



## ***GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT***

---

Séminaires de haut niveau

### **Panel 3**

**La crise financière et les décennies de réformes : options pour l'avenir de l'Afrique**

### **Note conceptuelle**

**Assemblées annuelles 2009 de la Banque africaine de développement**

Débats de la Table ronde ministérielle et séminaires de haut niveau

*Dakar, Sénégal, mai 2009*

## Résumé analytique

L'amélioration des politiques, des institutions et de l'exercice du pouvoir politique en Afrique au cours des dernières décennies a contribué de façon décisive à la réalisation, par le continent, des fondamentaux macroéconomiques. Les fruits de la réforme ont été l'amélioration de la performance économique telle qu'illustrée par une croissance économique plus forte, des excédents budgétaires, une inflation plus faible et plus stable, et une charge de la dette extérieure faible et en baisse. Ces acquis, réalisés au bout de douloureuses réformes, sont menacés par la crise économique actuelle. En particulier, la crise occasionne une détérioration des équilibres macroéconomiques dans la plupart des pays africains. À titre illustratif, la croissance de l'Afrique devrait ralentir pour s'établir à 2,8 % en 2009, en baisse par rapport aux taux de 5,7 % et 6,1 % enregistrés respectivement en 2008 et 2007. D'une situation globale d'excédent courant correspondant à 3,5 % du PIB en 2008, le continent se trouvera devant un déficit de 3,8 % du PIB en 2009. Selon les prévisions, le déficit budgétaire sera d'environ 5,5 % du PIB en 2009.

Si la crise actuelle a touché tous les pays, il semble cependant que ceux dont les fondamentaux macroéconomiques étaient plus solides avant son déclenchement ont mieux tenu le coup jusqu'ici. Il s'agit généralement de pays ayant mis en œuvre avec succès des réformes économiques globales. La leçon qui se dégage ici est que les réformes sont non seulement importantes pour obtenir de meilleurs résultats économiques, mais aussi indispensables pour amortir les effets des chocs externes. Il importe donc que les pays africains, tout en s'attachant à atténuer l'incidence de la crise, évitent le dérapage de leurs programmes de réformes. Pour soutenir les efforts de réforme, les pays africains auront besoin d'une aide substantielle et ciblée de la part des partenaires de développement, notamment la Banque africaine de développement (BAD). En particulier, il convient d'accroître l'enveloppe des ressources mises à la disposition des banques régionales et infrarégionales pour leur permettre de faire face efficacement à la crise. La BAD, en tant que banque du savoir, accompagne cet effort au moyen d'actions de sensibilisation aux politiques. Outre l'accroissement des ressources, la situation de crise et post-crise incite à faire preuve de plus de souplesse sur le plan des politiques, afin d'optimiser l'utilisation des ressources. Cette situation exige par ailleurs une application différentielle des instruments et des mesures aux groupes de pays, étant donné que la vitesse et la nature de l'incidence de la crise en Afrique varient nettement d'un pays à l'autre, en fonction de la structure économique, des contraintes liées aux politiques, de la dotation en ressources naturelles et d'autres caractéristiques particulières.

