



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Réunion du Comité des Ministres des Finances et des Gouverneurs des banques centrales

**POCESSUS DU G20 : PRINCIPAUX ENJEUX ET
SUIVI DU COMMUNIQUÉ DE PITTSBURGH**

Le Cap, 21 février 2010

Résumé

Les dirigeants du G20 se réuniront en juin et novembre 2010. Ils se pencheront dans l'immédiat sur le redressement et la croissance de l'économie mondiale, le retrait des plans de relance actuels, et la réglementation financière. Ils examineront également la mise en œuvre des engagements pris à Pittsburgh. Les dirigeants du G8 se réuniront pour leur part en juin.

Le présent document passe brièvement en revue l'évolution de la situation depuis Pittsburgh, ainsi que les perspectives pour les prochains sommets et les réunions préparatoires des Ministres des Finances du G20. Au nombre des principaux enjeux figurent la voix et la participation de l'Afrique ; les ressources ; la division du travail entre banques multilatérales de développement (BMD) ; et l'impact des changements dans la réglementation financière.

Analyse détaillée

Programmes du G20 et du G8

Le G8 se réunira au Canada les 25 et 26 juin. La réunion du G8 sera immédiatement suivie de celle des dirigeants du G20, les 26 et 27 juin. L'attention est accordée non plus aux effets de la crise financière, mais plutôt au redressement et à la croissance de l'économie mondiale.

Le G20 a salué les indications témoignant du redressement de l'économie mondiale, et entend désormais accorder l'attention à la croissance. Toutefois, au regard des signes persistants de fragilité (par exemple en Grèce), les discussions pourraient porter en grande partie sur la solidité du redressement et le calendrier du retrait des plans de relance. La réglementation financière, les propositions concernant la rémunération et la taille des banques demeurent les principales questions dominant les discussions.

En dépit de l'engagement des dirigeants à examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre du communiqué de Pittsburgh, il est donc probable que d'autres questions (par exemple la réforme des IFI) bénéficient d'une attention moindre et soient examinées par les Ministres des Finances. Les dirigeants pourraient également discuter des aspects économiques du changement climatique et des mesures nécessaires pour continuer sur la voie d'une croissance sobre en carbone. Le changement climatique figurera certainement à l'ordre du jour du G8. Le Canada semble aussi tenir à ce que soit examinée la question de l'amélioration de la santé maternelle et infantile. Il est probable que le sommet qu'accueillera la Corée en novembre accorde l'attention au développement et aux liens avec la croissance à l'échelle mondiale.

Composition et participation du G20

Bien que la composition et le mandat du groupe du G20 en charge des questions financières soient relativement bien définis, la réunion des dirigeants du G20 est moins

structurée. À Pittsburgh, les dirigeants sont convenus d'examiner les voies et moyens de maximiser l'efficacité du G20. Ils sont confrontés à un certain nombre de difficultés en ce qui concerne la composition du G20, notamment la surreprésentation de certaines régions (Europe), la sous-représentation de l'Afrique, et les modalités d'établissement d'un dialogue avec les non-membres. Ils sont conscients du fait que les résultats auront un impact sur la légitimité et la crédibilité du G20.

Le consensus qui semble se dégager jusqu'à présent est que les réunions des dirigeants du G20 doivent continuer à mettre l'accent sur les questions économiques et financières. On ne sait pas encore comment ces réunions aborderont des questions telles que le développement, l'énergie, le commerce et le changement climatique, ni dans quelle mesure elles doivent discuter de questions à caractère plus politique telles que la paix et la sécurité, comme le font les réunions du G8. Il est cependant probable qu'à terme, le processus du G20 supplante l'agenda du développement du G8 et même le format habituel de ses réunions, le G8+5, c'est-à-dire des réunions avec des pays africains choisis avant et en marge des sommets du G8.

Les représentants personnels des dirigeants du G20 (sherpas) se réuniront régulièrement, mais la responsabilité de la préparation des sommets sur le plan politique incombera en grande partie aux Ministres des Finances. Les plénipotentiaires financiers se réunissent fréquemment, ce qui garantit la continuité dans la participation, l'expertise et l'expérience en ce qui concerne les questions examinées. Les organisations internationales ayant le statut d'observateurs auprès du G20 jouent un rôle important au niveau financier, mais certains sherpas estiment que les réunions des dirigeants doivent rassembler les chefs eux-mêmes, les organisations internationales jouant un rôle d'appui.

