



Document intégré de discussion

De la résolution des crises à leur prévention

Renforcer la résilience financière de l'Afrique grâce au financement aligné sur l'action climatique et à des investissements stratégiques



Ce rapport a été commandé et révisé par l'African Climate Foundation et rédigé par l'agence FSD Africa, avec le soutien de UK International Development.

FSD Africa est une agence de développement spécialisée, financée par UK International Development, qui intervient dans plus de 30 pays et œuvre pour que la finance contribue à l'avenir de l'Afrique. L'organisation y parvient en mobilisant des capitaux, en particulier des capitaux privés, afin d'apporter des financements à long terme pour les besoins de développement du continent et de transformer en profondeur les marchés financiers.

L'ACF est la première fondation climatique régionale dirigée par des Africains, qui travaille au carrefour des enjeux climatiques et du développement.

La version originale anglaise de ce rapport est également disponible.

Table des matières

Abréviations et acronymes	5
Note de synthèse	7
1. Introduction et justification	9
1.1 Raison d'être d'un dispositif africain de sécurité financière	9
1.2 Éviter les idées fausses : ce que le cadre n'est pas	9
1.3 Les lacunes institutionnelles que ce cadre vise à combler	10
1.4 Pourquoi l'adaptation nationale et la responsabilisation par les pairs sont importantes	10
1.5 L'impératif climatique : clarifier le rôle du Mécanisme africain de stabilité financière (MASF)	11
1.6 Une voie à suivre dirigée par les Africains	11
2. Le défi de la stabilité financière de l'Afrique	12
2.1 Chocs asymétriques dans l'espace budgétaire et vulnérabilité courante	12
2.2 Crise de liquidité sans filet régional de sécurité budgétaire	12
2.3 Coordination budgétaire fragmentée et confiance limitée	13
2.4 Une occasion manquée pour la solidarité africaine	14
3. Le Mécanisme africain de stabilité financière	14
3.1 Instruments et conception de la facilité	14
3.2 Règles d'accès et gestion des risques	15
3.3 Capitalisation et siège institutionnel	16
3.4 Intégration avec le PASC	16
4. Le Pacte africain de stabilité et de croissance	16
4.1 Caractéristiques principales de conception	17
4.2 Niveaux différenciés des règles budgétaires	17
4.3 Prestation institutionnelle et calendrier	18
4.4 La valeur stratégique du PASC	18
5. Utilisation stratégique des droits de tirage spéciaux et du financement mixte : distinguer les besoins de capitalisation du MASF de ceux du PASC	19
5.1 Financement du Mécanisme africain de stabilité financière	20
5.2 Soutenir le Pacte africain de stabilité et de croissance par la mobilisation des ressources nationales	20
5.3 Conclusion : une stratégie financière à double voie pour renforcer la résilience	21

6.	Opérationnalisation du lien entre le MASFP et le PASC	21
6.1	Renforcement mutuel : pourquoi l'intégration est importante	22
6.2	Cadre d'éligibilité pour accéder au MASF	22
6.3	Architecture de gouvernance institutionnelle	23
6.4	Liens juridiques et opérationnels	24
6.5	Déploiement progressif	24
6.6	Conclusion : un système coordonné pour renforcer la résilience africaine	25
7.	Mesure de l'impact et responsabilisation	25
7.1	À quoi s'apparente le succès	25
7.2	Appropriation institutionnelle du suivi	26
7.3	Signalisation aux marchés et crédibilité à l'échelle mondiale	26
7.4	Visibilité auprès des citoyens et confiance du public	27
7.5	Mise en garde : éviter l'ingénierie excessive	27
7.6	Conclusion : rendre les progrès visibles et politiques	27
8.	Annexes	28
	Annexe 1 : Définitions des concepts fondamentaux	28
	Annexe 2 : Comparaison entre pairs – le MASF comparé à des MFR dans le monde	29
	Annexe 3 : Rédiger des modèles de règles budgétaires par niveau	30
	Annexe 4 : Options d'affectation des DTS offertes au MASF	31
	Annexe 5 : Matrice des rôles institutionnels	32
	Annexe 6 : Ce que le cadre MASF - PASC n'est pas	34
	Annexe 7 : Voies institutionnelles proposées pour le MASF	35
	Annexe 8 : Options de voie de capitalisation offertes au MASF	36
	Annexe 9 : Synthèse des consultations – principales questions et retours d'information	37
	Notes de fin de document	39