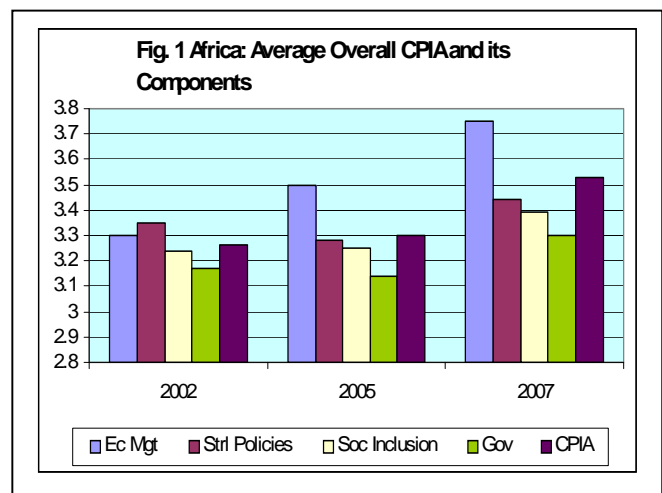
## 1. INTRODUCTION

L'amélioration des politiques, des institutions et de l'exercice du pouvoir politique en Afrique au cours des dernières décennies a contribué de façon décisive à renforcer l'aptitude du continent à réaliser des fondamentaux macroéconomiques plus solides. Les fruits de la réforme sont illustrés par l'augmentation du taux de croissance économique, dont la moyenne s'est établie à 5 % au cours des sept dernières années. Qui plus est, le continent enregistre un excédent budgétaire depuis 2005 ; la moyenne de l'inflation est inférieure à 10 % depuis 2002 ; le compte courant est positif depuis 2003 ; le ratio du service de la dette aux exportations a diminué pour s'établir à 10,6 % en 2005, soit le plus faible taux enregistré en deux décennies ; et le ratio de la dette au PIB a baissé à 22,7 % en 2007, contre 76 % en 1994. Ces acquis sont désormais menacés par la crise financière.

La présente note examine les répercussions de la crise financière actuelle sur les efforts de réforme déployés par le continent, et souligne en particulier le risque d'une remise en cause des politiques. La note propose une marche à suivre et s'achève sur les questions à examiner qui guideront les délibérations du panel.

## 2. LES EFFORTS DE RÉFORME CONSENTIS PAR L'AFRIQUE

Bien des pays africains ont intensifié leurs efforts au cours des deux dernières décennies pour renforcer la gouvernance, en mettant en œuvre des processus participatifs de prise de décision, auxquels sont associés la société civile et le secteur privé ainsi que les collectivités locales. Nombre d'entre eux ont mis en place des structures de gouvernance décentralisées, dans le cadre de leurs efforts visant à élargir la participation du public aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Les réformes ont également débouché sur l'amélioration de la prestation des services publics et le renforcement des capacités, et elles ont conduit à une plus grande responsabilité et transparence de l'administration publique. Ces acquis ont été illustrés par l'amélioration des indicateurs de performance du pays en ce qui concerne à la fois les politiques et les institutions, tels que mesurés notamment par les notes de l'évaluation de la politique et des institutions nationales. Dans le cadre de cette évaluation, les pays sont notés par rapport à un ensemble de 16 critères regroupés en quatre catégories : a) gestion économique ; b) politiques structurelles ; c) politiques en matière d'intégration sociale et d'équité ; et d) gestion et institutions du secteur public. Les notes sont attribuées sur une échelle décroissante allant de 6 à 1.



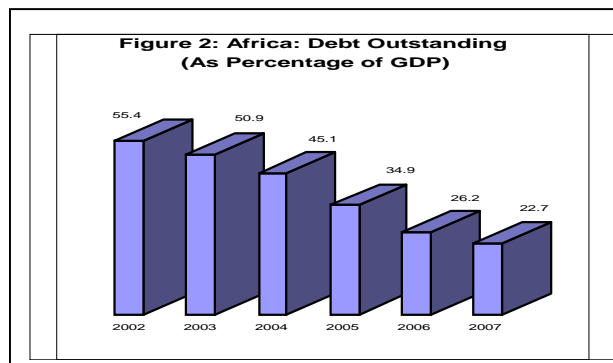
De prudentes réformes budgétaires se sont également soldées par le renforcement des régimes fiscaux, notamment la simplification et une plus grande transparence des codes des impôts, l'élargissement des assiettes fiscales, le renforcement de l'administration de l'impôt et

l'amélioration de la supervision afin d'accroître la responsabilité. Ces réformes ont été complétées par de prudentes politiques monétaires et des changes ainsi que des cadres réglementaires améliorés.