Aucune décision n'a encore été prise sur les changements à apporter à la composition du G20. Le dernier mot concernant la participation aux réunions des dirigeants a été jusqu'à présent la prérogative du pays hôte, et le Canada examine actuellement sa position à cet égard. Toutefois, il semble se dégager un consensus général en faveur d'une participation accrue de l'Afrique aux réunions des dirigeants et, peut-être sur une base institutionnelle, aux discussions du G20 sur des questions financières plus techniques.

Des discussions sont en cours sur la création d'un Secrétariat permanent, mais pour le moment, le pays hôte continue de jouer un rôle central, habituellement en consultation avec le pays hôte de la réunion suivante. C'est ainsi que le Canada travaille en étroite coordination avec la Corée du Sud.

Ressources et division du travail

La consolidation budgétaire exerce des pressions sur les ressources destinées au développement et met en péril les engagements antérieurs des bailleurs de fonds en faveur des pays les plus pauvres, y compris la promesse de doubler l'aide à l'Afrique

d'ici 2010, par rapport aux niveaux de 2004. Dans l'ensemble, les bailleurs de fonds ne sont pas en bonne voie pour tenir leur promesse, et tous les pays n'ont pas non plus rendu publics les calendriers établis pour honorer leurs engagements. Les sommes disponibles sont marginales par rapport aux budgets globaux, et il s'agit là essentiellement d'une question de choix politique, et non d'une question d'accessibilité financière. Toutefois, pour la plupart des bailleurs de fonds, le débat porte sur la réaffectation des rares ressources disponibles ou sur le montant des coupes, au sein des budgets existants.

Au sein du G20, les discussions sur les ressources ont été dominées par le G7. Le G7 entend examiner collectivement les offres émanant des diverses BMD pour la reconstitution des ressources de leurs guichets concessionnels et pour les augmentations générales de capital. Certains membres préconisent une position commune du G7 à ce sujet. La question s'est posée de savoir si les BMD ont besoin du niveau demandé de reconstitution des ressources et quelle devrait être la cadence de la reprise de l'accès aux marchés des capitaux pour les emprunteurs souverains. L'accroissement des prêts octroyés par les BMD pour promouvoir le développement du secteur privé mérite certes d'être appuyé, mais il y a lieu de s'inquiéter que la croissance des prêts et une tarification agressive entraînent l'éviction des banques commerciales sur le marché.

Pour la plupart des membres du G7, le point de départ est essentiellement un accroissement progressif, s'agissant du pourcentage de croissance prévu pour chaque BMD. Mais il y a aussi le débat lancé sur des questions plus globales liées à l'architecture internationale. À cet égard, les principaux éléments sont les suivants : la taille des banques multilatérales ; le rôle des institutions de Washington et des banques régionales de développement, et l'équilibre entre les deux catégories d'institutions ; le caractère permanent ou temporaire de l'appui ; et les avantages des augmentations générales de capital pour les pays plus pauvres. Dans une certaine mesure, les vues du G7 reflètent aussi son influence potentielle formelle et informelle sur la prise de décisions au sein de chaque institution.

Les positions africaines présentées antérieurement au G20 ont demandé l'accroissement des ressources à destination de l'Afrique afin de promouvoir l'investissement dans les institutions africaines, de permettre aux emprunteurs de participer davantage à la prise de décisions et, partant, d'accroître la proportion des fonds acheminés par l'intermédiaire de la BAfD. Le récent sommet de l'UA a entériné le même point de vue. Les prochaines consultations sur l'augmentation générale du capital de la BAfD et la douzième reconstitution générale des ressources du FAD offrent aux pays africains la possibilité de faire entendre leur voix. Toutefois, la participation des pays africains au G20 étant actuellement limitée, les vues africaines devront être transmises directement à la présidence du G20.

