

# La réforme du secteur bancaire en Afrique

Anne JOSEPH<sup>1</sup> • Consultante en économie du développement

## Introduction

Après avoir appliqué une politique de répression financière jusqu'au milieu des années 80, la plupart des pays africains ont opté pour des politiques de libéralisation financière dans le cadre des plans d'ajustement structurel mis en place par les institutions de Bretton Woods. Quelles ont été les conséquences de ces politiques de répression financière sur les systèmes bancaires ? En quoi les libéralisations ont-elles consisté exactement ? Ont-elles permis au secteur financier des pays africains de jouer un rôle dynamique dans le processus de croissance économique ? Cet article abordera ces questions en se concentrant sur six pays d'Afrique sub-saharienne qui diffèrent par leur système économique et financier : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Ghana, l'Ouganda et la Tanzanie. Les trois premiers appartiennent à la Zone franc qui repose sur les quatre principes suivants : parité fixe des monnaies, libre transfert des monnaies à l'intérieur de la zone, harmonisation de la réglementation des changes des pays membres, mise en commun des réserves de change dans le compte d'opérations. Parmi les trois pays anglophones, le Ghana a appliqué des programmes d'ajustement structurel dès le début des années 80. L'Ouganda a connu plusieurs dictatures et de nombreux conflits interethniques. Quant à la Tanzanie, l'économie de ce pays est issue d'un modèle socialiste caractérisé par une prédominance des entreprises publiques.

1. Ce texte est extrait d'un document de travail réalisé par le même auteur pour le Centre de Développement de l'OCDE, dans le cadre du programme « Afrique Emergente ».

La première partie de cet article sera consacrée à la description des politiques monétaires et financières appliquées avant les réformes. Les conséquences de ces politiques sur le fonctionnement du système bancaire seront abordées dans une deuxième partie. La troisième section fera le point sur les réformes monétaires et financières entreprises, selon les pays, au milieu ou à la fin des années 80. La quatrième et la cinquième section dresseront le bilan des réformes.

## La politique monétaire et la structure du secteur financier avant les réformes

### La politique monétaire

Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, la politique monétaire menée jusqu'à la fin des années 80 était interventionniste : il s'agissait d'encourager les investisseurs nationaux et d'orienter les ressources vers les secteurs considérés comme privilégiés. Pour ce faire, les taux d'intérêt débiteurs et créditeurs étaient arbitrairement fixés à un faible niveau. Dans ce cadre, jusqu'à la fin des années 80, les banques centrales n'étaient que le relais du gouvernement qui dictait les politiques monétaires et financières à appliquer.

### La rémunération de l'épargne

En raison de la faiblesse des taux d'intérêt créditeurs, dans un contexte de forte inflation, la rémunération de l'épargne en termes nets était négative dans les six pays étudiés, comme dans les autres pays d'Afrique

### Taux d'intérêt créditeur (compte d'épargne) en %

	1970	1975	1980	1985	1990
<b>Burkina Faso</b>	3,0	5,8	6,2	7,2	7,0
<i>en termes réels</i>	1,2	-12,9	-6,01	0,3	7,8
<b>Côte d'Ivoire</b>	3,0	5,8	6,2	7,2	7,0
<i>en termes réels</i>	-5,2	-5,6	-8,5	5,4	7,8
<b>Mali</b>	3	5,8	6,2	7,2	7,0
<i>en termes réels</i>	-3,1	-17,2	-10,5	5,9	6,4
<b>Ghana</b>	2,5 / 3,5	7,5	12,0	16,5	14,0 / 18,0
<i>en termes réels</i>	-0,5 / + 0,4	-13,1	-38	+6,2	-23,0 / -19,0
<b>Ouganda</b>	-	-	7,2 (1981)	20	30,0
<i>en termes réels</i>	-	-	-101,5 (1981)	-137,6	-3,1
<b>Tanzanie</b>	3,5	4,0	5,0	10,0	26,0
<i>en termes réels</i>	0,007	- 22,0	- 25,2	- 23,3	- 9,9

NB : les taux créditeurs en termes réels ont été calculés en utilisant le taux de variation de l'indice des prix à la consommation, sauf pour le Mali : prise en compte du taux de variation du déflateur du PIB entre 1970 et 1985.

Sources : Rapports annuels des Banques Centrales, Statistiques Financières Internationales, World Development Indicators.

sub-saharienne. Ce phénomène était cependant moins marqué dans les pays de la Zone franc car les niveaux d'inflation étaient plus faibles.

#### Allocation sectorielle des crédits

Afin d'encourager les investissements dans les secteurs privilégiés, les taux d'intérêt étaient fixés administrativement à un niveau faible, et ils étaient différenciés en fonction du secteur à financer. Cette différenciation était complétée par des plafonds de crédits.

Au sein des pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le mécanisme du réescompte s'est en fait transformé en un recours systématique au refinancement de la Banque Centrale. En outre, il faut souligner que les coefficients d'affectation sectorielle des crédits n'ont pas été respectés. Par exemple, en Côte d'Ivoire, alors que le pourcentage minimum de crédits devant être alloués à l'agriculture est passé de 5 % à 7,5 % entre 1980 et 1988, le pourcentage de crédit effectivement reçu par ce secteur a diminué de 5,9 % à 3,4 % au cours de cette période.

La Tanzanie est le pays où la Banque Centrale est le plus intervenue pour diriger les crédits bancaires. Les banques ne jouaient plus le rôle d'intermédiaires financiers mais servaient uniquement de relais pour appliquer la politique du gouvernement et pour accorder des crédits aux coopératives et aux entreprises publiques, largement déficitaires.

#### La prédominance des banques publiques

Afin de financer les secteurs prioritaires, les gouvernements ont mis en place des banques de développement, souvent spécialisées dans le financement d'un secteur (principalement l'agriculture), et, dans la plupart des cas, ont pris une participation dans le capital des banques privées déjà existantes. Dans les pays de la Zone franc, le système bancaire était composé de banques privées étrangères ou nationales, et de banques publiques de développement.

