

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT



POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE DANS LE SECTEUR FINANCIER

Département des politiques et de la revue des opérations (POPR)

JUILLET 2003

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
RÉSUMÉ	i-iv
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	1
1.1 Le contexte	1
1.2 Les objectifs.....	2
1.3 La structure du document	2
CHAPITRE 2 LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR FINANCIER EN AFRIQUE ET LA STRATÉGIE REQUISE	3
2.1 Le rôle du système financier	3
2.2 L'évolution et la mise en œuvre des politiques de réforme du secteur financier en Afrique.....	3
2.3 La mise en œuvre des réformes du secteur financier en Afrique.....	4
2.4 La stratégie pour le secteur financier en Afrique	10
CHAPITRE 3 LES OPÉRATIONS DU GROUPE DE LA BANQUE DANS LE SECTEUR FINANCIER	15
3.1 Introduction	15
3.2 Les instruments d'intervention.....	16
3.3 Les lignes de crédit	16
3.4 Les garanties	17
3.5 Les prises de participations.....	18
3.6 Les prêts à l'appui de réformes	18
3.7 La microfinance.....	20
3.8 Les délégations de crédit	21
3.9 Les opérations hors prêts.....	21
3.10 La tenue du portefeuille de la Banque.....	22
3.11 Les enseignements tirés	22
CHAPITRE 4 LE RÔLE ET LA STRATÉGIE FUTURS DU GROUPE DE LA BANQUE	24
4.1 Le lien avec la Vision de la Banque.....	24
4.2 Les prémisses et les principes de la stratégie de la Banque	24
4.3 Le rôle et la stratégie du Groupe de la Banque	26
CHAPITRE 5 LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE DE LA BANQUE – LA MARCHÉ À SUIVRE	38
5.1 Introduction	38
5.2 Renforcer les partenariats stratégiques.....	38
5.3 Promouvoir l'appropriation par les pays	39
5.4 Améliorer le processus préparatoire et la qualité à l'entrée	39
5.5 Recentrer les instruments d'intervention	40
5.6 Les incidences sur le plan organisationnel et en matière de ressources	44
5.7 Les principes directeurs et plans d'action.....	44
BIBLIOGRAPHIE	45

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABCA	:	Association des banques centrales africaines
AMINA	:	Initiative du FAD en faveur de la microfinance en Afrique
APD	:	Aide publique au développement
BAD	:	Banque africaine de développement
BCEAO	:	Banque centrale des États de l’Afrique de l’Ouest
BEAC	:	Banque centrale des États de l’Afrique centrale
BRVM	:	Bourse régionale des valeurs mobilières
CADI (IAD)	:	Institut africain de développement
CEA	:	Commission économique des Nations Unies pour l’Afrique
CFA	:	Communauté financière africaine
CGAP	:	Groupe consultatif d’aide aux populations les plus pauvres
DAB	:	Distributeur automatique de billets (de banque)
DSCP	:	Document-cadre de politique économique
DSP	:	Document de stratégie par pays
DSRP	:	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DTS	:	Droit de tirage spécial
EFP	:	Établissement financier privé
ERP	:	<i>Enterprise Resource Planning</i> (Progiciel de gestion intégré)
FAD	:	Fonds africain de développement
FIRST	:	Initiative pour la réforme et le renforcement du secteur financier
FMI	:	Fonds monétaire international
GAB	:	Guichet automatique de banque
IFD	:	Institution de financement du développement
IFI	:	Institution financière internationale
IFNB	:	Institution financière non bancaire
IFP	:	Institution financière privée
LDC	:	Ligne de crédit
M2	:	Numéraire + dépôts à vue + livrets d’épargne
MAEP	:	Mécanisme africain d’examen par les pairs
MEFMI	:	Institut de gestion macroéconomique et financière
MPME	:	Micro, petites et moyennes entreprises
NEPAD	:	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
OCDE	:	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	:	Organisation non gouvernementale
OPIC	:	<i>Overseas Private Investment Corporation</i>
PAS	:	Programme/prêt d’ajustement structurel
PASEC	:	Prêt d’ajustement sectoriel
PASF	:	Programme/prêt d’ajustement du secteur financier
PESF	:	Programme d’évaluation du secteur financier
PIB	:	Produit intérieur brut
PME	:	Petites et moyennes entreprises
RCA	:	République centrafricaine
RESF	:	Rapport d’évaluation du secteur financier
SADC	:	Communauté de développement de l’Afrique australe
SDSF	:	Stratégie de développement du secteur financier
UC	:	Unité de compte (= DTS)

RÉSUMÉ

L'approche générale

Dans le présent document, le secteur financier s'entend des *politiques financières* (gestion monétaire, financement du secteur public et fourniture de services financiers), de l'*infrastructure financière* (cadre juridique et réglementaire, systèmes de contrôle, procédures comptables et financières, mécanismes de paiement) et des *institutions financières* (banques, établissements financiers non bancaires, marchés monétaire et financier). La politique financière proposée à l'adoption du Groupe de la Banque couvre ces trois aspects. Dans sa Vision, celui-ci considère le développement et la réduction de la pauvreté en Afrique comme son défi majeur. Le secteur financier ayant un rôle direct à jouer dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté, la Banque doit prendre une part de plus en plus active dans le développement du secteur financier sur le continent.

Les propositions faites dans le présent document reposent sur **deux prémisses** : *premièrement*, la croissance économique est le principal ressort de la réduction de la pauvreté ; *deuxièmement*, un système financier dynamique, accessible à tous et aux circuits de plus en plus importants constitue un préalable essentiel à la croissance économique. Les recommandations découlant de ces prémisses sont guidées par **trois principes** : collaboration, avantage comparatif et valeur ajoutée. Le principe de collaboration reconnaît que la formulation et la mise en œuvre des politiques incombent en premier lieu aux pays membres et que la Banque n'est qu'un parmi plusieurs autres bailleurs de fonds qui veulent aider les pays africains à développer leur secteur financier. À ce titre, la Banque est appelée à concevoir ses politiques en concertation avec les pays membres et à collaborer avec les autres bailleurs de fonds, que ce soit les pays, les autres institutions, en particulier la Banque mondiale et le FMI, ou les organismes régionaux. En concevant sa stratégie, la Banque voudra sans doute éviter les doubles emplois ou les conflits entre ses propres initiatives et celles des autres institutions internationales en matière de renforcement des systèmes financiers en Afrique. Le principe de l'avantage comparatif dicte à la Banque de tirer parti des relations particulières qu'elle entretient avec les pays africains comme de ses connaissances et de son expertise dans des domaines spécifiques pour se définir des créneaux. Le principe de valeur ajoutée demande à la Banque d'évaluer l'impact précis de ses interventions de même que leur viabilité à long terme, pour s'assurer de leur efficacité. Les interventions de la Banque devraient également mettre à profit le concours des autres partenaires. Ainsi, elle peut s'intéresser à des domaines jugés utiles en vertu de sa Vision, mais où les autres institutions n'interviennent pas ou pas suffisamment.

Le système financier, le développement et la réduction de la pauvreté

La recherche théorique et empirique montre qu'il existe une relation directe entre un système financier solide et le développement économique, ainsi qu'entre le développement économique et la réduction de la pauvreté. La contribution du système financier se manifeste sous plusieurs formes, comme la mobilisation de l'épargne, l'accroissement de l'efficacité des investissements, la réduction des coûts d'intermédiation entre épargnants et investisseurs, le maintien de la stabilité macroéconomique et l'amélioration de l'accès des pauvres aux services financiers.

Depuis le milieu des années 80, les pays africains mettent en œuvre des réformes du secteur financier, qui s'inscrivent généralement dans le cadre de programmes d'ajustement structurel appuyés par le FMI, la Banque mondiale et le Groupe de la Banque, afin de rétablir la stabilité macroéconomique et d'assainir leurs systèmes financiers. Cependant, malgré leur utilité pour briser le cercle vicieux dans lequel le secteur financier des pays africains était enfermé, ces réformes n'ont pas accru l'importance des circuits financiers ni mis les systèmes financiers sur la voie durable du développement, pas plus qu'elles n'ont permis au secteur financier de jouer le rôle qui lui revient dans la croissance et la réduction de la pauvreté.

Le développement du secteur financier varie d'un pays africain à l'autre, si bien que les priorités en matière de réformes diffèrent suivant le stade de développement auquel est parvenu le système financier. Toutefois, le degré de développement du secteur financier et sa solidité englobent divers indicateurs macroéconomiques et microprudentiels, comme la croissance du PIB, l'inflation, l'équilibre budgétaire, la dette extérieure, le niveau de fonds propres, la qualité de la gestion, les profits, la liquidité et la sensibilité aux risques de marché. En superposant ces critères aux indicateurs classiques de développement du secteur financier, on obtient une meilleure image de l'état du système financier. En outre, cette superposition permet de définir des politiques spécifiques au pays, de déterminer en particulier la pondération à accorder aux politiques macroéconomiques d'une part, à la réforme et au développement du système financier d'autre part.

La stratégie pour le développement du secteur financier en Afrique

Les réformes du secteur financier n'ont pas réussi à combler trois déficits : le *déficit d'intermédiation financière*, représenté par la fragilité du système financier ; le *déficit de développement*, représenté par le manque de financements à long terme pour l'investissement ; et le *déficit de réduction de la pauvreté*, correspondant à la forte demande non satisfaite de services financiers émanant des micro, petites et moyennes entreprises, des populations pauvres économiquement actives et des groupes défavorisés, en particulier les femmes. Pour relever ces défis majeurs, il est proposé une stratégie globale pour les trois aspects que sont les politiques financières, l'infrastructure financière et les institutions financières. Il revient bien entendu à chaque pays de l'adapter à son propre contexte, en fonction des critères évoqués au paragraphe précédent, et de formuler des politiques générales spécifiques à chaque sous-groupe pour développer les systèmes financiers.

Le rôle et la stratégie futurs du Groupe de la Banque

Le développement des marchés financiers représente un élément indispensable dans la stratégie du Groupe de la Banque qui vise le double objectif de promouvoir le développement économique et de faire reculer la pauvreté en Afrique. De plus en plus conscientes du rôle important que peut jouer le secteur financier, d'autres institutions multilatérales comme la Banque mondiale et le FMI ont récemment adopté des stratégies plus globales pour leurs interventions dans le secteur financier de leurs pays membres et consacrent une part accrue de ressources au secteur financier. Le Groupe de la Banque ne peut faire exception. La Banque dispose actuellement de tous les instruments opérationnels et du personnel de base requis. Ce personnel a acquis une expérience et une expertise précieuses à la faveur de missions menées conjointement avec la Banque mondiale et le FMI pour négocier les PAS et les PASEC, si bien que la Banque est à même de répondre avec l'efficacité voulue aux problèmes que rencontre le secteur financier en Afrique. La Banque entend affiner ces instruments et consolider l'expérience de son personnel selon les impératifs de cette stratégie.

Les institutions de Bretton Woods devraient en principe pouvoir traiter convenablement de la dimension macroéconomique et des autres aspects concernant la prévention et la gestion du risque dans le secteur financier et, d'une manière générale, de la composante politique financière du développement du secteur. Pour sa part, le Groupe de la Banque se concentrera sur les autres insuffisances caractérisant le secteur financier en Afrique, à savoir le développement et la réduction de la pauvreté. Dans ces domaines, elle s'attellera à renforcer la gouvernance et l'infrastructure financière, à développer les capacités des institutions financières, à soutenir l'intégration financière et à corriger les disparités entre hommes et femmes dans le financement de l'entreprise. À cet égard, elle entend collaborer avec les institutions de Bretton Woods et autres au renforcement des capacités, de manière à accroître la solidité du secteur financier. La stratégie de la Banque pour le développement du secteur financier s'articule autour des enjeux suivants :

- favoriser la mise en place de systèmes financiers sains et solides ;
- accroître les circuits financiers et orienter davantage le système financier vers le développement ; et
- promouvoir l'orientation du système financier vers la réduction de la pauvreté en améliorant l'accès des pauvres et des femmes aux moyens de financement.

La mise en œuvre de la stratégie de la Banque

Pour mettre en œuvre cette stratégie, la Banque prévoit les actions suivantes :

- encourager les pays membres à prendre en main la stratégie du secteur financier qui aidera à orienter les interventions du Groupe de la Banque dans le secteur ;
- aider en tant que de besoin les pays à élaborer leurs propres stratégies de développement du secteur financier, en réalisant des études économiques et sectorielles, suivies par la participation de la Banque au programme d'évaluation du secteur financier (PESF) entrepris à l'initiative de la Banque mondiale/du FMI. Dans les pays où les institutions de Bretton Woods n'envisagent pas de PESF dans l'immédiat, la Banque pourra mettre à profit les conclusions du mécanisme d'examen par les pairs africains. Ces études devraient être prises en compte dans les DSP de la Banque, qui comprendront des éléments tirés de sa stratégie pour le développement du secteur financier dans les PMR ;
- encourager le dialogue entre les autorités publiques et les partenaires privés (notamment les institutions de microfinance et les ONG) en vue de la définition de stratégies nationales pour le secteur financier. À cet égard, la Banque pourrait aider les autorités à préparer et organiser un atelier/séminaire national pour discuter de ces stratégies ;
- jouer un rôle moteur dans l'instauration d'un cadre de promotion de l'observation par les PMR des normes bancaires et financières (internationalement reconnues), notamment sur le blanchiment d'argent, aider à la mise en place d'un mécanisme d'examen par les pairs dans le cadre du NEPAD et soutenir sa mise en œuvre ;
- renforcer le partenariat stratégique avec les institutions de Bretton Woods et d'autres institutions qui contribuent au développement du secteur financier dans les PMR ;

- établir un programme de travail spécifique, englobant une série d'instruments à la disposition du Groupe de la Banque, afin de donner un aperçu des problèmes rencontrés par le secteur financier et des mesures prises par les autorités pour y remédier ;
- affecter aux unités des politiques et des opérations du secteur financier nouvellement créées des personnes possédant les qualifications et les compétences nécessaires, quitte à leur adjoindre des consultants de longue durée dans les domaines jugés prioritaires, les unités collaborant les unes avec les autres sur tous les aspects relatifs au secteur financier ; et
- définir des plan d'action pour la mise en œuvre de la politique du secteur financier.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1.1 Le contexte

1.1.1 Depuis le démarrage de ses activités, la Banque a réalisé en Afrique une série d'opérations qui ont directement ou indirectement influé sur l'évolution du secteur financier. Toutefois, ces opérations manquaient de stratégie cohérente, ce qui a eu pour effet d'en réduire l'impact. Elles ont peu de chances d'atteindre pleinement leur objectif de développement et de réduction de la pauvreté inhérent à la Vision du Groupe de la Banque, à moins que les instruments d'intervention ne soient affinés et les opérations ne s'inscrivent dans une stratégie globale des pays membres répondant aux impératifs de développement du secteur.

1.1.2 Jusqu'à présent, la Banque s'est contentée de financer certains aspects spécifiques des réformes dans le cadre de politiques d'ajustement bénéficiant du concours des institutions de Bretton Woods¹. Dans la mesure où nombre de ces programmes ont permis aux pays africains d'améliorer leur situation macroéconomique et le secteur financier, la Banque peut se prévaloir d'avoir contribué à la réforme du secteur financier en Afrique². Par la même occasion, les services de la Banque ont acquis une certaine expérience et connaissance de la formulation et de la mise en œuvre des politiques du secteur financier. L'institution devrait, grâce à ce capital de connaissances et d'expérience, prendre une part active aux efforts déployés par les pays membres en vue de développer leurs systèmes financiers.

1.1.3 En outre, la généralisation et le coût élevé des problèmes bancaires au-delà des frontières nationales à la suite de la crise en Asie de l'Est ont incité la communauté internationale à se préoccuper davantage de promouvoir la solidité et la stabilité des systèmes bancaires, le principal souci étant la prévention et la gestion du risque d'effondrement des systèmes financiers, plutôt que les potentialités qu'ils offrent en matière de développement et de réduction de la pauvreté³. Guidé en cela par sa Vision centrée sur la croissance et la réduction de la pauvreté en Afrique, le Groupe de la Banque élargira ces initiatives nationales et internationales pour intégrer ces derniers aspects aux stratégies de développement du secteur financier.

¹ La seule exception est la publication, par l'Unité du développement du secteur privé, d'un document de politique intitulé *Politiques pour les lignes de crédit, les délégations de crédit et les garanties en faveur des institutions financières du secteur privé*, document du Conseil, août 1998.

² Il convient de noter que les PAS bénéficiant du concours du FMI et de la Banque mondiale jusqu'à la fin des années 80 ne contenaient généralement pas de mesures spécifiques pour la réforme du secteur financier, mais se concentraient davantage sur la « maîtrise » de l'expansion monétaire en imposant des plafonds de crédit. Ce n'est que lorsque ces institutions ont commencé à encourager l'adoption de mesures axées sur le marché (libéralisation, privatisation, etc.) que les questions de développement du secteur privé sont apparues sur le devant de la scène et ont reçu une réponse spécifique, indépendamment des problèmes de stabilisation.

³ Ainsi, au Sommet de Lyon en juin 1996, le G7 a préconisé « l'adoption de normes prudentielles rigoureuses dans les économies de marché émergentes ». De même, les ministres des Finances des pays du G7 ont appelé le FMI et la Banque mondiale à encourager et aider les économies de marché émergentes à renforcer leurs systèmes financiers et leurs normes prudentielles. En réaction, les institutions financières internationales, les banques régionales de développement et les groupements officiels accordent une grande importance à ces questions dans leurs programmes de travail. Les « principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace » du Comité de Bâle ont été acceptés comme référence au plan international. Le FMI et la Banque mondiale évaluent les systèmes financiers des pays membres et définissent les caractéristiques et les principes généraux d'un système bancaire stable et solide.

1.1.4 Toutefois, pour pouvoir jouer le rôle qui est le sien, le Groupe de la Banque doit se doter d'une stratégie claire d'aide au développement du secteur financier en Afrique et adapter ses interventions aux besoins des pays clients. La Banque a déjà adopté plusieurs politiques indiquant la méthode d'approche que suivront son aide au développement et ses opérations de prêt dans d'autres centres d'intérêt de la Vision. Le présent document, qui précise la stratégie de la Banque dans le secteur financier, va dans ce sens.

1.2 Les objectifs

Le document a pour principal objectif d'énoncer les domaines du secteur financier où le Groupe de la Banque entend apporter le plus sa contribution. Il indique en termes généraux les éléments dont devraient s'occuper les autorités compétentes des PMR, en reconnaissant toutefois que les différents pays doivent les adapter à leur propre contexte. Il signale également que le développement du secteur passe par une série d'actions et d'appuis, non seulement de la part des autorités nationales, mais également des organismes de développement multilatéraux et régionaux, comme des partenaires privés et de la société civile dans le pays. La Banque se propose de promouvoir ces actions dans un esprit de collaboration dans le cadre de la stratégie globale du pays concerné.

1.3 La structure du document

1.3.1 Le chapitre 2 décrit le rôle que le secteur financier est appelé à jouer dans la promotion du développement et de la réduction de la pauvreté. Il s'intéresse aux politiques de réforme adoptées par les pays africains depuis le milieu des années 80. Le résultat de ces réformes est jugé mitigé et des enseignements en sont tirés afin d'inspirer la formulation d'une vaste stratégie globale pour les actions futures. Il relève les trois lacunes du secteur financier évoquées plus haut, que les autorités doivent essayer de combler. Et de préconiser une stratégie globale axée sur les politiques, l'infrastructure et les institutions financières. Dans le contexte africain, une attention particulière doit être accordée à l'extension du système financier aux micro, petites et moyennes entreprises, aux femmes ainsi qu'à d'autres entrepreneurs pauvres.

1.3.2 Le chapitre 3 passe en revue les opérations réalisées par la Banque dans le secteur financier en Afrique, de même que les différents instruments utilisés. De ces interventions sont tirés des enseignements d'ordre général, qui sont pris en compte pour préciser le rôle et la stratégie de la Banque concernant le développement du secteur financier en Afrique.

1.3.3 Le chapitre 4 montre les différentes composantes entrant dans la stratégie globale sur lesquelles la Banque portera son attention à la lumière des trois principes de collaboration, d'avantage comparatif et de valeur ajoutée. Les domaines recommandés concernent principalement l'infrastructure et les institutions financières à même de contribuer le plus au développement durable et à la réduction de la pauvreté, y compris l'amélioration de la place occupée par la femme dans le système.

1.3.4 Le chapitre 5 trace la marche à suivre pour le Groupe de la Banque. Il traite en particulier des implications des propositions faites dans le document quant à la conception des instruments et au renforcement de l'organisation institutionnelle et opérationnelle.