La Réunion de haut niveau des Nations Unies, qui sera consacrée aux progrès réalisés vers l'atteinte des OMD et qui se tiendra en septembre, accordera une plus grande attention à la performance dans la mise en œuvre des engagements. Au cours de cette réunion, il est probable que les discussions portent en grande partie sur le déficit entre

les sommes requises pour atteindre les OMD et le niveau de l'aide extérieure. Le changement climatique a ajouté une nouvelle dimension.

Les chiffres concernant les engagements au titre de l'aide seront plus élevés, dans la mesure où les dépenses entrant dans le cadre des nouvelles initiatives ciblant le changement climatique seront prises en compte dans l'aide publique au développement, nonobstant les propositions selon lesquelles le coût du changement climatique pour les pays en développement étant induit par des facteurs externes, il faudrait fournir des ressources distinctes et additionnelles, au lieu de faire des prélèvements sur les budgets des plans de développement existants. Ce sera probablement le cas pour le montant supplémentaire de 10 milliards d'USD par an au titre des «mesures d'accélération» à partir de 2010-2012, promis à Copenhague. À plus long terme, il pourrait y avoir de nouvelles sources de financement, mais il est probable que de telles sources soient en grande partie basées sur le marché et ciblent par conséquent l'atténuation, et non l'adaptation. (Ces questions sont couvertes dans le document relatif au point 3 de l'ordre du jour).

Règlementation financière

En réponse à la crise, plusieurs organes internationaux, dont le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et le Conseil de stabilité financière, ont formulé de nouvelles recommandations. Le Dispositif de Bâle II deviendra le cadre de contrôle et de réglementation bancaires à l'échelle mondiale. À cet égard, les principaux aspects à prendre en considération sont les suivants : le niveau minimum de fonds propres ; le contrôle de l'adéquation des fonds propres et des risques ; la diffusion de l'information financière.

Pour l'Afrique, les implications potentielles sont que les nouveaux arrangements pourraient avoir un impact négatif sur le coût des financements et entraver les flux extérieurs de fonds à destination des pays dans lesquels les emprunteurs des secteurs public et privé sont considérés comme un risque plus élevé. En remodelant l'actif pondéré en fonction des risques, le Dispositif de Bâle II influencera probablement aussi la façon d'allouer le crédit au sein des pays, au regard de l'économie réelle.

La nouvelle réglementation est complexe, du point de vue technique. Il est probable que sa mise en œuvre soit difficile et onéreuse, aussi bien pour les banques que pour les autorités de contrôle. Elle sera en revanche beaucoup plus facile pour les grandes banques internationales dotées de systèmes bien développés de gestion des risques, au contraire des banques purement nationales, ce qui accroîtra par conséquent l'avantage des premières sur ces dernières. (Pour plus d'information, voir la note plus détaillée sur les implications des réformes de la réglementation financière et du Dispositif de Bâle II pour les pays africains.)

L'OCDE a joué un rôle de chef de file dans les efforts pour honorer l'engagement à appliquer les normes de l'OCDE en matière de transparence et d'échange d'informations sur la fiscalité. Toutes les 87 juridictions couvertes par le Forum mondial se sont maintenant engagées à appliquer les normes du Forum mondial. Le Forum

mondial présentera au G20, à sa réunion de juin 2010, un rapport sur les progrès réalisés, et établira un rapport annuel avant le sommet de novembre 2010.

L'intérêt de l'Afrique est de garantir la prompte circulation de l'information appropriée entre les autorités de réglementation aux niveaux national, régional et international. Des efforts sont également en cours (y compris, par exemple, au niveau du Forum africain sur l'administration fiscale – ATAF) pour renforcer l'administration fiscale dans les pays en développement pour que ceux-ci puissent tirer parti de ce nouvel environnement ouvert. Des événements techniques parrainés par l'OCDE ont été organisés en Afrique. Ces événements couvraient tout un éventail de thèmes, y compris la tarification des transferts et la taxation des minerais, du pétrole et du gaz.

Politiques

Un certain nombre de questions d'importance pour l'Afrique sont encore en cours d'examen au sein des IFI. Au nombre de ces questions, il y a lieu de citer la possibilité de réviser le cadre de soutenabilité de la dette, c'est-à-dire la portée de l'élargissement de la marge de manœuvre financière, et la question de savoir si les pays à plus faible revenu, mais dont le degré d'endettement est tolérable, sont à même d'emprunter auprès des guichets non concessionnels des BMD.

