



GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Délibérations de la Table ronde ministérielle

L'Afrique face à la crise financière : programme d'action

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

La crise économique et financière actuelle touche tous les moteurs de croissance de l'économie africaine : les prix et la demande des produits de base, les flux de capitaux, les investissements directs étrangers et l'intégration régionale, en particulier dans les pays à faible revenu et les États fragiles. Nombre de pays sont confrontés au risque d'un double déficit (courant et budgétaire) et la crise menace les acquis de la dernière décennie en matière de lutte contre la pauvreté.

La Banque africaine de développement (BAD) a réagi rapidement pour venir en aide au continent, en mobilisant toutes les ressources déjà à sa disposition, grâce à la concentration des dépenses en début de programme, à l'accélération des décaissements et à la restructuration des portefeuilles ; en intervenant dans plusieurs projets pour fournir des financements supplémentaires ; et en mobilisant les instruments programmatiques actuels afin de soutenir tous les pays, en particulier les États fragiles. Outre ces mesures générales recourant aux ressources et instruments existants, la Banque a mis au point un nouvel ensemble d'instruments de crise, notamment une Facilité de liquidité d'urgence et une Initiative de financement du commerce, de 1,5 milliard et 1 milliard de dollars respectivement. En travaillant directement avec les ministres des Finances et les gouverneurs des banques centrales, et en collaborant avec l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique, la Banque a également facilité le renforcement de la voix de l'Afrique et sa participation efficace à la mise en place de la réglementation internationale, en faisant valoir ses intérêts au sein du G20 et d'autres institutions de réglementation. La Banque se prépare activement, par conséquent, à lancer une augmentation générale précoce du capital pour renforcer sa capacité de supporter les risques et afin de se placer en meilleure position pour aider les pays membres à faire face aux effets défavorables de la crise.

L’Afrique face à crise financière : programme d’action

1. Introduction

La crise économique et financière actuelle touche tous les inducteurs de la croissance de l’économie africaine : les prix et la demande des produits de base, les flux de capitaux, les investissements directs étrangers et l’intégration régionale. Nombre de pays sont aux prises avec un double déficit, courant et budgétaire, qui s’alourdit. La crise menace de réduire à néant les acquis de la réforme des politiques et elle sape les efforts de lutte contre la pauvreté, en particulier dans les pays à faible revenu et les États fragiles. La réponse à cette crise appelle des mesures globales et coordonnées à divers niveaux, pour éviter que les pays africains ne replongent dans une situation de stagnation économique et d’accentuation de la pauvreté.

Compte tenu de la diversité des réalités socioéconomiques des pays africains, il est essentiel que les réponses à cette crise soient adaptées aux réalités propres à chaque pays et ciblées sur celles-ci. Les États fragiles, les pays enclavés ainsi que ceux à revenu intermédiaire ont besoin d’instruments qui leur sont propres pour contenir les effets défavorables de la crise. La présente note conceptuelle vise à cerner les différents problèmes auxquels est confronté le continent dans le contexte actuel, afin de contribuer au débat sur le futur programme d’action. La deuxième section de la note analyse la façon dont la crise touche le continent. La troisième section examine la contribution de la Banque à l’appui fourni aux économies africaines, tandis que la dernière section se penche, en guise de conclusion, sur ce qui doit être fait pour promouvoir davantage la croissance et le développement dans les pays membres régionaux.

2. Défis posés par la crise

De façon précise, la crise a aggravé les problèmes de développement du continent. Depuis la fin de 2008, les prévisions de croissance pour 2009 ont été radicalement revues à la baisse, passant de 5,9 % en novembre 2008 à 2,8 % en février 2009. En 2009, la croissance des exportations devrait baisser de 7 %, tandis que celle des importations reculera de 4,7 %, avec pour effet la détérioration de la balance commerciale de la plupart des pays. La pénurie de liquidités et l’accroissement du risque occasionnent une diminution des entrées de capitaux dont le besoin est criant, et limitent la disponibilité des financements destinés aux échanges. Cette situation compromet davantage les échanges, la croissance économique et le financement des programmes d’infrastructures. Par conséquent, s’il importe de relever le défi immédiat de la revitalisation des flux de capitaux, il demeure essentiel, pour renforcer la capacité de l’Afrique de résister aux chocs externes, de s’attaquer au problème à long terme de la diversification économique afin de réduire la dépendance envers les produits de base.