CHAPITRE 2

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR FINANCIER EN AFRIQUE ET LA STRATÉGIE REQUISE

2.1 Le rôle du système financier

Dans ce document, le système financier comprend trois composantes : les *politiques financières* (gestion monétaire, financement du secteur public, secteur extérieur et fourniture des services financiers) ; l'*infrastructure financière* (cadre juridique et réglementaire, systèmes d'audit, information comptable et financière, systèmes de paiement), et *institutions financières* (banques, institutions financières non bancaires, marchés monétaire et financier). Le système financier joue un rôle essentiel dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté. La recherche théorique et empirique montre qu'il existe une relation directe entre un système financier solide et le développement économique⁴. La contribution du secteur financier au développement et à la réduction de la pauvreté se manifeste sous plusieurs formes. *Premièrement*, le secteur financier fournit le cadre et les instruments de mobilisation de l'épargne et de son affectation à des fins de consommation et d'investissement. *Deuxièmement*, un système financier bien développé accroît l'efficacité avec laquelle les politiques macroéconomiques stabilisent les prix, ce qui rejaillit favorablement sur le développement et la performance économique⁵. *Troisièmement*, le secteur financier est la voie royale par laquelle les pays font leur entrée dans la mondialisation et en tirent avantage, grâce à l'accroissement des échanges et des flux de capitaux ainsi qu'à un meilleur accès à la technologie. *Quatrièmement*, en tant que fournisseur de services financiers utilisés dans les autres secteurs productifs, le secteur financier aide à réaliser des économies sur les coûts de transaction et permet aux agents économiques de grouper, d'évaluer et d'échanger les risques, ce qui accroît l'efficacité d'utilisation des ressources et le taux de croissance. *Cinquièmement*, le secteur financier est à même de contribuer directement à la réduction de la pauvreté grâce à des intermédiaires comme les institutions de microfinance et le secteur financier informel, offrant des possibilités d'épargne et de crédit aux micro, petites et moyennes entreprises (MPME), aux pauvres et aux personnes défavorisées du milieu rural.

2.2 L'évolution et la mise en œuvre des politiques de réforme du secteur financier en Afrique

2.2.1 De l'indépendance à la fin des années 80, de nombreux pays africains, comme d'autres pays en développement, considéraient le secteur financier comme un moyen de financer le déficit public et d'orienter le crédit vers des secteurs « prioritaires » de l'économie, souvent à des taux d'intérêt contrôlés et subventionnés. Dans le même temps, des institutions financières ont été créées dans le secteur public et certains établissements bancaires privés ont été nationalisés pour permettre à l'État de « promouvoir le développement ». Ces institutions étaient encouragées à prêter aux entreprises publiques sans tenir compte de leur rentabilité. D'une manière générale, les systèmes financiers en Afrique ont fini par porter tous les traits distinctifs de la répression financière, comme la

⁴ Voir Lindgern Carl-Johan, Gilian Garcia et Matthew I. Saal : *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, FMI, 1996.

⁵ « Même s'il peut fonctionner tant qu'il dispose de liquidités, un système bancaire en difficulté peut introduire des distorsions dans l'efficacité de la répartition des ressources et la mise en œuvre de la politique macroéconomique. Outre la complication de la gestion monétaire, la fragilité du système bancaire peut imposer des coûts élevés prenant la forme d'obligations budgétaires et d'autres distorsions macroéconomiques ». Lindgern, Carl-Johan : *op. cit.* p. 57.

prédominance de l'État dans la structure financière, la gestion et les procédures des institutions financières, la corruption, le contingentement du crédit, les taux d'intérêt réels négatifs et des décisions d'investissement peu judicieuses. En outre, de nombreux pays africains ont pâti d'une infrastructure financière déficiente, notamment un cadre réglementaire et de contrôle faible, l'absence de droits de propriété et contractuels clairement définis et pouvant être respectés, et le manque de capacité technique humaine. Ainsi, le secteur financier n'a pas pu servir d'instrument dynamique de développement. Dans la foulée, l'épargne et l'investissement n'ont pas connu de progression appréciable, la croissance a ralenti, au point d'être négative par tête d'habitant, la pauvreté s'est aggravée, l'inflation a augmenté, les taux de change sont devenus surévalués et de sérieuses distorsions de prix ont fait leur apparition dans le système économique. Par ailleurs, un grand nombre de pays ont traversé une crise bancaire, forçant les pouvoirs publics à voler à leur secours au prix d'énormes sacrifices budgétaires.

2.2.2 À la lumière de cette expérience, la plupart des États ont commencé à changer de perception quant au rôle dévolu au secteur financier dans le développement. Cette mutation a été renforcée par une série d'autres facteurs, comme la diminution relative des apports d'APD, l'incapacité des pays africains à attirer une part substantielle des flux de capitaux privés internationaux en forte progression vers les pays en développement, le retour en force du secteur privé en tant qu'acteur dynamique du développement, la mondialisation accrue des marchés commerciaux et financiers, et une plus grande prise de conscience par la communauté des bailleurs de fonds et des milieux universitaires de l'importance que revêt un système bancaire et financier solide. En conséquence, à l'instigation des institutions financières multilatérales et de la communauté des bailleurs de fonds, les pays africains ont progressivement adopté des politiques favorisant les mécanismes du marché et entrepris la réforme de leurs systèmes financiers pour mettre efficacement en application ces politiques.

2.3 La mise en œuvre des réformes du secteur financier en Afrique

2.3.1 Les réformes financières n'ont cessé de s'élargir pour englober les trois aspects évoqués plus haut, à savoir les politiques, l'infrastructure et les institutions financières. Toutefois, ces aspects n'ont pas bénéficié du même intérêt dans tous les pays et dans le temps. À mesure que le continent africain et les autres pays en développement gagnaient en expérience et les résultats des réformes étaient évalués, les programmes ont progressivement pris une dimension plus globale. D'une manière générale, on peut distinguer trois « générations » dans les réformes : la première génération était axée sur les politiques financières, la deuxième sur les institutions et les instruments financiers, et la troisième sur les trois aspects à la fois. Tous les programmes ont pour caractéristique commune l'adoption d'une approche faisant appel aux lois du marché, notamment la libéralisation financière.

2.3.2 S'inscrivant essentiellement dans le cadre de programmes d'ajustement structurel soutenus par le FMI et la Banque mondiale⁶, ces réformes avaient au début pour préoccupation de rétablir la stabilité macroéconomique, principalement en réduisant le déficit budgétaire et son financement par le système bancaire, en préconisant le plafonnement de l'expansion du crédit, la hausse des taux d'intérêt et la dépréciation du taux de change. Peu à peu, elles ont pris de l'ampleur pour s'étendre à l'octroi de plus d'autonomie aux banques centrales pour la conduite de la politique monétaire, à la libéralisation des taux d'intérêt et à

⁶ Alors que dans les pays d'Asie de l'Est, les réformes émanaient de l'intérieur et bénéficiaient par conséquent du soutien politique intérieur, les programmes de réforme du secteur financier en Afrique étaient généralement conçus et proposés par les services des institutions financières internationales et manquaient d'appropriation nationale.

la suppression progressive de l'encadrement du crédit. Parmi les autres réformes mises en œuvre ces dernières années figurent l'adoption d'instruments indirects de politique monétaire, la restructuration et la recapitalisation des banques fragiles et insolvables, l'amélioration de l'infrastructure, y compris le contrôle bancaire et les pratiques comptables et d'audit⁷.

2.3.3 Le déroulement de ces réformes a varié d'un pays à l'autre et les résultats ont été mitigés, en fonction notamment de la gravité des déséquilibres macroéconomiques, de l'enchaînement des réformes, du rythme de leur mise en œuvre, du degré d'engagement politique et de la clarté de l'orientation des réformes (voir encadrés 2.1 et 2.2). Dans certains pays, ces enjeux ont trouvé une réponse, partielle à tout le moins, et le développement du système financier a été soutenu. Dans d'autres pays où les réformes financières ont été retardées ou perturbées par l'absence de réformes complémentaires dans le secteur réel, par un mauvais enchaînement ou par le manque de cadre prudentiel, juridique et réglementaire porteur, les réformes ont connu des difficultés répétées. Dans ces derniers pays, la restructuration des banques s'est traduite par un coût très élevé et certaines banques restructurées sont retombées dans le rouge⁸.

Encadré 2.1 La réforme du secteur financier au Ghana

Par suite de la grave détérioration de la situation macroéconomique et du secteur financier, les pouvoirs publics ont lancé à partir de 1983 un programme de redressement économique. Axé au début sur les questions macroéconomiques, il a introduit des réformes de grande envergure dans le secteur financier, à commencer par la restructuration des banques et du secteur bancaire.

Durant la première phase du programme d'ajustement du secteur financier en 1988-90, les autorités ont créé le Fonds pour le redressement des actifs non productifs dans le but de rétablir la solidité du système bancaire, et mis en place des institutions du marché monétaire et financier. Durant la deuxième phase, consacrée au suivi, la restructuration des banques s'est poursuivie, l'État a réduit sa part dans certaines banques et le secteur financier a été davantage ouvert à la concurrence. Au nombre des mesures de restructuration financière prises figurent la recapitalisation, l'assainissement du bilan notamment par l'émission d'obligations contre les prêts non productifs, la conversion en prises de participations et/ou le swap de certaines obligations envers l'État ou la Banque du Ghana de même que l'injection de liquidités. En outre, la culture bancaire a été renforcée par l'adoption de plans de redressement, du suivi de la performance et de plans d'affaires glissants. L'État a poursuivi son programme de désengagement ainsi que sa politique de libéralisation du secteur financier.

2.3.4 En revanche, la répression financière a été réduite de manière appréciable et les pays africains ont accompli des progrès palpables dans le domaine de la politique monétaire et dans la libéralisation du secteur extérieur. Des règles prudentielles ont été adoptées en ce qui concerne les prêts et le niveau des fonds propres, les banques ont été recapitalisées et restructurées, des établissements financiers non bancaires et des marchés boursiers ont vu le jour dans plusieurs pays et certains progrès ont été enregistrés dans le renforcement du contrôle bancaire et l'adoption de règles prudentielles.

⁷ Hassanali Mehran et al., *Financial Sector Development in Sub-Saharan African Countries*, FMI, Washington, D.C., 1998.

⁸ En RCA par exemple, une banque a été restructurée à trois reprises. En Mauritanie, cinq banques publiques ont été recapitalisées au coût de 15% du PIB, soit l'équivalent de 50 à 60 % du portefeuille de prêts.

Encadré 2.2 Côte d'Ivoire : Le Programme d'ajustement du secteur financier, 1991

En 1991, le Programme d'ajustement du secteur financier (PASF) est intervenu après l'adoption d'une nouvelle politique monétaire par la CEDEAO et la création de la Commission bancaire régionale. Il comprenait certaines mesures destinées à améliorer l'environnement de la politique macroéconomique, renforcer le cadre réglementaire, restructurer les institutions financières et développer le marché financier.

L'amélioration des aspects juridiques du secteur financier était considérée comme un élément important du train de réformes. Étaient ainsi visées : i) une loi instaurant une procédure pour le recouvrement de certaines dettes des institutions bancaires dont l'État a pris le contrôle ; ii) une loi sur le secret bancaire ; iii) une loi sur une procédure simplifiée pour le recouvrement de la dette civile et commerciale ; iv) la modification du code de procédure civile, commerciale et administrative en vue de rendre la justice plus accessible, moins chère et plus rapide ; et v) une nouvelle loi d'arbitrage en vue de faciliter l'arbitrage entre les parties qui le souhaitent.

Dans le cadre du PASF, quatre banques ont été recapitalisées et d'autres banques ont été restructurées en optant notamment pour la réduction des effectifs. La restructuration du bilan des sociétés d'assurance a été lancée et 13 compagnies ont été liquidées. La Bourse a été également restructurée, avec la création d'un Conseil de la Bourse et l'adoption d'un système de cotation hebdomadaire alterné.

Toutefois, ces réformes se sont heurtées au problème persistant des crédits de campagne non productifs dans les secteurs du café et du cacao. Ils devaient trouver une solution par la suite, après la dévaluation du franc CFA, dans le cadre des efforts déployés par le gouvernement en vue de renforcer le système financier. Ainsi, la commercialisation du café et du cacao a été libéralisée en 1998-99, le prix indicatif et la fixation du barème par les autorités administratives ont été abolis, la Caisse de stabilisation (CAISTAB) a été restructurée et sa mission redéfinie et limitée à des fonctions autres que les prix.

2.3.5 Toutefois, dans la plupart des pays africains, l'intermédiation financière ne semble pas avoir progressé. Le degré d'intermédiation financière, illustré par la variété des instruments et le rapport de la masse monétaire M2 (numéraire + dépôts à vue + livrets d'épargne) au PIB, de même que le ratio crédit au secteur privé (Cp)/PIB demeurent faibles dans la plupart des pays et sont même en baisse dans plusieurs pays. Nombre de pays africains continuent d'appliquer des politiques expansionnistes et limitent le champ et l'action des mécanismes réglementaires. En outre, la mise en œuvre de cette réglementation a été considérablement entravée par la faible capacité technique des autorités réglementaires (généralement les banques centrales) et les systèmes de paiement restent faibles. Le manque de capacité humaine et technique a également empêché l'amélioration de la gouvernance interne (prise de décision, circulation de l'information et cadre incitatif) des institutions financières privées. C'est ainsi que, dans plusieurs pays, les banques sont confrontées à de sérieux problèmes de liquidité et de solvabilité et le système bancaire reste fragile. Certains pays ont été confrontés dans les années 90 à des faillites bancaires et des crises du secteur financier, ce qui a eu des conséquences fâcheuses et coûteuses sur les ressources budgétaires et les programmes sociaux. Des progrès ont été accomplis dans la privatisation des banques de même que la libéralisation des taux d'intérêt et du crédit, mais l'État demeure un important actionnaire dans les banques et continue d'exercer un contrôle significatif sur les opérations bancaires, qui sont loin de fonctionner suivant des principes commerciaux. Bien qu'un certain nombre d'institutions financières non bancaires aient vu le jour, le système financier garde un caractère oligopolistique, n'offrant que des services limités à quelques secteurs de l'économie. Les besoins des pauvres, surtout en milieu rural, en matière de services financiers comme la mobilisation de l'épargne, le crédit et le transfert d'argent, restent largement insatisfaits.

2.3.6 Les réformes du secteur financier n'ont pas entraîné une progression appréciable de l'épargne, surtout l'épargne à long terme et intégrée au circuit financier, propre à contribuer au développement économique. Après la restructuration et la consolidation, le portefeuille des banques s'est concentré sur le financement à court terme et le secteur privé. Bien que certains pays africains aient accru leurs circuits financiers en créant des Bourses dans les

années 90, la taille de leurs marchés demeure généralement limitée, avec très peu de sociétés inscrites à la côte et une faible capitalisation. Ils se caractérisent également par des frais de transaction élevés, une faible liquidité, une réglementation inadéquate et le manque de transparence (voir encadré 2.3). Plus important encore, les réformes du secteur financier n'ont pas réussi à entraîner la moindre augmentation de l'épargne⁹ ni de l'investissement intérieur¹⁰.

Encadré 2.3 Le marché financier régional de l'UEMOA

En décembre 1993, le Conseil des ministres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) chargeait la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) d'établir un marché financier régional. C'est ainsi qu'a été créée la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM) ayant statut de société privée, qui a démarré ses opérations en septembre 1998. Un Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF) a été mis sur pied, avec pour mission d'assurer la surveillance et le contrôle du marché financier. Le marché financier régional comporte deux compartiments : le marché obligataire et le marché des actions. Ce dernier présente les caractéristiques suivantes :

- Un marché centralisé régi par les ordres d'achat et de vente, où le cours des actions est déterminé par comparaison des ordres d'achat et de vente reçus avant la cotation ;
- Trois séances de cotation par semaine ;
- Règlement au comptant ;
- Transactions garanties, assurées par la création d'un Fonds de protection des investisseurs ;
- Conservation et centralisation des titres par le dépositaire central/banque de règlement et circulation des titres uniquement sous forme électronique.

Fin 1999, quelque 37 sociétés étaient cotées à la BRVM, dont la capitalisation s'établissait à 1,5 milliard de dollars. À l'heure actuelle, 15 sociétés de gestion et d'intermédiation sont agréées par le CREPMF. Deux indices sont utilisés pour suivre l'évolution générale des cours : l'indice composite BRVM et l'indice BRVM-10. La volatilité du marché est faible. Fin 1999, l'indice BRVM composite était de 22% inférieur à son niveau le plus haut atteint le 19 octobre 1998.

Sur le marché obligataire, le marché primaire a été actif, les émissions s'élevant à environ 150 milliards de francs CFA en 1999. Sur le marché secondaire, les transactions ont été limitées, la plupart des titres étant souscrits par des sociétés d'assurance, qui poursuivent des stratégies à long terme.

Source : FMI, *Union économique et monétaire ouest-africaine*, 23 mai 2000.

2.3.7 Les réformes n'ont pas pu remédier directement à la fragmentation des marchés en Afrique ni améliorer sensiblement l'accès des pauvres économiquement actifs, des femmes, des micro-entrepreneurs et des petites entreprises au crédit et à d'autres services financiers. La libéralisation est censée faciliter l'accès aux modes officiels de financement, réduire la marge entre les taux emprunteur et prêteur, accroître les flux financiers entre les différents compartiments du système financier et réduire progressivement la place des financements informels qui passent dans le système formel¹¹. Toutefois, ces attentes ne se sont pas réalisées dans le cas des pays africains. Il est vrai que le secteur financier informel a réagi positivement

⁹ À proprement parler, les réformes du secteur financier influent directement sur l'épargne financière. Toutefois, si les réformes financières interviennent dans le contexte d'un environnement macroéconomique amélioré et se traduisent d'une manière générale par la hausse des taux d'intérêt, le taux d'épargne devrait augmenter.

¹⁰ L'épargne intérieure brute en Afrique a reculé en moyenne de 27,1 % du PIB durant les années 1975-84 à 22,2 % entre 1985-89, à 17,6 % sur la période 1996-98 et à 17,4 % entre 1996 et 2000.

¹¹ En Asie, la croissance des marchés financiers structurés a eu tendance à supplanter les marchés informels (en Corée par exemple) ou à établir des liens entre les marchés informels et structurés (en Indonésie par exemple).

à l'accroissement de la demande de ses services et fait preuve d'une certaine innovation lors de la période d'ajustement¹² lorsque les banques étaient en cours de consolidation. Mais la plupart des institutions/agents financiers informels disposent d'une assise financière limitée et ont difficilement accès au crédit. Leurs opérations sont généralement circonscrites à des endroits et des communautés spécifiques, visent le court terme et sont axées sur la consommation. Leurs interactions avec le secteur structuré restent faibles et les flux financiers entre les marchés formels et informels demeurent négligeables. Même les institutions du secteur financier informel possèdent peu d'interactions directes entre elles. Les vastes besoins des micro et petites entreprises demeurent insatisfaits, dans la mesure où ces dernières peuvent difficilement s'adresser aux bailleurs de fonds informels, dont les financements ont tendance à être chers, trop faibles ou peu fiables¹³.

2.3.8 Il ressort d'une évaluation générale réalisée par le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale en 1997 qu'à peine 43 % des programmes d'ajustement du secteur financier financés par la Banque mondiale en Afrique satisfaisaient aux critères de performance de cette institution¹⁴. Le rapport a noté que la plupart des programmes traitaient de manière superficielle le problème de la concurrence au sein du système bancaire et négligeaient la concurrence entre les banques et les institutions financières non bancaires. En outre, ils n'accordaient pas suffisamment d'attention aux systèmes de paiement, aux normes de comptabilité et d'audit, à la réglementation en matière de garanties ainsi qu'à la formation comptable et bancaire, éléments essentiels pour la viabilité de ces réformes. Le rapport a également jugé que ces programmes péchaient par leur manque d'appropriation nationale¹⁵, ce qui a affecté leur exécution. La réforme du secteur financier demande de se délester des contrôles du passé et d'opérer un changement radical dans les institutions, la gouvernance et l'état d'esprit des autorités politiques, la fonction publique et la gestion des intermédiaires financiers. Elle appelle des actions sur le front politique, économique et social, qui ont tendance à aller à l'encontre des intérêts de certains groupes réticents au changement. Pour que le processus puisse être viable et réussir, la stratégie de réforme nécessite une large participation des principales parties prenantes afin de s'assurer que les réformes sont conçues et formulées de l'intérieur, qu'elles recueillent le consensus national et un sentiment d'appropriation locale¹⁶. La promotion de cette appropriation nationale devrait être la priorité première de la stratégie visant à réformer le secteur financier. Cette évaluation reste globalement valable dans le contexte africain.

2.3.9 Il se dégage des réformes du secteur financier un certain nombre de préalables et d'enseignements, qui peuvent se résumer comme suit :

- un système financier performant obéit à un processus continu et son développement requiert une vision et un engagement à long terme de la part des autorités du pays ainsi que de leurs partenaires au développement ;

¹² Aryeetey A., Hettinge H., Nissanke M. et Steel W. *Financial Market Fragmentation and Reforms in Sub-Saharan Africa*, Banque mondiale, 1997.

¹³ Aryeetey et d'autres ont qualifié ce déficit de crédit de « milieu manquant » dans le développement des entreprises en Afrique.

¹⁴ Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, *Réforme du secteur financier*, Washington, D.C., 1998.