Le FMI est en train de revoir sa liste des pays éligibles à la FRPC, ce qui a amené certains pays membres du G20 à invoquer les anomalies potentielles de l'actuel modèle de crédit des BMD (qui, essentiellement, répartit les emprunteurs en deux groupes) et à se demander si ce modèle ne devrait pas être plus varié pour refléter la fourchette des revenus et tenir compte d'autres facteurs tels que la taille de l'économie et la vulnérabilité.

Les BMD discutent de l'opportunité d'introduire de nouveaux mécanismes de réponse aux crises et de nouveaux instruments tels que les garanties. Les études conduites par le FMI sur ce que l'on a appelé les «scénarios de Gleneagles» ont cependant administré la preuve de la capacité des pays africains à utiliser efficacement les ressources externes additionnelles et à gérer tout impact sur les taux de change.

La sécurité alimentaire continue de bénéficier d'une grande attention. Les priorités africaines sont définies dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine, et la BAfD concentre ses efforts sur l'accroissement de la productivité et de l'efficacité, par le biais de la fourniture de l'infrastructure rurale essentielle qui permet de relier les agriculteurs aux marchés, de réduire les pertes après récolte, de mieux gérer les ressources en eau et de promouvoir l'irrigation. Le réchauffement planétaire et la prévisibilité réduite des conditions météorologiques continueront de présenter des risques. Il est nécessaire d'accorder l'attention à l'impact potentiel des événements ailleurs, par exemple à la forte hausse actuelle des prix des produits alimentaires en Inde et à l'augmentation des besoins en importations, à la suite des mauvaises récoltes.

Une importante orientation stratégique du communiqué de Pittsburgh concernait le lancement d'un cadre d'assistance mutuelle indiquant comment le G20 devrait œuvrer collectivement à la promotion d'une croissance forte, durable et équilibrée à l'échelle

mondiale. À cet égard, les dirigeants se sont engagés à fixer des objectifs, à mettre en place des politiques pour atteindre ces objectifs, et à évaluer conjointement les progrès accomplis.

Ils ont reconnu que pour qu'un tel processus soit couronné de succès, il devait nécessairement être appuyé par des analyses transparentes, impartiales et équilibrées. Ils ont invité le FMI à conduire une analyse dynamique de la question de savoir si les politiques mises en œuvre individuellement par les pays membres du G20 sont collectivement conformes aux trajectoires plus durables et équilibrées requises pour l'économie mondiale, et à en faire régulièrement rapport au G20 et au Comité monétaire et financier international (CMFI). Les dirigeants se sont engagés à examiner les résultats de cette première évaluation mutuelle au cours de leur prochain sommet.

Le Fonds élabore actuellement un modèle couvrant par exemple les politiques régissant le secteur financier, le marché du travail, le commerce, l'investissement et d'autres politiques structurelles. Le FMI fournira une évaluation centrale qu'elle transmettra à la Banque mondiale pour recueillir ses vues sur les implications pour le développement et la réduction de la pauvreté. Certains membres du G20 sont d'avis que le Fonds devrait procéder à des consultations plus larges et inviter les banques régionales de développement et les agences spécialisées à participer à ces évaluations. Un rapport devrait être présenté à ce sujet aux assemblées du printemps.

Questions à débattre

- Quelles sont les principales questions sur lesquelles d'autres messages pourraient être envoyés au G20 avant la prochaine réunion des dirigeants ?
- Comment intégrer au mieux les vues et les perspectives africaines dans les discussions, aussi bien au niveau technique qu'au niveau politique ?
- Avec le passage des discussions aux questions de croissance, quels sont les principaux événements externes qui auront un impact sur l'Afrique et qui doivent être pris en compte dans le processus d'évaluation mutuelle ?
- Faut-il tenir une réunion distincte des banques centrales africaines pour discuter de l'évolution de la situation et des perspectives en matière de réglementation financière, et pour préparer une position africaine commune ?
- Les effets de la crise n'étant plus au centre des discussions internationales, quels sont le rôle futur et le programme du C10, et quelle devrait être la fréquence de ses réunions ?