

Atouts potentiels

La mise en place de systèmes financiers se heurte à de nombreux obstacles en Afrique

Jakob Christensen, Anne-Marie Gulde et Catherine Pattillo

DES SECTEURS financiers viables, diversifiés et efficaces sont indispensables à une croissance vigoureuse, soutenue, tirée par le secteur privé. Or, sous leur forme actuelle, ces secteurs posent des problèmes majeurs aux économies de l'Afrique subsaharienne. L'accès insuffisant des PME au crédit bride leurs possibilités d'expansion et le potentiel de croissance des pays. La majorité des ménages ne peuvent se constituer une épargne officielle, ce qui limite leur aptitude à investir dans l'éducation ou le logement pour échapper à la pauvreté.

Au cours de la décennie écoulée, bon nombre de pays subsahariens ont engagé des réformes visant à élargir l'accès des pauvres aux services financiers et à alléger les contraintes financières pesant sur le secteur privé. Ils ont ainsi encouragé la création de nouvelles institutions financières et quelque peu amélioré le cadre d'activité du secteur. Plus récemment, les décideurs ont été confrontés à de nouveaux défis dus à la mondialisation naissante des marchés financiers africains. Si cette évolution peut favoriser une financiarisation plus poussée, elle soulève aussi des difficultés dans des cadres institutionnels et juridiques souvent déficients.

L'Afrique subsaharienne doit procéder à des réformes plus profondes pour répondre aux besoins immenses et insatisfaits de services financiers. Celles-ci doivent porter non seulement sur les banques (institutions dominantes dans les secteurs financiers subsahariens), mais aussi sur l'établissement de nouveaux marchés et institutions et sur le cadre de leurs activités. L'évolution récente témoigne des mutations du paysage financier, lesquelles pourraient multiplier les avantages éventuels des réformes, mais aussi en accroître les risques et les difficultés.

Un socle fragile

En Afrique subsaharienne, l'accès aux services financiers (épargne et prêts) est moindre que dans les autres régions en développement. Sur le plan de l'épargne, les dépôts des ménages dans les banques commerciales ont lentement augmenté par rapport au PIB depuis les années 90. Si 90 % des ménages des pays industriels et un quart des ménages d'autres pays à revenu faible et intermédiaire possèdent un compte d'épargne, c'est le cas d'un dixième seulement des ménages de nombreux pays subsahariens. Les banques servent essentiellement les administrations, le secteur structuré et les ménages fortunés.

Il va de soi que la pauvreté généralisée freine à la fois la demande et l'offre de dispositifs d'épargne. Le pourcentage de la population



Une caisse d'épargne opérant à petite échelle au Sénégal.

détenant un compte d'épargne officiel est étroitement corrélé aux taux de pauvreté et au revenu par habitant (Gulde, *et al.*, 2006). Les pauvres ont peu à épargner, ce qui n'est guère avantageux pour les banques compte tenu du coût élevé de la gestion des comptes de faible montant. Celles-ci facturent donc des frais d'ouverture et de gestion des comptes de dépôt, rendant ainsi l'accès aux services bancaires plus difficile aux pauvres et autres petits épargnants.

Il y a aussi des obstacles structurels. Les agences sont peu nombreuses et elles sont implantées surtout en ville. Certains pays appliquent en outre des taux administrés minimaux assez élevés sur les dépôts. Ces taux visent à assurer des rendements corrects aux petits déposants mais, dans la pratique, ils font que les banques sont peu enclines à accepter des dépôts, surtout quand le montant des liquidités bancaires et des réserves non rémunérées est élevé.

Pour ce qui est des prêts, les entreprises et les agriculteurs sont également mal servis. Les prêts bancaires au secteur privé stagnent dans la plupart des pays, ce qui limite les fonds de roulement et les investissements, dans l'agriculture notamment. Qui plus est, dans de nombreux pays subsahariens (essentiellement les plus démunis, dont l'économie repose sur l'agriculture) les banques prêtent surtout aux entreprises importatrices et exportatrices et à l'État. L'agriculture qui, dans la plupart des pays africains, emploie la majorité de la main-d'œuvre, reçoit une part modeste et, après l'abolition des subventions publiques, en diminution, des prêts bancaires (graphique 1).