¹⁵ Dans le rapport, l'appropriation est définie comme « la définition concertée des objectifs des programmes, le consensus parmi les responsables de l'État, des actions en amont pour démontrer la conviction ainsi qu'une large sensibilisation du corps social aux buts poursuivis par les réformes ».

¹⁶ Les efforts déployés par les autorités mexicaines pour s'assurer du consensus national autour des réformes en optant pour des projets sociaux visant à réduire la pauvreté représentent un élément critique des réformes financières engagées au Mexique en 1989-90.

- une situation macroéconomique stable et solide, notamment la stabilité des prix et une dette intérieure comme extérieure supportable, est importante pour instaurer un environnement propice à l'investissement. Les réformes du secteur financier doivent donc être précédées par une évaluation approfondie de la fragilité du système financier et des mesures propres à combler les insuffisances constatées ;
- l'appropriation nationale est une condition essentielle à la réussite des réformes et elle doit faire l'objet d'un effort délibéré de promotion. Les réformes du secteur financier ne peuvent porter leurs fruits que si tous les intervenants – pouvoirs publics, banques centrales, parties prenantes locales et partenaires internationaux au développement – sont associés et acquis à la cause ;
- pour réussir, les réformes et les moyens utilisés à cet effet devraient être bien conçus, s'enchaîner correctement, être mis en œuvre comme il convient et faire l'objet d'un suivi adéquat, tout en mettant en place une espèce de filet de sécurité pour préserver l'ensemble du système et renforcer la confiance des consommateurs. Le sens des réformes doit être bien précisé afin de recueillir l'appui des milieux financiers et d'affaires ;
- la réforme du secteur financier ne peut être viable si elle manque de dimension globale et n'imprègne pas le niveau institutionnel¹⁷, et si l'assistance technique ne fait pas partie du programme de réformes¹⁸ ;
- la bonne gouvernance, y compris l'État de droit, l'aptitude à faire exécuter les contrats, la bonne gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption, est essentielle pour promouvoir des systèmes financiers efficaces. Par conséquent, le renforcement du cadre juridique et réglementaire devrait aller de pair avec les réformes du secteur financier, tandis que l'adoption des normes financières et bancaires devrait contribuer à améliorer la transparence de la réglementation et des politiques financières ainsi qu'à raffermir la stabilité du système ;
- l'accent doit être mis sur l'introduction de la concurrence et la mise en place d'une infrastructure appropriée, en particulier une réglementation prudentielle efficace ;
- dans l'état actuel des systèmes d'information imparfaits et d'incertitude, les institutions financières informelles peuvent être amenées à servir efficacement une bonne partie de la population qui n'a guère accès aux intermédiaires financiers formels. À moyen terme, en attendant que le système financier officiel prenne de l'ampleur et que ses circuits augmentent, l'expansion du rôle du système financier informel et sa meilleure intégration au système formel pourraient réduire efficacement le dualisme financier, tout en favorisant la mobilisation et la canalisation de l'épargne financière. Mais pour cela, il faudrait que les pouvoirs publics adoptent une politique de promotion dynamique.

¹⁷ « Le développement institutionnel est essentiel aux réformes financières, dans la mesure où sans de bonnes capacités techniques et une efficacité institutionnelle générale, la mobilisation et l'affectation des ressources ne peuvent être assez efficaces. » (Banque mondiale, OED, *op. cit.*).

¹⁸ Pour assurer la viabilité des institutions faisant l'objet de réformes, l'attention doit être accordée aux systèmes de paiement, aux normes de comptabilité et de contrôle, à la législation et à la réglementation de garantie, aux programmes de formation comptable et bancaire, à l'amélioration du professionnalisme en matière bancaire, à la formation du personnel sur le tas ainsi qu'à l'amélioration de la qualité du portefeuille des banques.

2.4 La stratégie pour le secteur financier en Afrique

2.4.1 L'analyse des réformes du secteur financier en Afrique semble également indiquer qu'il reste beaucoup à faire pour le développement du secteur. La stratégie à adopter pour l'avenir doit chercher à combler trois lacunes interdépendantes des réformes engagées par le passé (voir la section 2.3). La première a trait à l'intermédiation financière. Dans nombre de pays africains, en effet, les systèmes financiers restent étroits et manquent de profondeur, sont fragiles et vulnérables, et l'environnement propice n'est pas encore stable. En l'absence de mesures coercitives, cette situation risque de conduire à la désintermédiation financière. La deuxième insuffisance concerne le développement. Le système ne dispose pas des institutions et des instruments nécessaires pour promouvoir l'accroissement de l'épargne – en particulier mobiliser l'épargne financière – et pour répondre aux besoins de financement de l'investissement à long terme. La troisième lacune porte sur la réduction de la pauvreté. Les besoins de services financiers des micro, petites et moyennes entreprises, des pauvres et des personnes défavorisées, surtout en milieu rural, restent largement insatisfaits. En outre, les résultats des programmes précédents dans le secteur financier ont été compromis par une mauvaise exécution des politiques, ce qui s'est traduit par un écart au niveau de l'exécution, principalement faute de capacité humaine et technique adéquate et de volonté politique au niveau national. Une stratégie globale s'impose pour combler toutes ces insuffisances. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) récemment adopté par les pays africains fournit l'élan nécessaire à la mise en œuvre de cette stratégie.

2.4.2 Pour la plupart des pays africains, dès lors, la stratégie comportera généralement des éléments du cadre stratégique global ci-après :

Mesures destinées à prévenir la désintermédiation financière

A. Politiques financières

- Rétablissement et maintien de la stabilité macroéconomique ;
- Bonne synchronisation et cohérence entre les politiques de réforme du secteur financier et la réforme du secteur réel ;
- Bon enchaînement des politiques de libéralisation financière (voir encadré 2.4).

B. Infrastructure financière

- Renforcement des cadres juridique, réglementaire et prudentiel, y compris les droits de propriété ;
- Développement des mécanismes de suivi servant d'alerte rapide quant aux problèmes bancaires éventuels.

C. Institutions financières

- Réduction des parts et du contrôle de l'État dans le secteur financier, en particulier dans le système bancaire ;
- Restructuration et recapitalisation des banques et autres institutions financières non bancaires présentant des faiblesses ;
- Promotion de la concurrence tout en faisant preuve de prudence dans l'agrément de nouveaux intervenants.

Mesures destinées à promouvoir le développement

A. Politiques financières

- Libéralisation des taux d'intérêt et du marché des changes ;
- Révision des ratios relatifs aux actifs pour les systèmes d'épargne contractuelle (les sociétés d'assurance par exemple) de manière à éviter une concentration excessive des titres de l'État dans leurs portefeuilles ;
- Libéralisation du compte courant extérieur, suivie d'une libéralisation soigneusement mesurée du compte des opérations en capital .

B. Infrastructure financière

- Amélioration des contrôles réglementaires et des règles prudentielles pour les systèmes d'épargne contractuelle dans l'intérêt des souscripteurs ;
- Définition de règles appropriées pour les marchés boursiers et les institutions financières en vue de préserver leur viabilité ;
- Augmentation du nombre potentiel d'emprunteurs solvables afin de tirer parti de l'accroissement des facilités de crédit et d'investissement ;
- Promotion de l'harmonisation sous-régionale du droit bancaire, du droit de propriété et des critères prudentiels, mise en place de mécanismes sous-régionaux de surveillance et autorisation de transactions bancaires transfrontalières.

C. Institutions financières

- Réforme et consolidation (renforcement des capacités) des systèmes d'épargne contractuelle en vue de réorienter leurs activités vers l'investissement privé à long terme ;
- Réforme de la gestion des caisses publiques de pension et de sécurité sociale pour les faire fonctionner suivant les principes commerciaux ;
- Développement des marchés monétaires et financiers ;
- Promotion, s'il y a lieu, de marchés monétaires et financiers sous-régionaux.

Mesures destinées à faciliter l'accès des pauvres au crédit

A. Politiques financières

- Autorisation des institutions à fournir le crédit et d'autres services financiers aux micro, petites et moyennes entreprises aux taux d'intérêt et aux prix du marché ;
- Octroi d'incitations financières aux banques commerciales afin de les encourager à s'installer en milieu rural et à faire la jonction avec les institutions financières semi-officielles pour faciliter la mobilisation de l'épargne dépôts et l'accès au crédit ;
- Incitation des institutions de microfinance à mobiliser l'épargne, censée constituer la base à long terme de leurs opérations de crédit.

B. Infrastructure financière

- Amélioration du cadre juridique et judiciaire ainsi que du droit de propriété ;
- Adoption de lois et procédures simples de surveillance et de réglementation des institutions de microfinance chargées de mobiliser l'épargne.

C. Institutions financières

- Extension des systèmes financiers aux micro, petites et moyennes entreprises ainsi qu'aux personnes défavorisées en milieu rural ;
- Introduction d'instruments et d'interventions propres à encourager la prise en compte des différences de condition entre hommes et femmes dans la fourniture des services financiers ;
- Consolidation et expansion de la microfinance en se concentrant sur quelques institutions financières particulièrement actives dans ce domaine ;
- Création d'institutions financières non bancaires spéciales, particulièrement axées sur les besoins des micro, petites et moyennes entreprises et destinées à faciliter les opérations de ces dernières en leur fournissant des garanties ;
- Établissement des priorités dans les besoins d'assistance technique et intégration de l'assistance technique d'origine multilatérale et bilatérale.

Encadré 2.4 Le choix du moment opportun et l'enchaînement des réformes du secteur financier

Les réformes ont de meilleures chances de réussir si le moment choisi et leur enchaînement prennent en compte les contraintes institutionnelles du pays. Quatre éléments revêtent à ce sujet une importance particulière pour ce qui est de leur enchaînement : *la déréglementation des taux d'intérêt, le contrôle du crédit, la concurrence et la convertibilité du compte des opérations en capital.*

En cas d'instabilité de l'environnement macroéconomique et de déficience des contrôles prudentiels, la libéralisation des taux d'intérêt devrait se faire progressivement au fur et à mesure des améliorations intervenues dans ces domaines. Il faut également remédier aux problèmes du secteur réel avant de libéraliser les taux d'intérêt. En outre, l'élimination des contrôles frappant les taux d'intérêt devrait être en phase avec le cycle de l'économie.

L'élimination du contrôle du crédit doit avoir pour souci d'éviter de causer des changements brusques dans les portefeuilles, avec la fièvre des prix qui s'ensuit. Ces contrôles doivent être éliminés progressivement et aller de pair avec le renforcement des institutions concernées, des contrôles prudentiels ainsi que des capacités humaines et de gestion dans le système bancaire.

Quoique souhaitable à long terme, le libre établissement des banques peut entraîner des problèmes graves pour la solidité du système bancaire, en particulier si les mécanismes de surveillance bancaire laissent à désirer et les systèmes/normes comptables inadéquats. La concurrence ne devrait être introduite qu'après avoir amélioré le cadre incitatif des institutions financières afin d'assurer leur solidité.

La convertibilité du compte des opérations en capital permet au pays de s'intégrer aux marchés de capitaux mondiaux et fait, de ce fait, partie intégrante des réformes financières. La prudence dicte d'attendre d'arriver au terme des réformes financières pour aborder cet aspect. Toutefois, il convient de faire une distinction entre le contrôle des entrées et celui des sorties de capitaux. Pour que les contrôles portant sur les sorties de capitaux soient utiles, ils doivent être assez généralisés. Après un certain temps, il y a de fortes chances qu'ils perdent de leur efficacité et commencent à introduire des distorsions. Ainsi, à mesure que le système financier se développe, les contrôles frappant les sorties de capitaux devraient être progressivement éliminés en choisissant le moment où aucune pression ne s'exerce sur le taux de change. S'ils sont basés sur le marché, les contrôles sur les entrées de capitaux (par exemple une taxe sur les entrées de capitaux destinée à compenser les fluctuations de change prévues et le différentiel entre les taux d'intérêt nationaux et extérieurs) pourraient se révéler utiles pour un pays voulant éviter les difficultés de politique intérieure que pourraient provoquer les entrées de capitaux (Stanley Fischer, *Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct ?*).

2.4.3 L'ordre de priorité et l'enchaînement de ces mesures différeront selon les pays (ou les groupes de pays se trouvant dans les mêmes conditions). Un élément qui devrait retenir particulièrement l'attention à cet égard est le niveau de développement du système financier, mesuré généralement par des ratios financiers comme la masse monétaire M2 par rapport au PIB et le crédit au secteur privé par rapport au PIB, de même que par la variété des institutions et des instruments financiers. En fonction de ces indicateurs, les systèmes financiers africains peuvent se répartir en trois groupes :

- Systèmes les moins développés – ce sont des systèmes financiers qui fonctionnent mal, dominés par les banques commerciales et une faible gamme d'instruments financiers (surtout les espèces, les dépôts bancaires et les prêts à court terme) ;
- Systèmes modérément développés – il s'agit de systèmes dominés par les banques commerciales, mais où l'on retrouve également un nombre limité d'institutions spécialisées fournissant des services d'assurance, de financement hypothécaire et de financement à court terme ;
- Systèmes très développés – ils fonctionnent et possèdent une gamme relativement diversifiée d'intermédiaires financiers, mais leurs marchés financiers ne sont pas très liquides¹⁹.

2.4.4 Les ratios financiers et le nombre de marchés financiers ne sont toutefois pas les seuls éléments à l'aune desquels se mesure le stade de développement du secteur financier. Un système financier peut être « développé » au vu des ratios financiers, mais s'il n'est pas solide/viable ou s'il fonctionne dans un environnement macroéconomique insoutenable, il est très peu probable qu'il se développe et il peut même régresser. Pour juger de la solidité et du potentiel de développement d'un système financier, il faut s'attacher à ce qu'il est convenu d'appeler les « conditions initiales » dans lesquelles opère le système en question. Dans le cadre du processus de renforcement de ses activités de surveillance²⁰, le FMI, en collaboration avec d'autres organisations internationales, travaille à la définition d'indicateurs macroéconomiques et microprudentiels qui serviront à évaluer la solidité d'un système financier. En résumé, les indicateurs microprudentiels (connus sous le sigle anglais **CAMELS**) sont le niveau des fonds propres, la qualité des actifs, la qualité de la gestion, les profits, la liquidité et la sensibilité aux risques de marché. Les indicateurs macroéconomiques quant à eux comprennent la croissance économique, la balance des paiements, l'inflation, les taux d'intérêt et les taux de change. En fonction de ces indicateurs, les pays africains peuvent être considérés comme très instables, instables, à peine stables et stables.

2.4.5 Les pays possédant des systèmes financiers très développés devraient généralement avoir des indicateurs macroéconomiques relativement meilleurs. Toutefois, pour les pays dotés des systèmes financiers les moins développés et ceux dont les systèmes financiers sont modérément développés, le rapport entre le niveau de solidité financière et les indicateurs macroéconomiques est aléatoire. La qualité des indicateurs macroéconomiques est loin d'être uniforme même parmi les pays aux systèmes financiers hautement développés. C'est dire qu'un type général de stratégie de développement du secteur financier fondé exclusivement sur le niveau de solidité financière ne serait pas judicieux. La stratégie doit être plutôt adaptée à la situation macroéconomique (et microprudentielle) de chaque pays. Le tableau 1 classe les pays suivant le niveau d'intermédiation financière et de solidité du système financier.

¹⁹ L'Afrique du Sud aurait pu être incluse dans ce groupe, mais elle constitue un cas à part, puisqu'elle possède un système financier comparable à celui des pays industrialisés.

²⁰ Owen Evans, et. al.: *Macroprudential Indicators of Financial System Soundness* Occasional Paper 192, FMI, Washington D.C. 2000

Tableau 1: Systèmes financiers : intermédiation financière et indicateurs macroprudentiels

Intermédiation financière→ Indicateurs macroéconomiques↓	La moins développée	Assez développée	Très développée
Très instables	(Groupe I)*	(Groupe II)	(Groupe III)
Instables	(Groupe IV)*	(Groupe V)	(Groupe VI)
À peine stables	(Groupe VII)	(Groupe VIII)	(Groupe IX)
Stables	(Groupe X)	(Groupe XI)	(Groupe XII)

* Bon nombre de ces pays sont actuellement en proie à des conflits d'ordre politique, qui auraient eu pour effet de détériorer leurs indicateurs macroéconomiques.

2.4.6 Certes les stratégies relatives au secteur financier national comporteront beaucoup d'éléments communs, mais elles ne mettront pas toutes le même accent sur l'amélioration de la situation macroéconomique (et prudentielle) et l'intensification de l'intermédiation financière. Les pays en butte à des déséquilibres économiques graves devront privilégier l'amélioration de la situation macroéconomique, tout en prenant les mesures qui s'imposent pour améliorer par étapes l'intermédiation financière. Une attention particulière sera portée au renforcement du cadre juridique, réglementaire et de contrôle ainsi qu'aux mécanismes de suivi, afin d'éviter que les insuffisances macroéconomiques ne provoquent un affaiblissement du système financier. Par ailleurs, les pays bénéficiant d'une situation macroéconomique stable mais dotés de systèmes financiers relativement peu développés auraient tout intérêt à accorder la priorité à la mise en place d'une infrastructure et d'institutions appropriées, qui permettent à leurs systèmes financiers de concourir à la réduction de la pauvreté et au développement. Le système financier formel devrait être étendu aux groupes à faible revenu, surtout ceux du secteur financier informel et les femmes, faciliter la création et l'expansion des petites et moyennes entreprises, développer les moyens d'information sur le crédit à l'intention des micro-entreprises et donner à celles-ci accès à de nouvelles sources de financement, notamment grâce à la mobilisation de l'épargne intérieure.

2.4.7 Pour les pays dotés de systèmes financiers relativement développés et stables, les marchés obligataires en monnaie nationale pourraient constituer un moyen efficace de mobilisation des ressources financières à long terme, dans la mesure où ils représenteraient de nouvelles sources de financement autres que les crédits bancaires et les ressources des organismes donateurs. Les marchés obligataires dans ces pays ont un potentiel de croissance immédiat, si certaines conditions préalables sont remplies, comme un environnement macroéconomique stable, un environnement réglementaire porteur, une stratégie de gestion de la dette publique clairement définie, des marchés monétaires liquides et stables, la présence d'importants investisseurs institutionnels (encouragés par les réformes apportées aux systèmes contractuels d'épargne et de pension), des outils appropriés de placement et d'analyse, la création d'agences de vérification et d'analyse rigoureuse du crédit, une infrastructure de marché adéquate, la transparence et des réseaux d'information efficaces. La privatisation et la création d'une gamme d'institutions comme les sociétés de financement, de crédit-bail et de capital-risque ou les fonds communs de placement peuvent également contribuer au développement de marchés financiers émergents. En outre, ces pays devraient chercher à intégrer davantage leurs systèmes financiers au marché mondial et améliorer leur cadre prudentiel pour l'adapter aux normes internationales. Ils doivent faire particulièrement preuve de vigilance à l'égard des entrées de capitaux à court terme et appliquer aux institutions financières des règles rigoureuses de comptabilité et d'information financière.

CHAPITRE 3

LES OPÉRATIONS DU GROUPE DE LA BANQUE

DANS LE SECTEUR FINANCIER

3.1 Introduction

3.1.1 La manière dont le Groupe de la Banque a abordé le développement du secteur financier a évolué au fil des ans. Jusqu'au milieu des années 80, une bonne partie de ses programmes privilégiait les prêts directs aux projets et les lignes de crédit. Même si les conditions étaient centrées sur des questions relatives à la viabilité des institutions de financement du développement (IFD), l'impact des opérations de prêt sur le développement du secteur financier comportait deux limites. Tout d'abord, elles avaient tendance à se concentrer sur la seule dimension institutionnelle des systèmes financiers en négligeant d'autres aspects. Ensuite, même dans le cadre institutionnel, l'accent était mis sur l'institution intermédiaire emprunteuse et non sur le développement ou l'efficacité des institutions financières dans leur ensemble. Par ailleurs, les régimes dirigistes en vigueur dans la plupart des pays membres n'ont pas favorisé l'instauration d'un environnement propice à des économies compétitives et exemptes de distorsions et le secteur financier en a été affecté. Non seulement un système financier viable et dynamique n'a pas vu le jour, mais les IFD qui étaient censées donner un coup de fouet aux entreprises ne se sont pas montrées à la hauteur.

3.1.2 Dans les années 80, on a pris de plus en plus conscience de l'étroite relation et de l'interdépendance qui existent entre le développement du système financier et la croissance économique. Il fallait renforcer et développer les systèmes financiers dans leur ensemble, et pas seulement les institutions intermédiaires, pour soutenir le développement du secteur réel. Cette évolution a amené la Banque, à l'instar des autres institutions multilatérales confrontées à la même situation, à réorienter ses opérations à partir du milieu des années 80 pour mettre en avant la réforme du secteur financier. Pour promouvoir le secteur financier et améliorer son efficacité, il s'impose de revoir toute la structure économique afin d'éliminer les distorsions et d'instaurer un environnement propice à l'essor du secteur privé. C'est ainsi que la Banque a introduit les prêts à l'appui de réformes en concertation avec les institutions de Bretton Woods. Les problèmes du secteur financier étaient globalement traités dans le cadre de prêts d'ajustement structurel (PAS) et de prêts d'ajustement sectoriel (PASEC). Toutefois, l'impact des interventions de la Banque dans le secteur financier a été faible, à l'image de leur volume. De plus, comme ces opérations se recoupaient à maints égards avec celles de la Banque mondiale et du FMI, il est difficile d'en distinguer l'impact.