Au Ghana, le gouvernement avait des participations dans toutes les banques, il a même acquis 40 % du capital des deux banques étrangères<sup>2</sup> qui s'étaient

2. Cette mesure est liée au décret de 1975 qui a également été appliqué aux grandes industries.

installées avant l'indépendance du pays, la *Barclays* et la *Standard Chartered Bank*.

En Ouganda, afin de compléter les financements apportés par les banques étrangères, le gouvernement a mis en place deux banques publiques (l'*Uganda Commercial Bank* en 1965 et la *Co-operative Bank* en 1972). Ensuite, au début des années 70, le gouvernement ougandais a accru son influence sur la sphère bancaire en nationalisant la plupart des banques étrangères. Elles sont devenues des filiales de l'UCB qui a ainsi acquis le quasi-monopole du secteur bancaire.

L'influence du gouvernement sur la sphère financière était la plus marquée en Tanzanie. En 1967, suite à la déclaration d'Arusha, toutes les banques privées ont été nationalisées et regroupées pour former la *National Bank of Commerce* qui a acquis le monopole du secteur bancaire (85 % des dépôts de l'ensemble du système bancaire).

### La régulation prudentielle

Avant les réformes financières, l'accumulation des risques pris par les banques en UEMOA semble plus liée à l'inapplication de la réglementation prudentielle qu'à un défaut de la loi elle-même. Ainsi, dès 1965, selon la loi bancaire n° 65-252, les banques devaient constituer un fonds de réserves et, à partir de 1966, elles étaient contraintes de respecter un montant minimum de capital. Une centrale des risques bancaires, créée en 1962, répertoriait tous les crédits d'un montant supérieur à dix millions de FCFA. De plus, à partir de 1975, les autorités pouvaient contrôler la qualité des crédits par le mécanisme de l'autorisation préalable pour tout client sur lequel les engagements de la banque étaient supérieurs à 100 millions de FCFA. Cependant, comme la surveillance et la sanction des banques dépendaient du Ministère des Finances de chaque Etat, et que ce dernier avait des intérêts dans la plupart des banques, la réglementation prudentielle était peu appliquée.

Au Ghana, jusqu'en 1989, les règles prudentielles étaient définies dans le Banking Act de 1970. Les banques devaient détenir au moins 5% de leurs dépôts sous forme de réserves. En revanche, les règles sur les créances non performantes étaient peu claires, et les pénalités encourues par les banques

prenant trop de risques peu dissuasives. La surveillance était assurée depuis 1964 par le département de supervision de la Bank of Ghana (*Bank Examination Department*), mais celui-ci manquait de ressources, et les inspections sur sites étaient rares.

En Ouganda, les règles prudentielles du Banking Act de 1969 étaient insuffisantes. De plus, les autorisations et les retraits d'agrément étaient accordés par le Ministère des Finances lui-même, et la capacité de supervision de la Bank of Ouganda était très limitée. L'absence de limitation quant aux engagements des institutions financières envers leurs propres salariés a notamment conduit une des banques de la place à accorder la moitié de son portefeuille à ses dirigeants et ses employés.

En Tanzanie, la régulation prudentielle n'était pas assez stricte et les règles de provisionnement sur les créances douteuses n'étaient pas clairement définies. Par ailleurs, quand bien même des règles auraient existé, le Département de Supervision de la Banque Centrale, créé en 1978, n'aurait pas eu les moyens de les faire respecter.

En conclusion, les banques ont accumulé des risques en raison d'une carence de la loi en matière prudentielle (sauf en UEMOA) et du non-respect des règles existantes. La Banque Centrale de chacun des pays a accordé plus d'importance au suivi des quotas de crédit au sein de chaque banque qu'à la surveillance des ratios prudentiels.

### Conséquences sur le fonctionnement du secteur financier

#### Faible profondeur financière<sup>3</sup>

L'approfondissement financier, mesuré par le ratio «M2 / PIB»<sup>4</sup>, diffère beaucoup entre les six pays de

3. Le terme profondeur financière est synonyme de taille du secteur financier.

4. Ce ratio ne prend pas en compte la qualité des actifs bancaires, ni le développement des institutions financières non bancaires, ni la compétitivité du secteur bancaire. Cependant, à défaut d'utiliser plusieurs indicateurs plus précis, il permet de mesurer la taille du secteur financier dans les pays où ce dernier se compose principalement des banques, comme c'est le cas dans la plupart des pays en développement.

l'étude, et surtout entre les pays de la Zone franc et les autres. Au Mali et au Burkina, la profondeur financière a progressé à peu près régulièrement depuis 1970. En Côte d'Ivoire, la part de M2 dans le PIB a évolué entre 25 et 30 % depuis 1970. En 2000, elle se situe à un niveau proche de celle du Burkina Faso et du Mali, à savoir 24,6 %.

Au sein des trois pays de l'étude n'appartenant pas à la Zone franc, le ratio «M2 / PIB» a augmenté dans un premier temps, a diminué ensuite, et a crû de nouveau, bien que la profondeur financière en 2000 soit inférieure à celle de 1970. L'Ouganda est le pays où la profondeur financière, mesurée par «M2 / PIB», est l'une des plus faibles d'Afrique (15 %), bien qu'elle ait nettement progressé entre 1999 et 2000.

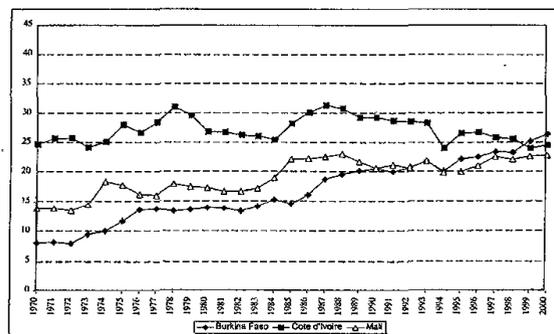
La Tanzanie<sup>5</sup> se démarque nettement des autres pays avec un ratio «M2 / PIB» assez élevé. La forte progression du ratio «M2 / PIB» entre 1978 et 1980 correspond à une augmentation du taux d'inflation qui est passé de 7 % à 20 %. En effet, la masse monétaire (comptabilisée au 31 décembre) est surévaluée par rapport au PIB qui représente la somme de la valeur ajoutée dégagée par les entreprises au cours de l'année. De ce fait, le ratio «M2 / PIB» est en général assez élevé dans les pays où l'inflation est importante. Par ailleurs, la baisse du taux de liquidité entre 1986 et 1987 correspond à une forte croissance du PIB en valeur nominale. En outre, il faut souligner que la forte progression du taux de liquidité au début des années 80 est artificielle: elle correspond à un accroissement des engagements des banques envers le secteur public (les crédits au gouvernement sont par exemple passés de 7,3 % à 16,8 % du PIB entre 1981 et 1983).

