de nouvelles possibilités de financement, même si ce n'est pas sans risques, comme le démontrent les crises liées à l'endettement ou celles des marchés asiatiques. Les étapes de la libéralisation devront être échelonnées avec soin, tandis que les mesures appropriées de régulation et de surveillance des marchés financiers devront être mises en place et renforcées au niveau institutionnel. Devenant plus complexe, la gestion de la dette publique du Ghana doit s'accompagner d'un management coûts/risques efficace afin de s'assurer que les investissements financés par l'emprunt atteignent les rendements jugés indispensables pour la croissance.

Dans ce contexte, *les exigences des marchés financiers* envers le Ghana se sont renforcées en matière de discipline macroéconomique. Les équilibres externes et internes ne sauraient être considérés comme acquis, comme l'ont bien prouvé les derniers événements. L'introduction d'une règle budgétaire contraignante, actuellement encore en discussion, fixant

Encadré 3

Références bibliographiques

- Collier P. et Hoeffler A., «On Economic Causes of Civil War», Oxford Economic Papers, 1998, n° 50, p. 563-573.
- Sachs J.D. et Warner M., *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 6398, 1995.
- Kose A., Prasad E., Rogoff K. et Wei, *Financial Globalization: A Reappraisal*, Fonds monétaire international, WP/06/189, 2006.
- Aizenman J. et Pinto B. (éd.), *Managing Economic Volatility and Crises. A Practitioner's Guide*, Cambridge University Press, 2005.
- Berg A., Ostry J.-D. et Zettelmeyer J., *What Makes Growth Sustained?*, Fonds monétaire international, WP/08/59, 2008.
- Rodrik D. et Subramanian A., *Why Did Financial Globalization Disappoint?*, 2008, mimeo.

¹ Le Ghana dispose d'un gisement estimé à environ trois milliards de barils, dont l'extraction pourra commencer au plus tôt en 2011. Cela pourrait se traduire par un revenu supplémentaire de 1,5 milliard d'USD pour l'État et générer jusqu'à 10 milliards d'USD en investissements directs provenant de l'étranger.