On peut s'étonner de l'insuffisance du crédit, la plupart des systèmes bancaires régionaux disposant apparemment d'im-

portantes liquidités, issues pour l'essentiel des dépôts publics et de l'épargne du secteur privé structuré. Il y a quatre raisons à la faiblesse persistante du crédit au secteur privé :

- **Médiocrité des cadres juridiques et institutionnels.** Les opérations de prêt au secteur privé comportent des risques. Il est ainsi plus difficile de faire exécuter un contrat commercial par voie judiciaire en Afrique subsaharienne que partout ailleurs; les créanciers doivent en moyenne accomplir 35 formalités, attendre 15 mois et payer 43 % du revenu national par habitant avant de percevoir les paiements.

- **Taux prêteurs réels élevés.** Le coût élevé des prêts limite le nombre potentiel de clients. En 2004, le taux prêteur réel moyen en Afrique subsaharienne était de 13 %, contre 8 % dans les autres pays à revenu faible et intermédiaire et 3,5 % dans les pays industriels. Étant donné l'étroitesse des systèmes financiers, les entreprises n'ont souvent d'autre choix que de recourir au financement bancaire; le montant élevé des taux d'intérêt freine davantage leur accès au crédit que dans d'autres régions en développement.

- **Déficiences des droits de propriété et du droit foncier.** La plupart des prêts bancaires exigent des garanties. Dans de nombreux pays subsahariens, les carences des régimes de propriété, qu'ils concernent les terres ou les biens meubles, comme les automobiles, limitent l'utilisation de ces actifs comme garantie et font donc obstacle à l'intermédiation financière.

- **Intérêt à financer l'État.** Dans les pays subsahariens où l'État a des besoins importants, beaucoup de banques augmentent les prêts qui lui sont destinés ou achètent des titres de créance de l'État ou de la banque centrale. En comparaison, même à des taux d'intérêt supérieurs, le crédit au secteur privé peut sembler moins attrayant.

Les réformes en cours

Ces dix dernières années, il est apparu de plus en plus clairement aux gouvernements de la région et à leurs partenaires internationaux que le développement de leurs économies nécessitera des secteurs financiers plus diversifiés et plus efficaces. Beaucoup de pays ont engagé des réformes dans ce sens. Celles-ci s'appuient sur le rôle fondamental du système bancaire, mais visent à élargir l'éventail des institutions financières accessibles aux pauvres et aux PME. Des mesures liminaires, mais incomplètes, ont également été adoptées en vue d'améliorer le cadre global d'activité du secteur.

Microfinance. De nouvelles institutions de microfinance (IMF) surgissent chaque jour, qui répondent à la demande de services financiers non satisfaite par les banques commerciales. Selon une nouvelle base de données établie par le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, plus de la moitié des IMF d'Afrique subsaharienne ont été créées après 1998, et leur nombre a quasiment doublé entre 2001 et 2003. Elles sont plus présentes dans les pays où l'accès au système financier officiel est notablement restreint. Beaucoup de gouvernements et d'ONG ont apporté un appui financier à ce mouvement, mais des initiatives purement privées l'ont également favorisé. Les IMF touchent indéniablement des groupes plus larges de la population; l'épargne moyenne de leurs membres s'élève ainsi à moins de la moitié du revenu moyen par habitant et elle est sensiblement inférieure à l'épargne bancaire moyenne.

Le secteur, malgré un essor rapide, affiche un taux de pénétration modeste. Moins de 2 personnes sur 100 en moyenne y détiennent un compte; dans la plupart des pays, ce nombre est inférieur à celui des clients des banques commerciales (graphique 2). Les IMF s'appuyant essentiellement sur une épargne et des prêts de faible montant, leurs actifs, pour le pays

subsaharien moyen, s'élèvent à 1,3 % du PIB, contre 6 % pour les banques commerciales, encore que le pourcentage pour les IMF soit sensiblement supérieur dans quelques pays.