### Sous-capitalisation des banques

En raison de la législation peu contraignante et de son non-respect, la plupart des banques en Afrique sub-saharienne étaient sous-capitalisées.

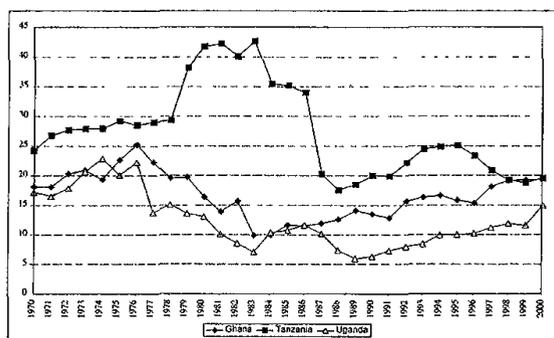
5. Pour ce pays, il faut souligner que de 1970 à 1987, les données concernant le PIB ne concordent pas selon les sources: contrairement aux Statistiques Financières Internationales sur lesquelles nous nous sommes basés pour calculer le ratio «M2 / PIB», World Development Indicators ne publie aucun chiffre concernant le PIB.

Graphique 1 : M2 en pourcentage du PIB, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali



Sources : World Development Indicator; Rapport annuel de la BCEAO; Statistiques Financières Internationales.

Graphique 2 : M2 en pourcentage du PIB, Ghana, Tanzanie, Ouganda



Sources : World Development Indicator; Statistiques Financières Internationales.

### Accumulation des actifs non performants

En Afrique sub-saharienne, les banques ont accumulé des créances douteuses<sup>6</sup> pour les raisons suivantes :

- elles ont privilégié le secteur plutôt que la rentabilité dans le choix des projets,
- elles étaient refinancées de manière quasi-systématique par la Banque Centrale en cas de besoin et n'ont pas cherché à minimiser les risques,
- les dirigeants des banques étaient liés à leurs propriétaires. De plus, ils subissaient des pressions politiques,
- la Banque Centrale était incapable de jouer son rôle de superviseur.

6. Les créances non performantes comprennent les créances douteuses, litigieuses et contentieuses. Par abus de langage, le terme « créances douteuses » est fréquemment utilisé pour désigner les créances non performantes.

Tableau 2: Créances non performantes en % des créances à l'économie, selon les sources officielles

	1970	1975	1980	1985	1990
<b>Burkina Faso</b>	0,9 (1971)	0,4	3,4	8,3	15,2
<b>Côte d'Ivoire</b>	0,8 (1972)	1,6	3,0	8,8	15,1
<b>Mali</b>	-	-	-	12,7	13,7

Source: Notes d'information et Statistiques de la BCEAO.

Tableau 3: Créances non performantes en % des créances à l'économie, selon les sources non officielles

	Environ 1990
<b>Burkina Faso</b>	30 <sup>1</sup>
<b>Côte d'Ivoire</b>	30 à 50 <sup>2</sup>
<b>Mali</b>	75 <sup>3</sup> (1987 à la BDM)
<b>Ghana</b>	41 <sup>4</sup> - 55 <sup>5</sup> - 70
<b>Ouganda</b>	70 - 75 (UCB) <sup>6</sup>
<b>Tanzanie</b>	80 <sup>7</sup> - 70 <sup>8</sup> (NBC en 1991) - 80 (NBC) <sup>9</sup> - 86 (CRDB) <sup>9</sup> - 90 (TIB) <sup>9</sup> - 50 (TDFL) <sup>10</sup> - 60 (THB) <sup>10</sup>

BDM: Banque de Développement du Mali; UCB: Uganda Commercial Bank; NBC: National Bank of Commerce; CRDB: Co-operative and Rural Development Bank; TIB: Tanzania Investment Bank; TDFL: Tanganyika Development Finance Company; THB: Tanzania Housing Bank.

Burkina Faso: <sup>1</sup> Marchés Tropicaux et Méditerranéens, 28 novembre 1997.

Côte d'Ivoire: <sup>2</sup> Mensuel d'Information de l'Entreprise à vocation internationale du Crédit Lyonnais International n° 182, mai 1998.

Mali: <sup>3</sup> FMI (1999 a).

Ghana: <sup>4</sup> Brownbridge et Fritz Gockel (1998); <sup>5</sup> Boudy et al. (1993).

Ouganda: <sup>6</sup> Sharer et al. (1996), et Brownbridge (1998 b).

Tanzanie: <sup>7</sup> Aryeetey et al. (1997); <sup>8</sup> FMI (1999 a); <sup>9</sup> Brownbridge (1998 c); <sup>10</sup> Nissanke et Aryeetey (1998)

Le tableau précédent montre l'état de dégradation dans lequel se trouvait le système bancaire des six pays étudiés au début des années 90, et particulièrement en Ouganda et en Tanzanie. En Ouganda, outre le manque de sélectivité des projets, l'accumulation des créances non performantes s'explique par des pressions politiques subies par les dirigeants des banques. De plus, dans un contexte de guerre civile, les crédits étaient parfois considérés comme une réparation des dommages subis ou comme des soutiens politiques, certains politiciens ayant même avancé que les créances des banques publiques ne

devaient pas être remboursées <sup>7</sup>. En Tanzanie, la situation s'est considérablement dégradée au cours des années 80; le pourcentage de créances douteuses au sein de la banque de développement *Tanzania Investment Bank* est passé de 17 % à 90 % entre 1980 et 1990.

Par ailleurs, il faut souligner la différence d'évaluation en fonction des sources officielles ou privées. L'importance des créances non performantes a été

7. Brownbridge (1998 b).

mise en évidence seulement lors des diagnostics établis avant les réformes financières. Auparavant, les banques ajustaient leurs déclarations en fonction des provisions qu'elles pouvaient constituer.

