



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Séminaire de haut niveau

Panel 1 Crise financière mondiale et États fragiles d'Afrique

Note conceptuelle

Assemblées annuelles 2009 de la Banque africaine de développement

Délibérations de la Table ronde ministérielle et séminaires de haut niveau

Dakar, Sénégal, mai 2009

Résumé analytique

Les États fragiles ont été durement frappés par la crise économique mondiale. La baisse des prix et des volumes des exportations ainsi que la diminution des flux de capitaux entraînent des difficultés financières et de balance des paiements, la dépréciation des taux de change, des pertes d'emplois et le fléchissement de la croissance. Disposant de peu de marge de manœuvre, les États fragiles ont besoin de ressources supplémentaires provenant des donateurs pour faire face à la crise. La Banque africaine de développement (BAD) est bien placée pour leur acheminer ces ressources additionnelles, car elle a institutionnalisé un cadre — le Mécanisme en faveur des États fragiles — de satisfaction des besoins particuliers des États fragiles. Parmi les secteurs prioritaires vers lesquels doivent être orientées les ressources financières supplémentaires figurent le renforcement des capacités, la création d'emplois, l'appui à l'apurement des arriérés et l'appui aux groupes vulnérables — femmes, enfants, personnes âgées et personnes handicapées. Des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour satisfaire les demandes croissantes formulées par les États fragiles.

1. INTRODUCTION

Les États fragiles ont généralement de faibles institutions de gouvernance, ce qui bride leur capacité à fournir des services de base. Nombre d'entre eux sont le théâtre de violents conflits depuis des années ou vivent sous la menace de ces conflits. D'autres sortent de conflits¹ de ce genre. Les pays importateurs nets de produits alimentaires et de carburant comme le Burundi, le Libéria, la Sierra Leone et le Zimbabwe, ont dû faire face à la flambée des prix alimentaires et de carburant qui a précédé la crise financière mondiale. C'est dire que la situation des États fragiles était généralement précaire même avant le déclenchement de la crise financière mondiale. Il s'agit là d'un trait distinctif des États fragiles : ils disposent d'une marge de manœuvre relativement étroite pour réagir face aux chocs internes ou externes. Ils ont une étroite assiette de revenu et connaissent une situation financière difficile, d'où leur dépendance vis-à-vis de l'aide. Leurs économies sont peu diversifiées, avec de faibles niveaux d'industrialisation, ce qui accroît leur vulnérabilité aux chocs externes.

Comme la plupart des autres pays africains à faible revenu, les États fragiles ont été relativement peu touchés par la première série d'effets de la crise financière mondiale, en raison de leur faible niveau d'intégration dans le système financier mondial. Le système financier de ces pays est en général rudimentaire. Chose peu surprenante, il n'y existe pas de cas connus de faillite de banques ou d'autres institutions financières occasionnée par la crise. Toutefois, les éléments d'appréciation disponibles laissent entrevoir des effets néfastes ultérieurs beaucoup plus puissants sur les soldes budgétaire et extérieur, les taux de change et l'économie réelle. La présente note conceptuelle a pour objet de cerner ces problèmes et de formuler des questions à examiner par le panel.

2. ACCENTUATION DES EFFETS DANS LES ÉTATS FRAGILES

Les effets immédiats de la crise financière mondiale et ceux de l'effondrement de l'économie qui s'en est suivi se font sentir sur les échanges et les flux de capitaux, notamment l'aide étrangère et les envois de fonds des travailleurs expatriés. Ces effets ont à leur tour une incidence sur la balance des paiements, le secteur financier et le taux de change.

