

La nouvelle architecture financière internationale et l'Afrique

Saleh M. Nsouli et Françoise Le Gall

AU PREMIER ABORD, la nouvelle architecture financière internationale ne semble guère concerner l'Afrique, puisqu'elle a été établie en réaction à des événements qui se sont déroulés loin du continent africain et dont l'impact direct sur celui-ci fut limité. Néanmoins, les éléments fondamentaux de cette nouvelle architecture sont très importants pour l'Afrique.

Les crises mexicaine en 1994–95 et asiatique en 1997–98 nous ont rappelé brutalement que les facteurs fondamentaux d'une économie — politiques macroéconomiques et structurelles nationales avisées et système financier solide et bien régleménté — sont toujours aussi essentiels. Ces crises ont mis en évidence aussi les nouvelles tensions apparues dans le système financier international à la suite de la croissance et de l'intégration rapides des marchés de capitaux et ont attiré l'attention des décideurs sur la nécessité de mettre en place de nouvelles pratiques pour renforcer le système. Les crises russe en 1998, brésilienne en 1998–99 et turque et argentine en 2001 n'ont fait que souligner l'importance de repenser l'architecture financière internationale pour assurer le bon fonctionnement du système financier international, maximiser les avantages de la mondialisation pour tous les pays et éviter les crises financières, ou les gérer efficacement si elles se produisent.

La réforme de l'architecture financière internationale s'opère sur plusieurs fronts. Ses principaux éléments sont :

- promouvoir la transparence, la responsabilisation et la bonne gestion publique, ce qui, en encourageant un large débat sur la politique économique et en améliorant la communication des données aux marchés, peut aider les pays à renforcer leurs résultats économiques;
- adopter des normes et des codes internationaux, par rapport auxquels les résultats de chaque pays peuvent être évalués;
- renforcer les systèmes financiers, ce qui, en améliorant l'intermédiation financière nationale et internationale, aide à mobiliser l'épargne et à l'orienter de manière efficiente vers des investissements productifs;
- assurer une libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux en la gérant et en échelonnant soigneusement de manière à ce que les pays puissent en tirer parti, tout en réduisant au minimum les risques de brusques flux de capitaux;

- appliquer des régimes de change viables, ce qui est essentiel pour assurer la stabilité macroéconomique et la compétitivité;
- établir les modalités de la participation du secteur privé à la prévention et à la résolution des crises;
- réformer les facilités de prêts non concessionnels du FMI pour mettre davantage l'accent sur la prévention des crises et assurer une utilisation plus efficace des ressources de l'institution.

Ces éléments sont complétés par d'autres initiatives qui portent essentiellement sur l'allégement de la dette et la lutte contre la pauvreté dans les pays à faible revenu. Dans la mesure où l'architecture financière internationale est un facteur de stabilité macroéconomique, elle contribue aussi à la croissance, qui est cruciale dans le combat contre la pauvreté. Pour s'attaquer plus efficacement aux problèmes de la pauvreté et de l'endettement, le FMI a engagé en 1996, avec la Banque mondiale, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et a remplacé en 1999 la facilité d'ajustement structurel renforcée par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), qui, elle aussi, prévoit des prêts concessionnels.

Importance pour l'Afrique

On comprend l'importance de l'architecture financière internationale pour l'Afrique lorsque l'on examine les objectifs de la politique économique des pays africains, en particulier les trois éléments ci-après :

Consolider la stabilité macroéconomique. Ces cinq dernières années, la situation macroéconomique de l'Afrique subsaharienne a été plus stable et le taux de croissance a progressé notablement. Il ressort de l'expérience d'autres pays que la stabilité macroéconomique est nécessaire pour la croissance et que celle-ci peut accroître les revenus et réduire la pauvreté. Mais la stabilité économique de l'Afrique reste précaire et la croissance se situe bien en deçà du nécessaire pour faire reculer durablement la pauvreté.