### Un financement très orienté vers le gouvernement, surtout pour les pays situés hors de la Zone franc

Au sein des pays de l'UEMOA, le financement bancaire de l'Etat est limité. En effet, les statuts de la Zone Franc stipulent que les crédits accordés par la Banque Centrale à l'Etat ne doivent pas dépasser 20 % des recettes fiscales de l'année précédente. Cependant, en Zone Franc, les Etats ont adopté un mode de financement indirect en accumulant les arriérés de paiement envers les agents économiques.

De ce fait, les entreprises privées à qui l'Etat et le secteur public avaient passé des commandes n'ont pu honorer leurs engagements envers les banques. Ainsi, en Zone Franc, en accumulant les arriérés de paiement, l'Etat a masqué le déficit public en le transférant au système bancaire.

C'est dans les pays situés hors de la Zone Franc que la proportion de crédits dirigés vers le gouvernement était la plus importante. Par exemple, au Ghana, en 1983, avant l'application du plan d'ajustement structurel, l'Etat recevait 83,5 % des créances accordées par les banques secondaires et la Banque Centrale.

L'influence du gouvernement sur le système bancaire était le plus accru en Tanzanie où les dépôts servaient à couvrir les pertes du gouvernement et du secteur public.

Tableau 4: Crédits du système bancaire agrégé destinés au gouvernement en % des crédits totaux

	1970	1975	1980	1985	1990
<b>Burkina Faso</b>	0,2	22,1	14,7	14,6	21,4
<b>Côte d'Ivoire</b>	0,1	0,2	9,4	13,0	16,0
<b>Ghana</b>	52,1	63,8	70,4	49,7	15,0
<b>Mali</b>	61,5	37,0	36,8	13,2	17,9
<b>Ouganda</b>	39,8	66,6	71,0	-	-
<b>Tanzanie</b>	30,2	46,8	61,1	64,0	27,0

Sources : Rapports annuels des Banques Centrales; Statistiques Financières Internationales et World Development Indicators.

### Le manque de transparence des informations diffusées par les banques

L'importance du poste dans les bilans bancaires montre le manque de transparence au sein des documents comptables produits par les banques. Au milieu des années 70, ce poste était d'environ 9 % en Tanzanie, 12 % au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, et 16 % au Ghana. Au début des années 80, cette proportion était de 40 % en Tanzanie (dans ce pays les créances aux autres banques sont incluses dans le poste « Autres actifs »).

### Des services financiers de mauvaise qualité

Non seulement les banques ont accumulé les actifs non performants, mais elles ont fourni des services financiers de mauvaise qualité. Par exemple, en Tanzanie, le système de paiement s'était tellement détérioré au cours des années 80 que les paiements par chèques étaient devenus quasiment impossibles à réaliser. En Ouganda, l'inefficacité du système de paiement a contraint les agents économiques à effectuer la plupart de leurs transactions en utilisant de la monnaie fiduciaire.

## **Les réformes du secteur bancaire**

Les réformes ont consisté en une redéfinition de la politique monétaire, en la mise en place d'un cadre prudentiel et en une restructuration du système bancaire. L'annexe n° 1 indique, pour chacun des six pays étudiés, le calendrier suivi pour l'application de ces réformes.

### **Libéralisation financière**

Les taux d'intérêt de la plupart des pays africains ont été libéralisés et ne sont plus déterminés administrativement. Parallèlement à cette libéralisation des taux, l'obligation d'allouer un pourcentage minimum envers certains secteurs a été levée et des réserves obligatoires à constituer par les banques ont été mises en place.

Par ailleurs, alors qu'auparavant le dispositif de refinancement des banques et celui de placement de leurs liquidités reposaient essentiellement sur la Banque Centrale, les banques secondaires ont désormais recours à la technique de l'open-market pour se refinancer. Dans certains pays, un marché interbancaire a même été mis en place mais, de manière générale, les activités de ce marché restent marginales en raison du manque de confiance entre les banques.

### **Adoption de nouvelles lois bancaires**

#### ***Dispositif de régulation prudentielle et renforcement de la capacité de surveillance des banques centrales***

L'objectif de la régulation prudentielle (imposition de ratio de liquidité et de solvabilité) est de limiter les risques pris par les banques pour qu'elles restent liquides et solvables. Les banques des pays de l'UEMOA se sont par exemple engagées à respecter progressivement les normes définies par le Comité de Basle : le ratio de couverture des risques (ratio Cooke mis en place en 1988), mesuré par le rapport « Fonds propres / Risques », est fixé à 8 % depuis 1999 (cette norme sera obligatoire à partir de la fin de l'année 2001).

Les nouvelles lois bancaires ont également renforcé la capacité de supervision des banques centrales : elles sont désormais moins dépendantes du Ministère des Finances et le personnel se consacrant à la supervision du secteur bancaire est plus nombreux et mieux formé. Ainsi, les banques centrales réalisent plus de contrôle sur pièces ou sur place, et ont la capacité de prendre des sanctions disciplinaires si nécessaire. Il convient de souligner qu'en Ouganda, la restructuration de la Banque Centrale est un des points fondamentaux des réformes.

### **Restructuration des banques**

Face à l'état de dégradation des systèmes bancaires, des restructurations ont eu lieu. Elles ont consisté en la transformation des arriérés de paiement de l'Etat en titres, en une recapitalisation des banques, en un apurement des créances douteuses et en une réduction des coûts opératoires. Selon les pays, les banques ont été liquidées, fusionnées ou restructurées.

La transformation des arriérés de paiement de l'Etat en titres a favorisé le financement du déficit budgétaire sans création monétaire, et elle a également été un moyen de résorber la surliquidité bancaire.

Afin de procéder à un apurement des créances, les gouvernements ont mis en place des sociétés de recouvrement des créances (bénéficiant de privilèges de préemption équivalents à ceux du Trésor) auxquels les banques de chaque pays ont transmis tout ou partie de leurs créances irrécouvrables. Au Ghana et en Tanzanie, ces organismes ont même été assortis d'un tribunal spécialisé.