En outre, depuis la fin des années 80, les pays africains mettent en œuvre des réformes du secteur financier dans le cadre de réformes plus générales axées sur le marché. Le secteur financier s'est amélioré depuis l'application de ces réformes ; dans certains pays, la densité des circuits financiers s'est améliorée ; les plafonds de crédit et le contrôle du crédit ont été éliminés et les taux d'intérêt libéralisés ; on assure une meilleure gestion des risques ; et le système bancaire s'est amélioré — les bilans et l'assise financière sont plus solides.

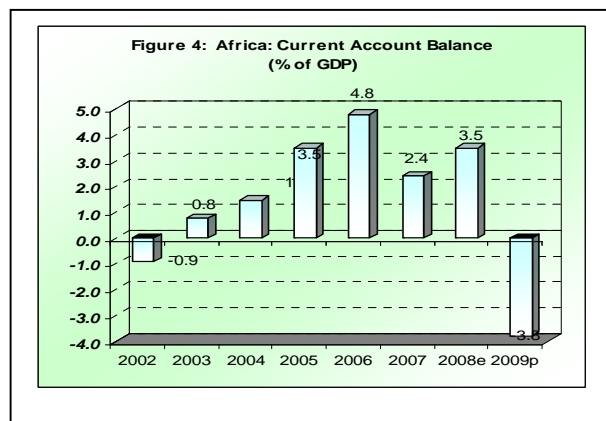
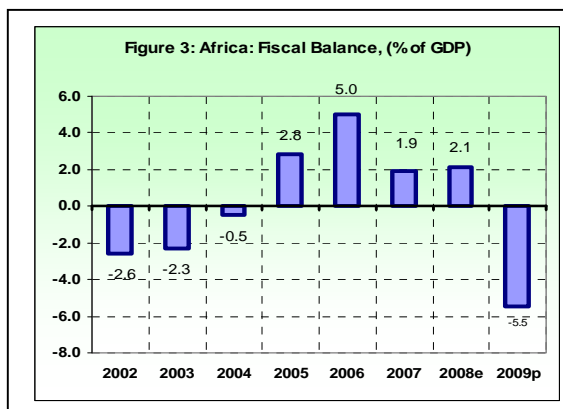
La dernière décennie a également enregistré d'importantes améliorations au niveau de la transparence et de la responsabilité en matière de gestion des recettes tirées par le continent du pétrole et des minéraux précieux. Cette situation tient en particulier à l'émergence de plusieurs initiatives, normes et mécanismes clés, notamment l'Initiative pour la transparence des industries extractives, le Système de certification du processus de Kimberley et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'Initiative PPTE renforcée ont également fourni des incitations supplémentaires à l'approfondissement des réformes économiques. L'Initiative PPTE et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale ont encouragé les entreprises à établir des antécédents positifs en matière de réforme et d'application de politiques saines. À la fin de 2008, 19 des 33 pays africains admissibles avaient atteint le point d'achèvement, tandis que d'autres se trouvaient à divers stades du programme. Le défi crucial auquel est confronté le continent consiste, à présent, à trouver le moyen d'éviter que ces réformes ne soient réduites à néant et que l'on replonge dans une situation de stagnation et d'accentuation de la pauvreté.



### 3. LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES GLOBALES SONT PESSIMISTES

Les acquis réalisés grâce aux réformes des dernières décennies sont menacés par la crise économique actuelle. Les soldes budgétaire et courant se détériorent dans la plupart des pays africains. La croissance du continent devrait ralentir fortement, pour s'établir selon les prévisions à 2,8 % en 2009, en baisse par rapport aux taux de 5,7 % et 6,1 % enregistrés en 2008 et 2007 respectivement. Dans l'ensemble, l'Afrique passera d'un excédent budgétaire de 2,1 % du PIB en 2008 à un déficit budgétaire de 5,5 % du PIB en 2009 (figure 3). Les pays africains font par ailleurs face à une conjoncture extérieure qui se détériore rapidement. D'après les prévisions, le solde courant du continent devrait passer d'une situation excédentaire globale de 3,5 % du PIB en 2008 à un déficit de 3,8 % du PIB en 2009 (figure 4). À cause de cette situation, les économies risquent de s'enliser dans une récession prolongée.