3.1.3 En 1996, lorsqu'il a défini sa politique d'intervention dans le secteur privé, le Groupe de la Banque a élargi le champ de son rôle dans le développement du secteur financier. D'une part, en étendant ses opérations aux institutions privées, il s'est directement intéressé au compartiment privé du secteur financier. D'autre part, il a introduit des instruments nouveaux et variés, comme les garanties, les prises de participations et les délégations de crédit, à même de favoriser le développement du système financier. En 1998, il a encore élargi sa perspective du secteur financier, en créant l'unité AMINA pour soutenir le développement de la microfinance en Afrique. Toutefois, ces initiatives semblent jusqu'à présent avoir été prises isolément, sans se préoccuper de leur renforcement mutuel et sans les placer dans un cadre global de développement du secteur. Les modalités et conditions des différentes opérations tendent à être arrêtées au cas par cas, les projets étant choisis en fonction de leur viabilité individuelle et leur impact sur le développement du secteur financier étant rarement pris

directement en compte dans la préparation ou le suivi des projets. Un bref aperçu des instruments utilisés dans le secteur financier est donné ci-après.

3.2 Les instruments d'intervention

Le Groupe de la Banque utilise essentiellement quatre instruments pour le décaissement de ses prêts et dons, à savoir des *instruments spécifiques*, des *prêts à l'appui de réformes (PAR)*, des *dons d'assistance technique*, et des prêts au titre de la *réduction de la dette*. Les interventions spécifiques ont pris la forme soit de prêts-projets dans le secteur public et privé, de lignes de crédit, de prises de participations ou de garanties. Les prêts à l'appui de réformes, quant à eux, ont été soit des prêts d'ajustement structurel soit des prêts d'ajustement sectoriel. Les interventions spécifiques ont représenté 80,7 %, les prêts à l'appui de réformes 16,3 % seulement, du montant total des concours consentis par le Groupe de la Banque au cours de la période 1967-2001. Plus de la moitié (57 %) des prêts à l'appui des réformes ont été des prêts d'ajustement sectoriel, et le reste, soit 43 %, des prêts d'ajustement structurel. La part relativement faible des prêts à l'appui de réformes dans l'ensemble des concours du Groupe de la Banque reflète le fait que cet instrument n'a commencé à être utilisé qu'à la fin des années 1980, au moment où les pays africains avaient commencé à mettre en œuvre des réformes d'ajustement structurel pour régler les problèmes économiques et financiers graves auxquels ils faisaient face. Entre 1996 et 2001, la part des prêts à l'appui de réformes était passée à 24 % de l'ensemble des concours de la Banque. Hors ce type de prêt, les interventions de la Banque n'avaient pas d'impact direct sur le développement du secteur financier dans l'ensemble. Il est vrai que ce n'était pas explicitement leur objectif. Toutefois, certaines (en particulier les lignes de crédit, les prises de participations, la création de certaines institutions financières et l'assistance en faveur du secteur privé par l'entremise d'institutions financières privées), qui sont passées en revue ci-après, ont eu un impact indirect sur des compartiments du secteur financier visés par l'assistance de la Banque.

3.3 Les lignes de crédit

3.3.1 Les lignes de crédit (LDC), qui se sont chiffrées à 3,84 milliards d'UC entre 1967 et 2001, sont octroyées par trois guichets : le guichet BAD, le guichet FAD et le guichet développement du secteur privé²¹. Au départ, ces opérations étaient toutes menées au guichet BAD. Le guichet FAD, ouvert par la suite, visait à soutenir la poursuite des objectifs sociaux des pays membres, mais depuis le milieu des années 1990, c'est surtout au guichet BAD qu'ont été menées les opérations concernant les lignes de crédit. La Banque a donné la priorité au soutien aux petites et moyennes entreprises, à la fois directement et indirectement par la voie d'institutions financières privées (IFP). Elle a mis sur pied le troisième guichet au début des années 1990 pour renforcer son soutien au développement du secteur privé dans le cadre de réformes économiques et financières. Les règles régissant l'octroi des lignes de crédit sur les trois guichets diffèrent suivant les objectifs visés. Les opérations les plus axées sur des objectifs commerciaux sont financées par le guichet du secteur privé, tandis que les interventions les plus concessionnelles sont financées sur le guichet FAD. Les règles régissant les LDC du guichet BAD se situent à mi-chemin entre celles qui s'appliquent aux deux autres guichets. Le guichet BAD, le plus important, a accordé près de 3,52 milliards d'UC de financements, soit 91,6 % de l'ensemble des LDC approuvées jusqu'en 2001. Le concours du guichet FAD s'établissait à 305,63 millions d'UC. L'apport du guichet du secteur privé est jusqu'à présent peu élevé. Il atteignait en 2001 à peine 268,62 millions d'UC.

²¹ Le Fonds spécial du Nigeria (FSN) représente le quatrième guichet d'intervention du Groupe de la Banque. Les ressources octroyées par ce guichet sont toutefois relativement négligeables.

3.3.2 L'incidence que les lignes de crédit ont eue dans le passé a été inégale. Au niveau institutionnel, les lignes de crédit ont apporté la liquidité (accès aux devises et aux ressources de crédit) et contribué au développement institutionnel et au renforcement des capacités. Par ailleurs, chose encore plus importante, comme les lignes de crédit sont des instruments à long terme, les institutions emprunteuses ont pu prolonger l'échéance des concours qu'elles consentaient à leurs clients. Les lignes de crédit ont en outre permis à la Banque de desservir indirectement et efficacement un plus grand nombre d'entreprises, en particulier les PME. Le processus de diligence raisonnable lié aux lignes de crédit et les conditionnalités d'octroi de prêts appliqués par la Banque ont quelque peu contribué à améliorer la gouvernance interne des institutions emprunteuses, en particulier les institutions financières privées pour lesquelles la Banque est plus vigilante que pour les IFD quant à leur santé financière et à leur capacité de faire face à la concurrence. Toutefois, les opérations relatives aux lignes de crédit semblent avoir été axées en grande partie sur les institutions bénéficiaires exclusivement, et n'ont comporté que peu d'éléments touchant le secteur financier dans l'ensemble (ou des conditions à remplir par les pouvoirs publics). Plus généralement, une revue des lignes de crédit octroyées après 1986 laisse penser que ces opérations ne comportaient pas toujours des mesures de réformes de l'intermédiaire financier concerné. Lorsque ces mesures étaient prévues, elles étaient définies au sens étroit et limitées aux préoccupations inhérentes à l'opération de financement, et n'avaient guère d'effet d'entraînement sur le reste du système financier. Ainsi les politiques actuelles en matière de lignes de crédit n'ont eu que des effets limités sur le développement du secteur financier.

3.4 Les garanties

Les garanties figurent parmi les instruments de la Banque depuis 1998. Fin 2001, la Banque avait accordé à 2 entreprises des garanties se chiffrant à 259,43 millions d'UC. Les garanties comportent des risques analogues à ceux des prêts. L'importance de cet instrument tient au fait qu'il facilite l'accès des entreprises aux financements en monnaie nationale ou en devises, assortis de conditions et d'échéances intéressantes auxquelles elles ne pourraient normalement pas prétendre. Pour la Banque, cependant, les garanties sont porteuses des mêmes risques que les prêts aux entreprises. À ce titre, les projets pour lesquels des garanties sont accordées par la Banque sont évalués, instruits et supervisés comme les prêts-projets et sont assujettis à des limites d'engagement²². L'objectif premier de cet instrument étant le développement du secteur privé, ses principaux bénéficiaires sont les entreprises privées, locales ou étrangères, y compris les institutions financières. Les institutions financières publiques peuvent toutefois bénéficier de garanties si l'opération est particulièrement avantageuse pour les entreprises privées. Du point de vue du développement du secteur financier, cependant, les garanties de la Banque peuvent avoir un effet catalyseur, dans la mesure où le papier commercial à court et à moyen terme garanti par la Banque pourrait contribuer fortement au développement des marchés monétaires et financiers.

²² Banque africaine de développement : *Politiques en matière de lignes de crédit, délégations de crédit et garanties en faveur des institutions financières du secteur privé*, document du Conseil, août 1998.

3.5 Les prises de participations

3.5.1 Les prises de participations sont un autre outil dont dispose la Banque pour la promotion du développement du secteur privé comme du secteur financier en collaboration avec les IFD et d'autres institutions privées. Les textes de la Banque lui permettent de détenir des parts dans des entreprises publiques ou privées, mais elle ne peut assumer de fonction de gestion, bien qu'elle soit autorisée à superviser les opérations de l'entreprise dont elle est actionnaire. Fin 2001, le portefeuille actif de prises de participations de la Banque se chiffrait à 26,553 millions d'UC dans onze institutions du secteur public et à 34,347 millions d'UC dans huit entreprises du secteur privé. Ces interventions se présentent sous la forme d'actions ordinaires ou d'actions privilégiées avec ou sans participation aux bénéfices. Dans la plupart des cas, les instruments de participation sont libellés dans la monnaie nationale et comportent par conséquent des risques de change pour la Banque. Dans les pays africains, les entreprises sont souvent de petites sociétés en nom collectif, qui comptent sur l'apport financier des propriétaires. En participant au capital d'une entreprise, la Banque attire d'autres investisseurs ayant le capital, les aptitudes à la gestion et le savoir-faire technique, un rôle important qui contribue ainsi à l'émergence de marchés financiers dans les pays membres. Une revue récente des institutions dont la Banque est actionnaire montre que les résultats obtenus par ces institutions sont influencés par le climat économique dans lequel elles fonctionnent, la qualité de la gestion et l'engagement des actionnaires. L'objectif central de la prise de participation de la Banque dans les entreprises n'est certes pas le rendement financier, mais il n'en reste pas moins que depuis quelques dernières années la Banque ne prend plus de participation dans les entreprises qui ne peuvent pas distribuer de dividendes.

3.5.2 La Banque est également habilitée à faire des investissements assimilables à des prises de participations sous diverses formes allant de prêts subordonnés avec ou sans droits de conversion aux actions privilégiées remboursables, en passant par les obligations à revenu variable. Ce type de prise de participation a un rang de priorité inférieur à celui des prêts en cas de liquidation. Il se distingue principalement des autres types parce qu'il comporte à la fois certaines caractéristiques d'un prêt et celles d'un titre de participation. Il ne comporte généralement pas de risque de change pour la Banque et est amorti suivant des calendriers convenus à l'avance, ce qui le rend plus approprié dans des pays dépourvus de marché financier bien développé, où il est difficile de vendre rapidement des actions.

3.5.3 Au plan régional, la Banque a contribué par des prises de participations à la création d'un certain nombre d'institutions financières régionales comme Africa Re et la Banque africaine d'import-export. La Banque détient des parts dans ces institutions et dans d'autres institutions sous-régionales comme la Banque de développement de l'Afrique de l'Est (BDAE), la Banque de la ZEP, la BOAD, etc. Ces institutions contribuent à colmater certaines brèches dans les services financiers.

3.6 Les prêts à l'appui de réformes

3.6.1 Les prêts à l'appui de réformes octroyés par le Groupe de la Banque sont apparus plus tard que ses autres instruments d'intervention. Ils ont été lancés au milieu des années 1980 en réponse aux graves crises économiques que les pays africains membres avaient connues suite à la forte hausse des cours du pétrole. L'introduction de cet instrument répondait à la nécessité de créer sur une longue période un climat propice à l'épargne et à l'investissement et à une utilisation efficace des ressources. Les prêts à l'appui de réformes ont pour principal objectif de soutenir les pays membres dans leurs efforts visant à mettre en œuvre des programmes complets de réformes axés sur l'élimination ou la réduction des déséquilibres économiques, la promotion de la croissance et la réduction de la pauvreté.

3.6.2 Au total 15 pays africains ont tiré parti de ce mécanisme de financement. Les prêts à l'appui de réformes fonctionnent à deux niveaux. Au niveau macroéconomique, ils fournissent des ressources en vertu de prêts d'ajustement structurel. Au niveau sectoriel, ils appuient des réformes dans des branches d'activité spécifiques, par exemple le secteur financier, par l'entremise de prêts d'ajustement sectoriel. Cette dichotomie est toutefois plus apparente que réelle, dans la mesure où des réformes sectorielles appropriées ne peuvent être menées avec succès que dans un environnement économique vigoureux et stable, que la faiblesse et l'instabilité des secteurs réel et financier pourraient mettre en danger. Ainsi, même si l'objectif visé par les prêts d'ajustement structurel et les prêts d'ajustement sectoriel peut ne pas être le même, ces deux mécanismes doivent garantir un minimum de stabilité et de croissance financières et sectorielles. Les grands volets des programmes soutenus par le Groupe de la Banque par le biais des prêts à l'appui de réformes sont la réforme des systèmes d'échanges, les ajustements du taux de change, l'élimination des distorsions de prix, la réforme des finances publiques, la gestion du secteur public, la politique monétaire, la libre circulation des biens et la concurrence, ainsi que le renforcement du contrôle et de la réglementation bancaires.

3.6.3 Le Groupe de la Banque n'a octroyé que cinq prêts d'ajustement du secteur financier, dont certains avaient des objectifs clairs touchant au secteur financier, à savoir « rendre le système bancaire compétitif, diversifié, solide et rentable pour une meilleure mobilisation de l'épargne intérieure, une affectation sélective et adéquate de ressources en vue d'appuyer les efforts d'investissement du secteur public ». Les prêts d'ajustement du secteur financier comportaient également des politiques touchant au secteur non financier jugées nécessaires pour la réalisation des objectifs du secteur financier²³. Certaines de ces interventions ont donné lieu à la création de marchés monétaires et financiers, la réduction de la participation étatique dans certaines banques, le toilettage des bilans de banques, le renforcement de la rentabilité et de la qualité du portefeuille et l'accroissement de la concurrence. D'autres comprenaient la mise au point de procédures juridiques pour le recouvrement des créances, l'imposition aux banques de l'obligation contraignante du secret professionnel, le renforcement des contrôles prudeniels sur les banques et l'amélioration des services bancaires.

3.6.4 En théorie, les prêts à l'appui de réformes et les lignes de crédit devraient prendre en considération le développement institutionnel et l'environnement macroéconomique. Dans le passé, lorsque de graves déséquilibres économiques sévissaient dans la majorité des pays africains, les prêts à l'appui de réformes avaient efficacement complété les lignes de crédit en favorisant les réformes dans le secteur financier. Les lignes de crédit avaient tendance à viser surtout le développement institutionnel, et donc la santé (la viabilité) de l'institution emprunteuse exclusivement plutôt que du secteur financier dans l'ensemble. Les prêts à l'appui de réformes, quant à eux, en combinant des mesures visant à améliorer le climat économique et les réformes dans le système financier, encourageaient un développement plus durable à la fois du secteur réel et du secteur financier. Dans le cadre des prêts à l'appui de réformes, l'expérience limitée que la Banque a des prêts d'ajustement du secteur financier ne

²³ Les programmes d'ajustement du secteur financier ont tendance à être mis au point et en œuvre de la même manière que les prêts d'ajustement structurel. Certaines des conditionnalités de ces programmes, en particulier celles qui concernent le secteur financier et le secteur budgétaire, sont quasiment les mêmes. Les deux types de prêts à l'appui de réformes reconnaissent les liens qui existent entre le secteur financier et le secteur réel. Ainsi, les banques peuvent certes être restructurées et recapitalisées par injection d'argent frais, mais leur tenue et leur efficacité ne s'amélioreront probablement pas de façon sensible tant qu'il n'existera pas d'emprunteurs solvables et que les entreprises publiques tournant à perte ne seront pas réformées, ne deviendront pas rentables ou ne seront pas privatisées.

permet pas de porter un jugement définitif sur l'efficacité relative des prêts d'ajustement structurel par rapport aux prêts d'ajustement sectoriel. Toutefois, comme idéalement les trajectoires des deux types de programme doivent converger, le choix de l'un ou de l'autre peut dépendre de la situation du pays concerné. Dans des pays qui connaissent d'importantes distorsions économiques, les prêts d'ajustement structurel peuvent s'avérer plus utiles pour les opérations de la Banque. En revanche, si la situation économique est viable et propice au développement du secteur financier, les prêts d'ajustement du secteur financier peuvent se révéler plus indiqués.

3.6.5 La mise en œuvre des prêts à l'appui de réformes a exercé de fortes pressions sur la capacité institutionnelle et le savoir-faire de la Banque. L'élément essentiel des prêts en faveur de réformes est la concertation soutenue avec les pays membres, qui n'est possible qu'avec une analyse en profondeur de la conjoncture dans un pays donné et un examen des politiques de rechange applicables aux conditions économiques sous-jacentes. La Banque a donc eu tendance à adopter une démarche pragmatique en ce qui concerne les prêts à l'appui de réformes. Elle a reconnu que le premier rôle en matière de mise au point de politiques d'ajustement devrait être joué par la Banque mondiale et le FMI. Toutefois, elle est devenue un partenaire actif en réalisant des études de base, en élaborant des documents-cadres de politique économique et en participant, aux côtés du FMI et de la Banque mondiale, au dialogue avec les pays membres. Même si une telle démarche pragmatique reste de mise, la Banque devrait pouvoir mettre au point dans l'avenir certains prêts à l'appui de réformes, notamment en vue de renforcer la gestion économique et la gouvernance institutionnelle.

3.7 La microfinance

3.7.1 L'intervention de la Banque dans le secteur de la microfinance vise trois objectifs : assurer une activité rémunératrice aux populations, renforcer l'autonomie des femmes et améliorer les conditions de vie des pauvres. Les bénéficiaires cibles sont les pauvres économiquement actifs, en particulier les femmes qui travaillent dans le secteur informel. Dans la plupart des pays africains, le secteur informel représente au moins 80 % des effectifs et du nombre des activités des entreprises. La Banque a jusqu'ici appuyé 48 projets ayant des composantes de microfinance dans 21 pays africains. Jusqu'à présent, la Banque n'a pas financé de projets de microfinance autonomes. Tous les projets sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'institutions de microfinance et/ou d'ONG qui, à leur tour, octroient des prêts à des groupes d'entreprises ou de particuliers, selon le cas. La contribution financière de la Banque au microcrédit s'est jusqu'ici chiffrée à 132 millions de dollars sous forme de ressources à rétrocéder et à 65 millions pour le renforcement des capacités.

3.7.2 Suivant en cela les conclusions des consultations relatives à la Septième reconstitution des ressources du FAD, AMINA a été créée en 1997 par le Groupe de la Banque pour contribuer à réduire la pauvreté dans ses pays membres. Ses activités englobent le renforcement des capacités, le dialogue sur les politiques, la coordination des ressources des bailleurs de fonds, la collecte et la diffusion de l'information dans un certain nombre de pays et l'intégration des pratiques modèles en matière de microfinance au sein de la Banque. AMINA devait s'appuyer sur l'expérience accumulée pour affiner ses activités de promotion de la microfinance en Afrique. Toutefois, ses activités se sont heurtées au caractère temporaire du programme ainsi qu'à des problèmes d'effectifs et de gestion. Une revue à mi-parcours effectuée en 2000 et une note de synthèse sur le rôle du Groupe de la Banque dans la microfinance a tiré des enseignements du programme et fait des recommandations pour l'amélioration des interventions de la Banque dans ce domaine. Les recommandations ont notamment souligné l'impératif de : i) prolonger les activités d'AMINA en matière d'appui

institutionnel et de renforcement du capital humain en les étendant à d'autres PMR ; ii) sensibiliser encore davantage le personnel des opérations aux principales notions de microfinance ; iii) prendre activement en compte, le cas échéant, les meilleures pratiques de microfinance dans les opérations de la Banque ; iv) modifier la structure d'AMINA et sa position dans l'organigramme de manière à permettre sa dotation en effectifs permanents, à faciliter son accès et son accessibilité au complexe des opérations et à limiter au minimum les possibilités de conflit avec les processus et les procédures de la Banque. Pour aller dans le sens de ces recommandations et améliorer l'efficacité de son action, la Banque a décidé d'intégrer la microfinance à ses opérations. Elle a notamment prévu d'affecter aux départements et aux unités des opérations des spécialistes de la microfinance essentiellement chargés d'aider aux activités du cycle des projets comportant des volets d'accès au crédit et de microfinance de même qu'à la transformation d'AMINA en Unité centrale de microfinance, ayant pour mission d'aider à l'amélioration de la qualité au départ ainsi que de la viabilité des projets et programmes de microfinance de la Banque.