Abréviations et acronymes

Afreximbank	Banque africaine d'import-export
AMRO	Bureau de recherche macroéconomique de l'ASEAN+3
APD	Aide publique au développement
ASEAN+3	Association des nations de l'Asie du Sud-Est Plus Trois (ou ANASE)
ATAF	Forum sur l'administration fiscale africaine
AVD	Analyse de viabilité de la dette (ou ASD : Analyse de soutenabilité de la dette)
BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEA	Commission économique (des Nations Unies) pour l'Afrique
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CTM	Comité technique mixte
CTS sur les finances	Comité technique spécialisé sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration
CUA	Commission de l'Union africaine
DTS	Droits de tirage spéciaux
FAD	Fonds africain de développement
FLAR	Fonds latino-américain de réserve (<i>Fondo latinoamericano de reservas</i>)
FMA	Fonds monétaire africain
FMI	Fonds monétaire international

FSv	Fonds souverain (ou Fonds d'État ou Fonds souverain d'investissement)
G20	Groupe des Vingt
IDA	Association internationale de développement
IFD	Institution de financement du développement
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MASF	Mécanisme africain de stabilité financière
MEFMI	Institut de gestion macroéconomique et financière de l'Afrique orientale et australie
MES	Mécanisme européen de stabilité
MFR	Mécanisme de financement régional
MICM	Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai
PASC	Pacte africain de stabilité et de croissance
PIB	Produit intérieur brut
TDB	Banque de commerce et de développement de l'Afrique de l'Est et australie
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZLECAF	Zone de libre-échange continentale africaine

Note de synthèse

Les vulnérabilités macroéconomiques de l'Afrique, allant de la fragilité budgétaire et de la dépendance aux matières premières à la fréquence croissante des chocs climatiques, soulignent le besoin urgent, d'un dispositif (ou filet) de sécurité financière prévisible sous conduite africaine. En réponse à cette situation, l'Union africaine (UA), avec le soutien technique de la Banque africaine de développement (BAD), a approuvé la création du **Mécanisme africain de stabilité financière (MASF)** et a fait avancer la conception complémentaire du projet d'un **Pacte africain de stabilité et de croissance (PASC)**.

Ce document intégré présente une architecture à deux piliers, conçue pour renforcer l'aptitude de l'Afrique à gérer les chocs, éviter les défauts de paiement et promouvoir une gouvernance budgétaire crédible :

- | Le MASF est envisagé comme le mécanisme de financement régional (MFR) de l'Afrique – une facilité de liquidité concessionnelle, ancrée dans les cadres juridiques et institutionnels de l'UA et qui devrait évoluer vers une organisation fondée sur un traité au fil du temps (consulter l'Annexe 7 pour les autres voies institutionnelles proposées). Le mécanisme s'inspire des meilleures pratiques des MFR du monde mais est adapté aux réalités institutionnelles du continent africain. Les instruments incluent des prêts de refinancement, des opérations de soutien au marché et des garanties.
- | Le PASC, pour lequel les consultations sont toujours en cours, est proposé comme un cadre de gouvernance budgétaire flexible qui promeut des règles budgétaires spécifiques à chaque pays, la responsabilisation par les pairs et des voies adaptées menant à la durabilité. Contrairement aux pactes de convergence harmonisés existant dans d'autres régions, le PASC évite explicitement les objectifs uniformes et soutient plutôt des stratégies budgétaires nationales, évaluées par des institutions africaines telles que l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

Ensemble, le MASF et le PASC visent à renforcer la stabilité macroéconomique tout en préservant la souveraineté nationale et l'adaptabilité. Leur conception pare aux risques majeurs :

- | Le MASF offre une liquidité à court terme en réponse aux chocs, y compris ceux induits par le changement climatique. Cependant, il n'est pas prévu qu'il ait la capacité de financer des investissements à long terme tels que l'atténuation du changement climatique ou l'adaptation à ses effets.
- | Le PASC a pour objet d'élaborer des cadres budgétaires adaptés à chaque pays, qui comprennent une flexibilité liée à l'action climatique (par exemple, jusqu'à un écart de produit intérieur brut (PIB) de 2 % pour les investissements dans la résilience). Le cadre budgétaire de chaque pays sera soumis à une évaluation par les pairs et inclura une exigence de retour à la soutenabilité.
- | Les deux instruments sont régis par une architecture rationalisée, établie par un comité technique mixte (CTM) unique, un secrétariat allégé et le Comité technique spécialisé existant de l'UA sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration (CTS sur les finances).

