



*XXXV<sup>e</sup> SESSION*  
*Paris, 3 au 6 juillet 2009*

---

**DOCUMENT N° 37**

**DEBAT GENERAL**

**INTERVENTION**

**DE**

**M. Mathurin Coffi NAGO**  
**Président de l'Assemblée nationale du Bénin**  
**Président de la section béninoise de l'APF**

République du Bénin

ASSEMBLEE NATIONALE

35eme SESSION DE L'ASSEMBLLE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE

(Paris, 6-7 juillet 2009)

CRISE FINANCIERE, LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET DEVELOPPEMENT

Note présentée par :

Professeur Mathurin Coffi NAGO

Juillet 2009

Président de l'Assemblée Nationale du Bénin



## Introduction

Invité à prendre la parole devant cette assemblée sur un sujet si important et qui engage le destin de notre communauté internationale, je ne peux me soustraire à l'envie de partager mes réflexions avec vous, et d'évoquer quelques expériences spécifiques au Bénin, tout en insistant sur le caractère universel du phénomène.

La crise économique mondiale actuelle qui a germé de la crise financière internationale est de nature systémique ; car elle intègre de multiples aspects : financier, économique, social, alimentaire, écologique et politique.

La récession de l'économie mondiale qui en est l'aboutissement logique est de nature à engendrer à terme, un délabrement social qui renforcera davantage la pauvreté et les inégalités socio-économiques. Car la financiarisation de l'économie mondiale, la fracture sociale et l'accroissement de la pauvreté, sont comme les principales facettes d'une même médaille.

Cette crise est universelle car aucune région du monde n'est épargnée par ses conséquences, et les économies africaines déjà fragilisées par les politiques d'ajustement structurel, les crises énergétique et alimentaire sont de nouveau confrontées à de multiples défis de développement dans une conjoncture économique mondiale défavorable.

Notre intention n'est pas d'explorer dans cette communication toutes ces dimensions de la crise et d'approfondir son caractère systémique, mais tout simplement, après avoir rappelé sommairement les causes, d'évaluer ses enjeux, ses conséquences et ses défis pour le développement en Afrique et au Bénin, d'analyser les politiques préconisées et de discuter des chantiers de réformes nécessaires à la relance économique, à la lutte contre la pauvreté, sans occulter le rôle du parlement béninois dans la nécessaire coopération interparlementaire qui doit appuyer la solidarité internationale et la coordination des actions mises en œuvre par les gouvernements.

### 1 Origines de la crise financière internationale

La crise financière mondiale a pour origine, la pratique des subprimes. Elle a éclaté aux Etats- Unis en février 2007 à la suite d'une bulle immobilière qui s'est formée en 2004, qui a affecté le secteur de la construction et l'économie réelle, occasionnant une perte d'environ 4000 emplois et la faillite d'un certain nombre de sociétés financières, spécialisées dans l'achat, la revente et la titrisation de titres hypothécaires à risque.

Le point de non retournement fut atteint au mois d'août 2008. L'effondrement des grandes banques américaines a contraint les autorités américaines à élaborer un plan de sauvetage d'un montant de 700 milliards de dollars proposé par le secrétaire au Trésor Henry Paulson. Ce plan a pour but de sauver le système bancaire de la banqueroute et de rassurer les marchés financiers mondiaux

L'emballement des économies européennes dans la frénésie de la crise fut immédiat au regard de leur intégration financière à l'échelle mondiale. Environ 210 banques européennes étaient au bord de la faillite et ont sollicité un appui financier de près de 142 milliards d'euros. La Banque Centrale Européenne (BCE) s'est résolue à injecter sur le marché monétaire près de 120 milliards d'euros au moment où les dirigeants européens estimaient qu'il faudrait près de 2000 milliards d'euros pour juguler la crise à l'échelle européenne.

Le 15 octobre 2008 l'Asie fut embrasée par le cyclone financier qui consume sur son passage toutes les places financières mondiales. Les bourses asiatiques s'effondrèrent à leur tour à l'image des bourses américaines et européennes.