3.8 Les délégations de crédit

Une délégation de crédit est une ligne de crédit accordée à une institution financière privée dans le but d'accroître le volume des ressources dont peut bénéficier un projet d'une PME sans hausse sensible de la charge de travail relative à l'instruction du projet pour la Banque ni du risque de crédit pour l'IFP. Elle s'apparente à une ligne de crédit, sauf que le risque de crédit est assumé par la Banque. Cet instrument comporte une caractéristique singulière, à savoir que la Banque peut, en sus d'une ligne de crédit en faveur d'une IFP, octroyer en même temps un prêt de même montant (que le montant rétrocédé par l'IFP) directement au sous-emprunteur. En qualité de mandataire de la Banque, l'IFP est tenue d'évaluer les sous-emprunteurs et les projets, service pour lequel elle est rémunérée (normalement 1 % de la quote-part de la Banque). La Banque n'a toutefois pas encore utilisé cet instrument de financement.

3.9 Les opérations hors prêts

3.9.1 L'assistance technique

L'absence de ressources financières représente l'une des entraves majeures au développement des pays africains. Un autre obstacle tout aussi important est la carence d'aptitudes techniques adéquates au sein des secteurs public et privé. Le déficit de connaissances est particulièrement sévère dans les domaines du cadastre, des marchés monétaires et financiers, de la gestion actif/passif, des institutions juridiques, lesquels sont tous très importants pour la croissance du secteur privé. À cet égard, la Banque a voulu être une source de conseils et d'information pour les pays membres. Les services de conseils qu'elle offre sont de trois ordres : des services de conseils spéciaux sur la structuration et le montage financier des projets, des services de conseils financiers pour les projets de privatisation ou aux entreprises du secteur privé et des conseils sur les actions à mener pour le développement du secteur privé, la promotion de l'investissement étranger, le développement des marchés financiers et d'autres sujets connexes. Toute l'assistance technique, qui s'est chiffrée à 681 millions de dollars sur la période 1967-2001, est fournie sous forme de dons. Les services de conseils liés à l'assistance technique ont largement porté sur le renforcement des capacités, composante inhérente des projets de la Banque. Jusqu'à 95 % des dons d'assistance technique sont utilisés pour la gestion du cycle des projets. Les 5 % restants sont consacrés au renforcement des connaissances dans les pays membres.

3.9.2 Les études économiques et sectorielles

Les études économiques et sectorielles constituent l'un des instruments les plus efficaces dont disposent les institutions multilatérales pour renforcer l'efficacité en matière d'utilisation de leurs ressources. Le Groupe de la Banque ne fait pas exception à la règle et recourt à cet outil pour obtenir des informations analytiques sur la situation, les obstacles au développement et les perspectives de développement des pays membres. Grâce à ces études, la Banque peut définir des stratégies d'intervention macroéconomiques et structurelles appropriées dans les pays membres et renforcer la concertation au niveau stratégique avec ces derniers. Dans le passé, la Banque n'a pas consacré suffisamment de temps et de ressources en termes de personnel à ces études. Toutefois, conformément à la vision de la Banque qui veut qu'elle se concentre sur les besoins de développement spécifiques bien choisis de ses pays membres, la Banque a émis récemment des directives²⁴ visant à accroître la participation de son personnel aux études économiques et sectorielles.

3.10 La tenue du portefeuille de la Banque

Ventilée par instrument, la performance du portefeuille de la Banque montre que les prêts d'ajustement structurel ont été les plus risqués en 1999, alors qu'ils étaient les moins risqués l'année précédente. Le risque associé aux lignes de crédit s'établissait à 34 % des engagements en 1999, contre 40 % en 1998²⁵, ce qui donne à entendre que le niveau du risque n'avait pas beaucoup varié en deux ans. En revanche, le risque lié aux prêts d'ajustement sectoriel s'établissait à 55 % en 1998, avant de tomber à 4 % au cours des années suivantes. En somme, aucune tendance claire ne se dégage de ces chiffres et on peut en conclure que les risques encourus sur le portefeuille de la Banque ne varient pas en fonction de l'instrument de financement. Toutefois, comme le nombre de prêts retenus dans les RAPP pour certaines catégories est réduit, ces résultats doivent être pris avec précaution.

3.11 Les enseignements tirés

L'analyse qui précède fait ressortir un certain nombre d'enseignements pour les opérations futures du Groupe de la Banque dans le cadre du développement du secteur financier. Ces enseignements peuvent être résumés comme suit :

- Le développement du secteur financier englobe plusieurs aspects, et s'attacher seulement à développer une institution financière ou une autre sans engager des réformes dans d'autres secteurs pertinents ne portera pas les fruits attendus ;
- L'existence de sérieuses distorsions macroéconomiques gêne, voire contrecarre, la mise en œuvre de réformes dans le secteur financier ;
- La Banque a adopté ses instruments en suivant une approche pragmatique tenant compte des besoins ressentis par les pays membres. La création d'AMINA, sa mutation destinée à intégrer la microfinance au sein de la Banque et l'ouverture du guichet du secteur privé ont ainsi répondu aux besoins du secteur rural et des PME ainsi qu'au manque de capitaux à long terme pour le secteur privé. Généralement, la Banque dispose des moyens nécessaires pour anticiper en matière d'assistance à ses pays membres engagés dans le développement du secteur financier. Toutefois,

²⁴ Groupe de la BAD, *Directives pour les études économiques et sectorielles*, MO 320, avril 2000.

²⁵ Banque africaine de développement, *Revue annuelle de la performance du portefeuille (RAPP)*, 1998, 1999.

elle n'a pas encore défini de stratégie générale pour le secteur, de sorte que ces instruments puissent être utilisés de façon à se soutenir mutuellement ;

- S'agissant de l'impact sur le développement du secteur financier, les lignes de crédit se sont avérées moins efficaces que les prêts à l'appui de réformes, en particulier étant donné qu'elles visent surtout le développement des institutions intermédiaires plutôt que le gros des grandes institutions financières ;
- Cela étant, les lignes de crédit offrent de grandes possibilités de favoriser le développement du secteur financier, à condition qu'elles soient bien structurées et administrées, en particulier une fois la stabilité économique réalisée ;
- Dans la catégorie des prêts à l'appui de réformes, le choix entre les prêts d'ajustement structurel et les prêts d'ajustement sectoriel comme principal instrument de promotion du secteur financier dépend de la situation que traverse le pays concerné. En cas de distorsions économiques graves, le prêt d'ajustement structurel peut être le meilleur choix, alors que le prêt d'ajustement sectoriel peut mieux convenir à une situation de stabilité économique relative ;
- Le guichet du secteur privé de la Banque représente un canal efficace pour le renforcement des capacités institutionnelles dans les IFP. Toutefois, il faut éviter les effets négatifs qu'il comporte en termes de segmentation du crédit ;
- Pour ce qui est du portefeuille de la Banque, notamment de la gestion du risque, il ne semble pas y avoir de rapport stable entre l'instrument d'intervention et le facteur de risque. Aussi le choix entre les divers instruments visant à contribuer au développement du secteur financier devrait-il être fonction, en grande partie, de l'impact de l'instrument sur le secteur ; et
- Enfin, les études économiques et sectorielles devraient devenir le principal instrument à utiliser par la Banque pour la mise au point des stratégies pays, et cette activité devrait être immédiatement mise en marche.

Ces enseignements ont été pris en compte dans la définition, au chapitre suivant, du rôle et de la stratégie à venir de la Banque en matière de développement du secteur financier dans les pays membres.

CHAPITRE 4

LE RÔLE ET LA STRATÉGIE FUTURS DU GROUPE DE LA BANQUE

4.1 Le lien avec la Vision de la Banque

La Vision du Groupe de la Banque considère la réduction de la pauvreté en Afrique comme le principal défi que doit relever la Banque. À cet égard, la Banque se dote d'une stratégie de développement qui devrait privilégier une croissance accélérée et durable, centrée sur l'équité et la réduction de la pauvreté. La Vision précise davantage les grands secteurs d'intervention prioritaires de la Banque au niveau national (développement agricole et rural, valorisation des ressources humaines et développement du secteur privé) et définit un thème général, la gouvernance, et deux questions transversales, à savoir l'environnement et le genre. Au niveau régional, la Vision s'attache à l'intégration économique régionale. Les politiques et le développement du secteur financier sont pertinents pour pratiquement tous les secteurs prioritaires du Groupe de la Banque. La croissance économique est le moteur de la réduction de la pauvreté. Mais, conformément à l'analyse du chapitre 2, la solidité et le dynamisme du secteur financier influent fortement sur la croissance. L'intégration du secteur financier est également un bon point de départ pour la promotion de l'intégration sous-régionale et régionale. De plus, comme le montre l'expérience africaine, le développement rural, la pauvreté en milieu rural et les questions de genre ne peuvent trouver de solution satisfaisante sans intermédiaires et instruments financiers appropriés, lesquels ne voient pas nécessairement le jour avec la croissance économique. La Banque devrait encourager le secteur financier à s'orienter vers la microfinance en suivant les pratiques exemplaires et à renforcer son efficacité et son interaction avec le système financier non structuré. Les préoccupations de la Banque quant à la valorisation des ressources humaines et à l'amélioration de la bonne gouvernance doivent également trouver leur prolongement dans le secteur financier. Faute de quoi le secteur financier restera faible et exposé aux risques. Par ses interventions dans le secteur financier, le Groupe de la Banque pourrait ainsi s'attaquer simultanément à une large gamme de questions énoncées dans sa Vision.

4.2 Les prémisses et les principes de la stratégie de la Banque

4.2.1 La stratégie du Groupe de la Banque repose sur **deux prémisses** tirées de l'analyse exposée au chapitre 2. *Premièrement*, la croissance économique est le principal moteur de la réduction de la pauvreté et celle-ci, à son tour, garantit la viabilité à long terme de la croissance et des politiques axées sur la croissance. *Deuxièmement*, un système financier stable, solide, dynamique et aux circuits de plus en plus profonds est un préalable essentiel à la croissance économique. Les recommandations découlant de ces prémisses obéissent à **trois principes** : collaboration, avantage comparatif et valeur ajoutée. Le *principe de collaboration* admet que la formulation et la mise en œuvre des politiques relatives au secteur financier incombent au premier chef aux pays membres, notamment les institutions financières nationales. Les interventions du Groupe de la Banque doivent donc être conçues en consultation et en collaboration avec les pays membres et les institutions financières concernées. De plus, la Banque n'est qu'une parmi les nombreuses institutions (y compris les ONG et les organisations régionales africaines telles que la CEA, la SADC et le MEFMI) qui mènent activement leurs propres stratégies en vue d'aider les pays africains à développer leur secteur financier. La mise en œuvre de la stratégie de la Banque se fera en collaboration avec ces institutions et organisations. La banque veillera également à éviter des chevauchements ou des conflits importants entre ses initiatives et celles d'autres organisations régionales et internationales concernant le renforcement des secteurs financiers en Afrique. Qui plus est,

compte tenu de ses ressources limitées, la Banque ne peut pas jouer seule un rôle de chef de file dans ce domaine et doit conclure des partenariats stratégiques, en particulier avec le FMI et la Banque mondiale qui ont pour mandat d'assumer ce rôle et disposent des ressources et des capacités techniques requises. Toutefois, grâce aux relations spéciales de partenariat que la Banque entretient avec les institutions de Bretton Woods, elle peut partager des préoccupations particulières et collaborer avec elles pour affiner les approches en vue de développer le secteur financier. Les DSRP constituent par exemple un mécanisme utile pour poursuivre une telle collaboration avec les institutions de Bretton Woods. La Banque pourrait toutefois, comme indiqué plus loin, jouer un rôle de premier plan dans la mise en place, au niveau sous-régional et régional, d'un mécanisme permettant de contribuer au suivi, mené en collaboration, des réformes dans le secteur financier.

4.2.2 L'importance du *principe de l'avantage comparatif* tient au fait que, même si l'expérience et les interventions de la Banque dans le secteur financier sont jusqu'à présent limitées par rapport à celles des institutions de Bretton Woods, elle devrait pouvoir déterminer les créneaux spécifiques où elle est en mesure de développer ou renforcer un avantage comparatif sur d'autres institutions de par les relations spéciales qu'elle entretient avec les pays africains, et dans les domaines où elle a acquis des connaissances, une expérience et un savoir-faire uniques. La Banque devrait également pouvoir tirer parti de l'avantage qu'elle a d'être une institution africaine, qui a une connaissance privilégiée des aspirations et des préoccupations des responsables africains, et plus particulièrement dans le contexte du NEPAD. Elle pourrait aussi, à ce titre, se positionner de manière à entretenir un dialogue permanent avec les pays africains, même sur des questions nationales et régionales difficiles et sensibles. Elle pourrait, en outre, mettre à profit sa connaissance de la situation socioéconomique et des paramètres politiques des pays africains pour promouvoir la définition de stratégies pertinentes et acceptables et leur appropriation par les autorités nationales. Par ailleurs, elle est à même d'évaluer et d'analyser les traditions sociojuridiques et les pratiques coutumières africaines qui peuvent avoir des incidences sur la mise au point de l'infrastructure financière juridique/judiciaire officielle. Cela dit, comme indiqué plus haut, la Banque est un nouvel acteur dans le secteur financier et il lui faudra du temps pour jouer effectivement un rôle de premier plan correspondant à son avantage comparatif. La Banque interprétera cette notion d'avantage comparatif de manière dynamique, en se disant que les secteurs où elle jouit d'un avantage comparatif évolueront au fur et à mesure que l'institution développera ses capacités techniques et financières et que des opportunités s'ouvriront dans des centres d'intérêt particuliers de sa Vision, comme la gouvernance (y compris les normes financières et les réformes judiciaires), la microfinance, le développement des marchés financiers et l'intégration financière régionale. Le *principe de valeur ajoutée* laisse entendre que la Banque devrait évaluer l'impact spécifique de ses opérations, ainsi que leur viabilité à long terme, et s'assurer du meilleur rapport qualité/prix. En outre, en sa qualité d'institution opérant dans plusieurs secteurs et accordant la primauté à la réduction de la pauvreté, la Banque doit adopter une perspective assez large du développement et aider à l'application des politiques du secteur financier dans un contexte plus vaste de réduction de la pauvreté. Elle pourra donc intervenir dans les secteurs qu'elle juge nécessaires à la lumière de sa Vision, mais où d'autres institutions peuvent ne pas être présentes ou suffisamment actives. Par exemple, la Banque a acquis une certaine expérience et renforce son savoir-faire dans des domaines comme l'intégration régionale, la valorisation des ressources humaines, la renforcement des capacités, du développement du secteur privé, de la gouvernance et de la transparence, les questions de genre et la microfinance, autant de secteurs où son action pourrait avoir une *valeur ajoutée*.

4.3 Le rôle et la stratégie du Groupe de la Banque

4.3.1 La Banque considère le développement du secteur financier comme un élément essentiel de sa stratégie qui s'articule autour du double objectif de promotion du développement économique et de réduction de la pauvreté sur le continent. À cet égard, comme expliqué au chapitre 2, les réformes à mettre encore en œuvre dans le secteur financier en Afrique, sur lesquelles devrait se fonder la stratégie du Groupe de la Banque, sont censées combler trois lacunes : celle qui a trait à l'intermédiation financière, mise en lumière par la fragilité du système financier ; celle qui concerne le développement, illustrée par le manque de financements à long terme pour l'investissement ; et celle qui porte sur la réduction de la pauvreté, dénotée par la demande insatisfaite de services financiers émanant des micro, petites et moyennes entreprises, des pauvres économiquement actifs et des personnes défavorisées, notamment les femmes. Aussi, pour favoriser le développement du secteur financier dans les pays membres, la Banque privilégiera-t-elle trois grands domaines d'intervention :

- favoriser la mise en place de systèmes financiers sains et solides ;
- accroître les circuits financiers et orienter davantage le système financier vers le développement ; et
- contribuer à améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux moyens de financement.

4.3.2 Comme déjà indiqué, cette assistance se placera dans le cadre de la Vision, qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté et accorde une attention particulière notamment à l'agriculture, à la promotion du secteur privé (en particulier les MPME), à la gouvernance (y compris les cadres juridique, réglementaire et prudentiel), aux questions de genre et à l'intégration (financière) régionale. Cela étant, les ressources humaines et financières de l'institution sont limitées et doivent être réparties sur un éventail de secteurs et d'activités afin qu'elle puisse remplir sa mission globale. Elle doit donc choisir ses domaines prioritaires d'intervention dans le secteur financier en tenant compte des trois principes déjà énoncés (la collaboration, en particulier avec les institutions de Bretton Woods, les organisations régionales africaines et d'autres agences des bailleurs de fonds ; l'avantage comparatif ; et la valeur ajoutée).

A. Favoriser la mise en place de systèmes financiers sains et solides

4.3.3 La mise en place d'un système financier sain et solide est vitale pour le développement global du secteur financier. Non seulement elle amène le secteur privé à être confiant pour épargner et investir dans le pays, mais elle renforce également l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en œuvre les politiques macroéconomiques et autres qui touchent le secteur financier. En outre, elle accroît les services financiers disponibles sur le marché et réduit le risque de crises financières coûteuses, avec leurs conséquences sur le développement et la réduction de la pauvreté. Pour qu'un secteur financier soit solide, un certain nombre d'éléments essentiels doivent être réunis. Premièrement, la stabilité macroéconomique et des politiques cohérentes s'imposent pour instaurer un cadre propice à l'investissement et faciliter la gestion macroéconomique. Un endettement soutenable et une gestion rationnelle de la dette constituent également des caractéristiques de la stabilité macroéconomique et des préalables d'un système financier solide. Deuxièmement, la solidité du système financier passe par l'amélioration de la gouvernance financière, y compris la mise en place de cadres juridique et réglementaire appropriés, et par l'absence de distorsions induites par les pressions politiques, les crimes financiers et le manque de transparence dans la gestion

financière. Les récentes initiatives prises à cet égard sont consolidées par l'adoption et la mise en œuvre des normes bancaires et financières ainsi que de politiques de lutte contre le blanchiment des capitaux. Troisièmement, un système financier solide requiert l'instauration d'un environnement concurrentiel, favorable à la création d'institutions et d'instruments répondant au large éventail des besoins des participants du marché. Néanmoins, la libéralisation véhicule un risque de vulnérabilité accrue à la crise financière. Aussi, en quatrième lieu, faut-il améliorer la viabilité financière, ce qui comporte plusieurs dimensions, notamment le renforcement de la gouvernance interne et de la capacité des institutions financières, la rationalisation de l'agrément des banques, le renforcement de la législation bancaire et la mise en place d'un système de contrôle efficace.

4.3.4 D'une manière générale, la Banque est consciente de l'importance que revêt la mise en place d'un système financier sain et solide pour l'essor du secteur financier. Cet aspect est couvert de manière satisfaisante par les institutions de Bretton Woods, en particulier la politique financière, l'appui à la saine gestion macroéconomique ainsi que l'incitation à la prévention et à la gestion des risques. En sa qualité d'institution régionale de développement, la Banque aura surtout un rôle d'appui et de complément. Par conséquent, l'aide du Groupe de la Banque à cet égard portera sur quelques domaines précis (développement des capacités de gestion des politiques, infrastructure et gouvernance financières, capacité institutionnelle) et sera fournie de manière ciblée, ainsi qu'il est expliqué ci-après.

Développer les capacités institutionnelles de gestion macroéconomique

4.3.5 Comme exposé au chapitre 2, plusieurs pays africains ont réussi, avec le concours des institutions de Bretton Woods, à améliorer leur stabilité macroéconomique et à réduire la répression financière. Cela a permis, en quelque sorte, de remédier aux problèmes auxquels la plupart des pays africains étaient confrontés dans les années quatre-vingt, posés par le déficit insoutenable des finances publiques, les entreprises étatiques tournant à perte, l'inflation élevée ainsi que des systèmes de change et d'échanges inadéquats. Par ailleurs, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les réformes financières portent davantage sur l'enchaînement des réformes financières et leur synchronisation avec les mesures de stabilisation macroéconomique et de réforme du secteur réel. Cependant, l'une des insuffisances majeures des réformes menées en Afrique, que le Groupe de la Banque peut contribuer à corriger, est le peu d'attention accordé aux capacités humaines dans les différentes institutions (le ministère des Finances et la banque centrale par exemple) et la faiblesse des mécanismes institutionnels (manque de coordination entre les actions des différents acteurs). En participant au processus d'élaboration des DSRP, la Banque apportera son concours technique aux pays et les encouragera à combler ces lacunes. Elle accordera aux pays ayant vécu de graves conflits internes une assistance technique pour la réhabilitation et la reconstruction des institutions détruites et le rétablissement de la stabilité économique.

Favoriser l'amélioration de la gouvernance et de la réglementation financières

4.3.6 Les pays africains doivent également assurer aux marchés financiers un cadre d'information transparent, garantissant aux investisseurs et autres parties intéressées que la consolidation du secteur financier progresse. Il leur faudra pour cela améliorer la communication de l'information financière et l'observation des normes et directives relatives à la bonne gouvernance et à la transparence des politiques budgétaires et monétaires. Ils devront en outre accorder la priorité aux cadres juridiques et réglementaires, qui sont à

présent jugés tout aussi importants pour renforcer la solidité du système financier²⁶. Le cadre global comporte trois dimensions : une structure juridique et réglementaire pour le contrôle du système financier ; une législation régissant les droits de créance et l'insolvabilité ; et un système d'administration de la justice impartial et rapide. Les réformes institutionnelles sont requises pour adapter aux normes internationales les mécanismes de réglementation et de contrôle financiers en Afrique²⁷.