Bien que le taux de remboursement des prêts aux IMF soit généralement satisfaisant, celles-ci font face à des coûts élevés. En conséquence, leurs taux prêteurs réels (43 % en moyenne) sont souvent supérieurs à ceux des banques. Les prêts en souffrance représentaient 7 % du total des prêts des IMF fin 2003, soit nettement moins que pour les banques commerciales. Néanmoins, étant donné le montant élevé des coûts d'exploitation et des coûts fixes, la rentabilité de nombreuses IMF est faible, voire négative. Compte tenu de leur modèle économique actuel, beaucoup risquent de rester tributaires des subventions.

Diversification des secteurs financiers. Des secteurs financiers développés et diversifiés comportent généralement d'autres institutions que les banques. Ces institutions financières non bancaires (IFNB) offrent des produits et services que les banques ne peuvent pas ou ne sont pas autorisées à proposer, et ont la possibilité de fournir des instruments d'épargne, d'investissement et de gestion des risques. Ces dernières années, beaucoup de pays subsahariens ont diminué les restrictions réglementaires et encouragé le développement des IFNB.

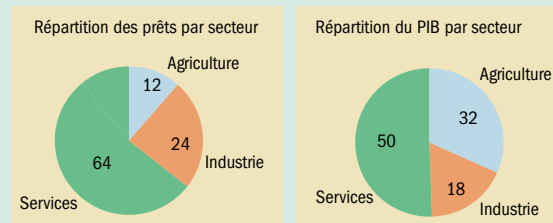
Celles-ci — compagnies d'assurance, caisses de retraite, institutions de crédit hypothécaire, sociétés de crédit à la consommation, sociétés de financement et de crédit-bail, et caisses d'épargne

Graphique 1

Des prêts déséquilibrés

Le secteur agricole contribue au PIB à raison de 32 %, mais reçoit moins de 12 % des prêts bancaires.

(en pourcentage, 2005)



Source : calculs des services du FMI.

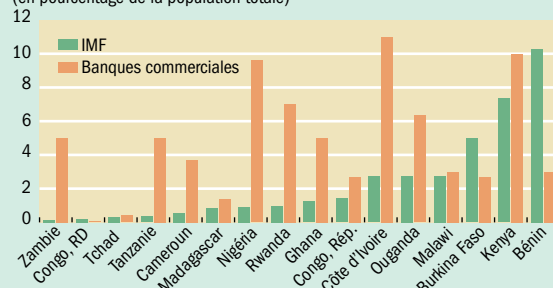
Note : L'agriculture comprend la sylviculture et la pêche; l'industrie comprend les activités de fabrication et minières, les services publics et la construction; les services comprennent l'administration.

Graphique 2

Une implantation modeste

La microfinance se développe, mais presque partout les banques commerciales touchent un bien plus grand public.

(en pourcentage de la population totale)



Sources : base de données du Consultative Group to Assist the Poor; Claessens (2005); calculs des services du FMI.

postales — ont donc gagné du terrain dans la région. Actuellement, dans presque tous les pays, le secteur est nettement moins développé que le secteur bancaire. Les actifs des IFNB représentent 10 % environ du total des actifs du système financier. Il existe toutefois des exceptions notables : le secteur de l'assurance est bien développé au Kenya et au Gabon, et il en va de même des caisses de retraite au Rwanda et au Botswana.

Institutions financières publiques. Face à l'atonie du crédit au secteur privé, quelques pays réinventent les banques publiques et de développement afin d'encourager les opérations de financement. Le Gabon fait ainsi appel aux banques de développement pour canaliser les crédits vers les secteurs prioritaires. D'autres pays, comme les membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), créent des banques publiques spécialisées pour offrir à certains secteurs les modes de financement souhaités. Dans de nombreux pays, les organismes de crédit à l'exportation subventionnent l'accès au financement. Des mesures analogues ont néanmoins lamentablement échoué par le passé, et leurs versions actuelles semblent comporter le même type de risques.