Le MASF devrait être capitalisé selon un modèle de financement mixte, combinant :

- | les contributions des membres (versées ou exigibles) ;
- | la réaffectation potentielle des droits de tirage spéciaux (DTS) ;
- | le soutien de la BAD, de la Banque de commerce et de développement de l'Afrique de l'Est et australie (TDB), de la Banque africaine d'import-export (Afreximbank) ainsi que d'autres institutions africaines de financement du développement (IFD) ; et,
- | la participation de fonds souverains (FSv), de partenaires philanthropiques et d'IFD internationales.

Bien que ce document reconnaise que les ressources mises en commun peuvent être limitées en cas de crise systémique, il jette de solides fondements pour innover dans une seconde phase, y compris en introduisant des modèles segmentés de réserve et des mécanismes élargis d'assurance.

Toute utilisation éventuelle de DTS, de FSv ou d'outils de financement mixte, devrait inclure des mécanismes de reporting robustes et vérifiables de manière indépendante. De futures discussions pourraient donc examiner comment la validation par une tierce partie, effectuée par des institutions africaines neutres ou mondiales neutres pourrait renforcer la transparence et instaurer la confiance parmi les contributeurs.

L'impact sera mesuré par des indicateurs visibles tels qu'une crédibilité budgétaire améliorée, une réduction des écarts pour les pays participant au programme et une plus grande transparence budgétaire, sans surcharger les systèmes nationaux. À l'avenir, il sera important de réfléchir à la manière dont des institutions telles que CABRI et le MAEP coordonneront les modèles de reporting et les définitions de données partagées afin de faciliter la comparabilité.

Ce cadre à deux piliers est avant tout une conversation appartenant au continent, conçue non pas pour remplacer les institutions existantes mais pour les ancrer dans un système crédible et coopératif qui reflète la diversité, le dynamisme et la détermination de l'Afrique à tracer sa propre voie macroéconomique. Il est prévu que les pays qui se conforment à ce cadre bénéficieront d'avantages du « cercle vertueux » tels qu'une amélioration de leur notation de crédit et une augmentation des investissements directs étrangers.

1. Introduction et justification

Ce document de consultation vise à encourager le débat, à consolider les retours d'information issus des consultations précédentes et à orienter la prochaine phase du dialogue sur la mise en œuvre du Mécanisme africain de stabilité financière (MASF) et du Pacte africain complémentaire de stabilité et de croissance (PASC). Les idées présentées dans ce document sont illustratives et exploratoires.

1.1 Raison d'être d'un dispositif africain de sécurité financière

Au cours des deux dernières décennies, l'Afrique a réalisé des progrès importants dans la gestion macroéconomique. Cependant, le continent reste vulnérable à des chocs extérieurs répétés, allant des effondrements de la demande liés à la pandémie de COVID-19 aux fluctuations des prix des matières premières, en passant par les catastrophes climatiques et les hausses mondiales des taux d'intérêt. Ces chocs submergent souvent les marges de manœuvre (ou marge de sécurité) budgétaires nationales et révèlent les limites de l'aide extérieure et des réactions multilatérales aux crises. Plus récemment, le retrait de l'aide publique au développement (APD) par plusieurs donateurs clés, a été un choc important, qui a, en outre, obligé les décideurs africains à assumer la responsabilité de l'effort de réaction pour gérer les crises macroéconomiques.

L'expérience de la pandémie de COVID-19, la guerre russe en Ukraine et l'intensification des événements climatiques ont montré que l'Afrique a besoin de son propre dispositif (ou filet) de sécurité financière – ancré au niveau régional, politiquement légitime et faisant preuve d'une réactivité opérationnelle.

Face à ces événements, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) a adopté la Décision 817 en 2022, qui approuve la création du MASF. Celui-ci est conçu comme une facilité de liquidité qui apporte en période de crise, un soutien financier concessionnel, fondé sur des règles. Concomitamment, les décideurs politiques africains ont reconnu la nécessité d'une plateforme complémentaire de gouvernance budgétaire, qui prend désormais forme sous le nom proposé de PASC.

Ce cadre à deux piliers vise à combler l'écart macroéconomique de l'architecture africaine en :

- | apportant rapidement des liquidités, lors de la survenue de chocs, aux pays en règle concernant la mise en œuvre de leurs cadres budgétaires ; et,
- | encourageant des voies (trajectoires) budgétaires crédibles, **appartenant aux pays**, grâce à la responsabilisation par les pairs régionaux.