Source : statistiques de la BAD

De même, la crise frappe les pays dont la conjoncture était déjà mauvaise au départ, surtout les pays à faible revenu et les États fragiles. Dans ces pays, les pauvres sont particulièrement exposés aux effets de la crise, à cause de l'inexistence de filets de protection sociale. L'aptitude des pouvoirs publics à répondre à la crise est en outre nettement bridée par l'érosion de leur marge de manœuvre financière sous l'effet de la baisse des recettes. Les ressources et l'attention du gouvernement peuvent ainsi être détournées des réformes urgentes et des programmes sociaux vers la satisfaction des exigences de la crise.

#### 4. LES VOIES DE L'AVENIR

En ce qui concerne l'avenir, le message clé est que même pendant que les pays africains essaient d'atténuer les effets de la crise, il importe qu'ils évitent un dérapage de leurs programmes de réformes. C'est en préservant les acquis des réformes que le continent peut se placer en position favorable pour tirer parti de la reprise, lorsque l'économie mondiale se remettra de la crise. Il convient par conséquent de mettre en œuvre un programme global d'interventions au niveau à la fois national et international, pour maintenir les pays sur le chemin de la croissance.

Face à la crise frappant le continent, les gouvernements africains ont adopté un nombre d'initiatives pour atténuer l'impact des chocs financiers et commerciaux, et quelques-uns ont créé des unités spéciales chargées de suivre les effets de la crise et d'élaborer des réponses ciblées. Certains gouvernements ont réagi en prenant un train de mesures de politique telles que les plans de relance par le budget, l'aide sectorielle ciblée, le contrôle des changes et des mouvements de capitaux, l'adoption d'un nouveau règlement régissant le secteur bancaire, l'application de politiques monétaires expansionnistes, et le financement des dépenses publiques au moyen des obligations. Les ressources sont toutefois insuffisantes par rapport à l'ampleur de des effets de la crise.

Les secteurs ci-après mériteront une attention immédiate de la part des gouvernements africains, des partenaires de développement du continent et de la BAD :

##### 4.1 Rôle des pays africains

Pour accélérer la reprise, retrouver le chemin d'une forte croissance et augmenter le rythme des progrès en matière de réduction de la pauvreté, les **pays africains** doivent adopter des mesures d'approfondissement des réformes, dont les suivantes :

- encourager les échanges au sein du continent, en améliorant le cadre réglementaire et les infrastructures de transport ;
- maintenir le cap sur les réformes macroéconomiques ;
- mettre en place des filets de protection des pauvres et des groupes marginalisés ; et
- diversifier le secteur financier et renforcer sa réglementation, afin d'assurer la stabilité et de soutenir les moteurs intérieurs de la croissance. Ces mesures doivent s'intégrer dans une stratégie visant à renforcer la mobilisation des ressources pour appuyer l'investissement et la croissance et réduire la dépendance envers les financements extérieurs.

Rôle de la communauté internationale

Les **partenaires de développement** de l'Afrique doivent :

- accroître les ressources affectées aux initiatives de réponse à la crise, pour appuyer les prêts au profit de l'Afrique, en particulier ceux destinés au financement des échanges et à l'aménagement des infrastructures ;
- honorer les promesses d'accroître l'aide fournie à l'Afrique, tel que convenu au sommet de Gleneagles et réitéré lors de la réunion du G20 en avril ;
- accroître l'appui aux initiatives africaines et internationales de réforme, notamment l'Initiative PPTE renforcée, l'Initiative pour la transparence des industries extractives, le Système de certification du processus de Kimberley et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ;
- observer et appuyer les principes énoncés dans la Déclaration de Paris et dans d'autres conventions internationales, en faveur de l'amélioration de l'efficacité de l'aide ;
- promouvoir une plus forte voix de l'Afrique au sein des organisations internationales ; et
- créer d'efficaces mécanismes indépendants pour suivre l'avancement des initiatives adoptées à l'échelle internationale en vue d'appuyer le développement de l'Afrique, et pour établir des rapports à ce sujet.