Accroître l'investissement. L'investissement intérieur brut en Afrique subsaharienne, qui avoisine 17 % du PIB, est largement inférieur à ce qu'il est dans les autres parties du monde. En outre, l'Afrique subsaharienne représente une très petite partie de l'investissement direct étranger dans l'économie mondiale

— le type d'investissement qui pourrait lui apporter non seulement les capitaux, mais aussi la technologie et le savoir-faire dont elle a besoin. La plupart des pays africains ont encore beaucoup à faire pour mettre en place un climat économique sûr, condition *sine qua non* pour que les investisseurs intérieurs et étrangers s'intéressent à la région.

Renforcer le secteur financier. Étant donné la situation encore fragile de leur secteur financier, les pays africains doivent prendre des mesures qui permettront à leurs marchés de mobiliser l'épargne et d'allouer le crédit de manière plus efficiente, et qui mettront les produits et les services financiers à la disposition d'un plus grand nombre de leurs citoyens.

L'Afrique peut se rapprocher de ces objectifs en appliquant les principes qui sous-tendent la nouvelle architecture financière internationale. En renforçant la transparence et la responsabilisation, et en mettant leur secteur financier en conformité avec les normes et les codes internationaux, les pays africains peuvent améliorer le processus décisionnel et établir des politiques économiques nationales mieux avisées, tout en créant un cadre d'activité qui encourage l'investissement et l'épargne. De façon plus générale, en privilégiant l'intérêt général plutôt que les intérêts acquis, les autorités nationales pourront s'attaquer à la mauvaise gestion des affaires publiques sous ses formes diverses — corruption, gestion inefficace des ressources publiques, manque de responsabilisation des agents de l'État et manque de réceptivité aux attentes et aux besoins du public. Il est de plus en plus clair qu'une mauvaise gestion des affaires publiques, notamment la corruption, entrave l'investissement et la croissance. Le fait de s'attaquer aux carences de la gestion publique en Afrique aidera donc à soutenir le développement économique. Une libéralisation ordonnée des mouvements de capitaux et une bonne compréhension des régimes de change aideront à faire profiter les pays africains des avantages des flux de capitaux internationaux. Et, en favorisant la mise en place d'un système financier mondial stable, la nouvelle architecture financière servira les intérêts de l'Afrique. Enfin, le renforcement des systèmes financiers, l'octroi d'allègement rapide et général de la dette et la lutte contre la pauvreté profiteront tant à l'Afrique qu'à la communauté internationale.

Que font les pays africains?

Les pays africains et le FMI ont engagé plusieurs initiatives pour promouvoir la nouvelle architecture financière internationale en Afrique. Le présent article met l'accent sur la transparence et la responsabilisation, les normes et les codes internationaux, ainsi que les systèmes financiers, en raison de leur plus grande importance pour l'Afrique au stade actuel.

Globalement, il ne sera pas facile de transposer l'architecture financière internationale en Afrique, en particulier dans certains pays, comme en témoignent les exemples ci-après.

- Il est parfois difficile de distinguer les problèmes de gestion publique et les carences institutionnelles et administratives. Une mauvaise gestion des affaires publiques ne reflète pas toujours un manque d'engagement de la part des pouvoirs publics. Même avec des dirigeants politiques forts et honnêtes, il faudra du temps pour éradiquer la corruption en Afrique.

- La pléthore de normes et de codes internationaux peut être écrasante et fort exigeante en ressources humaines et financières, et les pays africains ne disposent pas nécessairement des capacités nécessaires pour les observer.

- Plusieurs normes et codes ont été formulés à l'origine pour les pays industrialisés et ne prennent sans doute pas pleinement en compte la situation des pays africains. Par exemple, il est peut-être plus facile pour des banques de pays industrialisés d'observer les normes internationales relatives à la concentration des portefeuilles et aux engagements vis-à-vis d'un seul client que pour les banques de pays en développement africains, dont l'économie n'est guère diversifiée et est dominée par un petit nombre de grandes entreprises.