1.2 Éviter les idées fausses : ce que le cadre n'est pas

Pour garantir la clarté de l'objectif et l'alignement institutionnel, il est essentiel de **définir ce que ce cadre ne vise pas à être**. La structure MASF–PASC n'est pas :

- | une union monétaire ou un programme de convergence monétaire ;

- un fonds d'investissement pour l'adaptation au changement climatique – elle fournit des liquidités lors des chocs climatiques, mais n'apporte aucunement du capital pour des infrastructures vertes ; et,
- un substitut au Fonds monétaire international (FMI), à la Banque mondiale et au soutien des donateurs – mais vient en complément et se fonde sur l'engagement et le contrôle institutionnels africains.

Le cadre à deux piliers constitue plutôt un filet de sécurité flexible, qui appartient au continent, permet d'assurer la résilience macroéconomique et qui est adapté aux réalités de la diversité et des capacités de l'Afrique (voir l'Annexe 6 pour une explication détaillée).

1.3 Les lacunes institutionnelles que ce cadre vise à combler

Bien que diverses initiatives africaines aient ciblé les infrastructures, le commerce et l'intégration régionale, aucune architecture formelle n'existe en ce qui concerne la stabilisation macroéconomique. Le cadre MASF–PASC comble quatre lacunes essentielles :

- Le décalage de liquidité (ou déficit de financement)** : l'Afrique ne dispose d'aucun outil régional de financement d'urgence comparable au Fonds latino-américain de réserve (FLAR), à la Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai (MICM) d'Asie ou au Mécanisme européen de stabilité (MES).
- Le manque de crédibilité** : l'absence d'une plateforme de coordination budgétaire sape la cohérence des politiques et la confiance du marché.
- Le manque d'appropriation** : jusqu'à présent, les réponses aux crises ont été fortement portées par les donateurs et mal adaptées aux conditions locales.
- Le manque de coordination** : il n'existe aucun mécanisme permettant d'aligner la gouvernance budgétaire sur l'accès aux liquidités, ce qui entraîne une fragmentation et de piètres incitations à la discipline.

En introduisant un cadre de réponse fondé sur des règles et soutenu par l'UA, le MASF et le PASC peuvent commencer à surmonter ces points faibles institutionnels.

1.4 Pourquoi l'adaptation nationale et la responsabilisation par les pairs sont importantes

La logique du PASC est simple : un cadre commun de responsabilité budgétaire qui respecte la différence au niveau des pays. Contrairement aux pactes de convergence semblables à ceux de l'Union européenne (UE), le PASC permet :

- aux pays d'adopter des règles budgétaires adaptées à leur structure macroéconomique, à leur volatilité et à leur maturité institutionnelle ;
- aux partenaires régionaux d'évaluer les progrès accomplis via des mécanismes pairs, via le MAEP et CABRI ; et,
- une plus grande flexibilité grâce à des modèles de règles à niveaux, à des exclusions liées au climat et à des clauses dérogatoires.

Cette conception reflète le principe fondamental selon lequel la crédibilité budgétaire ne découle pas de l'uniformité, mais de la transparence, de la responsabilisation par les pairs et de l'appropriation par les pays. Rassembler des données standardisées est essentielle à la responsabilisation par les pairs. Un dialogue futur pourrait explorer la conception de modèles standardisés soutenus conjointement par le MAEP et CABRI, afin de renforcer la comparabilité. Cependant, une fois que le MASF et le PASC seront opérationnels, des mécanismes devront être adoptés qui permettront d'inclure ou d'exclure les pays en fonction de leur respect des conditions d'admissibilité (d'éligibilité) prédéfinies.

1.5 L'impératif climatique : clarifier le rôle du Mécanisme africain de stabilité financière (MASF)

Désormais, les chocs climatiques représentent une part croissante de l'événement de tension macro-budgétaire en Afrique, des effondrements des recettes causés par la sécheresse aux pressions de reconstruction liées aux cyclones. Le cadre du MASF reconnaît explicitement que les événements climatiques sont des chocs macroéconomiques légitimes, et non seulement des crises environnementales.

Le MASF peut être utilisé pour fournir des liquidités à court terme aux pays confrontés à de graves perturbations budgétaires, qu'elles soient causées par des facteurs macroéconomiques ou par une exposition aux risques climatiques. Cependant, il n'est pas conçu pour financer une plus forte résilience face aux risques, telle que l'adaptation au changement climatique à long terme ou les infrastructures vertes. Ces investissements doivent être orientés vers des budgets publics ou des fonds spécialisés pour le climat, associés à une flexibilité budgétaire prévue au titre du PASC selon les besoins.

Cette séparation des fonctions garantit le réalisme, évite le double-emploi et contribue à aligner le MASF sur les normes internationales macro-financières acceptées.