#### **4.2 Rôle du Groupe de la Banque africaine de développement**

Face à la crise financière, la Banque a mis en place des initiatives ciblées en vue d'une réponse efficace, notamment la *Facilité de liquidité d'urgence*, l'*Initiative de financement du commerce* et le plan d'action pour l'accélération du transfert des ressources aux pays éligibles au Fonds africain de développement. Il convient d'appuyer ces initiatives en injectant de nouvelles ressources dans l'enveloppe de la Banque, afin d'assurer le succès de leur mise en œuvre. Les instruments traditionnels tels que l'aide budgétaire et l'appui à la balance des paiements sont également nécessaires en tant que mesures permettant de desserrer à court terme les contraintes de ressources auxquelles sont confrontés les pays africains. Bien que ces initiatives soient utiles pour amortir les chocs négatifs, davantage de ressources et d'instruments seront requis pour satisfaire les besoins des pays africains.

En collaborant avec ses partenaires qui sont des acteurs du développement international, la Banque continuera de mettre en œuvre ses capacités en tant que première institution de financement du développement en Afrique, de façon à promouvoir une meilleure cohérence et harmonisation avec la communauté du développement international, à créer de nouvelles synergies pour la mobilisation des ressources, et à accroître l'efficacité sur le plan du développement.

La Banque cherche par ailleurs à consolider et à accroître son rôle de sensibilisation et ce : en renforçant sa capacité d'analyse ; en intensifiant la collecte, sur une base cohérente, d'informations détaillées aux niveaux national, sectoriel et régional ; en renforçant la collaboration et les partenariats avec les autres banques multilatérales de développement et d'autres organisations ; et en suscitant des suggestions pour l'élaboration de politiques adaptées aux réalités et aux besoins propres à chaque pays. La Banque se servira des ressources réunies dans le cadre de cette démarche pour informer les clients (pays membres régionaux), afin qu'ils puissent se doter d'outils nécessaires pour surmonter la crise, adapter leurs stratégies de développement, soutenir la croissance économique et faire reculer la pauvreté.

#### **4.3 Dans les conditions actuelles, que peut faire la Banque de plus ?**

La vitesse et la nature de l'incidence de la crise en Afrique varient toutefois nettement d'un pays à l'autre, en fonction de la structure économique, des contraintes liées aux politiques, de la dotation en ressources naturelles et d'autres caractéristiques particulières. La crise frappe les pays dont la conjoncture était déjà mauvaise au départ, en particulier ceux à faible revenu et les États fragiles. À cause de la pénurie de devises, les **États fragiles** sont particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs et, partant, disposent de peu de marge de manœuvre budgétaire et en matière de politique pour contrer les effets de ces chocs. De fait, un nombre de **pays africains à faible revenu** sont très vulnérables et leur marge de manœuvre est plus étroite sur le plan de la politique financière, en raison de leurs forts taux de déficit courant et budgétaire. Les **pays à revenu intermédiaire** ont été durement touchés à cause de leur niveau relativement plus élevé d'intégration dans l'économie mondiale. Bien que les **pays peu nantis en ressources**, en particulier les pays non exportateurs de pétrole, tirent parti du fléchissement des prix pétroliers, leurs populations pâtissent considérablement de la crise, parce que leur niveau de vie était déjà relativement plus faible avant la crise. Les **pays riches en ressources naturelles**, surtout ceux ayant de faibles niveaux de réserves internationales, sont particulièrement menacés, en raison de la chute des recettes d'exportation et de la diminution des investissements dans le secteur des ressources naturelles. Des instruments et mesures spéciaux seraient par conséquent nécessaires pour aider chaque groupe de pays à surmonter la crise.