La crise augmente par ailleurs le risque d’un retour aux déséquilibres structurels et macroéconomiques, caractérisés par l’alourdissement des déficits budgétaire et courant, et l’accumulation d’arriérés de dettes. Dans l’ensemble, on prévoit que la situation budgétaire excédentaire du continent, qui était de 1,8 % du PIB en 2008, se transformera en un déficit de 5 % du PIB en 2009. Déjà, les pays exportateurs de pétrole (Angola, République du Congo,

Guinée Équatoriale, Gabon, etc.) ont enregistré un déficit de 7 % de leur PIB en 2008, soit une baisse par rapport à l'excédent de 4 % du PIB affiché en 2008. Ce déficit budgétaire s'amplifiera également pour les importateurs nets de pétrole. Qui plus est, d'une situation globale d'excédent courant de 2,9 % du PIB en 2008, le continent accusera un déficit de 4,4 % du PIB en 2009. L'important excédent de 8,8 % du PIB enregistré par le groupe des exportateurs de pétrole se transformera lui aussi en un déficit d'environ 4 % du PIB, ce qui rendra encore plus sombres les perspectives de croissance du continent. Ces déficits, combinés avec la diminution des ressources requises pour combler les besoins de financement non satisfaits, affaiblissent la capacité du continent de maintenir la stabilité macroéconomique et compromettent la reprise de la croissance.

2.1 Investissement et accès aux financements

À cause de ses nombreux effets sur induits sur l'économie réelle, la crise financière devrait réduire considérablement l'investissement privé et l'activité du secteur privé, un moteur crucial de croissance économique. Les flux de capitaux privés, qui ont récemment dépassé l'aide publique au développement en Afrique, augmentant de 29 milliards de dollars en 2000 à 52,98 milliards de dollars en 2007, sont aujourd'hui gravement menacés d'interruption en raison de la crise financière. D'après les prévisions, les investissements directs étrangers baisseront d'à peu près 18 % en 2009, passant de 62 milliards à environ 50,8 milliards de dollars, avec de profondes répercussions sur l'activité du secteur privé. Par ailleurs, les flux des portefeuilles ont déjà baissé de 62 % approximativement, soit de 15,7 milliards de dollars en 2007 à 5,9 milliards en 2008. Toutes ces baisses laissent entrevoir un important déficit de financement qui éloignera davantage les perspectives de reprise du continent, étant donné que celui-ci table nettement sur les investissements directs étrangers et les flux des portefeuilles pour combler les déficits courants. L'aptitude des gouvernements à mobiliser des capitaux sur les marchés internationaux a été considérablement bridée par la crise. Depuis octobre 2008, les différentiels de taux sur la dette souveraine sont en croissance. Aussi plusieurs pays africains dont la Tunisie, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont-ils décidé de remettre à plus tard l'émission d'obligations sur les marchés financiers internationaux afin de mobiliser les ressources requises pour financer la croissance, se tournant plutôt vers les marchés nationaux.

Sur le plan commercial, les lignes de crédit étrangères pour le financement des échanges sont pratiquement fermées. Les banques nationales qui sont tributaires des lignes de crédit des marchés financiers internationaux ont dû réduire l'ampleur de leurs opérations ou se sont tournées vers d'autres sources de financement auprès des banques régionales de développement, telles que la BAD.

De même, à cause de la détérioration de la conjoncture dans les économies développées et émergentes, les envois de fonds des travailleurs expatriés ont déjà commencé à diminuer. Pour des pays comme le Lesotho et les Comores où les transferts représentent plus de 20 % du PIB, l'effet de la crise pourrait être plus dévastateur si la tendance se maintient.

2.2 Incidence néfaste sur l'intégration régionale

L'assèchement des financements extérieurs a une incidence négative sur la mise en œuvre de grands projets, notamment ceux d'infrastructures qui sont essentiels pour l'intégration régionale. La crise a augmenté le coût et accentué la pénurie des financements destinés aux projets d'infrastructures, occasionnant des retards dans les travaux, voire des annulations. En Afrique subsaharienne, les projets d'infrastructures qui ont été retardés ou annulés se chiffrent à 1,35 milliard de dollars.