1.6 Une voie à suivre dirigée par les Africains

Le cadre MASF–PASC n'est pas destiné à être un plan abstrait mais plutôt un **mécanisme pratique appartenant à l'UA**, qui s'appuie sur des mandats politiques existants, exploite les institutions techniques établies et permet d'intégrer progressivement les pays. Ses principes de conception incluent :

- | **La simplicité** : un mécanisme de liquidité, une plateforme budgétaire et une voie de coordination.
- | **L'extensibilité (évolutivité)** : les pays pionniers peuvent s'engager volontairement, avec un apprentissage par les pairs avant que le cadre MASF–PACS ne soit entièrement codifié. Les derniers arrivés (futurs membres) seront tenus de passer par une mise à l'essai pilote analogue.
- | **L'alignement institutionnel** : les rôles de l'UA, de la BAD, du MAEP, de CABRI et de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) sont exploités et non répétés inutilement.
- | **La crédibilité** : l'accès à la liquidité dépend de la discipline budgétaire mais repose sur des voies nationales convenues (non imposées de l'extérieur) qui sont évaluées par des pairs externes afin d'assurer la cohérence transnationale.

Cette plateforme pourrait évoluer à terme vers une architecture de résilience plus générale, incluant des assurances pré-arrangées, des marges de manœuvre régionales ou des lignes de swap. Cependant, l'opportunité immédiate est évidente : l'Afrique gagnera à franchir le premier pas vers une sécurité macroéconomique crédible et coordonnée selon ses propres termes. Pour aller de l'avant, les discussions pourraient également réfléchir à la manière dont la soutenabilité à long terme ainsi que la valeur financière, institutionnelle et politique pourraient être assurées au fur et à mesure que ces idées évoluent du dialogue vers la conception.

2. Le défi de la stabilité financière de l'Afrique

Le paysage macroéconomique africain est de plus en plus déterminé par des chocs composés et récurrents, allant des cycles mondiaux des taux d'intérêt à la volatilité des prix des matières premières, en passant par les catastrophes induites par le climat. Bien que certains pays aient démontré leur résilience et leur élan de réforme, ces efforts restent compromis par l'absence d'un cadre régional de réaction qui soit crédible, coordonné et sensible au contexte.

Malgré les appels de longue date à une discipline budgétaire renforcée et à un soutien mutualisé en matière de crise, l'Afrique manque encore d'un mécanisme régional capable de réagir avec la rapidité, l'ampleur et la légitimité requises en période de tension. Il en résulte une dépendance excessive vis-à-vis d'acteurs extérieurs, des interventions politiques intérieures fragmentées et des occasions manquées de soutien solidaire.

2.1 Chocs asymétriques dans l'espace budgétaire et vulnérabilité courante

L'une des caractéristiques déterminantes du paysage économique africain est l'asymétrie d'impact. Le même choc mondial (par exemple, une hausse des taux d'intérêt aux États-Unis, une fluctuation du prix du pétrole ou un phénomène climatique) peut avoir des effets très différents selon les pays suivant :

- | l'exposition à la dette et les calendriers de refinancement ;
- | la capacité de lever des recettes et la dépendance à des secteurs volatils ;
- | les réserves de change et les régimes de taux de change choisis ; et,
- | la capacité institutionnelle et la disponibilité de marges de manœuvre budgétaires.

Cette hétérogénéité rend inefficace la convergence rigide des politiques et appelle plutôt à un cadre capable de prendre en compte les différences qui existent d'un pays à l'autre, tout en renforçant la discipline et le soutien au niveau régional¹. Simultanément, l'exposition à des risques hétérogènes offre également aux pays africains des opportunités d'y faire face plus efficacement, à condition de le faire dans un cadre collaboratif.

2.2 Crise de liquidité sans filet régional de sécurité budgétaire

L'absence d'un mécanisme africain spécialisé de liquidité entraîne de réels coûts. Au cours des cinq dernières années :

- plus de 20 pays ont été classés « à haut risque » de surendettement ou de défaut de paiement² ;
- l'accès au marché est devenu très onéreux ou a été totalement fermé dans les économies clés ;
- les charges de la dette intérieure ont évincé les dépenses sociales et de développement³ ; et,
- les pays se sont fortement appuyés sur des accords bilatéraux ad hoc ou des programmes du FMI, souvent avec des déboursements différés et des conditions contestées⁴.