De manière générale, la plupart des créances transmises à ces sociétés de recouvrement concernaient des débiteurs dans un état de quasi-insolvabilité, et ces organismes n'ont pas rempli correctement leur mission. Par exemple, le Bureau de Recouvrement des Créances du Burkina avait estimé être en mesure de récupérer seulement 7 milliards de FCFA sur 49, soit 15 % des créances transmises. A ce biais, il faut ajouter un manque de rigueur dans la gestion de ces organismes de recouvrement des créances, notamment au Burkina Faso.

## **Les plans de restructuration**

Dans le cadre des restructurations, les banques solvables ayant des problèmes de liquidité ont été recapitalisées, et les banques insolvables ont été fermées. Dans les pays de l'UEMOA, la participation de l'Etat au capital des banques a été limitée à 25%. Au Ghana, contrairement à la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest, la stratégie a consisté à maintenir en activité la plupart des banques, afin de ne pas altérer la confiance des déposants dans le système bancaire.

En Ouganda, les restructurations concernent essentiellement l'Uganda Commercial Bank, principale banque du pays. Même si, au regard de ses performances, elle aurait dû être liquidée, il a été décidé de la restructurer (privatisation) en raison de l'importance de ses parts de marché.

En Tanzanie, l'enjeu des restructurations a également concerné la principale banque du pays, à savoir la National Bank of Commerce. Après un processus ayant duré plusieurs années, cette réforme a finalement débouché sur la scission de la banque en deux établissements (l'un étant spécialisé sur les petits opérateurs, notamment du secteur rural) et sur sa privatisation.

## **Bilan des restructurations**

Au Burkina Faso, grâce aux restructurations, le secteur bancaire a été nettement renforcé : en 1999, les sept banques de ce pays respectaient le ratio prudentiel de 4% et cinq d'entre elles le ratio de 8% mis en place en juin 1999.

En Côte d'Ivoire, à la fin de l'année 1999, treize des quatorze banques respectaient les ratios prudentiels imposés. Les restructurations ont été beaucoup plus longues que prévu, la privatisation de la BIAO-CI, initialement prévue pour se dérouler en 1991, a eu lieu seulement en janvier 2000. Il faut souligner la prudence excessive des banques à s'engager depuis 1999, suite à une accumulation importante de créances compromises liée aux crédits de campagne en 1998.

La solidité du secteur bancaire du Mali s'est nettement améliorée depuis 1995 et en 1999 la plupart des banques réalisaient des profits. Cependant, le secteur

bancaire est encore fragile : difficultés pour certaines banques de respecter les ratios prudentiels, importance des créances non performantes, et participation importante de l'Etat dans certaines d'entre elles.

Au Ghana, la restructuration bancaire s'est déroulée de manière satisfaisante et, dès 1991, les banques respectaient les ratios prudentiels. Dans ce pays, la forte inflation (60% en 1995, 12% en 1999, 25% en 2000) constitue un obstacle au développement du secteur financier. Par ailleurs, le programme de privatisation s'est déroulé plus lentement que prévu et, à la fin des années 90, beaucoup de banques demeuraient encore sous le contrôle de l'Etat.

Quant à la réussite de la restructuration du secteur bancaire ougandais et tanzanien, elle est essentiellement liée à la procédure de privatisation de la principale banque de chacun de ces pays, l'UCB en Ouganda et la NBC en Tanzanie.

De manière générale, dans les six pays étudiés, comme dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le déroulement des restructurations a été moins rapide que le calendrier initialement prévu. Par ailleurs, il faut souligner que l'indemnisation des déposants a été lente et imparfaite.

Parallèlement aux restructurations bancaires, des réformes concernant l'amélioration des systèmes et moyens de paiement ont été entreprises.

## **Le fonctionnement du système bancaire après les réformes**

### **Allocation des crédits**

Malgré les réformes, les crédits à court terme sont majoritaires : en 2000, ils représentent plus de 75% des crédits sains à l'économie au Burkina Faso et au Mali. Les crédits à moyen terme représentent entre 15 et 25% dans chacun des trois pays de l'UEMOA. Les crédits à long terme, quant à eux, sont minoritaires : ils représentent entre 1 et 5% des créances saines. Les banques de développement ayant été liquidées en raison de leur insolvabilité, il convient de souligner l'absence d'institutions aptes à financer le long terme.

**Tableau 5 : Répartition des crédits à l'économie en % du total des crédits sains à l'économie en 2000, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali**

	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali
Court terme	76,6	70,5	80,7
Moyen terme	22,2	24,6	15,9
Long terme	1,2	4,9	3,4

Sources : Notes d'Information et Statistiques de la BCEAO.

Dans les six pays de l'étude, comme dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, à la fin des années 90, le secteur tertiaire reçoit la majorité des crédits à l'économie. Cette tendance est d'autant plus flagrante en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, en Ouganda et en Tanzanie où entre 60 % et 70 % des créances se dirigent vers le secteur du commerce et des services.

Les gouvernements continuent de recevoir une part importante des crédits des banques de second rang et de la Banque Centrale (21 % au Burkina Faso, 32 % en Côte d'Ivoire, et 68,1 % en Tanzanie en 2000).

Malgré les restructurations bancaires, les créances non performantes restent importantes. Par exemple, au Mali, même si ces restructurations ont permis de considérablement diminuer les créances douteuses (69 % en 1994 contre 25 % en 1999 selon le FMI (1999 a) et (2000 d)), celles-ci représentent encore une proportion importante des créances à l'économie. En Côte d'Ivoire, elles résultent des pertes liées aux exportations de café au cours des exercices 1996/97 et 1997/98, et, à la fin de l'année 1999, elles étaient particulièrement élevées dans les deux banques où l'Etat détenait une participation importante. Au Ghana, l'augmentation des créances douteuses (liée, entre autres, à une utilisation frauduleuse de chéquiers) à la fin de l'année 1996 et au début de 1997 a affecté plusieurs banques. En Ouganda, cinq banques ont dû fermer en 1998 et 1999 en raison de l'importance des créances douteuses.