Un domaine crucial d'intervention dans les **États fragiles** est celui de l'octroi, par la Banque, d'un concours à leurs gouvernements pour les aider à asseoir leur légitimité et à assurer leur efficacité, grâce à la promotion d'une gestion transparente des ressources et de la fourniture des services de sécurité, notamment en leur apportant un appui en matière de création et de financement de leurs propres forces policières et armées fiables. D'autres domaines d'intervention opérationnelle de la Banque sont ceux de l'intégration systématique du renforcement de la capacité de bonne gouvernance dans chaque opération ; de l'utilisation du

guichet du secteur privé pour attirer ce dernier en fournissant des services d'investissement et de conseil, en effectuant l'évaluation du climat de l'investissement, en mettant en place des services financiers de base et le microcrédit, et en encourageant une meilleure gouvernance des entreprises ; de l'amélioration de la coordination et de l'intégration des activités avec les autres partenaires de développement, en effectuant des évaluations conjointes, en établissant des points de référence communs, en procédant à une meilleure division du travail, en optimisant les synergies et en partageant les pratiques optimales ; et d'un plus grand recours aux fonds fiduciaires pour mettre en commun les ressources avec les autres donateurs, afin d'alléger la charge administrative que doivent supporter des gouvernements déjà fragiles en suivant les procédures de multiples donateurs.

La Banque pourrait par conséquent créer une nouvelle **Facilité de financement de la lutte contre la vulnérabilité ou un Fonds d'intervention sociale rapide**, afin de contribuer à mobiliser davantage de financements pour protéger les populations les plus pauvres et les plus vulnérables dans tous les groupes de pays, grâce à la fourniture d'une aide sous forme de soins de santé maternelle et infantile, de programmes ciblés de microcrédit, de programmes de travaux publics qui créent des emplois et fournissent un salaire suffisant, de programmes de nutrition et de repas scolaires. Il convient en outre de déployer des efforts pour encourager en particulier les pays africains à faible revenu à mieux cibler leurs dépenses sur les filets de protection sociale.

Les pays membres doivent mettre au point un système efficace d'alerte précoce axé sur la pauvreté, sous forme de **dispositif national d'alerte à la pauvreté**. Ce dispositif aidera le pays et les partenaires de développement à recueillir en temps réel des informations sur le nombre d'enfants retirés des établissements scolaires à cause de la crise ainsi que le nombre de personnes qui ne peuvent accéder aux soins de santé, qui ont perdu leur emploi ou qui meurent de faim et d'inanition, entre autres — soit autant de renseignements sur lesquels la Banque peut s'appuyer pour agir à temps, afin d'obtenir des résultats concrets.

En ce qui concerne les membres qui sont des **pays riches en ressources naturelles**, la Banque a l'intention d'accroître son assistance technique et ses services-conseils grâce à sa Facilité d'appui juridique, tout en recourant à sa Facilité de garantie pour les aider à obtenir des investissements directs (étrangers) au profit non seulement du secteur des ressources naturelles, mais aussi des autres secteurs de l'économie africaine. Ces mesures seraient complétées en mobilisant les ressources que constitue le stock de connaissances de la Banque pour identifier les autres besoins du pays.

## **QUESTIONS À EXAMINER**

1. Quelle leçon peut-on tirer des réformes réalisées par l'Afrique qui ont porté leurs fruits, et comment ces réformes peuvent-elles être maintenues et approfondies encore davantage ?
2. Comment les gouvernements africains doivent-ils gérer les retombées, sur le plan interne, de la crise économique actuelle (perte d'emplois, pauvreté croissante, baisse des recettes budgétaires, apparition de groupes vulnérables, etc.), tout en allant de l'avant avec les réformes économiques et commerciales ?
3. Que peut faire l'État pour aider le secteur privé à surmonter les difficultés liées à la crise ?