4.3.7 Le Groupe de la Banque peut tirer parti du rôle de chef de file pour les normes bancaires et financières, qui lui revient dans le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), pour promouvoir une meilleure gouvernance financière dans les pays africains. Il dispose d'un avantage comparatif tenant au dialogue qu'il peut engager en permanence et avec détermination avec les pouvoirs publics²⁸. En sa qualité d'institution régionale, la Banque peut placer ces normes dans un contexte et une perspective plus vastes et collaborer avec les institutions de Bretton Woods et d'autres organes chargés de définir les normes afin de s'assurer que leur application est bien adaptée à la situation des pays africains. Le rôle de la Banque dans le NEPAD consistera donc principalement, comme il fallait s'y attendre, à prodiguer des conseils. À cet égard, elle a proposé un cadre de mise en œuvre des normes promues par le NEPAD et aidé à définir pour le Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP) des indicateurs d'appréciation qui permettront au NEPAD d'évaluer et d'encourager les progrès dans chaque pays. Si la coordination de l'évaluation sur le terrain sera assurée par le Secrétariat du NEPAD, les institutions chefs de file et d'autres instances régionales compétentes (comme l'Association des banques centrales africaines) devraient accompagner le processus par leurs conseils et leur assistance technique. En outre, la Banque apportera son concours en fournissant des documents d'information²⁹. Au-delà des évaluations, toutefois, la Banque aidera à l'application des plans d'action destinés à remédier aux insuffisances constatées. Le coût et le personnel requis pour élaborer les législations et mettre en place les structures juridiques, les mécanismes de responsabilité et les régimes réglementaires nécessaires devraient constituer un important facteur dans la mise en œuvre de ces plans d'action. Ces coûts peuvent se révéler considérables et le personnel doit avoir une expérience suffisante des subtilités de la législation et de la réglementation financières, ce qui dépasse nettement les moyens de nombre de pays africains. C'est pourquoi le Groupe de la Banque collaborera également avec les institutions de Bretton Woods au renforcement des capacités des institutions concernées en leur assurant la formation et en les aidant à mobiliser les ressources financières. La Banque tiendra également compte des préoccupations concernant la mise en œuvre des normes lors de la définition des stratégies par pays et de la conception des projets/programmes intéressant le secteur financier.

²⁶ La bonne gouvernance financière constitue également un préalable si les efforts déployés en vue de lutter contre le blanchiment des capitaux et de promouvoir la bonne gouvernance institutionnelle doivent être couronnés de succès (se reporter aux sections suivantes).

²⁷ Diverses instances publiques et privées internationales sont occupées à définir des normes financières internationales dans leur domaine de spécialité. Il s'agit du Comité international de normalisation de la comptabilité, de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, du Réseau international de la gouvernance des entreprises, de l'Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières, du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, de la Fédération internationale des comptables, de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

²⁸ Lors de leur réunion de juin 2001 à Rome, les ministres du G8 ont appelé les institutions de Bretton Woods et les banques régionales de développement à promouvoir la mise en œuvre des normes et codes, notamment de lutte contre le blanchiment des capitaux.

²⁹ La Banque a participé une fois au PESF, en collaboration avec les institutions de Bretton Woods. Toutefois, sauf dans ce type de cas ponctuels où l'expertise de la Banque est requise pour combler un déficit particulier, sa participation aux PESF et à d'autres évaluations ne devrait pas être systématique.

Renforcer les capacités de lutte contre le problème de blanchiment des capitaux

4.3.8 Le blanchiment des capitaux et le financement des activités terroristes affectent la solidité du système financier de différentes manières. En particulier, ils détournent les ressources financières qui auraient dû être consacrées aux activités de développement et peuvent induire dans les flux financiers de fortes variations, risquant d'affecter la stabilité du système financier. Aussi le NEPAD a-t-il jugé utile d'accorder une attention particulière au blanchiment d'argent dans les pays africains et le Comité des chefs d'État chargé de la mise en œuvre du NEPAD a demandé à la Banque de jouer le rôle de chef de file à ce sujet également³⁰. À l'instar de la promotion des normes bancaires et financières, la définition de mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent demandera la formation et la mobilisation des ressources pour établir les structures juridiques, les mécanismes de responsabilité et les régimes réglementaires. Une fois de plus, la Banque prodiguera des conseils et fournira des informations propres à faciliter les évaluations dans le cadre du NEPAD, mais elle veillera surtout à collaborer avec les institutions de Bretton Woods pour apporter l'assistance technique et mobiliser les ressources nécessaires à la définition et à la mise en œuvre des plans d'action, notamment en développant les compétences et en créant les institutions nécessaires. L'intérêt porté à la lutte contre le blanchiment des capitaux se reflétera également dans la formulation des stratégies par pays et la conception des programmes du secteur financier dans les PMR.

Renforcer la gouvernance interne et la capacité des banques

4.3.9 En règle générale, les banques centrales, les banques commerciales, les banques de développement de même que, dans certains pays, les marchés boursiers et les compagnies d'assurance figurent au nombre des principales institutions qui doivent recevoir l'attention dans les pays africains si on veut améliorer la solidité du système financier. Certes la Banque mondiale et le Fonds monétaire aident à combler les insuffisances de ces institutions, mais il n'a pas été possible d'accorder aux banques (notamment les banques de développement) l'attention qu'elles méritent³¹. Or, ces institutions sont au cœur des systèmes financiers en Afrique et leur faiblesse persistante dans certains domaines fait courir de gros risques à la stabilité de ces systèmes. En particulier, plusieurs institutions présentent des faiblesses liées à leur gouvernance interne, qui trahissent entre autres le manque d'information appropriée et la mauvaise circulation de l'information au sein des institutions, le déficit de compétences de gestion et l'absence d'incitations pour les dirigeants et les employés³². En outre, les mécanismes de contrôle dans nombre de pays souffrent d'insuffisances, notamment en matière de suivi hors site, qui ne permettent pas l'adoption des normes internationales sur la gouvernance des entreprises³³. Pour certaines banques de développement, le problème est

³⁰ Le G8 a également demandé aux banques multilatérales de développement (dont la BAD) d'aider leurs pays clients à mettre en œuvre les initiatives de lutte contre le blanchiment d'argent.

³¹ Les institutions de Bretton Woods aident les banques centrales à améliorer leur gouvernance interne, mais il n'existe pas de source systématique d'aide pour les banques commerciales et les IFD.

³² La gouvernance interne des entreprises suppose la responsabilité des entreprises et de leurs dirigeants. En particulier, elle requiert des relations transparentes entre la direction et les actionnaires. Elle exige des entreprises de prêter attention à l'éthique des affaires, notamment le respect des droits humains et de l'environnement, tout en poursuivant leurs objectifs économiques.

³³ L'Accord de Bâle sur les fonds propres considère le processus de revue du contrôle comme un complément essentiel aux exigences minimales en matière de fonds propres. Selon l'accord, les autorités de contrôle devraient s'assurer que chaque banque dispose de processus internes fiables permettant d'apprécier l'adéquation de ses fonds propres, sur la base d'une évaluation approfondie de ses risques. L'accord souligne l'intérêt pour la direction de la Banque de mettre au point un processus interne d'évaluation des fonds propres et de définition des objectifs prioritaires en matière de fonds propres.

exacerbé par l'ingérence des pouvoirs publics dans leur gestion et leurs opérations ainsi que par le fait qu'elles ne sont pas systématiquement soumises à la réglementation. Ainsi, dans le cadre de sa stratégie de développement du secteur financier, la Banque aidera les autorités publiques à intégrer le renforcement des capacités et les technologies de l'information à l'amélioration de la gouvernance interne des institutions financières et au développement de la capacité de contrôle. Elle mettra un accent particulier sur cet aspect et fournira des structures de formation au niveau national et sous-régional. Par ailleurs, elle encouragera la rationalisation de la participation des pouvoirs publics à la gestion et aux opérations des banques de développement et, le cas échéant, soutiendra leur restructuration ou privatisation, à condition que cette privatisation s'accompagne de mesures appropriées, comme la promotion de la concurrence et l'amélioration du cadre juridique et réglementaire, afin d'éviter tout effet négatif³⁴.

B. Accroître les circuits financiers et orienter davantage le système financier vers le développement

4.3.10 Pour réaliser des taux de croissance élevés et réduire la pauvreté, il faut mobiliser et affecter plus efficacement davantage de ressources financières à long et moyen terme. La promotion des financements à long terme exige de mener des actions sur plusieurs fronts, notamment : renforcer la confiance des épargnants et leur offrir plus de choix ; accroître la capacité des intermédiaires financiers, bancaires comme non bancaires ; mobiliser et affecter des ressources à long terme ; promouvoir les marchés financiers, en particulier dans le cadre de l'intégration régionale, et réformer les systèmes d'épargne contractuelle (compagnies d'assurance, caisses de retraite et fonds de sécurité sociale) pour que les ressources à long terme mobilisées servent à soutenir l'investissement. La confiance des épargnants va généralement de pair avec l'élargissement de la gamme d'instruments et la diminution des risques, conséquence du développement du secteur financier et de l'affermissement de sa solidité. Pour ce qui est de la réforme de l'épargne contractuelle, quoique pouvant se révéler utile dans plusieurs pays africains, elle exigera beaucoup de temps et de ressources, sans parler des compétences très spécialisées que d'autres partenaires aident déjà à fournir³⁵. La Banque se concentrera donc sur l'accroissement de la capacité des institutions financières à mobiliser et affecter les ressources sur le moyen et long terme, le renforcement des IFD et le soutien au développement des marchés financiers régionaux.

³⁴ Si une certaine forme d'intervention de l'État peut se justifier, en particulier du fait des externalités et des asymétries d'information, cette intervention devrait être limitée, transparente, étroitement suivie et évaluée pour éviter qu'elle ne compromette la bonne gouvernance interne ou ne soit à l'origine de distorsions excessives.

³⁵ La réforme de l'épargne contractuelle pourra demander de s'attaquer simultanément au cadre de politique générale et réglementaire, au financement, à la révision des directives prudentielles et des ratios prescrits en matière d'actifs ainsi qu'à l'amélioration de leur gestion.

Renforcer la capacité des intermédiaires financiers à mobiliser et affecter les ressources à long et moyen terme

4.3.11 La Banque se donne pour objectif d'accroître le rôle que jouent les instruments et les institutions financiers non bancaires, notamment le crédit-bail, la location-vente, les sociétés de garantie du crédit et de gestion des actifs de même que les marchés obligataires, dans le financement du secteur privé. Toutefois, par rapport aux financements à court terme, les ressources à long et moyen terme présentent des problèmes particuliers sur le continent, qui tiennent à un certain nombre de raisons. Les financements à long et moyen terme sont sujets à des risques de remboursement plus élevés, reflétant des échéances plus longues ainsi que la vulnérabilité aux fluctuations et aux chocs économiques dans la mesure où ils se prêtent moins à la diversification du risque. En outre, le crédit à long et moyen terme rapporte moins en raison des coûts administratifs plus élevés de l'analyse, du suivi et de l'évaluation des dossiers, d'autant plus que le marché fixe les taux d'intérêt de manière plus rigide que pour le crédit à court terme. Par ailleurs, les financements à long et moyen terme requièrent une organisation et une culture particulières, compte tenu de l'impératif d'entretenir des relations suivies avec les clients. L'analyse de faisabilité et le recouvrement des prêts exigent des structures administratives lourdes.

4.3.12 L'amélioration de la capacité d'intervention des intermédiaires financiers en matière de financements à long et moyen terme passe donc par le renforcement des structures financières afin d'atténuer le risque, notamment les mécanismes de refinancement des crédits, de garantie, d'assurance contre le risque politique, de notation pour faciliter le tri des emprunteurs et d'assurance des dépôts pour encourager l'épargne à long et moyen terme. Cela demandera l'effort collectif des pouvoirs publics, des intermédiaires financiers eux-mêmes et des bailleurs de fonds (dont les banques multilatérales de développement). À cet égard, par le dialogue avec les pouvoirs publics, la Banque les encouragera à établir ces mécanismes ou à faciliter leur mise en place par le secteur privé. Elle participera à la diffusion des meilleures pratiques et des innovations à la faveur d'ateliers et de conférences. En collaboration avec d'autres donateurs, elle contribuera au renforcement des capacités en fournissant des financements et un appui institutionnel. En outre, la Banque accordera des garanties aux institutions viables pour les aider à mobiliser des financements à long terme sur les marchés financiers internationaux.

Renforcer les institutions de financement du développement

4.3.13 Les institutions de financement du développement (IFD) sont des institutions financières spéciales qui fournissent à leurs clients non seulement des financements à long et moyen terme, mais également des services consultatifs. Elles ont, de ce fait, tendance à fonctionner différemment des banques. Contrairement aux banques, qui collectent des dépôts et créent ainsi de l'argent, la plupart des IFD empruntent généralement leurs ressources, ce qui les rend tributaires des pouvoirs publics et de sources de financement extérieures et atténue les exigences d'efficacité opérationnelle. Les IFD tendent également à privilégier le financement de projets, liant le recouvrement des prêts à la viabilité des projets, alors que les banques accordent leurs prêts en fonction de la capacité de remboursement des emprunteurs. D'une manière générale, les IFD fixent leurs propres règles en matière de comptabilité et de financement. À l'inverse des banques, les IFD n'ont généralement pas accès aux possibilités de refinancement. Bien que les IFD aient adopté des pratiques analogues à celles des banques, les IFD publiques restent confrontées à d'autres problèmes. Une étude consacrée par la Banque aux IFD dans les pays africains a révélé que la plupart des IFD publiques n'ont pas connu de succès pour diverses raisons, notamment les immixtions politiques dans leur gestion

et leurs opérations, la difficulté à faire face aux chocs extérieurs et à la libéralisation ainsi que l'absence de cadre approprié pour leur réglementation. Bon nombre d'entre elles ont été liquidées. D'autres ont été restructurées et transformées en institutions commerciales autonomes³⁶. Toutefois, certaines de ces IFD méritent d'être soutenues pour fournir des financements à long et moyen terme, notamment aux PME et aux économies en transition.

4.3.14 Il ressort de l'étude de la Banque que le soutien aux IFD devrait être subordonné à l'existence des conditions de leur succès, comme l'intérêt porté par les pouvoirs publics à la bonne gestion et à la transparence, des normes de fonctionnement judicieuses, notamment pour la comptabilité et le provisionnement des risques, une bonne négociation avec les clients et un contrôle satisfaisant. La Banque incitera donc les organes compétents, telles l'Association des banques centrales africaines et l'Association des institutions africaines de financement du développement, à œuvrer pour l'instauration de mécanismes adéquats de comptabilité et de contrôle des banques de développement. Grâce à ses lignes de crédit et à son assistance technique, la Banque continuera de s'employer à redynamiser les IFD et de les encourager à mobiliser localement les ressources par diverses offres telles que les facilités de dépôts, les certificats de dépôts négociables et les billets à taux flottant. Dans ce cadre, la Banque fera la distinction entre trois catégories d'IFD : celles qui sont insolvable ; celles qui sont solvables, mais doivent développer leur capacité pour rester viables et fonctionner efficacement ; et celles qui affichent déjà des normes opérationnelles satisfaisantes et fonctionnent correctement dans un environnement macroéconomique favorable. Il n'existe généralement pas de raccourci pour redresser une banque insolvable. C'est un processus de longue haleine, ardu et politiquement controversé³⁷. La Banque portera par conséquent son attention aux besoins des deux dernières catégories. À la deuxième catégorie d'IFD, elle offrira une assistance technique pour les aider à améliorer leur performance et leur viabilité. Quant à celles de la troisième catégorie, elles auront accès aux LDC et, le cas échéant, à l'assistance technique au même titre que les banques performantes³⁸. Par le passé, la Banque a pris des participations dans certaines IFD. Cette forme de concours sera très limitée et, dans ce cas, des voies de sortie seront prévues dans les accords.

Soutenir l'intégration financière sous-régionale

4.3.15 La taille relativement réduite de la majorité des pays africains empêche le développement de systèmes financiers nationaux complexes et diversifiés, ce qui limite la capacité des systèmes à mobiliser l'épargne intérieure et extérieure pour le développement. De même, la rareté des ressources humaines locales limite la capacité des autorités à appliquer les règles de gestion prudente et d'autres réglementations qui garantissent la fiabilité du système financier. Pour surmonter ces difficultés, les pays voisins au sein des sous-régions devraient étudier la possibilité d'harmoniser les lois sur le secteur bancaire, le droit de propriété et les critères de gestion prudente, de mettre en place des mécanismes de contrôle sous-régionaux, de permettre le fonctionnement bancaire transfrontalier, de développer des marchés monétaires et financiers au niveau sous-régional et d'harmoniser, à terme, leur politique monétaire. L'expérience africaine laisse également penser que certaines conditions préalables essentielles doivent être réunies pour que les marchés boursiers

³⁶ BAD, *Étude sur le renforcement des institutions de financement du développement*, décembre 2001.

³⁷ La solution pour les banques insolvable peut consister soit à les liquider, soit à les recapitaliser et à les restructurer. Outre le renforcement institutionnel et le renforcement des capacités en matière de gestion du risque, une autre possibilité serait d'y injecter de nouveaux capitaux, de les restructurer financièrement, et d'isoler et trouver une solution aux mauvais actifs.

³⁸ Des précisions sur les directives concernant le financement des IFD figureront dans les nouveaux principes directeurs du Groupe de la Banque pour les LDC.

deviennent des intermédiaires dynamiques et efficaces dans la mobilisation et l'offre de financements à long terme et transfrontaliers. Il s'agit notamment de la stabilité macroéconomique, d'un système bancaire sain et opérationnel, de lois appropriées en matière de sécurité, de la réglementation, des exigences en matière de gouvernance institutionnelle, des pratiques commerciales, des marchés monétaires et obligataires opérationnels, de cadres réglementaires et institutionnels (fonds de pension, compagnies d'assurance, etc.) pouvant concourir au fonctionnement du marché des valeurs mobilières, assurer la demande pour les nouvelles émissions et la liquidité des marchés secondaires. Dans son dialogue avec les PMR, la Banque mettra l'accent sur le fait que les autorités, notamment celles des petits pays, devraient envisager avec prudence le développement des marchés financiers et s'assurer que ces conditions sont réunies parallèlement à la mise en place des marchés boursiers.

4.3.16 La Banque encouragera la poursuite de la coopération et de l'intégration sous-régionales. Sa démarche s'inscrira dans le cadre général de sa politique en matière de coopération économique et d'intégration régionale³⁹ et s'articulera notamment autour des axes suivants : la promotion d'un régionalisme ouvert, la participation du secteur privé, l'intégration progressive selon une démarche ascendante et une approche à géométrie variable, la rationalisation des activités d'intégration régionale, la promotion de la collaboration avec les autres institutions et la stimulation de la coopération régionale sur des thèmes transversaux. Dans le domaine de l'intégration financière, la Banque agira sur deux fronts. Le premier porte sur la promotion de lois bancaires similaires, de pratiques analogues en matière de comptabilité et de gestion prudente, les structures conjointes de formation du personnel et le partage d'expériences et de personnel dans le domaine du contrôle. À cet égard, elle coopérera avec les institutions chargées du renforcement des capacités au niveau sous-régional - par exemple le MEFMI en Afrique de l'Est et en Afrique australe - qui offrent des programmes de formation appropriés aux responsables des questions financières de la sous-région. Elle appuiera les réseaux d'associations financières par la formation et la création de sites Web. Le second concerne l'appui à la mise en place de systèmes financiers sous-régionaux intégrés, y compris l'harmonisation des paiements locaux et transfrontaliers, les mécanismes de compensation et de règlement ainsi que la réglementation et le contrôle bancaire sur tout le continent.

**Encadré 4.1 Le rôle de la Banque dans le développement du secteur financier –
les nouveaux centres d'intérêt**

La performance des pays africains au cours des cinq dernières années en matière de réformes économiques ainsi que leur souci (tel qu'exprimé par le NEPAD) à renforcer la solidité et l'intégration du secteur financier a mis en lumière certains domaines auxquels la Banque devra accorder plus d'attention que par le passé. Il s'agit du développement des marchés financiers, des normes financières, de l'intégration financière et des opérations de microfinance.