Au cours des dernières décennies, les programmes d'intégration financière dans diverses communautés économiques régionales d'Afrique ont été sous-tendus par les progrès des réformes des secteurs macroéconomique et financier, d'où des soldes budgétaires durables, un taux de change stable, la réduction des taux d'inflation ainsi que le renforcement des systèmes bancaires. Avec la crise, la convergence macroéconomique, dont nombre de communautés économiques régionales ont fait un aspect essentiel de leurs programmes d'intégration financière, est menacée par le fléchissement des économies nationales. L'intégration régionale est cependant d'une importance capitale pour l'aptitude du continent à résister aux chocs et à s'intégrer dans l'économie mondiale, notamment par le biais de l'expansion des marchés, de la réalisation de gains grâce aux économies d'échelle, et de l'amélioration de la compétitivité.

2.3 Pays à faible revenu et États fragiles

Dans la plupart des cas, la crise frappe des pays dont la conjoncture était déjà mauvaise au départ, en particulier les pays à faible revenu et les États fragiles. En raison de la pénurie des réserves de devises, les États fragiles sont particulièrement vulnérables aux chocs extérieurs et, partant, disposent de peu de marge de manœuvre budgétaire et en matière de politique pour contrer les effets de ces chocs. La décélération de la croissance liée à la réduction des flux d'aide et des recettes d'exportation aggravera la balance des paiements et les contraintes budgétaires actuelles, ce qui risque d'obliger les gouvernements africains à procéder à de coûteux ajustements macroéconomiques.

Les États fragiles sont particulièrement mal préparés pour opérer de tels ajustements, à cause de la faiblesse de leurs institutions ou de leur piètre performance économique. Par conséquent, ceux d'entre eux qui mettent actuellement en œuvre des réformes du marché risquent de revenir sur ces mesures, pour faire face à l'urgence de la crise. Un tel scénario aura de profondes répercussions négatives ; les pauvres seront touchés de façon disproportionnée, en raison de l'inexistence de filets de protection sociale. De même, l'existence d'institutions fragiles compromet l'efficacité des filets de protection sociale. L'aptitude des gouvernements fragiles à réagir est considérablement bridée par l'érosion de leur marge de manœuvre financière, sous l'effet de la baisse des recettes. L'accroissement de l'aide internationale à ces pays en particulier est d'une importance capitale pour protéger les pauvres et préserver les modestes acquis enregistrés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté avant les crises.

3. Rôle des gouvernements africains et de la communauté du développement

Nous nous félicitons des initiatives entreprises par le G20 pour aider les pays en développement à faire face aux effets de la crise. De fait, une réponse efficace à la crise impose une responsabilité partagée à la fois aux gouvernements africains et à leurs partenaires de développement. En ce qui concerne les gouvernements africains, la situation appelle une solide détermination à mettre en œuvre le programme de réformes, à améliorer la gestion macroéconomique ainsi qu'à déployer des efforts concertés pour mobiliser des ressources intérieures. La communauté internationale doit quant à elle fournir un réel effort pour honorer la promesse du G20 d'accroître le volume d'aide, d'appuyer le programme de réformes de l'Afrique, d'éviter les politiques de distorsion des échanges et d'associer efficacement le continent à l'élaboration des politiques ainsi qu'aux débats et à la prise de décisions sur la réglementation financière internationale. Les pays doivent adhérer à leurs politiques et programmes de développement, et bénéficier d'une aide pour opérer des choix stratégiques et établir l'ordre de priorité des mesures, en tenant compte de leurs propres réalités et en disposant d'une bonne marge de manœuvre budgétaire et en matière de politique. La communauté internationale a un important rôle à jouer dans ce processus, en particulier en appuyant des interventions ciblées qui visent à atténuer les effets des crises, telles que celles mises au point par les banques multilatérales de développement pour élargir l'accès de l'Afrique aux financements. En avril 2009, le G20 a adopté un programme supplémentaire de 1,1 trillion de dollars pour rétablir le crédit, relancer la croissance et redynamiser la création d'emplois dans l'économie mondiale. Un montant d'au moins 100 milliards de dollars appuiera d'autres opérations de prêt des banques multilatérales de développement.