La crise financière mondiale apparaît comme la conséquence d'une régulation insuffisante des marchés financiers internationaux dominés par la spéculation. Elle constitue aussi l'inéluctable conséquence d'une rupture profonde de l'économie financière de sa sphère réelle.

## 2. De la crise financière à la crise économique mondiale : Enjeux et défis pour l'Afrique en matière de développement et de lutte contre la pauvreté.

La crise financière a déjà franchi la barrière de l'économie réelle pour plonger l'économie mondiale dans une récession sans précédent.

Selon les prévisions de l'OCDE, on s'attend à une croissance négative de 0,9% aux Etats-Unis en 2009 et à une aggravation du chômage dont le taux passera de 5,7% en 2008 à 7,3% en 2009. Dans la zone euro qui constitue notre principal partenaire commercial, la croissance économique sera également négative en 2009, avoisinant 0,64% contre 1.0% en 2008.

La récession amorcée dans la zone Euro renforcera les déséquilibres commerciaux des économies africaines et affectera leur croissance. Il en sera de même des concours de l'aide publique au développement. Cette aide sera plus rare car les pays donateurs déjà peu enclins à franchir la barre des 0,7% de leurs PIB mobiliseront leurs ressources budgétaires pour financer leurs plans de sauvetage des banques en déroute et de relance économique.

L'Afrique n'est pas à l'abri des conséquences de cette crise. Ces conséquences touchent les principaux leviers du développement économique et social et affectent les mécanismes de lutte contre la pauvreté, à savoir la croissance économique, la consommation privée, l'investissement, le commerce extérieur, les prix des matières premières, l'emploi, les ressources publiques, les finances etc.

a. Enjeux et défis de la crise financière en Afrique.

Les économies africaines sont des économies vulnérables aux chocs extérieurs. Elles manquent de flexibilité et sont généralement tributaires d'un seul produit de base. Le financement du développement repose essentiellement sur l'aide publique internationale, car l'épargne domestique est faible et les capacités de mobilisation des ressources internes sont limitées. La baisse continue du prix des produits de base appauvrit les ménages qui tirent leurs revenus de ces activités d'exportation et réduit les possibilités de croissance de ces économies. Cette situation est renforcée par la persistance du protectionnisme agricole pratiqué par les pays industrialisés qui limitent l'accès aux marchés mondiaux des pays africains producteurs de produits primaires.

L'Afrique ayant déjà perdu en 2008, près de 250 milliards de dollars, suite à la chute des prix du pétrole et des matières premières est confrontée à une autre saignée en 2009, qui pourrait s'aggraver, affectant ainsi les revenus de nos producteurs de matières premières et les économies africaines.

Or, ces économies viennent à peine de sortir affaiblies **d'une cure d'austérité excessive imposée par les réformes d'ajustement structurel qui ont étouffé la croissance et le développement dans les années 80 et 90.**

De même, ces économies, confrontées aux menaces que constituent les changements climatiques pour leur développement, doivent, dans un contexte marqué par la crise financière et la récession mondiale, faire face à :

- une réduction de près de 40 à 60% des ressources en eau des grands bassins hydrologiques, notamment au Niger, au Tchad et au Sénégal ;
- une baisse de la production agricole, car 95% de l'agriculture africaine sont d'essence pluviale, avec pour corollaire la détérioration de la sécurité alimentaire ;
- une incidence accrue de la sécheresse, des inondations côtières qui pourraient affecter dans les années à venir 80 millions de personnes en Afrique ;

- des menaces de disparition qui pèsent sur certaines espèces animale ;
- une accélération du processus de désertification des zones arides qui pourrait également affecter une grande partie des populations africaines ;
- Une vulnérabilité accrue de la plupart des écosystèmes forestiers déjà rendus fragiles par des pratiques et technologies agricoles inadéquates.