Effets sur les échanges — Les économies de nombre d'États fragiles sont lourdement tributaires des exportations de produits de base, lesquels représentent plus de 95 % du total des exportations de la plupart de ces pays. Les pays exportateurs de pétrole comme l'Angola, le Tchad, la République du Congo et le Soudan ont été durement frappés par l'effondrement des prix des produits de base consécutif au ralentissement de l'économie mondiale. Il en a résulté une forte baisse des recettes en devises, des recettes publiques et du revenu des ménages. Au Tchad et en Guinée Équatoriale, par exemple, les recettes d'exportation

¹ Les partenaires de développement ont défini différemment les États fragiles, ce qui les a amenés à se concentrer sur divers groupes de pays. À titre illustratif, pour certains, les États fragiles sont les pays ayant des politiques inopérantes, des institutions médiocres et de mauvaises structures de gouvernance. D'autres utilisent, comme critères de définition de la fragilité des États, des indicateurs socioéconomiques peu judicieux dont la sécurité, la stabilité de l'environnement politique ou l'incapacité à accomplir des progrès en direction des Objectifs du Millénaire pour le développement. Quelle que soit la définition retenue, le continent abrite le plus grand nombre d'États fragiles, ce qui constitue un défi de développement de taille.

pétrolière ont baissé respectivement de 59 % et 43 % entre juillet 2007 et juillet 2008. Au Soudan, les recettes pétrolières de 2009 devraient être de 43 % inférieures à celles de 2008.

La même situation se retrouve chez les exportateurs de minéraux, dont bon nombre sont actuellement menacés avec la fermeture des compagnies minières génératrices de recettes et créatrices d'emplois. En République démocratique du Congo, par exemple, environ 350 000 emplois du secteur minier ont été perdus dans la province du Katanga. La réduction des arrivées de touristes menace également les économies tributaires du tourisme comme Djibouti et la Gambie. Cette situation a davantage d'incidences négatives sur les emplois, compte tenu de l'importance du secteur touristique dans la création d'emplois locaux.

La baisse des recettes en devises a occasionné une forte détérioration de la situation de la balance des paiements d'un grand nombre d'États fragiles. Le déficit courant s'est alourdi, passant d'à peu près 19 % du PIB en 2007 à approximativement 66 % en 2008 au Libéria, d'environ 25 % à 34 % du PIB à Djibouti, et de 16 % à 22 % du PIB au Burundi. Cette évolution est une source de préoccupation ; elle laisse entrevoir la perspective d'une annulation des acquis de la réforme, et elle a des répercussions négatives sur la lutte contre la pauvreté et sur la stabilité politique.

Un autre sujet de grave préoccupation pour les États fragiles est l'incidence de la crise sur les recettes publiques. Au Soudan par exemple, le déficit budgétaire devrait s'amplifier, passant de 2,6 % du PIB en 2008 à 6,2 % en 2009, en dépit des mesures de compression des dépenses et d'accroissement des recettes non pétrolières. Étant donné que le pétrole génère environ 65 % des recettes publiques et représente 90 % des exportations, une baisse des exportations pétrolières exercera des pressions sur le budget d'investissement et mettra en péril le financement des dépenses bénéfiques aux pauvres qui sont consacrées à la santé, à l'éducation et à d'autres services sociaux.

Même si la baisse des prix pétroliers devrait profiter aux importateurs de pétrole, les gains ainsi réalisés sont, dans une large mesure, réduits à néant par la chute des prix des produits de base et la diminution des recettes touristiques.

Le taux de croissance de 2009 a été revu à la baisse, soit de 50 % par rapport aux estimations originales. Les effets de la décélération de la croissance sur les indicateurs sociaux et de la pauvreté tels que la mortalité infantile et maternelle seraient considérables dans les États fragiles, à cause de leur conjoncture initialement plus défavorable et de la plus grande faiblesse de leurs institutions. Cette situation pourrait accentuer l'incidence globale de la crise sur les États fragiles et accroître le risque d'un dérapage dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