4. Rôle de la Banque africaine de développement

La Banque continuera de jouer un rôle de facilitation en mobilisant des ressources destinées à satisfaire les besoins financiers de l'Afrique, et elle renforcera la contribution du continent au cofinancement. La Banque a adopté des instruments novateurs, et elle se propose d'utiliser ses propres ressources pour mobiliser des fonds auprès d'autres sources, notamment le secteur privé. À cet égard, la Banque accroîtra son financement, le faisant passer du montant annuel de 5,2 milliards de dollars prévu avant la crise, à un autre compris entre 8,8 milliards et 10,5 milliards de dollars, en réponse à l'augmentation des besoins de financement des pays membres régionaux.

Rôle de stabilisation de la conjoncture — Les instruments traditionnels de financement tels que l'aide budgétaire et l'appui à la balance des paiements sont nécessaires en tant que mesures permettant de desserrer à court terme les contraintes de ressources auxquelles sont confrontés les pays africains. En outre, la Banque étudie actuellement la possibilité de fournir des instruments de garantie pour assurer l'accès du secteur bancaire aux financements et aux lignes de crédit internationaux. En particulier, la Banque a proposé la création d'*un instrument de garantie FAD* destiné à mobiliser des financements en faveur de l'infrastructure dans les pays à faible revenu et ce, en soutenant les obligations émises par le gouvernement aux banques commerciales dans des conditions précises, ainsi que d'un *plan d'action pour l'accélération du transfert des ressources aux pays éligibles au FAD*. Grâce à une restructuration et à une reprogrammation des

portefeuilles, la Banque sera en mesure de mobiliser d'autres sources au profit des pays FAD en 2009.

La Banque intensifie par ailleurs sa contribution à la mobilisation des ressources du secteur privé en faveur des infrastructures régionales, et à l'appui à la participation des groupes privés nationaux et régionaux aux projets régionaux d'infrastructures. Dans ce contexte, les prêts accordés au titre de son guichet du secteur privé devraient, selon les prévisions, atteindre un montant compris entre 2,4 milliards et 4 milliards de dollars à moyen terme.

La Banque mettra à profit le projet du *Partenariat pour la finance au service de l'Afrique* pour accroître la transparence des banques et la divulgation des informations par celles-ci. La Banque abrite le secrétariat du Partenariat, lequel est une initiative du G8 qui vise à amener les gouvernements africains, les partenaires de développement et le secteur privé à se réunir pour coordonner les efforts de développement du secteur financier à l'échelle continentale. La coordination permet d'optimiser les contributions individuelles pour libérer le potentiel du secteur financier en tant que moteur d'une croissance équitable.

Étude du potentiel des marchés obligataires d'Afrique — L'ampleur de la crise et la forte réduction des flux de capitaux requièrent un redoublement d'effort pour exploiter le potentiel de mobilisation des ressources intérieures. Les mesures concrètes à prendre à cet égard varient des réformes fiscales destinées à améliorer le recouvrement des recettes, au développement des marchés obligataires intérieurs, en passant par une utilisation prudente des richesses générées par les ressources naturelles, grâce par exemple à la création de fonds de réserve pour fluctuation des placements à long terme. De fait, tout porte à croire qu'il existe un énorme potentiel inexploité de mobilisation de ressources intérieures. À titre illustratif, la banque centrale du Kenya a émis avec succès une obligation d'infrastructure de 18,5 milliards de shillings (232,6 millions de dollars) à l'échelon local, après avoir réduit le seuil de participation nationale. La Banque met par conséquent au point une initiative pour aider à optimiser le potentiel des marchés obligataires d'Afrique, en collaboration avec l'Initiative en faveur des marchés financiers africains. Les marchés obligataires intérieurs constituent un important moyen de mobiliser des ressources pour appuyer la croissance et l'investissement.