## La liquidité des banques

En général, les réformes ont permis de rétablir la liquidité des banques. Paradoxalement, elles se sont même trouvées en situation de surliquidité en raison d'un retour des dépôts et du fait qu'elles sont devenues de plus en plus prudentes (voire trop ?) pour accorder des crédits. Ce constat est cependant à nuancer selon les pays et les années. Ainsi, contrairement au Burkina Faso et au Mali, en Côte d'Ivoire, les créances à l'économie et au gouvernement sont supérieures aux dépôts en provenance des particuliers. Par ailleurs, en 1998, la liquidité des banques en UEMOA a diminué. Cette évolution est liée à la conjonction de l'augmentation des crédits (notamment des crédits de campagne) et à la fuite des dépôts devant la crainte de la dévaluation du FCFA lors de la mise en place de l'Euro début 1999 et du rattachement du FCFA à l'Euro à la place du franc français.

Au Ghana, les banques se caractérisent par une forte surliquidité jusqu'en 1999, année au cours de laquelle cette surliquidité diminue nettement en raison d'une forte progression des crédits accordés au gouvernement.

## Structure monopolistique du secteur bancaire

La libéralisation financière a eu peu d'impact sur la structure des secteurs bancaires : même si dans la plupart des pays, de nouvelles banques se sont installées, ils sont restés monopolistiques.

## Des marges d'intermédiation très élevées

La libéralisation des taux d'intérêt s'est traduite par un accroissement des taux débiteurs, alors que l'augmentation des taux créditeurs a été plus modeste. Il en découle une forte augmentation des marges d'intermédiation des banques, ce qui met en évidence l'importance des primes de risque et le manque de concurrence au sein du système bancaire.

Tableau 6: Part de marché en % détenue par les principales banques

	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Mali	Ghana	Ouganda	Tanzanie
<b>Dépôts</b>	(2) 61 (1997)	(5) 85 (1998)	(1) 33 (1999)	(4) 76 (1988)	(1) 50 (1990)	(1) 90 (de 1970 à 1992)
			(2) 48 (1999)	(1) 43 (1992)	(5) 80 (1992)	
			(4) 77 (1999)	(4) 74 (1992)	(1) 47 (1993)	
				(4) 70 (1994)	(1) 35 (1995)	
					(1) 25 (1998)	
					(2) 37 (1998)	
					(3) 46 (1998)	
<b>Crédits</b>	(2) environ 85 (1996)	(1) 50 (1998)		(1) 33 (1992)	(1) 50 (1992)	
	(2) 69 (1997)	(5) 85 (1998)		(4) 63 (1992)	(5) 80 (1992)	
					(2) 50 (1995)	
					(1) 20 (1998)	
					(2) 35 (1998)	
					(3) 47 (1998)	
<b>Bilan</b>		(4) 69 (1987)	(4) 81 (1997)	(4) 90 (1992)		(6) 90 (1998)
		(4) 81 (1995)				
		(4) 83 (1997)				

NB: Le chiffre entre parenthèses et en caractères gras représente le nombre de banques pris en compte pour calculer la part de marché. Sources: Lane (1993); Notes d'Information et Statistiques de la BCEAO; Brownbridge et Fritz Gockel (1998); Richaud (1998); Nissanke et Aryeetey (1998); Rapport la Zone Franc; Saserdoti et al. (1998); Brownbridge (1998 b); Sharer et al. (1996); FMI (1999 b); FMI (1999 c), FMI (2000 a), FMI (2000 c).

Tableau 7: Marge d'intermédiation (différence entre le taux débiteur maximum et le taux créditeur minimum) des banques en %

	1978	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Pays UEMOA (1977)</b>	6,0	8,3	7,2	9,0	9,0	9,0	13,0	15,5	10,5	9,5	8,5	9,0	8,0	9,5
<b>Ghana</b>	5,0	6,5	-	16,2	20,9	18,0	24,0	23,7	26,0	23,0	19,0	24,0	18,0	39,5
<b>Ouganda</b>	-	4,0	4,0	7,4	3,2	-	12,0	19,6	16,0	17,8	16,9	16,1	17,3	20,7
<b>Tanzanie (1977)</b>	6,0	6,0	6,0	5,0	5,0	5,0	15,0	15,0	25,0	26,9	24,7	30,0	27,0	19,5

Sources: World Development Indicators; Rapports annuels des Banques Centrales.

### Faible diversification des produits financiers

Les réformes financières ont eu peu d'impact sur la création de nouveaux instruments financiers. Certes, quelques initiatives ont été prises, mais la gamme des produits d'épargne est encore limitée.

Bien que la composition de l'épargne ait évolué en faveur de l'épargne à long terme dans les six pays de

l'étude (par exemple, 44,7% au Mali en 2000 contre 5,3% en 1970), les banques ont des difficultés à mobiliser ce type d'épargne. Malgré la libéralisation financière, les taux d'intérêt créditeurs sur les comptes et livrets d'épargne sont encore faibles en termes réels, voire négatifs (-0,4% en Tanzanie en 2000).

Tableau 8 : Part des dépôts à terme et des comptes d'épargne dans les dépôts totaux

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Burkina Faso</b>	7,2	14,5	36,3	39,5	54,2	46,5	47,3	48,0	51,3	50,2	48,2
<b>Côte d'Ivoire</b>	35,5	42,4	38,6	50,6	55,7	49,7	51,5	51,3	46,5	45,5	48,6
<b>Ghana</b>	44,5	43,4	47,0	38,8	35,4	52,1	54,2	52,5	55,6	64,6	75,9
<b>Mali</b>	5,3	4,4	15,1	21,7	43,6	38,4	39,3	41,3	41,1	40,9	44,7
<b>Ouganda</b>	52,0	43,3	40,4	24,3	28,9	42,0	47,1	48,7	50,4	45,3	42,2
<b>Tanzanie</b>	45,4	36,2	32,9	48,3	47,2	35,1	41,3	39,0	40,7	40,0	37,7 *

\* Juin 2000

Les dépôts à terme et les comptes d'épargne proviennent des agents privés et du secteur public, sauf en Tanzanie où les dépôts de l'Etat sont également inclus.

Sources : Rapports annuels des Banques Centrales et Statistiques Financières Internationales.