Par ailleurs les études du BIT ont mis l'accent sur la montée en flèche du travail indépendant et du chômage dans les économies africaines. Le chômage touche actuellement plusieurs millions d'africains. La part du travail indépendant s'est considérablement accrue du fait de la faible création d'emplois dans le secteur formel moderne, obligeant ainsi la population active à se diriger vers l'économie informelle.

L'augmentation du chômage, la croissance de l'emploi temporaire et précaire, l'accroissement du secteur informel dans les économies africaines francophones, renforcent davantage la pauvreté plutôt que de la réduire.

Dans ces conditions, la crise financière actuelle aggrave la récession des économies africaines, tant le climat économique est morose et appelle des mesures urgentes.

b. Conséquences de la crise financière mondiale sur le développement et la pauvreté en Afrique.

La crise affecte la croissance attendue en 2009 des économies africaines qui selon les prévisions de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, pourrait se stabiliser en moyenne à 2% contre 4% initialement prévue.

Les flux d'investissements directs étrangers qui ont franchi le seuil de 61,9 milliards de \$ US en 2008 pourraient chuter à 3,0 milliards en 2009.

Les exportations des pays africains ont accusé un net recul, de 4,5% en 2007 à 3,0% en 2008, tandis que les importations ont baissé de 14,0% en 2007 à 13,0% en 2008.

Les prix des matières premières ont enregistré des baisses considérables. Selon le FMI, le prix du pétrole a chuté de plus de 50% entre février 2008 et février 2009, réduisant ainsi de façon drastique les revenus des pays producteurs.

On s'attend à un accroissement des déficits publics et commerciaux, notamment du fait des pertes de recettes fiscales importantes et, du déclin des recettes d'exportation.

On s'attend également à une baisse des transferts de fonds des travailleurs migrants vers l'Afrique, qui pourraient passer de 2,0 milliards de \$ US en 2008 à 1,0 milliard en 2009.

Les multiples aspects de cette crise financière et mondiale, appellent des réponses de politiques économiques fortes et coordonnées.

### c. Les chantiers de réformes en Afrique.

Les réponses à la crise préconisées par les pays africains ne sont pas uniformes. Les politiques envisagées privilégient les mesures à court et moyen termes et concernent rarement les mesures structurelles devant rétablir les équilibres à long terme. S'agissant des chantiers des réformes, les pays ont accordé une priorité à la relance budgétaire, à la réduction des taux d'intérêt, à la recapitalisation des institutions financières, à des politiques commerciales plus offensives et à une mobilisation accrue des ressources internes.

C'est ainsi que le Mali a recapitalisé la Banque de l'habitat. La Tunisie a doublé le capital de la Banque qui finance les PME dans la perspective de relancer l'investissement privé. Le Burkina Faso a envisagé d'élargir l'assiette de son système fiscal en vue d'accroître ses recettes budgétaires.

Ces mesures, si elles ont l'avantage d'agir sur les effets de la crise à court terme, sont cependant loin d'infléchir durablement son impact sur les économies, car on est en présence d'une situation d'insuffisance de la demande qui nécessite un soutien considérable à l'activité économique.

Le Bénin, mon pays, n'échappe pas à cette règle et il est naturel de s'interroger sur les politiques préconisées et leur impact sur la pauvreté et le développement.

## 3. Les Politiques de relance et de stabilisation préconisées au Bénin : leur impact sur la pauvreté et le développement.

### a. Profil et dynamique de la pauvreté au Bénin de 2002 à 2006

Le profil et la dynamique de la pauvreté au Bénin sont appréhendés à l'aide de données d'observation collectées en 2002 par une enquête réalisée sous forme de Questionnaire Unifié sur des Indicateurs de Bien-être de Base (QUIBB) et en 2006 par l'enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie (EMICOV), complétées par l'enquête démographique et de santé.

Ces données d'observation, ont permis d'établir le profil de pauvreté, sa dynamique et de mesurer l'inégalité socio-économique au Bénin.

Entre 2002 et 2006, l'incidence de la pauvreté s'est accrue de 29,0% à 36,8% ; sa profondeur a connu la même évolution, atteignant 14,0% en 2006 avec un écart important en milieu rural.