Aide au développement — La plupart des États fragiles sont lourdement tributaires de l'aide, ce qui accroît leur vulnérabilité aux chocs. À titre illustratif, le ratio de l'aide au revenu national brut de la République démocratique du Congo, qui avait atteint 98 % en 2003, s'est établi en moyenne à 27 % à peu près entre 2004 et 2006 ; le ratio de l'aide au revenu national brut du Burundi s'élevait en moyenne à 50 % approximativement entre 2004 et 2006, contre une moyenne d'environ 6 % pour l'Afrique. Depuis 2000, l'aide étrangère a financé à peu près 40 % du budget de la Sierra Leone. Les donateurs ont certes promis de maintenir les niveaux d'aide face à la récession, mais les États fragiles seraient durement frappés si ces

engagements n'étaient pas honorés. La récession subie par les économies avancées touche déjà indirectement les flux d'aide. À titre d'exemple, en Sierra Leone, pays qui dépend de l'aide britannique, la dépréciation de la livre sterling par rapport à la plupart des grandes devises (et de la monnaie nationale) s'est traduite par une baisse considérable de l'appui budgétaire, mesuré en monnaie locale.

Les États fragiles qui sont confrontés à de violents conflits ou qui en sortent ont besoin d'apports massifs d'aide pour financer le règlement des conflits et les initiatives de consolidation de la paix. Les gouvernements des pays développés sont vivement encouragés à fournir un appui financier et logistique au règlement des conflits ou aux efforts de consolidation de la paix sur le continent. Un tel appui est essentiel pour atténuer le risque de conflits violents dans les États fragiles.

Envois de fonds des travailleurs expatriés — Les envois de fonds sont une importante source de financement de la consommation et des investissements dans les États fragiles. En pourcentage du PIB, ces envois ont atteint 10 % en Sierra Leone, 8 % en Guinée-Bissau et 7 % en Gambie en 2007. Selon les prévisions, les envois effectués par les Africains vivant en Europe et en Amérique du Nord — d'où provient l'essentiel des transferts vers l'Afrique — baisseront, avec des répercussions négatives sur la réduction de la pauvreté dans les États fragiles.

Investissements directs étrangers — Quelques-uns des États fragiles dont les niveaux d'investissement direct étranger sont élevés se trouvent déjà dans une situation financière serrée. Il s'agit notamment de la Gambie et de la Guinée-Bissau, où l'investissement direct étranger net correspondait respectivement à 16 % et 14 % du PIB en 2006. L'incidence de la crise sur ce mode de financement est toutefois mineure dans d'autres États fragiles ayant des niveaux relativement faibles d'investissement direct étranger (0 % du PIB au Burundi par exemple en 2006).

Secteur financier — À cause de la crise financière mondiale, les banques menant des activités dans les États fragiles éprouvent plus de difficultés à obtenir des crédits extérieurs. Les lignes de crédit se sont raréfiées ; le coût du crédit augmente à mesure que s'accroissent les primes de risque ; la mobilisation des fonds en faveur de nouvelles initiatives s'en trouve compromise. Le niveau élevé de participation étrangère au capital des banques dans les États fragiles pose d'autres risques potentiels de retrait de capitaux pour financer des portefeuilles en baisse dans les pays d'origine des investisseurs, ou pour satisfaire les exigences relatives à l'adéquation du capital. Le niveau de contrôle, par les intérêts étrangers, du total des actifs bancaires avoisine les 100 % à Djibouti et en Guinée. Il s'établit à environ 80 % en Gambie et au Togo, à plus de 60 % en Côte d'Ivoire, et à entre 40 et 60 % en Angola, en République démocratique du Congo et au Zimbabwe.

Effets sur les taux de change — La crise a accentué la volatilité des taux de change, laquelle nuit au commerce et à la croissance en augmentant l'incertitude et les coûts des échanges internationaux. En ce qui concerne les États fragiles de la zone CFA dont le taux de change est arrimé à l'euro — République centrafricaine, Tchad, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, République du Congo et Togo — la dépréciation de l'euro par rapport au dollar entraîne celle du taux de change réel. Quelques autres pays ont déjà connu une dépréciation de leur monnaie. À titre illustratif, le franc congolais a perdu 20 % de sa valeur entre

septembre 2008 et janvier 2009. Comme dans le cas des pays de la zone CFA, la dépréciation du taux de change nominal suscite à son tour celle du taux de change réel et sert à améliorer la compétitivité extérieure. Dans une certaine mesure, cette situation constitue un ajustement approprié face à la baisse de la demande des exportations : les exportations provenant de ces pays coûteraient relativement moins cher (en dollars). Ces pays sont toutefois peu capables d'accroître leurs exportations pour pouvoir tirer profit de cette opportunité.