## Fragmentation du secteur financier

Parallèlement au secteur financier formel, coexiste un secteur financier informel, généralement constitué de prêteurs individuels et d'unions d'épargne et de crédit. Les liens entre le secteur financier formel et informel sont limités. Ils prennent la forme de dépôts des sommes collectées par le marché informel sur un compte bancaire, ou, plus rarement, de crédits accordés par les banques aux responsables d'associations ou aux prêteurs individuels. La concurrence entre ces deux types de financement est faible, et le secteur financier est fragmenté. Il en résulte un cloisonnement des taux d'intérêt sur ces marchés; les taux payés par les emprunteurs sur le marché financier informel étant généralement supérieurs aux taux proposés par les banques.

A côté du secteur formel et informel, un marché financier semi-formel s'est développé. Il s'adresse aux petits opérateurs et bénéficie de l'appui d'institutions formelles, mais il n'est pas régi par la loi bancaire. Cependant, ces activités sont marginales puisque le montant des crédits accordés par ces Systèmes Financiers Décentralisés ne représente que 0,2% des crédits à l'économie en Côte d'Ivoire et 2,9% au Burkina Faso en 1999. Dans la plupart des pays africains, des lois sont en cours d'adop-

tion pour régir le fonctionnement des systèmes financiers décentralisés et pour protéger les acteurs économiques qui ont recours à ces organismes. Par exemple, les pays de l'UEMOA ont adopté en décembre 1994 la loi PARMEC portant Réglementation des Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédit. Malgré l'adoption de telles lois, après un essor important au milieu des années 90, beaucoup de ces systèmes financiers décentralisés connaissent au début des années 2000 de sérieuses difficultés.

## Un environnement défavorable à l'activité bancaire

### Le problème de la diffusion d'information

De manière générale, les pays d'Afrique sub-saharienne sont caractérisés par une asymétrie d'information: les banques manquent d'éléments pour identifier les risques des projets.

Dans ce contexte, les banques adoptent une attitude de prudence excessive. C'est la raison pour laquelle des réformes sont en cours afin d'améliorer l'environnement dans lequel elles exercent leur activité. Ainsi, une centrale des risques a été créée en 1994 au

Ghana et, en Zone Franc, l'OHADA<sup>8</sup> a placé le droit comptable au cœur du dispositif des réformes. En outre, les pays de l'UEMOA appliquent depuis 1998 un système comptable ouest africain (SYSCOA) qui détaille davantage le plan comptable proposé au sein de l'OHADA.

En amont des documents comptables, il est nécessaire que les banques aient accès à des informations statistiques pour mieux connaître l'environnement sectoriel du projet. Par exemple, en Zone Franc, l'Observatoire Economique et Statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT) mis en place en 1996 devrait amener une réduction de l'asymétrie d'information en contribuant au développement des statistiques économiques et sociales. De même, l'harmonisation des statistiques nationales en UEMOA dans le cadre du Programme Régional d'Appui à la Statistique (PARSTAT) devrait permettre aux banques de disposer de plus d'éléments d'information.

Un autre moyen de réduire l'asymétrie d'information est de s'inspirer des pratiques en vigueur au sein du système financier informel et de développer la relation de clientèle. Cependant, cette pratique passe par le développement de petites agences de quartier, ce qui représente un coût élevé pour les banques.

### **Un environnement institutionnel inadéquat et un système judiciaire inefficace**

Il faut souligner un important dysfonctionnement de la justice qui manque souvent d'indépendance par rapport au pouvoir politique. Cela constitue un facteur de blocage pour le développement des activités économiques, et plus particulièrement pour celui des activités bancaires. Tout d'abord, la notion de droit de propriété n'est pas claire, et les créanciers ont parfois des difficultés à faire valoir leurs garanties. Ensuite, en cas de non-remboursement, les procédures de recouvrement des créances sont inefficaces.

8. Le but du projet pour l'Organisation et l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) est d'harmoniser les différentes législations en vigueur dans la Zone Franc, et de créer un environnement favorable à l'investissement productif en garantissant la sécurité des transactions. Le traité créant l'OHADA a été signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Ile Maurice).

Afin d'améliorer cette situation, des réformes ont eu lieu ces dernières années. En Zone Franc, il s'agit par exemple de la réforme des procédures collectives dans le cadre de l'OHADA. Cependant, le succès de ces réformes dépendra avant tout de la manière dont elles seront appliquées.

## **Conclusion**

Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, le secteur bancaire était caractérisé jusqu'à la fin des années 80 par une forte intervention de l'Etat. Celle-ci se manifestait au niveau de la structure des secteurs bancaires (prédominance des banques publiques), de la définition de la politique monétaire et du fonctionnement des banques centrales. Elle a empêché le secteur financier de jouer un rôle efficace au sein du processus de développement économique. En conséquence, la profondeur financière de certains pays a diminué (Ghana, Tanzanie, Ouganda) ou est restée très faible même si elle s'est étendue (Burkina Faso, Mali); et les banques ont accumulé des créances douteuses.

Dans le cadre des plans d'ajustement structurel, cette situation a conduit les gouvernements et les bailleurs de fonds à réformer la politique monétaire (les taux sont désormais déterminés par le marché), à restructurer les secteurs bancaires et à instaurer de nouvelles règles prudentielles. Cependant, ces réformes n'ont pas permis au secteur bancaire de prendre une part plus active dans le financement de l'économie.

En effet, les banques s'engagent essentiellement à court terme pour financer les secteurs du commerce et des services. En outre, il faut souligner une augmentation de la part des crédits destinés à l'Etat dans le PIB depuis le début des années 90. De plus, malgré l'arrivée de nouvelles banques, le marché reste très monopolistique, ce qui se traduit notamment par des marges d'intermédiation très élevées. Enfin, les banques ne collectent pas suffisamment d'épargne longue et la gamme des produits financiers est étroite.

Par ailleurs, le secteur financier est fragmenté, beaucoup d'opérateurs sont écartés du marché bancaire et interviennent uniquement sur le marché financier

informel. Il faut cependant souligner un certain rapprochement des secteurs financiers formel et informel. Il se traduit par la mise en place d'organismes spécialisés dans le micro-crédit et par l'adoption de lois concernant leur cadre d'activité. Cependant, d'une part les liens entre ces deux parties du marché sont modestes d'autre part beaucoup d'institutions financières décentralisées mises en place au milieu des années 90 connaissent de sérieuses difficultés.