Promouvoir les normes financières et la lutte contre le blanchiment des capitaux

La Banque favorisera la mise en œuvre des normes financières, plus particulièrement dans le cadre du NEPAD, afin de promouvoir la transparence dans la conduite des affaires et la gestion institutionnelle, de manière à affermir la solidité et la stabilité des marchés financiers et renforcer l'intégration financière régionale et mondiale. Elle soutiendra les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux, afin de mettre en échec le crime financier, qui a pour effet de détourner les ressources destinées au développement. Les normes internationales n'ont vu le jour que récemment. Elles sont peu connues et certaines ne sont pas encore généralement reconnues. La Banque encouragera l'utilisation des normes internationales en les faisant mieux connaître et en expliquant leur utilité. En outre, la Banque mobilisera des ressources pour fournir l'assistance technique requise aux PMR et améliorer leur capacité à mettre en œuvre les normes et les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, prodiguera des conseils pour la conduite des évaluations, soutiendra les réformes

³⁹ *Politique en matière de coopération économique et d'intégration régionale*, document ADB/BD/WP/2000/13 du 3 février 2000.

institutionnelles nécessaires pour améliorer l'efficacité du secteur financier. La Banque collaborera et échangera des informations avec les autres donateurs et les organisations régionales apportant leur appui aux PMR dans ces domaines.

Intégration financière

La stratégie de la Banque visant à raffermir la stabilité macroéconomique, à renforcer le cadre juridique, réglementaire et prudentiel, à libéraliser les marchés financiers et à encourager l'adoption des normes financières contribuera au renforcement des marchés financiers intérieurs et favorisera l'intégration financière des pays africains. La Banque pourra contribuer au développement des marchés obligataires dans les pays africains en élargissant sa participation, qui est actuellement limitée. Dans le même temps, elle mettra à profit ses services consultatifs pour amener les pays à instaurer un cadre réglementaire et fiscal porteur. Avec le développement du marché obligataire, la Banque pourrait également fournir aux pays membres une assistance technique pour l'amélioration de la gestion de leur dette publique. Par ailleurs, elle établira une collaboration directe avec les instances régionales et sous-régionales d'intégration afin de soutenir le développement de systèmes financiers intégrés. Elle appuiera également les réseaux d'associations financières par la formation et accordera une assistance financière pour le développement et la mise en œuvre des initiatives de coopération.

Opérations de microfinance

La microfinance sera encore renforcée et intégrée à toutes les opérations de la Banque afin de faciliter l'accès aux financements pour les pauvres et les petites entreprises engagés dans la production à petite échelle, le petit commerce et les activités de service. À cet égard, la Banque envisagera des voies novatrices permettant de fournir à des taux d'intérêt non subventionnés des crédits et d'autres facilités de financement aux personnes, groupes et entreprises s'occupant d'activités de production. Elle aidera les pays à améliorer leurs politiques sectorielles et leur cadre réglementaire en vue de favoriser la rentabilité des institutions de microfinance, à renforcer leurs capacités institutionnelles, notamment par la formation à la comptabilité, à l'évaluation des projets et aux procédures de gestion des risques), et à encourager l'interaction entre ces institutions et le système financier structuré. Son action sera centrée sur les institutions accordant des prêts aux activités de production et jugées viables à long terme. Si ces institutions bénéficient d'un financement, elle subordonnera l'opération à la discipline commerciale. L'Unité centrale de microfinance (OCMU, ex-AMINA) peut se révéler efficace pour promouvoir la stratégie de réduction de la pauvreté et l'intermédiation financière. OCMU a été réorganisée et transformée en unité autonome. Les récents changements apportés à l'organisation de la Banque lui permettront de collaborer avec un pays au développement de son système de microfinance, y compris par la sensibilisation, le dialogue, la formation, les études économiques et sectorielles, la conception de programmes et l'appui aux programmes (grâce aux instruments de prêt et hors prêts).

C. Promouvoir l'orientation du système financier vers la réduction de la pauvreté

4.3.17 L'Afrique compte un nombre très élevé de micro, petites et moyennes entreprises (MPME), ainsi que de commerçants et de producteurs travaillant à leur propre compte. Pour l'essentiel, ces entreprises et entrepreneurs dont la majorité se trouve en milieu rural et dans le secteur informel, n'ont qu'un accès limité, le cas échéant, aux services financiers du secteur financier formel et comptent principalement sur les prêteurs d'argent et les tontines (associations rotatives d'épargne et de crédit – ROSCAs) pour faire face à leurs besoins de crédit. Les PME semblent être à cheval entre deux groupes : elles sont perçues comme étant trop petites pour avoir accès aux prêts des banques commerciales et trop grandes pour prétendre aux prêts que les organisations et institutions financières accordent aux secteurs informel et semi-informel. Habituellement, les banques commerciales africaines s'inscrivent dans une perspective à court terme et s'abstiennent souvent de s'engager dans des opérations de prêt à long terme. Cette pratique a été accentuée par l'aversion des banques pour le risque, ce qui les pousse à faire des placements dans les titres publics qui sont plus sûrs. Pourtant, l'expérience montre que lorsque les entrepreneurs et les producteurs à faible revenu ont accès à des mécanismes financiers souples, ils peuvent assurer le service de leur dette aux taux du marché, rembourser leurs prêts et utiliser les gains pour améliorer leurs revenus et avoirs⁴⁰. Étendre l'accès aux services financiers à ces acteurs leur permettra d'améliorer leurs avoirs, leur niveau de vie et leur participation aux activités civiles. Au sein du secteur des MPME,

⁴⁰ Women's World Banking: *The Missing links: Financial Systems that Work for the Majority*, avril 1995.

les microentreprises féminines ont tendance à être nettement désavantagées en ce qui concerne l'accès au crédit et aux autres services financiers. Les femmes représentent toujours une faible proportion des emprunteurs des institutions financières, reflet des coûts de transaction plus élevés sur les marchés financiers selon que l'on est homme ou femme, et l'impact des politiques de réforme du secteur financier est probablement tout aussi différencié. La Banque appuiera la mise en œuvre de politiques visant à remédier à ces partis pris sexistes.

Améliorer l'accès des femmes et des MPME au système financier formel

4.3.18 La stratégie visant à étendre le système financier formel aux femmes et aux MPME devrait cibler à la fois le système financier proprement dit (les banques commerciales en particulier), les MPME et les institutions de microfinancement. Elle devrait associer pouvoirs publics, bailleurs de fonds extérieurs, banques, institutions de microfinance et MPME elles-mêmes (encadré 4.2). La Banque s'attellera avec souplesse, de concert avec les PMR, à définir et mettre en application une stratégie appropriée, en donnant notamment des conseils pour l'instauration d'un cadre de politique générale et réglementaire adéquat, en renforçant les capacités des institutions et en fournissant l'appui technique utile en vue de l'adoption d'approches et d'instruments novateurs, dans l'optique suivante :

- Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures visant à promouvoir les institutions, les instruments, les relations et les modes de financement qui assurent des services financiers souples aux MPME et favoriser une concurrence accrue au sein du système financier formel en soutenant activement la création de différents types d'intermédiaires financiers non bancaires dans les MPME et le monde rural, de manière à accroître les facilités à la disposition de ces MPME. La création d'agences indépendantes d'évaluation du crédit, spécialisées dans les PME, et d'agences d'assurance-crédit pourrait inciter les institutions financières à octroyer le crédit aux MPME et à d'autres entrepreneurs à faible revenu. La Banque aidera donc les autorités à revoir la législation en vigueur pour lever tout obstacle et procéder aux retouches juridiques et réglementaires nécessaires pour instaurer un cadre réglementaire et incitatif propice aux institutions de microfinance, faciliter la fourniture des services bancaires et encourager l'émergence et l'essor d'une gamme d'institutions financières privées dans le secteur de la microfinance.
- Par ses opérations de microfinance, la Banque apportera avec d'autres bailleurs de fonds son appui aux institutions financières de détail grâce à la formation de leur personnel et à la diffusion des meilleures pratiques, leur permettant ainsi d'adopter des méthodes commerciales judicieuses pour la gestion des coûts et des risques et d'élaborer des propositions se prêtant au financement bancaire.
- Certaines expériences récentes, notamment en Amérique latine, montrent que lorsqu'il existe un cadre réglementaire et les incitations qu'il faut, y compris la concurrence, les banques commerciales sont disposées à intervenir dans le financement des PME en recherchant activement des marchés dans le secteur des MPME, en établissant des liens avec les institutions de microfinance et en apportant les changements requis à leur gestion et à leur structure organisationnelle. Les dernières innovations technologiques et bancaires, comme celles faisant leur apparition en Afrique du Sud et en Asie (l'introduction de DAB/GAB simplifiés, la reconnaissance biométrique, principalement par empreintes digitales, et les agences mobiles) contribuent également à étendre les activités bancaires au milieu rural. Quoique dans des situations exceptionnelles comme lorsqu'une banque commerciale bénéficie d'une

ligne de crédit pour appuyer les MPME, la Banque fournira un appui technique afin d'inciter les banques commerciales à procéder aux changements opérationnels nécessaires et à introduire les instruments financiers utiles pour atteindre les MPME et encouragera d'autres bailleurs de fonds extérieurs à lui emboîter le pas⁴¹.

Promouvoir des institutions de microfinance viables

4.3.19 Les institutions de microfinance, comme les IFD, devraient également chercher à devenir des organisations autonomes et orientées vers la performance. Ce processus dépendra largement de leur capacité à mettre à profit les ressources locales et à être moins tributaires des sources de financement extérieures. Tout en restant soumises aux règles prudentielles destinées à protéger les déposants, ces institutions, à l'instar des banques, devraient être incitées à rapprocher des populations à faible revenu et rurales les structures d'épargne et les mécanismes de paiement, afin de mobiliser les ressources financières comme leur première source de fonds de crédit. Elles devraient être encouragées à interagir avec le système bancaire formel en établissant des relations de dépôt/crédit et en servant d'intermédiaires pour la rétrocession des fonds fournis par les banques. L'octroi du crédit constitue souvent une forte incitation à l'épargne et les institutions de prêt devraient être invitées à tirer parti de cette motivation. La Banque peut fournir une assistance à ces institutions, en particulier par la voie de la formation, en vue de l'amélioration de leur gestion financière, notamment en mettant en place des mécanismes d'analyse et de suivi du crédit. En outre, elle encouragera les MPME et d'autres entrepreneurs du secteur non structuré à s'organiser pour devenir des emprunteurs solvables (encadré 4.2).

⁴¹ Voir BAD, *Principes directeurs pour le financement rural*, 2002.

Encadré 4.2	Améliorer la microfinance : Nouveaux paradigmes, rôles productifs et actions
<u>Acteurs</u>	<u>Paradigmes, rôles et actions</u>
Pouvoirs publics	Encourager les institutions autonomes, catalyseurs et de niveau intermédiaire qui peuvent mobiliser des fonds pour la capitalisation, et favoriser le développement institutionnel des intermédiaires qui desservent directement les particuliers, sont performants et respectent les normes ; Libéraliser les taux d'intérêt ; Élaborer des réglementations qui encouragent toute une gamme d'intermédiaires ; Instaurer des mesures d'incitation pour des intermédiaires qui ont la volonté et la capacité de fournir des services financiers à des groupes cibles.
Bailleurs de fonds	Soutenir la mise en place de systèmes financiers nationaux en faveur des pauvres ; Mettre en place des instruments financiers et des moyens appropriés pour satisfaire un nombre important de petits intermédiaires se trouvant à différentes phases de développement ; Soutenir, directement ou à travers des intermédiaires ou des réseaux, des institutions desservant les particuliers, qui respectent les normes convenues de performance et de desserte du client.
Banques	Rechercher des débouchés ; Opérer des changements dans l'organisation, les systèmes et les produits en vue de réduire les coûts et les risques de prêt à un nombre important et croissant de clients ; Établir des lignes de crédit banque-ONG-client.
ONG, institutions financières spécialisées	Étendre la portée et le rôle des intermédiaires financiers ; Favoriser des organisations auto-entretenues et autonomes répondant aux besoins locaux ; Opérer des changements dans l'organisation et les systèmes pour se conformer aux meilleures pratiques, être performant et respecter les normes ; Mettre à contribution les réseaux de spécialistes pour instituer la responsabilité mutuelle, les normes, l'apprentissage latéral et les mécanismes efficaces de financement.
Femmes et hommes à faible revenu	Avoir accès à l'information disponible sur les finances, les affaires et les services juridiques et les exploiter pour obtenir des recettes, des avoirs et une voix dans le processus de prise de décision ; Favoriser des organisations orientées vers l'élargissement de l'accès et de la participation des entrepreneurs à faible revenu et y adhérer ; Procéder à des regroupements par secteur et zone pour obtenir davantage de visibilité, d'accès et de pouvoir économique ; Établir des liens avec des intermédiaires financiers solides.

Source : Women's World Banking: *The Missing Links: Financial systems that work for the majority*

4.3.20 Outre les services de conseils, le renforcement des capacités et l'assistance technique, la Banque fournira un soutien financier en tant que de besoin, en vue de développer des institutions viables à même d'emprunter au taux du marché et de servir de catalyseur afin de lever les obstacles auxquels se heurtent les MPME et les femmes en voulant accéder au crédit. Ce concours sera accordé non seulement aux institutions de microfinance, aux IFD et aux banques, mais également, par le biais du guichet du secteur privé, aux entreprises de crédit-bail, d'affacturage, d'escompte et de stockage. La principale caractéristique de l'appui de la Banque est que le financement ne sera pas subventionné et les opérations des institutions bénéficiaires seront soumises à la discipline commerciale.

CHAPITRE 5

LA MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE DE LA BANQUE – LA MARCHÉ À SUIVRE

5.1 Introduction

La stratégie exposée ci-dessus dépasse en ampleur les programmes précédents. C'est pourquoi sa mise en œuvre nécessite la constitution de partenariats stratégiques avec d'autres bailleurs de fonds et institutions régionales qui contribuent au développement du système financier dans les PMR. En outre, le développement du secteur financier est l'un des volets et des traits marquants les plus dynamiques de l'intégration en cours de l'économie mondiale. C'est pourquoi les méthodes et les idées doivent être constamment affinées. L'établissement de réseaux et de partenariats utiles est de nature à faciliter l'échange d'idées et de méthodes. La portée relativement large de la stratégie a également pour conséquence que sa mise en application requiert une connaissance plus approfondie de la situation sociopolitique, juridique et économique du pays comme de l'interaction entre ces différents aspects, de même qu'une forte adhésion politique aux réformes du type de celle qui n'est obtenue que grâce à l'appropriation nationale des programmes. La stratégie touche pratiquement tous les domaines de la Vision de la Banque. C'est dire la nécessité d'une plus grande intégration des activités de conception de la Banque et de la participation des différents départements/unités. Pour faciliter la mise en œuvre de cette politique, la Banque mènera les actions complémentaires exposées ci-après.

5.2 Renforcer les partenariats stratégiques

5.2.1 Ces dernières années, la Banque a renforcé son partenariat avec les institutions de Bretton Woods et les organisations régionales qui soutiennent le développement du secteur financier dans les PMR. Dans le cadre du protocole d'accord conclu avec la Banque mondiale en 1999 et d'un accord non formalisé avec le FMI, la Banque a renforcé sa collaboration avec les institutions de Bretton Woods par la coordination des activités et des missions, l'échange d'information, la formation, le développement institutionnel et l'élaboration de DSRP. En outre, le Groupe de la Banque entretient avec ces institutions des relations suivies dans le cadre du groupe de travail des BMD sur la réforme du secteur financier.

5.2.2 La Banque continuera de renforcer sa collaboration avec les autres bailleurs de fonds en vue d'améliorer la mise en œuvre de sa politique du secteur financier. Dans le domaine de la microfinance, la Banque est membre actif du CGAP, où la collaboration des bailleurs de fonds s'est révélée fort utile pour la mise en place des pratiques exemplaires, la réalisation d'études diagnostics et l'organisation de la formation. La collaboration dans le domaine des études économiques et sectorielles, activité nécessaire pour la réforme du secteur financier, peut être également source d'économies de personnel et d'autres ressources.

5.2.3 Le rôle de la Banque en matière bancaire et financière dans le cadre du NEPAD est un autre domaine où il s'impose de renforcer les partenariats stratégiques. Les institutions concernées ont déjà arrêté un certain nombre de normes bancaires et financières et la Banque n'a pas à en définir d'autres. Il lui revient plutôt d'aider à promouvoir leur observation. Dans ce contexte, elle a bénéficié du précieux concours du FMI pour la conception d'un cadre de mise en œuvre des normes et l'élaboration d'une méthode d'évaluation au titre du Mécanisme africain d'examen par les pairs. La Banque élargira sa collaboration à d'autres organes de définition des normes. Elle cherchera particulièrement à renforcer sa collaboration avec les organisations régionales africaines comme la Commission économique des Nations Unies

pour l'Afrique (CEA), les communautés économiques régionales et l'Association des banques centrales africaines (ABCA) en vue de mener des analyses et d'élaborer des plans d'actions permettant de combler les lacunes constatées.

5.3 Promouvoir l'appropriation par les pays

5.3.1 Il ne sera possible de promouvoir l'appropriation nationale des réformes du secteur financier que si l'élaboration et le suivi des réformes sont assurés par les autorités nationales elles-mêmes et si les réformes se placent dans un cadre global tenant pleinement compte de ces facteurs. La Banque encouragera et aidera les autorités à intégrer leur stratégie de développement du secteur financier dans le document de stratégie par pays (DSP). Elle ne perdra pas de vue qu'une réduction significative de la pauvreté en Afrique ne peut être obtenue qu'avec la création d'un système financier sain, dynamique et sensible à la parité hommes-femmes et que, loin d'être automatique, l'émergence d'un tel système exige des autorités nationales de prendre les devants.

5.3.2 Si, en théorie, les autorités peuvent élaborer isolément la stratégie de réforme, sa mise en œuvre fait intervenir d'autres acteurs et partenaires, dont l'adhésion est essentiel à sa réussite. Les banques privées et les autres institutions et marchés financiers non bancaires doivent adapter leurs procédures et pratiques à la nouvelle stratégie. Les entreprises publiques non rentables, les investissements politiquement motivés et subventionnés, les bureaucrates qui tirent profit des contrôles monétaires et de leur pouvoir discrétionnaire doivent être amenés à souscrire à la stratégie de réforme. Enfin, les utilisateurs potentiels des services financiers, en particulier les pauvres et les femmes, doivent également pouvoir tirer avantage de la stratégie. Tous ces acteurs y ont un intérêt immédiat et leur participation à un stade précoce de sa formulation permettra d'obtenir leur engagement pour sa mise en œuvre. Elle doit donc être élaborée de concert avec eux. La Banque encouragera donc le dialogue entre les autorités publiques et les parties prenantes. Pour faciliter le processus, elle pourrait notamment aider les autorités à organiser un atelier/séminaire réunissant les principaux partenaires privés et publics du secteur financier pour solliciter leur contribution à l'élaboration des stratégies. Elle étendra également sa politique de dialogue avec les PMR au-delà des pouvoirs publics pour inclure un réseau d'associations du secteur financier privé national et régional et leur apporter son soutien en matière de recherche, de coordination et d'harmonisation des politiques.

5.4 Améliorer le processus préparatoire et la qualité à l'entrée

5.4.1 La Banque prendra les mesures complémentaires nécessaires pour que la mise en œuvre de cette politique du secteur financier soit couronnée de succès. Comme déjà expliqué, elle encouragera l'élaboration par les autorités nationales de stratégies pour le secteur financier. Les initiatives de la Banque seront prises au cas par cas selon les pays. Toutefois, dans les pays de la zone CFA, qui ont une banque centrale commune (BCEAO et BEAC) et des systèmes bien intégrés, ou dans les pays voisins dont le secteur financier est parvenu à peu près au même niveau de développement, a une taille et des besoins similaires, les opérations de la Banque pourraient gagner en efficacité si elles étaient menées sur une base sous-régionale.

5.4.2 Par ailleurs, la Banque veillera à faire précéder son aide à l'élaboration de la stratégie globale du pays par l'analyse et la compréhension des besoins du secteur financier. Cette analyse sera menée par les services de la Banque qui effectueront des études économiques et sectorielles en collaboration avec les autorités financières du pays concerné. Le projet de principes directeurs requiert que les départements pays entreprennent deux grandes revues

dans le cadre des études économiques et sectorielles, c'est-à-dire *une revue économique du pays* et un ensemble de *revues sectorielles*. La revue sectorielle identifiera les questions les plus urgentes en matière de développement et de réduction de la pauvreté, en particulier celles qui ont trait au renforcement des institutions et au développement de l'infrastructure financière, qui feront l'objet d'une étude ultérieure dans le pays.

5.4.3 La Banque s'assurera de la concordance de ses évaluations du secteur financier avec les programmes d'évaluation du secteur financier (PESF) menés par le FMI et la Banque mondiale, qui visent à déterminer les forces, les faiblesses et les risques inhérents au secteur financier dans les pays membres et à aider ces derniers à se doter des politiques utiles. En ce qui concerne les pays africains où la Banque mondiale et le FMI envisagent de lancer les PESF⁴², la Banque va collaborer à leur préparation avec ces deux institutions, en participant aux missions envisagées sur la base de son expertise spécifique⁴³. Dans d'autres pays membres où les institutions de Bretton Woods ne sont pas en mesure de lancer un PESF⁴⁴, mais où la Banque devrait être active, elle encouragera les évaluations dans le cadre du Mécanisme africain d'examen par les pairs du NEPAD. À ce sujet, la Banque sollicitera le concours de la Banque mondiale et du FMI. La Banque examinera avec ces deux institutions la possibilité de formaliser ces mécanismes de coopération par un protocole d'accord distinct ou en amendant les accords existants.