La dépréciation des taux de change a cependant des conséquences inflationnistes, les prix des importations étant principalement libellés en dollars. Qui plus est, le fardeau du service de la dette s'alourdit en monnaie locale, ce qui laisse entrevoir la perspective de difficultés financières supplémentaires.

Par contre, pour les pays dont la monnaie est arrimée au dollar, comme Djibouti, l'appréciation du dollar suscite une appréciation du taux de change réel, compromettant la compétitivité extérieure. Cette situation requiert l'adoption d'une mesure pour rétablir la compétitivité extérieure et contrecarrer les effets de l'appréciation du dollar.

3. RÉPONSES DE LA BANQUE

Le Fonds africain de développement (FAD) est le principal guichet par lequel la Banque vient en aide aux pays à faible revenu, notamment les États fragiles. L'accès aux ressources du FAD est déterminé au moyen de la formule d'allocation basée sur la performance, laquelle présente toutefois le grand désavantage de privilégier la performance aux dépens des besoins, ce qui défavorise les États fragiles dont les politiques, les institutions et la gouvernance laissent chroniquement à désirer.

Prenant conscience des difficultés qu'éprouvent les États fragiles à accéder aux ressources du FAD, la Banque a réagi en mettant en place un Mécanisme en faveur des États fragiles et une Unité des États fragiles pour fournir des ressources supplémentaires à ces pays, en particulier ceux qui sortent d'un conflit ou d'une crise. Ce concours vise à consolider la paix, à stabiliser l'économie et à jeter les bases d'une croissance économique axée sur la réduction de la pauvreté et s'inscrivant dans la durée. Le Mécanisme en faveur des États fragiles comporte trois guichets d'aide sous forme de don :

- Le **guichet d'aide supplémentaire** destiné à accroître l'appui fourni aux États fragiles admissibles, en sus de l'affectation nationale dont le montant est déterminé par la formule d'allocation basée sur la performance. Ce guichet est ouvert aux pays sortant d'un conflit qui répondent à des critères visant à évaluer les progrès accomplis en matière de consolidation de la paix ainsi que d'amélioration de la stabilité macroéconomique, de la transparence et de la responsabilité. À l'heure actuelle, neuf pays seulement ont accès à ce guichet.
- Le **guichet d'apurement des arriérés** offre un appui ponctuel à l'apurement des arriérés. Les pays ayant accès à ce guichet doivent être admis à bénéficier d'un allègement de dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

- Le **guichet d'appui ciblé** octroie un financement supplémentaire pour l'assistance technique et la gestion des connaissances, qui ne peut être fourni dans le cadre des programmes existants de la Banque. Ce guichet est ouvert à tous les États fragiles.

La Banque a proposé un instrument de garantie FAD destiné à mobiliser des financements pour les infrastructures des pays à faible revenu et ce, en soutenant les obligations émises par le gouvernement aux banques commerciales dans des conditions précises. Elle a par ailleurs établi un plan d'action pour l'accélération du transfert des ressources aux pays éligibles au FAD.

Les financements octroyés aux États fragiles au titre des facilités ci-dessus restent insuffisants par rapport à leurs besoins. En 2008, le portefeuille total du FAD pour l'ensemble des 20 États fragiles s'élevait à moins de 1 milliard de dollars. En janvier 2009, le total des ressources disponibles dans le cadre du Mécanisme en faveur des États fragiles s'établissait à environ 890 millions de dollars. Comme le montre cependant le tableau 1, on prévoit qu'en 2009, les déficits des recettes d'exportation attribuables à l'effondrement de l'économie mondiale se chiffreront en milliards de dollars pour certains pays comme l'Angola (38 milliards), le Soudan (5,5 milliards), la République du Congo (7,3 milliards) et la République démocratique du Congo (2,9 milliards). Le total des déficits d'exportation de 2009 pour les 13 pays du tableau s'élève à 61 milliards de dollars. Il s'ensuit que les États fragiles auraient besoin de substantiels financements supplémentaires pour combler les importants déficits des recettes d'exportation et compenser les autres effets néfastes de la crise.