Marchés des valeurs mobilières. Ces dernières années, bon nombre de pays africains ont créé des marchés boursiers pour aider les entreprises à mobiliser des financements à long terme. Alors que l'Afrique subsaharienne n'en comptait que cinq en 1989, ils sont désormais au nombre de quinze, dont les plus récents établis au Malawi, en Ouganda et au Swaziland. Dans certains pays (Afrique du Sud, Ghana et Zimbabwe), les schémas de financement des entreprises indiquent que ces marchés peuvent constituer une source de financement, mais seulement pour les quelques entreprises cotées. De plus, dans tous les pays de la région hormis l'Afrique du Sud, les marchés des titres sont pénalisés par un volume d'opérations et une capitalisation boursière modestes qui tiennent en partie au caractère inadéquat des règles de surveillance et de diffusion de l'information. Enfin, les marchés boursiers sont généralement plus efficaces et apportent de plus grands avantages économiques lorsqu'ils s'appuient sur une infrastructure financière de base et sur un système bancaire performant.

Recours aux technologies. Certains pays expérimentent des produits de dépôt et de paiement fondés sur les nouvelles technologies. De nouveaux produits de crédit sont aussi envisageables. L'essor spectaculaire de la téléphonie mobile dans la région ces dernières années laisse entrevoir les immenses possibilités de cette technologie et d'autres techniques de télécommunication pour relier les populations non bancarisées aux services bancaires, surtout dans les endroits reculés et d'accès difficile. Les innovations techniques facilitent déjà l'accès aux services financiers : cartes prépayées (Ghana, Malawi et Nigéria), kiosques électroniques dans les bureaux de poste et services bancaires en ligne (Afrique du Sud) et téléphonie mobile (Ouganda).

Amélioration du cadre d'activité du secteur financier. Beaucoup de pays s'efforcent, avec plus ou moins de bonheur, d'améliorer les conditions dans lesquelles se déroulent les activités financières. Des réformes législatives, comme la modernisation des lois relatives à la banque centrale et des lois bancaires, font une plus grande place au marché. En 1993, désireux de moderniser le droit des affaires, seize pays africains ont établi l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires qui a déjà normalisé de nombreuses lois commerciales. Au Rwanda, les autorités ont élargi la couverture des rapports de solvabilité des registres publics et les ont même mis en ligne en 2004. Le Rwanda et le Burundi ont simplifié les procédures et imposé des

délais pour interjeter appel des décisions relatives à un différend commercial, ce qui, selon le rapport *Doing Business 2006* de la Banque mondiale, a réduit de près de trois mois le délai nécessaire au recouvrement d'une dette au Burundi. L'étude précise toutefois que le cadre d'activité du secteur (droit des affaires, système judiciaire, pratiques comptables et caractère exécutoire des contrats) demeure un obstacle majeur aux réformes.

Prémices d'une évolution

Si les réformes financières en cours tardent à porter leurs fruits, les marchés financiers africains sont déjà en train de changer notablement sous l'effet de la mondialisation. Cette évolution est plutôt positive, mais, vu les déficiences institutionnelles, l'étroitesse des marchés et les carences des cadres légaux et réglementaires, elle pourrait compliquer la conduite de la politique économique. Dans bien des cas, à moins d'accélérer les réformes financières, les pays risquent de ne pas pouvoir tirer entièrement profit de cette mutation.

Apparition de marchés de la dette intérieure. Plus de trente pays subsahariens ont créé un marché de bons du Trésor, qui remplace dans bien des cas, comme dans les pays de l'UEMOA, les emprunts directs de l'État auprès des banques centrales (encadré). Cette mesure peut contribuer sensiblement à l'amélioration de la gestion budgétaire et au développement des marchés financiers. Pour ces derniers, les bons du Trésor ont pour avantage essentiel d'établir des taux d'intérêt de référence pour les autres effets commerciaux et de pouvoir être utilisés comme garantie. Une dette publique à faible risque peut en outre compenser les risques élevés associés au crédit au secteur privé et permettre à celui-ci d'augmenter dans les limites prudentielles fixées sur les ratios de fonds propres pondérés par les risques. Les marchés subsahariens des bons du Trésor sont pour la plupart embryonnaires. En 2005, le volume moyen des transactions d'un groupe des principaux marchés a été de 14 % du PIB seulement. Ces