L'allocation des droits de tirage spéciaux (DTS) en 2021 par le FMI, dont l'Afrique n'a reçu que 5 %, a souligné l'aptitude limitée du continent à tirer parti à grande échelle des outils mondiaux de liquidité. Bien que soient apparues des propositions innovantes pour réaffecter les DTS, l'Afrique manque encore d'une plateforme institutionnellement adéquate, éprouvée et réputée pour absorber et déployer de telles ressources dans un cadre coordonné et fondé sur des règles⁵. La crédibilité reposera sur la transparence des rapports sur la manière dont le soutien de trésorerie (ou maintien de la liquidité) est déployé. Une vérification indépendante fiable et crédible renforcera la confiance entre les membres et les partenaires.

Par conséquent, il est nécessaire d'établir une facilité régionale de liquidité, soutenue par des institutions africaines, pour apporter un soutien opportun, concessionnel et politiquement légitime en cas de chocs, en particulier, en ciblant les pays qui agissent de bonne foi pour maintenir la discipline budgétaire.

2.3 Coordination budgétaire fragmentée et confiance limitée

Certains blocs régionaux tels que l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ont adopté des objectifs de convergence budgétaire. Cependant, l'application de la loi est déficiente et l'appropriation politique est souvent faible. Il n'existe :

- aucune plateforme de suivi budgétaire à l'échelle continentale ;
- aucun mécanisme fiable de responsabilisation par les pairs pour la réforme budgétaire ; et,
- aucune structure alignée sur les incitations liant le comportement budgétaire au soutien de trésorerie⁶.

Cette situation crée un manque de crédibilité, non seulement auprès des créanciers et des marchés, mais aussi auprès des gouvernements africains mêmes. Elle laisse également l'Afrique exposée aux perceptions extérieures et aux préférences politiques pour définir la stabilité budgétaire.

Outre une application médiocre de la loi, les pays africains font face à des défis concernant la faiblesse des systèmes de données budgétaires. Le dialogue sur le lien entre le MASF et le PASC devrait donc englober des moyens pratiques de renforcer la fiabilité des données grâce à une assistance technique, à des définitions communes et au soutien de CABRI, du MAEP et de la CEA, afin de garantir que les évaluations par les pairs reposent sur des informations cohérentes et factuelles.

2.4 Une occasion manquée pour la solidarité africaine

La pandémie de COVID-19, la guerre russe en Ukraine et les chocs climatiques persistants ont tous montré à quel point le continent est mal préparé à réagir collectivement. Malgré l'émission de DTS et de quelques initiatives de prêt (guichets de financement) au niveau régional, l'Afrique reste tributaire d'acteurs extérieurs, souvent dans des conditions inadaptées à ses réalités institutionnelles. Ces derniers mois, cette dépendance a été remise en question alors que plusieurs donateurs majeurs ont réduit leurs engagements à l'APD, ce qui représente à la fois une menace et une épreuve. Par conséquent, les décideurs politiques africains seront davantage sollicités pour relever les défis qui en résultent.

Les décideurs politiques africains ont la possibilité de remédier à l'absence d'une structure institutionnelle africaine. Ils peuvent y parvenir en proposant une réponse coordonnée qui relie l'accès rapide à la liquidité via le MASF à des règles budgétaires calibrées au niveau national au titre du PASC, reposant sur les institutions africaines, l'appropriation politique et les réalités du monde actuel. Des discussions pourraient être entamées par un petit groupe de pays disposés à mettre au banc d'essai l'approche visant à démontrer leur crédibilité et à instaurer la confiance avant une adoption plus large. Assurer la soutenabilité à long terme, renforcer la transparence et, le cas échéant, imposer des incitations et des sanctions seront des fonctions essentielles au maintien de la crédibilité, de la confiance et de la responsabilisation au fur et à mesure de l'évolution du cadre.

3. Le Mécanisme africain de stabilité financière

Le Mécanisme africain de stabilité financière (MASF) proposé est une facilité de liquidité, approuvée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA en 2022 (Décision 817), visant à apporter aux pays africains confrontés à des chocs macroéconomiques un soutien financier opportun, fondé sur des règles et concessionnel⁷. Le MASF est conçu pour fonctionner comme l'instrument principal d'intervention rapide du continent, réduisant le décalage de liquidité, restaurant la confiance et renforçant les efforts de réforme intérieure en période de difficultés financières. La crédibilité du MASF dépendra de l'aval inconditionnel des États membres au mécanisme de liquidité (vraisemblablement consacré par un traité) et de leur attachement total aux critères d'éligibilité convenus. L'accès à la liquidité du MASF ne sera accordé qu'en cas de respect du PASC.