## b. Effets de la crise financière sur l'économie béninoise

Pour évaluer les effets de la crise financière mondiale sur l'économie béninoise, le gouvernement a mis en place un comité de veille de la crise et a autorisé une évaluation exhaustive de son impact par un cabinet d'étude.

En attendant les résultats d'évaluation de ce cabinet, on peut affirmer d'ors et déjà que la crise affectera particulièrement au Bénin : la croissance, la consommation privée, les investissements, les exportations, les importations, les recettes budgétaires, le crédit à l'économie et à l'Etat, l'emploi et la pauvreté. Le déficit public et celui de la balance commerciale pourraient se creuser davantage.

Entre 2006 et 2008, l'économie béninoise a enregistré une croissance qui est passée de 3,7% en 2006 à 5,0% en 2008. Ce profil de croissance pourrait fléchir pour atteindre un seuil plancher de 3,0% en 2009 du fait des baisses attendues des exportations, de la consommation, des investissements et de la contraction du crédit bancaire. En effet, la consommation privée qui s'est accrue sensiblement de 2,6% en 2006 à 3,5% en 2008 pourrait se contracter jusqu'à son niveau de 2006.

Les baisses les plus importantes sont attendues du côté des investissements. En effet, l'investissement privé est largement tributaire des investissements directs étrangers qui ont représenté en 2006 environ 50% de l'investissement privé total. Il en est de même de l'effort d'investissement public qui repose essentiellement sur l'aide publique au développement. En 2006, l'investissement public a été aussi financé à hauteur de 69% par les ressources de l'aide.

La récession qui frappe toutes les économies de la zone euro affectera la demande étrangère du coton dont les cours sont actuellement à la baisse. Cette tendance renforcera la chute des exportations cotonnières déjà sujettes à d'importantes contraintes d'offre du fait de la stagnation de la production.

La chute attendue des importations résultant de la contraction des revenus des ménages, des entreprises, de la rareté du crédit sera préjudiciable aux ressources publiques qui au Bénin reposent en partie sur la fiscalité de porte, c'est-à-dire les recettes douanières. Ces recettes ont déjà amorcé leur tendance à la baisse au cours des deux premiers trimestres de l'année 2009.

## c. Les politiques de relance préconisées au Bénin.

Les politiques préconisées au Bénin pour juguler les effets de la crise financière et économique mondiale vont de la réhabilitation du cadre juridique propice à la relance de l'économie à l'utilisation des instruments monétaires en passant par les mesures fiscales et les réformes visant à mobiliser les ressources internes.

c-1- La mise en place d'un cadre juridique de relance financière et économique par le parlement béninois.

En novembre 2008, en pleine crise financière et économique, l'Assemblée nationale du Bénin a voté la loi portant code de procédure civile, commerciale, administrative et sociale. Le vote de cette loi a une portée historique pour le secteur économique dans la mesure où, depuis les indépendances, la vie économique et financière a été régie par un ensemble de textes hérités de l'époque coloniale et, le plus souvent sans réelle portée sur les opérations commerciales et économiques ; cette situation a constitué un véritable handicap pour les opérateurs économiques qui sont très réticents pour investir dans un environnement qui ne garantit pas suffisamment la sécurité de leurs capitaux. Les dispositions de cette loi créent enfin, après plusieurs décennies d'incertitudes et de confusions, un cadre sécurisé qui a été salué par tous les opérateurs comme offrant les conditions juridiques d'une relance économique certaine, surtout dans un contexte économique totalement désarticulé. Par le vote de cette loi, l'Assemblée nationale du Bénin a ainsi joué sa partition, en termes de mesures législatives contribuant à la définition et à la mise en œuvre de politiques adéquates pour combattre la crise financière et économique.

#### c-2- Les mesures de politique monétaire

Le Bénin comme tous les pays de la zone franc est soumis à une politique monétaire commune. La BCEAO a déjà annoncé la baisse de son taux directeur dans la perspective d'éviter le rationnement du crédit préjudiciable au financement de l'économie et du développement. Cependant, un important soutien monétaire pourtant nécessaire, ne rétablit pas automatiquement la confiance et une croissance soutenue. Car les préoccupations structurelles de long terme, l'emportent sur les politiques de soutien à court terme. Des mesures budgétaires sont alors indispensables en complément aux mesures monétaires.