Un marché régional africain des bons du Trésor

En 2001, les huit pays membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ont créé un marché régional des bons du Trésor. Ils avaient pour ambition de favoriser le développement des marchés financiers régionaux et d'offrir une autre source de financement – pour remplacer le traditionnel crédit direct de la banque centrale régionale aux Trésors nationaux, supprimé en 2002. Tous les pays émettant des titres, ce marché a connu une croissance rapide ces dernières années, passant de quelque 55 milliards de francs CFA en 2002 à 290 milliards environ en 2005, et les taux d'intérêt ont chuté (Sy, 2006). Si la demande de bons du Trésor atteste de situations budgétaires plus saines, elle a également été stimulée par l'excédent de liquidités bancaires, les exonérations fiscales, le coefficient de risque nul des intérêts créditeurs et par leur admissibilité au refinancement à la banque centrale régionale.

Dernièrement, l'intégration financière régionale semble s'être renforcée avec l'accélération des ventes transfrontières de bons du Trésor : en 2004–05, plus de la moitié des bons émis ont été achetés par des banques d'autres pays de l'UEMOA, dont 76 % par le Mali. Ces bons peuvent favoriser la financiarisation s'ils servent de base pour établir le prix de marché de la dette publique, de garantie aux opérations interbancaires, et de prix de référence pour les émissions de dettes par les banques.

marchés proposent généralement des instruments à court terme, et la base d'investisseurs est étroite, car elle est composée pour l'essentiel de banques commerciales. Les marchés secondaires sont inexistantes ou exigus, sauf en Afrique du Sud, au Nigéria et en Ouganda.

Malgré leurs faiblesses structurelles, les marchés de la dette intérieure de plusieurs pays subsahariens ont récemment attiré l'attention des investisseurs étrangers, dont l'intérêt a été éveillé par des facteurs d'impulsion (les marges entre les titres publics des pays émergents et ceux des pays industriels sont à leur plus bas niveau). Des facteurs d'attraction (les rendements des titres de dette publique, ajustés en fonction des risques, augmentent grâce à l'amélioration des résultats macroéconomiques et à l'allègement de la dette) expliquent également l'afflux récent de capitaux.

Les pays africains voient plusieurs avantages à un portefeuille d'investissements étrangers, mais les risques doivent en être soigneusement pesés vu la fragilité des systèmes financiers. Les entrées de capitaux peuvent ainsi aider à faire baisser les taux d'intérêt, rehausser l'efficacité des marchés et contribuer à la notoriété des pays, et stimuler ainsi l'investissement direct étranger dont ils ont tant besoin. Elles risquent néanmoins (surtout si elles s'effectuent par les banques) de rendre les secteurs financiers vulnérables aux revirements soudains et d'aggraver les difficultés macroéconomiques associées à la gestion de ces flux.

Augmentation des transferts de fonds. Ces dernières années, les envois de fonds vers les pays subsahariens (autre forme d'entrées de capitaux) ont connu un essor rapide. Les flux enregistrés (qui sous-estimeraient de moitié au moins le montant total) ont avoisiné 7 milliards de dollars en 2005. La demande de services de transferts monétaires restant soutenue, ce qui incite à améliorer l'infrastructure du secteur financier dans ce domaine, une part plus large de la population, dont les pauvres des zones rurales, pourrait gagner accès aux services financiers. Les pays doivent néanmoins réformer les systèmes de paiement pour améliorer l'efficacité de ces services. Il convient d'établir des cadres légaux et réglementaires prévisibles, qui ne désavantagent pas les petits opérateurs. Il faut aussi ouvrir les marchés à la concurrence et valoriser les compétences dans l'industrie.

Irruption de groupes bancaires régionaux. Un autre phénomène nouveau est celui du développement des «banques régionales», dont le siège est établi dans la région et qui ont des filiales dans plusieurs pays. Des groupes bancaires implantés en Afrique du Sud et au Nigéria opèrent ainsi dans plus de dix pays de la région. L'expansion consécutive du marché pourrait relever l'efficacité du secteur bancaire, permettre aux banques de réaliser des économies d'échelle et de diversifier les risques, et favoriser l'intégration financière. Les banques régionales peuvent allier les avantages des banques étrangères (technologie de pointe, gestion saine, concurrence) au savoir local des banques nationales. Néanmoins, du fait qu'elles resserrent les liens entre les systèmes financiers, elles devront exercer une surveillance internationale adéquate pour parer au risque accru de contagion en cas de problèmes financiers dans l'un des pays où elles opèrent.