- Les contraintes pesant sur le fonctionnement des marchés peuvent réduire l'efficacité de la discipline de marché et donc la transparence dans les pays africains. Par exemple, l'État contrôle généralement davantage les entreprises et les banques en Afrique que dans les pays industrialisés et, en partie pour cette raison, les possibilités pour le marché d'imposer sa discipline sont limitées.

Cependant, ces problèmes ne justifient pas que l'Afrique rejette l'architecture financière internationale. Ils soulignent plutôt la nécessité d'opérer des réformes fondamentales pour combler les lacunes et éliminer les procédures administratives qui facilitent la corruption, renforcer les capacités institutionnelles et réduire l'intervention de l'État pour permettre aux marchés d'opérer de manière efficiente. Pour être en mesure d'appliquer les normes et les pratiques en vigueur dans les pays industrialisés, les pays africains ont besoin d'une assistance technique considérable.

Transparence et responsabilisation. Les gouvernements africains ont engagé des réformes importantes dans le domaine budgétaire et dans le secteur public en vue de renforcer la transparence et la responsabilisation, généralement en s'appuyant sur le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques qui a été établi par le FMI. Dans plusieurs pays, les lois budgétaires et les règles de comptabilité publique sont modernisées; divers fonds et comptes sont consolidés, l'exécution du budget est rationalisée et informatisée; les procédures de passation des marchés publics sont durcies et les fonctions de contrôle sont renforcées. Pour traquer la corruption, quelques pays ont mis en place des stratégies nationales de gestion publique ou des organes responsables en la matière.

Les pays africains participent aussi à des initiatives dont le but est d'améliorer la transparence des politiques et des opérations du FMI lui-même. Un grand nombre de pays africains ont autorisé la publication par le FMI des notes d'information au public et de documents relatifs aux programmes appuyés par l'institution. Plusieurs ont autorisé la publication des rapports des services du FMI sur les consultations au titre de l'article IV (conformément à l'article IV des Statuts du FMI, ses services rencontrent régulièrement — généralement une fois par an — des fonctionnaires des pays membres pour rassembler des données économiques, examiner la politique de change et partager leur expérience internationale), ainsi que sur leur utilisation des fonds empruntés au FMI.

Normes et codes internationaux. Les rapports sur l'observation des normes et des codes (RONC), mis en place par le FMI en 1999, donnent une évaluation succincte — en coopé-

ration avec les autorités nationales et d'autres organismes internationaux — des progrès accomplis par les pays membres dans l'application des normes et des codes reconnus universellement, et énoncent des recommandations pour continuer d'aller de l'avant. Ces rapports comportent jusqu'à huit modules couvrant différents domaines : diffusion des données, transparence des finances publiques, transparence des politiques monétaire et financière (conformément au code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière établi par le FMI), contrôle bancaire, réglementation des marchés de valeurs mobilières, surveillance des assurances, système de paiement et gouvernement d'entreprise. Des modules RONC ont été préparés pour l'Afrique du Sud, le Cameroun, le Mozambique, l'Ouganda et le Zimbabwe, ainsi que pour l'Algérie et la Tunisie.

Dans le domaine des normes de données, les autorités de plusieurs pays africains cherchent à améliorer la qualité et la ponctualité de leurs statistiques. Leurs efforts portent essentiellement sur le renforcement du cadre juridique des travaux statistiques, la mise à jour des séries statistiques et leur mise en conformité avec les normes reconnues (par exemple celles établies par le *Manuel de la balance des paiements* et le *Manuel de statistiques de finances publiques* du FMI), et l'amélioration des données relatives à la pauvreté et au secteur social. À l'heure actuelle, l'Afrique du Sud et la Tunisie ont souscrit à la norme spéciale de diffusion des données; le Bénin, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Mali, Maurice, l'Ouganda, le Sénégal et la Tanzanie participent au système général de diffusion des données et 20 autres pays africains ont exprimé leur intention d'y participer.