#### c-3- Les mesures de politiques budgétaires.

Afin de limiter les effets de la double crise énergétique et alimentaire, le Bénin avait déjà engagé d'importantes mesures fiscales incitatives par la mise en place de subventions et d'incitations fiscales. Ce bouquet fiscal représentait en 2008 plus de 16,0% des recettes fiscales, soit plus de 90 milliards de FCFA. En complément à ces mesures, le Gouvernement béninois envisage la mise en œuvre d'une discipline budgétaire de nature à contenir voire réduire les dépenses de fonctionnement dans des proportions raisonnables et à limiter la baisse des recettes budgétaires en rationalisant leur collecte. C'est dans cette perspective que les efforts d'informatisation et de modernisation de la douane se poursuivent ; il en est de même de la mise en œuvre du système d'information et de gestion du guichet unique pour le commerce extérieur (SIGUCE) au port de Cotonou.

Les efforts de relance budgétaire ont également pris la forme d'importants travaux d'infrastructures dont la poursuite pourra consolider le potentiel de croissance et la productivité à long terme.

Cependant, il convient de noter que le Bénin a peu de marges de manœuvre compte tenu de la structure de son , dominée par le secteur informel qui n'autorise pas une inversion de la structure fiscale en faveur de la fiscalité intérieure pour mobiliser les ressources publiques nécessaires au financement du développement.

Le Gouvernement a en outre engagé une réflexion sur la mise en œuvre d'une fiscalité de développement qui pourrait contribuer à mobiliser d'importants gisements fiscaux disponibles dans l'économie.

c-4-Les mesures de mobilisation des ressources internes de relance, de soutien à la croissance économique et de lutte contre la pauvreté.

Pour lutter contre la récession, consolider la croissance et lutter efficacement contre la pauvreté, il est important de mettre un accent particulier sur la mobilisation des ressources internes, notamment celles qui proviennent de l'épargne. En effet, l'une des principales leçons à retenir des expériences de développement réussies dans les pays de l'Asie du sud-est repose indubitablement sur le financement du développement par l'épargne intérieure. L'émergence économique en Asie est effet le fruit de taux d'investissement élevés sur une longue période, financés par l'épargne domestique.

En Corée du Sud, les taux d'épargne sont passés de 8,4% dans les années 1960 à 34,0% dans les années 1990. En Chine ils se sont accrus considérablement de leur niveau de 30,5% dans les années 1980 à 41,4% dans les années 2000.

Pour l'ensemble des pays émergents, ces taux se sont accrus de 15,6% dans les années 1960 à 26,5% dans les années 1990, tandis qu'en Afrique subsaharienne, ils déclinent de leur niveau de 18,8% dans les années 1960 à 16,8% à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle.

C'est dans cette perspective de mobilisation de l'épargne domestique que le gouvernement béninois a entrepris la mise en place d'importants réseaux d'institutions de micro crédits aux plus pauvres et de mesures de soutien aux

entreprises de micro-finance spécialisées dans la collecte de l'épargne populaire qui n'intéresse pas les banques classiques.

#### 4. La crise économique mondiale : une opportunité pour repenser les modèles de croissance, de développement et le rôle de l'Etat dans l'économie.

Les modèles de croissance et de développement hérités du 19<sup>ème</sup> siècle ont vécu. La crise peut être une chance pour repenser ces modèles de croissance et de développement qui sont en effet mis à l'épreuve des défis nés des nouvelles technologies avec pour corollaire l'émergence de l'économie numérique, des défis des changements climatiques, de la lutte contre la pauvreté et de l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables.