Contrairement au financement traditionnel du développement, le MASF ne se concentre pas sur les investissements dans des projets ou sur la réforme structurelle. Son objectif est d'offrir un allègement macro-financier d'urgence en réponse à des chocs exogènes tels que :

- | la perte soudaine d'accès au marché ;
- | les effondrements (krachs) des prix des matières premières ;
- | la volatilité financière mondiale ; et,
- | les perturbations budgétaires liées au climat (par exemple, les déficits de liquidités après une catastrophe).

3.1 Instruments et conception de la facilité

Le MASF fonctionnera en s'appuyant sur un menu d'instruments de liquidité, adaptés aux profils de risque des pays et aux typologies des chocs.

Instrument	Objectif	Description
Prêts de liquidité accordés à des conditions concessionnelles	Soutenir les budgets à court terme	Financement à déboursement rapide et dans les délais pour éviter des ajustements désordonnés
Opérations de soutien au marché	Restaurer la confiance des investisseurs	Liquidités de change, guichets d'achat d'obligations ou plateformes de co-investissement
Garanties et atténuation des risques	Attirer le capital privé	Rehaussement de crédit pour la reconduction d'obligations ou les obligations vertes de relance
Facilité de liquidité liée aux chocs climatiques ⁸	Amortir les déficits budgétaires liés au climat	Un tirage pré-arrangé déclenché par des catastrophes soudaines ou des déclencheurs d'indice de sécheresse ⁹

Tous les mécanismes de décaissement seront approuvés au préalable en fonction des niveaux d'éligibilité, examinés par le Comité technique mixte (CTM) et régis par les dispositions du traité de l'UA. Pour préserver l'agilité face à des crises extraordinaires, un « niveau de réponse aux chocs » dédié sera intégré dans le cadre de décaissement. Ce niveau s'active en cas d'événements de force majeure tels que des catastrophes naturelles, des pandémies ou des chocs géopolitiques, permettant un accès rapide et réglementé pour soutenir les pays dans des circonstances exceptionnelles. La gouvernance du niveau de réponse aux chocs restera sous la supervision du Comité technique spécialisé de l'UA sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration (CTS sur les finances), ce qui garantit une application transparente et responsable au sein du système.

3.2 Règles d'accès et gestion des risques

L'accès au MASF suivra un cadre d'éligibilité à plusieurs niveaux, guidé par :

- I la participation au PASC et l'engagement en faveur de la transparence budgétaire ;
- I le diagnostic des risques extérieurs (par exemple la BAD, le MAEP, la CEA) ; et,
- I l'attachement à la stabilité macroéconomique à moyen terme.

Une structure d'accès à trois niveaux est proposée :

Niveau 1 : un accès complet pour les pays qui respectent les critères du PASC et les seuils de transparence.

Niveau 2 : un accès conditionnel pour les pays suivant une voie de réforme convenue.

Niveau 3 : un accès restreint pour les pays qui se trouvent en dehors du cadre de coordination budgétaire.

Cette structure vise à réduire le risque moral tout en préservant la flexibilité et l'équité. Les incitations positives seules ne suffiront probablement pas à maintenir la crédibilité. Les futures délibérations pourraient donc examiner une approche équilibrée combinant l'octroi de récompenses en cas de conformité, telles qu'un meilleur accès ou la reconnaissance de réputation, avec l'application de sanctions proportionnelles pour la déviation continue, y compris des limites d'accès provisoires ou une éligibilité différée.

3.3 Capitalisation et siège institutionnel

Il est proposé que le MASF soit hébergé par la BAD et qu'il soit capitalisé via une structure mixte, notamment :

- | des fonds versés ou exigibles des États membres (consulter l'Annexe 8) ;
- | des contributions DTS lorsque cela est possible, via des détenteurs prescrits ou via des mécanismes de rehaussement de crédit ou de soutien à la liquidité de la BAD ;
- | des institutions africaines de financement du développement (IFD) telles que la Banque africaine d'import-export (Afreximbank), la Banque de commerce et de développement de l'Afrique de l'Est et australie (TDB) et la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) ;
- | des partenaires philanthropiques et financiers de développement mondiaux ; et,
- | des contributions possibles des FSv africains en tant qu'ancrages bénévoles.

Le dialogue futur pourrait examiner des cycles de reconstitution ou un modèle de fonds renouvelable, soutenu par des contributions prévisibles et des sources de devises (monnaies étrangères) diversifiées. Une plus grande transparence, y compris une vérification indépendante fiable et crédible de l'utilisation des DTS, des FSv ou des financements mixtes, renforcerait la responsabilisation et instaurerait la confiance tout en préservant l'appropriation africaine.