De nouvelles réformes s'imposent

Étant donné les vastes besoins insatisfaits de services financiers, la réforme de ce secteur est une gageure permanente, dont la complexité s'accroît au rythme des évolutions nouvelles. Il s'agit de donner aux secteurs financiers des incitations commerciales à intensifier leurs opérations avec le secteur privé et de maîtriser les pressions induites par la mondialisation naissante des marchés financiers africains.

Il faut libérer les secteurs financiers des restrictions excessives et du contrôle de l'État. Il convient ainsi de supprimer les plafonds qui subsistent sur les taux des prêts et de rémunération des dépôts ainsi que différentes formes de crédit de faveur. Il y a lieu de revoir les restrictions sur les droits d'entrée et frais de gestion ainsi que les règles complexes d'identification du client pour vérifier qu'elles ne créent pas d'obstacles. Une réforme de la politique monétaire sera peut-être nécessaire pour réduire les coefficients élevés de réserves obligatoires (une taxe implicite sur les banques qui concourt à augmenter la marge entre les taux de crédit et les taux de rémunération des dépôts).

Il convient de développer la base d'informations sur laquelle reposent les décisions financières. Les agences de notation pourraient aider les banques à sélectionner valablement les clients, ce qui pourrait entraîner une hausse des prêts. Des principes et des services comptables mieux conçus permettraient par ailleurs aux banques de mieux évaluer les risques.

Il faut que les nouveaux marchés et les nouvelles institutions puissent prospérer. L'harmonisation des réglementations et la diminution des restrictions à l'entrée sur le marché permettraient aux pays de stimuler le développement des marchés (comme l'ont montré les nouvelles banques régionales). Il existe aussi un potentiel largement inexploité d'intégration financière dans les pays membres d'unions monétaires.

Il convient de remédier aux obstacles réglementaires à la procédure d'enregistrement et de saisie des actifs donnés en garantie, y compris ceux qui résultent de l'imprécision des droits de propriété et du droit foncier. Néanmoins, compte tenu du temps nécessaire à l'exécution de ces réformes, il faut réfléchir aux moyens de surmonter à court terme les difficultés que présentent les systèmes légaux et réglementaires, par le développement d'autres instruments (comme le crédit-bail) ou d'autres formes de garanties (garanties collectives), par exemple. Si la plupart des pays subsahariens n'ont pas encore réussi à relever ce défi, les réformes du secteur financier conduites dans certains, comme l'Ouganda, s'annoncent dans l'ensemble prometteuses.

Enfin, **les pays ne doivent pas perdre de vue l'objectif ultime d'intégration au système financier mondial.** Tout en évitant de nouvelles restrictions, ils doivent, dans le cadre de la réforme des marchés financiers, réexaminer leurs politiques macroéconomiques, lever les restrictions administratives qui concourent à des rendements excessifs, créer des instruments financiers à plus long terme ainsi que des marchés secondaires et procéder à la dérégulation totale des mouvements de capitaux. ■

Jakob Christensen est économiste, Anne-Marie Gulde Sous-Directrice, et Catherine Pattillo économiste principale au Département Afrique du FMI.

Bibliographie :

Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) database. On trouvera davantage d'information à : <http://www.cgap.org/portal/site/cgap>.

Claessens, Stijn, 2005, "Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives," Policy Research Working Paper No. 3589 (Washington: World Bank).

Gulde, Anne-Marie et Catherine Pattillo, 2006, «Financiarisation de l'Afrique», Finances & Développement, juin (Washington, FMI).

———, and Jakob Christensen, with Kevin Carey and Smita Wagh, 2006, "Sub-Saharan Africa: Financial Sectors—Issues, Challenges and Reform Strategies" (Washington: IMF).

Sy, Amadou, 2006, "Financial Integration in the West African Economic and Monetary Union," IMF Working Paper No. 06/214 (Washington: IMF).