Enfin, pour un meilleur fonctionnement des banques, l'amélioration de l'environnement dans lequel s'exerce leur activité est indispensable. Il s'agit d'augmenter les informations à la disposition des banques, d'améliorer la qualité de ces informations, et de rétablir un fonctionnement correct du système judiciaire, notamment en matière de lois sur les faillites.

Afin de compléter les financements accordés par les banques, le développement des marchés financiers

est indispensable. D'une part, ceux-ci apportent aux entreprises des capitaux; d'autre part, ils leur permettent d'obtenir plus de financements bancaires car les entreprises deviennent capables de fournir l'auto-financement minimum exigé par les banques. Le fait qu'un nombre croissant de pays d'Afrique sub-saharienne soient dotés de bourses pourra, à plus long terme, compléter le financement bancaire et attirer les capitaux; cependant, leur rôle est encore limité et ces marchés de capitaux ont peu d'impact sur la croissance économique.

Comme le montrent les leçons de la récente crise financière asiatique, afin que ces bourses et les systèmes bancaires des pays d'Afrique sub-saharienne et des pays en développement puissent être efficaces et jouer un rôle actif dans le développement économique, leur propre développement devra être accompagné par une régulation prudentielle très stricte.

## BIBLIOGRAPHIE

- Adama Diaw I., Donadson D., Allaoua A. (1994), «Republic of Côte d'Ivoire, Private Sector Assessment», Banque Mondiale, *Rapport n° 12885-IVC*.
- Aryeetey E. (1996), «The Formal Financial Sector in Ghana After the Reforms», *Working Paper n° 86*, ODI.
- Aryeetey E., Hettige H., Nissanke M., Steelk W. (1997), «Financial Market Fragmentation and Reforms in Ghana, Nigeria and Tanzania», *The World Bank Economic Review*, vol. 11, n° 2.
- Banque de France, Rapports annuels de la Zone franc.
- Banque Mondiale (1996), «Uganda, The Challenge of Growth and Poverty Reduction», *A World Bank Country Study*.
- Berthelemy J.C., Bourguignon F. (1996), «Growth and Crisis in Côte d'Ivoire», *World Bank, Comparative Macroeconomic Studies*.
- Brownbridge M. (1998 a), «Financial Distress in Local Banks in Kenya, Nigeria, Uganda and Zambia: Causes and Implications for Regulatory Policy», *Development Policy Review*, vol. 16.
- Brownbridge M. (1998 b), «Financial Repression and Financial Reform in Uganda», Chapitre VII in Brownbridge M. et Harvey C. (1998), *Banking in Africa*, James Currey Publisher.
- Brownbridge M. (1998 c), «Banking Development and Financial Sector Reforms in Tanzania Malawi and The Gambia», Chapitre X in Brownbridge M. et Harvey C. (1998), *Banking in Africa*, James Currey Publisher.
- Brownbridge M., Fritz Gockel A. (1998), «The Impact of Financial Sector Policies», Chapitre IV

## Techniques Financières et Développement : Plus de 15 ans...

Michel LEVANTE • *Conseiller Scientifique*  
Carlos QUENAN • *Directeur de la publication*

Plus de quinze ans – une demi génération –, c'est une réussite de continuité pour une revue spécialisée d'ONG. Le dévouement de l'équipe de rédaction, comme l'intérêt montré par les contributeurs et les lecteurs en ont été la clé de voûte.

L'occasion est belle de s'interroger alors, au moins un instant, sur le sens et le contenu portés tout au long des quelques 60 numéros trimestriels, traitant d'une trentaine de thèmes, que met en évidence l'index des parutions depuis l'origine.

Le sens ne fait pas de doute : la continuité même en atteste.

Le contenu mérite une attention plus précise. A-t-on répondu suffisamment aux attentes ? N'a-t-on pas suivi trop assidûment le courant dominant, en un mot la mode – ce qui n'est pas forcément à négliger dans la mesure où elle permet de rencontrer une sensibilité particulière, même éphémère ?

Un regard d'ensemble, soit-il bref, sur les thèmes suivis fait apparaître une certaine discontinuité, inévitable mais dont l'irrégularité marquée devrait encourager à continuer, ou à modifier, les choix éditoriaux.

Les thèmes abordés assez continuellement portent :

- sur le contexte et cadre général du financement du développement (dette, taux de change et zones monétaires, systèmes financiers – banques, bourses émergentes – des pays, avant tout africains, cible première d'ESF),
- sur des techniques, souvent en cours d'innovation (finances informelles, microfinance, capital risque

et financement des PME; moins fréquemment sur garanties, assurances, épargne-migration),

– sur les acteurs spécialisés (Institutions Financières Internationales, Banques Régionales de Développement; moins souvent sur les ONG, les banques spécialisées, les programmes bilatéraux – français par exemple – ou plurinationaux – Communauté Européenne),

– et enfin, bien plus rarement, sur des lieux et approches où s'expriment un partenariat de solidarité (économie sociale, habitat, développement rural, finances éthiques).

On remarquera aussi la discrétion avec laquelle ESF expose ses propres activités.

Enfin, un regard rétrospectif sur TFD fait ressortir la singularité de certains numéros thématiques qui demeurent des références par la qualité et la pertinence des contributions qui y sont rassemblées : par exemple, le numéro spécial pour le dixième anniversaire de la revue (N° 40-41 de septembre/décembre 1995) ou les N°s 57-58 (décembre 1999-mars 2000) et 59-60 (juillet-octobre 2000), consacrés respectivement au Financement du développement au tournant du siècle et à la Microfinance en Afrique.

Aux lecteurs et contributeurs de s'exprimer aussi sur le chemin parcouru et les perspectives d'avenir de Techniques Financières et Développement. A défaut, l'équipe et le comité de rédaction ainsi que le comité consultatif resteront bien seuls pour arbitrer entre la mode et la continuité, dans ce domaine où le problème est pérenne et les solutions multiples.