Intensification des activités de conseil en matière de politique — La Banque s'est en outre servie de son savoir et de son expérience dans le domaine du développement pour chercher des solutions à la sortie de crise, et pour aider les gouvernements et les partenaires à desserrer les contraintes liées à celle-ci.

4.1 Renforcement de la voix et de la représentation de l'Afrique

La conférence des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales, organisée en novembre 2008 à Tunis par la Banque, la Commission de l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique, s'est penchée sur les premiers effets de la crise et les éventuelles solutions pour l'Afrique, et ses conclusions ont été très utiles lors de la réunion du G20 tenue à Washington au cours du même mois. Elle a par ailleurs donné naissance au Comité des dix ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales (le C10), qui a été chargé de poursuivre le débat sur les réponses appropriées à la crise et de promouvoir la voix de l'Afrique

sur la scène mondiale. La Banque a joué un rôle moteur dans la fourniture d'une assistance technique au Comité, notamment en préparant des analyses pour les réunions et en aidant à définir une position africaine dans les délibérations du G20.

4.2 Appui aux initiatives relatives au commerce

La crise a rendu plus urgente la nécessité d'appuyer un aboutissement heureux du Cycle de développement de Doha, pour promouvoir l'accès de l'Afrique aux marchés des pays développés. Cela étant, compte tenu de la multiplicité des contraintes liées aux échanges, l'élargissement de l'accès aux marchés à lui seul sera insuffisant, à moins de s'accompagner d'une élimination des obstacles qui entravent la compétitivité de l'Afrique, notamment le piètre état des infrastructures et le manque de diversification. Il convient donc d'appuyer l'initiative d'aide au développement des échanges, afin de s'attaquer aux contraintes internes relatives à l'offre pour appuyer le programme de libéralisation du commerce. Au-delà de la libéralisation, il existe un grand besoin d'appui dans les domaines des politiques et de la réglementation commerciales, des infrastructures liées aux échanges, des ajustements relatifs aux échanges et du renforcement des capacités commerciales.

Le G20 a accordé un appui de 250 milliards de dollars au financement du commerce, et il a promis de promouvoir les échanges et les investissements mondiaux et de rejeter le protectionnisme. Nombre de banques multilatérales de développement ont déjà proposé des facilités d'urgence et des programmes de facilitation des échanges, notamment la Facilité de liquidité à court terme du FMI et l'Initiative de financement du commerce de la Banque, qui sont des réponses prometteuses à la réduction du financement des échanges. L'Initiative de financement du commerce, dotée d'une enveloppe de 1 milliard de dollars, sera mise en œuvre par étapes, à mesure que la Banque renforcera les capacités requises : i) les banques commerciales et les institutions de financement du développement d'Afrique peuvent utiliser la nouvelle ligne de crédit de financement du commerce pour appuyer les opérations de financement des échanges ; ii) La Banque examinera la faisabilité de l'utilisation de produits et de services qui fournissent une aide plus globale en faveur du financement et de la facilitation du commerce. Le défi consiste à financer ces initiatives à un niveau permettant de satisfaire adéquatement les besoins de financement de l'Afrique et de faire en sorte qu'elles soient accessibles aux pays à faible revenu et aux États fragiles.

4.3 Création d'initiatives d'urgence

La Banque a mis en place deux facilités d'urgence pour combler les déficits de financement résultant de la crise : la Facilité de liquidité d'urgence et l'Initiative de financement du commerce. La Facilité de liquidité d'urgence, d'un montant de 1,5 milliard de dollars, vise à atténuer la crise actuelle de liquidités à laquelle sont confrontés les pays membres régionaux. Nous estimons que ces propositions répondent à des besoins concrets et à une vraie demande. La crise a mis en relief la nécessité d'accroître la souplesse des instruments de la Banque, pour les rendre à même de s'adapter à l'évolution de l'environnement. Idéalement, la Facilité de liquidité d'urgence comblera les déficits de financement, en attendant le rétablissement des conditions normales de financement. 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. Une leçon qui se dégage de la réponse de la Banque à la crise alimentaire est que l'innovation, la souplesse et la vitesse ont été efficaces et que les pays bénéficiaires les ont appréciées. La mise en œuvre de ces initiatives à une échelle qui renforcera la capacité des pays membres régionaux de surmonter la crise sera fonction de l'appui que fourniront les donateurs et les parties prenantes en donnant leur approbation et en apportant leur contribution à l'enveloppe croissante des ressources de la Banque, notamment l'augmentation générale du capital.