Renforcement des systèmes financiers. Au lendemain des graves problèmes bancaires des années 80 et 90, plusieurs pays africains ont engagé des programmes à moyen terme de restructuration des banques en difficulté (notamment pour faire face à leurs prêts improductifs et à leurs pertes accumulées). Par ailleurs, les autorités mettent de plus en plus l'accent sur l'amélioration de la réglementation et du contrôle bancaires, essentiellement en prônant une meilleure observation des principes fondamentaux du Comité de Bâle pour un contrôle bancaire efficace.

Le programme d'évaluation du secteur financier, lancé par le FMI et la Banque mondiale en 1999, joue un rôle important dans les efforts visant à renforcer les systèmes financiers dans le monde et offre un cadre de référence exhaustif pour recenser les forces et les faiblesses du système financier d'un pays. L'Afrique du Sud et le Cameroun ont participé au programme initial d'un an qui a été engagé en 1999. Le programme ayant été prolongé, le Ghana, le Sénégal et la Tunisie figurent parmi les nouveaux pays qui en font partie; le Gabon et l'Ouganda ont confirmé qu'ils y participeront pendant l'exercice budgétaire 2002 (1^{er} mai 2001–30 avril 2002) du FMI ou plus tard.

Dettes, croissance et recul de la pauvreté

Tout en s'attachant à faire avancer la nouvelle architecture financière internationale, le FMI a cherché explicitement, par deux canaux, à s'attaquer aux problèmes de la dette et de la pauvreté.

Premièrement, l'initiative en faveur des PPTE, lancée en 1996, vise à ramener la charge de la dette extérieure des pays



Saleh M. Nsouli (à droite) est Directeur adjoint de l'Institut du FMI. Françoise Le Gall est Chef de division adjointe de la Division Afrique de l'Institut du FMI.

admissibles — la plupart africains — à un niveau soutenable. Aujourd'hui, cette initiative, qui a été renforcée en 1999, a aussi pour objectif d'assurer un financement supplémentaire pour les programmes du secteur social, essentiellement les soins de santé et l'éducation primaires. Un total de 34 milliards de dollars d'allègement de la dette (en valeur nominale) a été engagé pour 23 pays au titre de l'initiative, dont 25 milliards de dollars pour 19 pays africains.

Deuxièmement, la FRPC représente un engagement de la communauté internationale à mieux intégrer les objectifs de la lutte contre la pauvreté et de la croissance dans les opérations du FMI dans ses pays membres les plus pauvres. Par ailleurs, en insistant sur une bonne gestion des affaires publiques — meilleure gestion des ressources publiques et plus grande transparence, surveillance active par l'opinion publique et responsabilisation généralement accrue des pouvoirs publics dans la gestion budgétaire —, la FRPC établit un lien important entre la lutte contre la pauvreté et l'architecture financière internationale. Les concours financiers et l'assistance technique disponibles au titre des programmes économiques appuyés par la FRPC aident les pays à appliquer des éléments de l'architecture financière internationale. Parmi les 77 pays membres à faible revenu qui sont admis à bénéficier de l'aide au titre de la FRPC, 40 sont africains. Fin août 2001, il y avait 24 accords appuyés par la FRPC en Afrique, avec des engagements de 1,9 milliard de DTS et des décaissements de 732 millions de DTS.

Globalement, les pays africains ont accompli des progrès dans plusieurs domaines de la nouvelle architecture, mais ils doivent continuer sur leur lancée — notamment en améliorant la transparence et la responsabilisation, en appliquant les normes et les codes et en renforçant leurs systèmes financiers. Leurs progrès dans ces domaines les aideront à mieux tirer parti des avantages de la mondialisation et à atteindre leur double objectif : réaliser une croissance soutenue et faire reculer la pauvreté. **F&D**

Le présent article s'inspire de Françoise Le Gall and Saleh M. Nsouli, 2001, "The New International Financial Architecture and Africa", IMF Working Paper 01/130 (Washington: International Monetary Fund).