Elle nous offre aussi l'opportunité de repenser le rôle de l'Etat dans les économies de marché. Car nous avons assisté à la faveur de la crise au retour de l'Etat qui s'est fortement investi dans la stabilisation des marchés financiers dans presque tous les pays à économie libérale y compris les Etats-Unis d'Amérique et les Etats de l'Union Européennes.

Il apparait aujourd'hui évident que des relations équilibrées entre Etat et marché constituent des conditions essentielles du développement. Un excès de marché peut nuire au développement comme ce fut le cas dans les économies africaines à structures productives peu flexibles. Un excès de dirigisme économique peut par ailleurs conduire à l'instabilité des modes de développement dynamiques et novateurs comme ce fut le cas au Bénin avant le renouveau démocratique intervenu dans les années 1990.

C'est pourquoi, il est indispensable de dépasser le dilemme Etat/marché, car les expériences de développement réussies en Asie nous édifient sur la nécessaire complémentarité de ces deux logiques et non l'affirmation péremptoire et idéologique de la suprématie de l'une sur l'autre.

#### 5. La coopération interparlementaire à l'épreuve de la crise : le rôle du parlement béninois.

Le récent sommet du G-20, tenu à Londres le 2 Avril 2009, tout en réaffirmant la nécessité d'une réforme du système financier international et des institutions de coopération internationale, a mis un accent particulier sur la nécessaire coordination des actions et des politiques à l'échelle mondiale.

Bâtir une nouvelle coopération internationale est une exigence qui suppose la solidarité, le partage des responsabilités et le partage de l'exercice de la

souveraineté. Cela requiert également une forte légitimité des acteurs internationaux impliqués dans la régulation financière mondiale et une meilleure représentativité, notamment de l'Afrique, au sein de ces institutions.

Au-delà de ce chantier de réformes à mettre en œuvre par les Gouvernements des pays industrialisés et en développement, les parlements doivent jouer un important rôle en matière de coopération interparlementaire pour un meilleur contrôle des politiques économiques entreprises et une meilleure efficacité de leur coordination.

Il est nécessaire que la présente session de notre assemblée parlementaire se saisisse de ce questionnement pour son approfondissement.

Le parlement béninois a joué un rôle non négligeable dans la mise en œuvre effective des stratégies de réduction de la pauvreté. Il s'est particulièrement illustré dans le domaine du contrôle des efforts accomplis pour réduire la pauvreté et atteindre les objectifs du millénaire fixés par la communauté internationale.

Dans ce cadre le parlement béninois a renforcé sa capacité d'analyse budgétaire et de contrôle du processus budgétaire dans son ensemble. Il a également œuvré pour la création du réseau des parlementaires béninois de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce réseau s'attelle à organiser au cours de cette année une conférence régionale des parlementaires de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur le rôle des parlements dans la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

Le parlement béninois a aussi initié une réflexion sur la crise financière internationale à travers deux activités. La première est l'organisation cette année, d'un colloque parlementaire sur la crise. La seconde est une étude conduite par la Cellule d'Analyse des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) sur l'impact de la crise financière sur l'économie et la pauvreté au Bénin.

Par ailleurs, une question orale avec débat sur la crise a été adressée au gouvernement. Cette question porte en général sur les conséquences de la crise et en particulier sur les performances économiques, les indicateurs de surveillance multilatérale de l'UEMOA, les performances en matière de recettes budgétaires et les orientations de politiques budgétaires préconisées dans la loi des finances de 2009.

A terme, le parlement béninois envisage d'ouvrir de nouveaux chantiers relatifs au contrôle parlementaire des politiques mises en œuvre pour sortir l'économie de la récession, relancer la croissance et lutter efficacement contre la pauvreté au Bénin.

## Conclusion

La crise offre aux pays africains, comme à tous les autres pays du monde, l'opportunité de repenser les modèles de croissance et de développement mis en œuvre, de réformer les marchés financiers internationaux sur des bases transparentes et d'instaurer une meilleure gouvernance économique mondiale, plus juste, plus soucieuse des intérêts des pays en développement et une coopération internationale responsable, fondée sur la solidarité et le partage de l'exercice de la souveraineté.