Tableau 1. Déficits des recettes d'exportation (milliards de dollars des États-Unis)

Pays	2009	2010
Angola	38,2	45
Burundi	0,01	0,01
République Centrafricaine	0,15	0,15
Tchad	2,5	2,1
Congo, Rép. démocratique du	2,9	4,5
Congo, République du	7,3	8,6
Cote d'Ivoire	3,6	3,8
Djibouti	0,02	0,04
Gambie	0,03	0,04
Guinée	0,45	0,51
Libéria	0,36	0,77
Soudan	5,5	6,4
Togo	0,2	0,25

La Banque a en outre lancé de nouvelles initiatives pour aider les pays membres régionaux à faire face aux effets de l'effondrement de l'économie mondiale. Une Initiative de financement du commerce de 1 milliard de dollars sera mise en œuvre par étapes, à mesure que la Banque renforcera les capacités nécessaires. Cette initiative est toutefois destinée aux pays qui, à cause de la crise financière mondiale, éprouvent des difficultés à accéder au financement des échanges. Une autre initiative est celle de la Facilité de liquidité d'urgence, d'un montant de 1,5 milliard de dollars, qui vise à atténuer l'actuelle crise de liquidités à laquelle sont confrontés les pays membres régionaux. La Facilité fournira un financement de soudure, avec processus d'approbation accélérée, aux pays membres régionaux confrontés à des déficits de financement imprévus et à court terme qui sont occasionnés par la crise financière. Étant donné qu'elle offre des prêts à court terme assortis de taux d'intérêt relativement élevés, cette facilité est destinée aux pays à revenu intermédiaire et n'est pas utile pour les États fragiles.

Par conséquent, le besoin d'acheminer des ressources supplémentaires vers les États fragiles dans le contexte de la crise financière demeure d'une importance capitale. Cela est particulièrement le cas compte tenu des besoins croissants en matière de *renforcement des capacités* pour améliorer leurs faibles capacités humaines et institutionnelles, de la nécessité de revitaliser leurs économies afin de *créer des emplois* pour faire reculer la pauvreté, de consolider la paix et la sécurité, et de mettre en place des *filets de protection sociale* pour appuyer les groupes sociaux plus faibles, notamment les femmes, les enfants, les handicapés et les personnes âgées.

L'accumulation *d'arriérés de dette* empêche les États fragiles d'accéder à de précieuses ressources disponibles auprès des donateurs. La Banque a réagi à cette situation en créant son *guichet d'apurement des arriérés*, comme un instrument faisant partie du Mécanisme en faveur des États fragiles. L'injection de ressources supplémentaires dans le Mécanisme permettrait d'étendre ce guichet aux pays qui, en raison des arriérés, ne peuvent accéder aux ressources des donateurs.

De fait, la Banque est bien placée pour acheminer les ressources supplémentaires dont les États fragiles ont besoin pour faire face aux effets de la grave crise financière mondiale, car elle a institutionnalisé un cadre de satisfaction des besoins particuliers des États fragiles. Il convient désormais d'élargir ce cadre institutionnel pour absorber des ressources supplémentaires. Dans ce contexte, la Banque a créé l'Unité des États fragiles pour administrer le Mécanisme en faveur des États fragiles, lequel requiert cependant des ressources supplémentaires pour pouvoir diversifier les instruments et accroître sa présence sur le terrain, afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle des États fragiles.

QUESTIONS À EXAMINER

1. Quel est le meilleur moyen d'acheminer des ressources supplémentaires destinées à aider les États fragiles à surmonter les difficultés liées à l'effondrement de l'économie mondiale ?
2. Quelles sont les stratégies efficaces de création, de financement et de gestion des programmes de protection sociale dans les États fragiles ?