5. Que peut faire la Banque africaine de développement de plus ?

Le Plan global pour le redressement et la réforme, adopté par le G20 en avril 2009, aidera à combler le déficit financier auquel sont confrontés les pays africains. Nous comptons sur le G20 pour veiller à ce que les promesses se traduisent par des décaissements rapides au profit des économies émergentes et des pays en développement. Les pays membres régionaux seront toutefois confrontés au défi consistant à gérer les ressources accrues de façon à minimiser toute incidence négative sur la stabilité macroéconomique.

Le cas des pays à faible revenu et des États fragiles mérite une attention spéciale, car ces pays ne bénéficieront ni de la Facilité de liquidité d'urgence ni de l'Initiative de financement du commerce. En avril 2009, le G20 a décidé que les ressources supplémentaires provenant de la vente convenue des réserves d'or du FMI serviront à accorder des financements concessionnels aux pays les plus pauvres. Il convient cependant de prêter attention aux services qui permettent d'assurer de la façon la plus efficace le développement du capital humain et la croissance chez les pauvres. La réponse à la crise ne doit d'aucune manière détourner l'attention des ressources requises pour financer les programmes sociaux s'attaquant aux problèmes structurels, en particulier ceux qui ciblent les pauvres et les groupes marginalisés. Il importe de protéger les dépenses sociales (surtout celles consacrées à l'éducation et à la santé) dans ce contexte. Des filets de protection bien ciblés, notamment les transferts d'espèces vers les ménages pauvres, peuvent contribuer largement à atténuer les effets néfastes de la crise sur les résultats en matière de développement humain et permettre d'éviter d'essuyer des revers sur le front des Objectifs du Millénaire pour le développement. Les banques multilatérales de développement ont appuyé l'idée de créer un fonds mondial d'assistance aux pays vulnérables, pour aider les pays en développement à financer les investissements dans trois principaux secteurs : i) projets d'infrastructures ; ii) programmes de protection sociale, et iii) financement des PME et des institutions de microfinancement.

Contrairement aux pays à faible revenu, les pays africains à revenu intermédiaire répondraient aux critères d'attribution des fonds de la Facilité de liquidité d'urgence et de l'Initiative de financement du commerce, et ils tireraient par ailleurs parti de l'amélioration des interventions. Compte tenu des tendances actuelles des réponses du FMI et de la Banque mondiale, la BAD concentrera son action sur les pays à revenu intermédiaire, dans le domaine à la fois des interventions financières et non financières, en ce qui concerne particulièrement trois secteurs clés : i) financement de l'aménagement des infrastructures, ii) accroissement de l'efficacité de la déclaration de Paris et iii) établissement du savoir comme un bien public. La Banque pourrait offrir des garanties de prêt à l'appui des partenariats pour l'investissement privé ainsi que l'intégration et le commerce régionaux.

Dans quelques-uns des pays membres, ces mesures ne sont pas globales. Nous avons été exhortés à concevoir des mesures qui profitent directement aux entreprises et aux banques en difficulté. Sans aucun doute, il existera des domaines qui risquent de ne pas être couverts par la réponse actuelle de la Banque et de ses institutions sœurs. La Banque se tient cependant prête à évaluer périodiquement les besoins de financement, à mesure que se produit la crise, et à adapter les instruments aux besoins identifiés.

QUESTIONS À EXAMINER

Qu'est-ce qui a été efficace et qu'est-ce qui ne l'a pas été au niveau des pays, en ce qui concerne les mesures adoptées pour relever les différents défis liés à la crise mondiale ?

De quelle autre façon la BAD peut-elle contribuer à promouvoir des secteurs financiers solides en Afrique et à aider les pays à mieux relever les défis de la crise ?

Les mesures proposées par la Banque permettent-elles de relever adéquatement les défis de développement auxquels sont confrontés les pays membres en raison de la crise ?