5.5 Recentrer les instruments d'intervention

5.5.1 La Banque a fait preuve de pragmatisme et adopté des instruments et mécanismes d'intervention correspondant aux besoins ressentis par les pays membres. Toutefois, le souci d'efficacité commande de rechercher de nouveaux mécanismes et de perfectionner les instruments actuels. Des suggestions sont faites dans les sections qui suivent, à la lumière des impératifs de la politique et de l'aperçu du chapitre 3.

5.5.2 Le dialogue sur les politiques à mener et le suivi des réformes

La Banque devrait être en mesure d'aider les pays africains à mettre en oeuvre de manière systématique et durable leurs stratégies de développement du secteur financier. Ce rôle est également envisagé pour la Banque dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Les chefs d'État et de gouvernement l'ont en effet chargée d'encourager l'observation des normes bancaires et financières reconnues au plan international de même que l'adoption de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. La Banque poursuivra donc le dialogue sur les politiques avec les pays membres dans le cadre de ses prêts en faveur de réformes et d'autres opérations financières et non financières ainsi qu'à la faveur d'une présence accrue sur le terrain. À cet égard, elle a répertorié, en consultation avec les PMR, les normes à appliquer et déterminé la méthode de suivi et d'examen par les pairs. Elle continuera de fournir des conseils et une assistance technique pour assurer l'efficacité de l'examen par les pairs.

⁴² Les PESF sont placés sous la responsabilité exclusive de la Banque mondiale et du FMI qui, compte tenu des besoins énormes en ressources de ces programmes, recrutent des experts externes auprès d'autres institutions internationales et des banques centrales en fonction des besoins.

⁴³ La Banque a par exemple participé à la mission du PESF au Sénégal.

⁴⁴ Cela s'appliquerait en particulier aux pays ayant des systèmes financiers de taille réduite.

Instruments financiers					Accessibles seulement aux IFD financièrement viables			
Prêts en faveur de réformes & PAS	√	√				√		
LDC				√	√			√
Autres, dont prises de participations, garanties & délégations de crédit				√	√			
Production et diffusion du savoir								
Formation	√	√	√	√	√	√	√	√
Séminaires & conférences	√	√	√	√	√	√	√	√
Recherche & publications	√	√	√	√	√	√	√	√

5.5.4 Les lignes de crédit (LDC)⁴⁵

Contrairement aux opérations à l'appui de réformes, les lignes de crédit (LDC) ciblent des éléments spécifiques de la réforme et visent des objectifs précis dans le développement d'un secteur donné. La Banque orientera les LDC directement vers deux objectifs interdépendants : combler les insuffisances du marché (comme le manque de financements à long terme et l'accès limité des PME au crédit) et renforcer la capacité des institutions financières participantes afin qu'elles accordent plus de crédits aux PME. Ainsi, dans le secteur financier, elle veillera à ce que les LDC contribuent directement à l'amélioration de la concurrence, à la promotion de la gouvernance interne des institutions financières et à l'intégration des pays ayant un système financier développé au sein des marchés mondiaux⁴⁶. À l'heure actuelle, l'utilisation des LDC est limitée en raison des problèmes que rencontrent les IFD. Par conséquent, les LDC cibleront les institutions justifiant d'une gestion saine et transparente, de normes de fonctionnement judicieuses, en particulier pour la comptabilité et le provisionnement des risques, de bonnes relations avec les clients et d'un contrôle adéquat. Toutefois, pour atteindre pleinement leurs objectifs, les LDC doivent être affinées. La Banque définira donc de nouvelles directives opérationnelles pour les LDC en vue notamment de clarifier les aspects relatifs à la conception, aux conditionnalités, aux subventions et au contrôle interne.

5.5.5 Les autres instruments de prêt

La Banque continuera d'utiliser les **prises de participations**, les **garanties** et les **délégations de crédit**, aussi bien pour le renforcement institutionnel que pour le développement du secteur financier. Toutefois, l'efficacité de ces instruments devra être renforcée, d'abord par l'instauration d'un environnement économique porteur ou en veillant à sa réforme de manière à soutenir l'efficacité de l'entreprise, ensuite par la qualité satisfaisante de sa gestion et enfin par le niveau d'engagement élevé de ses actionnaires.

⁴⁵ La Banque est en train d'élaborer des principes directeurs pour les lignes de crédit, qui donneront des précisions sur l'utilisation de ce type d'instrument. Une étude actuellement menée par la Banque sur les IFD sera également utile à cet égard.

⁴⁶ Par exemple, la Banque pourrait accorder des prêts complémentaires aux institutions financières dans les pays de la catégorie C parallèlement aux efforts déployés pour emprunter sur les marchés internationaux lorsqu'elles ont une cote satisfaisante des agences de notation internationales.

5.5.6 L'assistance technique

La Banque demeurera une source de conseils et d'informations pour les pays membres. Les activités de conseils et l'assistance technique ont été largement axées sur le renforcement institutionnel lié aux projets. Dans le cadre de la présente stratégie, la Banque peut également fournir des conseils et une assistance autonomes aux programmes de formation, y compris les programmes visant à améliorer la gouvernance interne des institutions financières privées⁴⁷. L'assistance technique sera également étendue pour couvrir les besoins identifiés par le Mécanisme africain d'examen par les pairs et favoriser la mise en œuvre des normes financières et bancaires. La Banque considère aussi qu'une base solide en matière de technologies de l'information est un véritable outil permettant de renforcer sa capacité à fournir des services aux pays membres et d'améliorer l'efficacité des opérations ainsi qu'en matière de suivi et d'évaluation. À l'heure actuelle, le Groupe de la Banque a installé un progiciel ERP et dispose d'un site Web comportant de nombreuses statistiques économiques et financières essentielles, destinées à intensifier le partage de l'information. Pour que les pays africains puissent tirer pleinement parti de ces facilités, la Banque envisagera de financer des projets visant à développer les capacités des pays membres dans le domaine des technologies de l'information et à renforcer leurs politiques en la matière.

5.5.7 La formation

Le renforcement des capacités des PMR par la formation fait partie intégrante du programme de développement durable et de réduction de la pauvreté. C'est la raison d'être de l'Institut africain de développement. La Banque étendra ses programmes de formation et les utilisera pour sensibiliser aux connaissances, aux approches et aux outils nouveaux de conception et de mise en œuvre des politiques du secteur financier et pour aider les PMR à gérer et administrer les institutions naissantes et les nouveaux instruments, au regard de la complexité grandissante de leurs marchés financiers. La Banque organisera également des ateliers régionaux pour faciliter l'échange d'expériences entre décideurs et acteurs du marché et créer des synergies entre les processus d'apprentissage du personnel et du client.

5.5.8 Le suivi et l'évaluation

L'utilité de la politique de la Banque dans le secteur financier dépendra de l'utilisation qu'en fera le personnel au moment de préparer les projets par pays, et de celle que la direction et le Conseil d'administration en feront dans le cadre de l'évaluation des propositions de projets. La Banque renforcera ses capacités de suivi et d'évaluation du développement du secteur financier. L'évaluation des interventions de la Banque sera basée sur le niveau de succès atteint par la Banque dans la fourniture de l'assistance pour la mise en place des institutions et des instruments appropriés du secteur financier en vue de promouvoir l'intermédiation financière et d'améliorer la contribution de ce secteur au développement et à la réduction de la pauvreté. Les enseignements tirés de l'évaluation seront synthétisés pour servir de guide aux prêts futurs.

⁴⁷ Le FMI accorde beaucoup d'attention et contribue de manière appréciable à l'amélioration de la gouvernance interne des banques centrales. Par contre, il n'existe aucun mécanisme centralisé de même type pour l'amélioration de la gouvernance interne des banques commerciales. La Banque évaluera ces besoins dans le cadre de ses études économiques et sectorielles ainsi que du Mécanisme africain d'examen par les pairs et fournira les moyens de formation en comptabilité et en systèmes d'information de même que l'équipement servant de support aux technologies de l'information.

5.6 Les incidences sur le plan organisationnel et en matière de ressources

L'élaboration de la politique du Groupe de la Banque dans le secteur financier coïncide avec l'entrée en vigueur de la nouvelle structure organisationnelle. Dans la nouvelle structure, plusieurs départements et unités ont été créés pour faciliter la mise en application de la politique et le diagnostic du secteur financier, si bien que les incidences de cette politique en matière de ressources additionnelles devraient être mineures. Tout en ayant des fonctions et responsabilités précises, ces départements et unités devraient collaborer tout au long du processus de préparation et d'exécution⁴⁸. Par ailleurs, le Département des politiques et de la revue des opérations assurera la coordination des activités dans le secteur financier et veillera à leur qualité. La Banque mettra à profit sa présence accrue sur le terrain pour améliorer ses interventions dans le secteur, et plus particulièrement pour renforcer sa capacité à intégrer les connaissances, les idées et le contexte institutionnel du terrain à ses interventions dans le secteur financier des PMR. Les unités chargées des politiques et des opérations seront progressivement dotées de personnel suffisant au fur et à mesure que les besoins se feront sentir et l'expertise interne sera développée, en particulier dans des domaines nouveaux comme la gouvernance financière et la microfinance (encadré 4.1).

5.7 Les principes directeurs et plans d'action

5.7.1 La traduction opérationnelle de la politique du Groupe de la Banque dans le secteur financier passe par la révision des principaux principes directeurs ou la définition de nouveaux ainsi que par une série d'autres mesures, en particulier les suivantes :

- la mise en œuvre des nouveaux documents de stratégie par pays, prévoyant l'examen des enjeux touchant le secteur financier ;
- le renforcement de la capacité en matière d'études économiques et sectorielles ;
- l'élaboration de principes directeurs pour les lignes de crédit (notamment aux institutions de financement du développement), pour les prêts à l'appui de réformes sur l'intégration régionale et pour les études économiques et sectorielles, et la définition d'un plan d'action pour les activités de microfinance ;
- la création d'une unité chargée du NEPAD/de l'intégration régionale ; et
- l'établissement de relations de collaboration avec des ONG (comme l'ABCA) et les agences des bailleurs de fonds, par exemple l'Initiative pour la réforme et le renforcement du secteur financier (FIRST), en plus de la coopération accrue avec les institutions de Bretton Woods et les organisations régionales africaines.

5.7.2 En outre, en collaboration avec le Département des politiques et de la revue des opérations, les départements des opérations établiront des plans d'action pour promouvoir le développement du secteur financier dans les PMR. Ces plans d'action tiendront compte de l'évolution différenciée du secteur financier sur le continent et de la diversité des besoins selon le niveau de développement et de réforme du secteur financier. Les plans d'action étant des outils d'exécution, ils seront revus et mis à jour tous les deux ou trois ans, afin de les adapter aux besoins des clients et pour qu'ils puissent guider le programme de prêt de la Banque. Avec le concours des départements des opérations pays, le Département des politiques et de la revue des opérations veillera au suivi des plans d'action.

⁴⁸ Ces unités sont notamment la Division de la gouvernance financière au sein du Département des politiques et de la revue des opérations, le Département du secteur privé, la Division du secteur financier et l'Unité de microfinance dans les complexes des opérations. Les départements des opérations pays sont également au centre des opérations du secteur financier.

BIBLIOGRAPHIE

Aryeetey, E., H. Hettige et al. 1995. *Financial sector Reforms and Market Performance in Sub-Saharan Africa*. Banque mondiale.

Aryeetey, E., H. Heltige, M. Nissanke & W. Steel. 1997. « Financial Markets Fragmentation and Reform in Sub-Saharan Africa ». Document technique 356, Série Région Afrique. Washington, D.C.

Aryeetey, E. & M. Nissanke. 1995. *Financial Integration and Development: Financial Gaps under Liberalization in Four African Countries*. Banque mondiale.

Banque africaine de développement.

- a) 1994. *Rapport sur le développement en Afrique*.
- b) *Processus d'intégration régionale en Afrique : quelques questions essentielles*.
- c) 1997. *Évaluation des opérations de prêt à l'appui des réformes du Groupe de la Banque, 1986-97*.
- d) 1998. *Revue de l'expérience de la Banque dans les programmes d'ajustement du secteur financier*.
- e) Août 1998. *Politique en matière de lignes de crédit, délégations de crédit et garanties en faveur des institutions financières du secteur privé*.
- f) 1999. *Politique du Groupe de la Banque en matière de bonne gouvernance*.
- g) 1999. *Politique du Groupe de la Banque en matière de réduction de la pauvreté*.
- h) 1999. *Vision de la Banque africaine de développement*.
- i) 2000. *Document de politique sur la coopération et l'intégration économiques*.
- j) *Compendium de statistiques 2000*.
- k) 2000. *Directives pour les études économiques et sectorielles*.
- l) 2000, 1999, 1998. *Revue annuelle de la performance du portefeuille (RAPP)*.
- m) 2002. *Étude sur le renforcement des institutions de financement du développement*.
- n) 2002. *Principes directeurs pour le financement rural*, en préparation.

Banque interaméricaine de développement.

- a) Juillet 1999. *Financial Market Strategy*. Washington, D.C.
- b) 1998. *Financial Market Development: Issues, Strategies and IADB*. Washington, D.C.

Banque mondiale.

- a) 1989. *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.
- b) Juillet 2000. « Strategy for the Financial Sector ». Version postérieure à CODE. Washington, D.C.
- c) Mars 2000, « Promoting Sound, Accessible, Development Oriented, Financial Sectors in Africa - An African Region Strategy. » Document de travail, AFTPE. Washington, D.C.
- d) 1998. *Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance*. O.E.D, Washington, D.C.

- e) Mars 2000, *Financial Sector Assessment Programs - Lessons from Pilot Exercise and Next Steps*. Washington, D.C.
- f) 1994. *Ghana: Financial Sector Review: Bringing Savers and Investors Together*. Washington, D.C.
- g) 1993. *Madagascar: Financial Policies for Diversification and Growth*. Washington, D.C.
- h) Groupe de travail des BMD. 1998. *Financial Sector Programs for Countries in Crisis*. Washington, D.C.
- i) 1994, « Adjustment in Africa: Results and the Road Ahead. » *Policy Research Report*. Washington, D.C.

Banque mondiale et CAD. 1999. *Gender Awareness and Market Liberalization*. OCDE, Paris.

BMZ (Allemagne). a) 1998. « Financial systems Development – Promotion of Saving and Credit. » Document de stratégie.

b) 1998. « Microfinance in the Context of Financial Sector Development ».

Bonin, John & I.P. Szekely. 1994. *The Development and Reform of Financial Systems in Central and Eastern Europe*.

BRI. 1997. *Financial Stability in Emerging Market Economies: A Strategy for the formulation, adoption and implementation of sound principles and practices to strengthen financial systems*.

Caprio, G., I.Atiyas & J. Hansen. 1994. « Policy Issues in Reforming Finance: Lessons and Strategies. » *Financial Reforms: Theory and Experience*. Cambridge University Press.

Caprio, G. 1994. « Banking on Reforms? A Case of Sensitive Dependence on Initial Conditions. » *Financial Reforms: Theory and Experience*. Cambridge University Press.

CEA : a) 1997. « Financial Sector Reforms in Africa; Realities and Problems », Sixième Conférence des ministres africains des finances.

b) 1996. *African Integration Process, Some Key Issues*.

c) 1995, « Financial Sector Liberalization in Africa », in *Framework for Economic Reform Programs*. ECOSOC.

(d) 1995. *Domestic and External Resource Mobilization for Development*.

Cho, Y.J. & D. Khatkhate. 1989. « Lessons of Financial Liberalization in Asia: A Comparative Study. » Document de travail 50 de la Banque mondiale. Washington, D.C.

CIMA, (Malaysia). *Managing the Economic Crisis- Financial Sector Reforms*.

Clement, J.A.P. et al. 1996. *Aftermath of the CFA Devaluation*.

Collier P (éd.). a) 1990. *Financial Systems and Development in Africa*, Banque mondiale/IDE. Washington, D.C.

b) 1995. *Promotion of Capital Markets in Africa in the context of Enhancing Domestic and External Resource Mobilization for Development*.

Dalla, I. & D. Khatkhate, 1995. « Regulated Deregulation of the Financial System in Korea. » Document de travail 292. Banque mondiale. Washington, D.C.

Demirgyuc-Kunt & E. Detragiache. 1998. « Financial Liberalization, and Financial Fragility. » Document présenté à la Conférence annuelle sur l'économie du développement. Banque mondiale.

Evans Owen et al. « Macprudential Indicators of Financial System Soundness. » Document hors-série 192.

Fisher, S, E. Hernandez-Cata & M. Khan. 1998. « Africa: Is This The Turning Point? » *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment* 98/6. IMF, Washington, D.C.

Folkerts-Landau, D. & C. Lindgren.

- a) 1998. *Towards a Framework for Financial stability*. FMI.
- b) 1999, *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes*.
- c) « The West African Economic and Monetary Union- Recent Developments and Policy Issues. » Document hors-série 170. Washington, D.C.
- d) « Financial Sector Development in Sub-Saharan African Countries. » Document hors-série 169. Washington, D.C.

Gertler, M. & R. Andrew. 1994. « Finance, Public Policy, and Growth. » *Financial Reform: Theory and Experience*. Cambridge University Press.

Holt, S. & H. Ribe. *Developing Financial Institutions for the Poor and Reducing Barriers to Access for Women*.

International Institute of Finance. 1999. *Report of the Working Group on Financial Crisis In Emerging Markets*.

Jayarajah, C. & W. Branson. 1995. « Financial Sector Reform. » *Structural and Sectoral Adjustment: World Bank experience, 1980-92*, OED, Washington, D.C.

Johnston, B. S. Darvar & C. Echeverria. 1997. « Sequencing Capital Account Liberalization: Lessons From Experiences in Chile, Indonesia, Korea, and Thailand. » Document de travail du FMI. Washington, D.C.

Khatkhate, D. a) 1998, « Timing and Sequencing of Financial Sector Reforms; Evidence and Rationale. » Document hors-série 21, SEACEN. Kuala Lumpur.

- b) 1997. « Financial Liberalization: A Revisionist View. » *Economic and Political Weekly*, 28 juin, Mumbai.

Lindgern Carl-Johan et al. 1996. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, FMI.

Medhora, R. 1992. *Monetary Integration in West Africa: Lessons from the UMOA*.

Mehran, Hassanali et al. 1998. *Financial Sector Development in Sub-Saharan African Countries*. FMI, Washington D.C.

Microfinance in the Context of Financial Sector Development, Juin 1998.

Mkandawire, Thandika. *The Political Economy of Financial Reforms in Africa*.

Nations Unies. 1995. *Towards Advancing Financial Intermediation in Africa*. Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale. New York.

Nyagetera, B.M. *Capital Market Development and Growth in Sub-Saharan Africa: The Case of Tanzania*.

OIT. 1999. *ILO's Microfinance Portfolio- An Overview*.

- Pill, M. & M. Pradhan. 1997. « Financial Liberalization in Africa and Asia. » *Finance and Development 2*.
- Popiel, P. 1994. « Financial Systems in Sub-Saharan Africa: A Comparative Study. » Document de travail 260 de la Banque mondiale, Série Département technique Afrique, Washington, D.C.
- Quirk, P. & O. Evans. 1995. *Capital Account Convertibility: Review of Experience and Implications for IMF Policies*, FMI, Washington, D.C.
- Roe, A.R. 1991. « Financial Systems and Development in Africa. » Rapport du séminaire organisé par l'IDE à Nairobi, 29 janvier-1^{er} février 1990.
- SDC (Suisse). 1998. *SDC Policy for Financial Sector Development*.
- Seibal, H. & M. Marv. 1997. *Dual financial Markets in Africa*, Saarbruchen, Saarbruchen Breitenbach Publisher.
- Staking, Kim B (éd.). 1997. *Policy-Based Finance and Market Alternatives: East Asian Lessons for Latin America and the Caribbeans*, BID, Washington, D.C.
- Steel, W. & L. Webster. 1992. « How Small Enterprises in Ghana Have Responded to Adjustment. » *The World Bank Economic Review*, 6(3).
- Stiglitz, J. & A. Weiss. 1981. « Credit Rationing in Markets With Imperfect Information », *American Economic Review*, Juin.
- Sundarajan, V. & T. Balino. 1991. *Banking Crisis: Causes and Issues*, FMI, Washington, D.C.
- Takatoshi, I. & A. Krueger. 1996. « Financial Deregulation and Integration in East Asia », Proceedings of the NBER's Fifth Annual East Asian Seminar in Economics, University Press, Chicago.
- Villanova, D. & A. Mirakhor. 1990. « Strategies for Financial Reforms: Interest Policies, Stabilization, and Bank Supervision in Developing Countries. » Documents des services du FMI, septembre.
- Wenner, Mark D. & Sergio Campo, « Facing up to Inequality in Latin America. » *Lessons in Microfinance Downscaling* (chapitre 7).
- Women's World Banking. 1995. *The Missing Links: Financial Systems that Work for the Majority*.
- Yaron, J. & M Benjamin. 1997. « Developing Rural Financial Markets », in *Finance and Development*.