3.4 Intégration avec le PASC

Le MASF est lié au PASC mais ne lui est pas subordonné. La participation au PASC est considérée comme un moyen d'améliorer l'accès et la crédibilité. Ce rapport est régi par :

- | des mécanismes d'évaluation conjoints via le CTM ;
- | des liens juridiques dans les contrats de prêt et les cadres d'évaluation par les pairs ; et,
- | des voies de dérogation pouvant être utilisées pour permettre l'accès lors de crises exceptionnelles, la quantité de liquidités disponibles dépendant du degré de conformité au PASC des pays.

L'accès d'un pays au soutien apporté par le MASF devrait s'aligner sur son engagement démontré envers le cadre PASC. La participation au PASC, ou les progrès crédibles accomplis pour y participer, seront un aspect essentiel de l'évaluation d'éligibilité aux ressources du MASF.

4. Le Pacte africain de stabilité et de croissance

Le PASC proposé est un cadre de coordination budgétaire en cours de développement qui permettrait de soutenir une gouvernance budgétaire responsable, transparente et entièrement assumée par les pays à travers le continent. Il répond à l'absence d'une plateforme d'évaluation de la performance macro-budgétaire par les pairs à l'échelle du continent et vise à instaurer la confiance mutuelle entre les États membres, les investisseurs et les partenaires du développement.

Contrairement aux pactes de convergence traditionnels, le PASC n'impose pas d'objectifs uniformes. Au contraire, il permet aux pays de définir des règles budgétaires propres à leur contexte, de s'engager sur des voies de viabilité à moyen terme et de participer régulièrement à une évaluation par les pairs africains. Comme indiqué à la Partie 3, l'accès aux ressources financières du MASF sera calibré en fonction de la solidité de l'attachement d'un pays éligible aux voies de transformation budgétaire.

Le PASC est actuellement en phase consultative, avec des contributions techniques de CABRI, du MAEP, de la BAD et de la CEA. Sa formalisation nécessitera finalement l'approbation d'un traité de l'UA.

4.1 Caractéristiques principales de conception

Le PASC fonctionne selon cinq principes de conception.

Principe	Description
Adaptation nationale	Les pays déterminent leurs propres règles budgétaires en fonction du contexte macroéconomique, de la volatilité et de leur économie politique
Responsabilisation par les pairs (ou responsabilisation collégiale)	Le MAEP et CABRI dirigent les évaluations de performance, soutenues par les analyses de la BAD et de la CEA
Transparence	Les cadres nationaux de dépenses à moyen terme (CDMT), les données d'exécution budgétaire et les cadres budgétaires constituent la base de l'évaluation
Flexibilité en cas d'exposition à des chocs (y compris les phénomènes climatiques)	Les règles peuvent inclure des exceptions temporellement définies (par exemple jusqu'à 2 % du PIB), durant lesquelles les pays entreprennent des investissements dans la résilience, associés à des trajectoires de relance
Incitations à l'accès	Une forte performance PASC augmente l'accès aux liquidités du MASF et au soutien du marché

Ce cadre soutient l'emprunt responsable sans imposer l'austérité et privilégie la confiance plutôt que la conditionnalité. Si la responsabilisation par les pairs est vitale, un reporting régulier et des données comparables restent problématiques. Les discussions futures devront examiner comment le MAEP et CABRI, avec le soutien de la CEA et de la BAD, pourraient harmoniser les modèles de reporting et, si nécessaire, appliquer une validation indépendante pour renforcer leur crédibilité.

4.2 Niveaux différenciés des règles budgétaires

Pour refléter la diversité de l'Afrique, le PASC propose un cadre budgétaire à plusieurs niveaux, allant de limites contraignantes de déficit ou de dette pour les pays avancés dans la réforme à des critères de référence et des voies d'ajustement plus flexibles basées sur des points d'ancrage pour les États à plus haut risque. Ce cadre évite une approche universelle et permet d'ajuster la capacité des pays, la volatilité et l'exposition au risque.

Niveau	Type de règle budgétaire	Destiné à
1	Déficit et plafonds d'endettement (par exemple 3 % et 60 à 70 % du PIB) – plus proches des règles budgétaires contraignantes	Pays à faible risque ou avancés dans la réforme
2	Règles de solde budgétaire structurel ou d'effort budgétaire (effort d'assainissement budgétaire ou effort d'ajustement structurel) – orientation basée sur des points d'ancrage assortie d'une certaine flexibilité	Pays à risque modéré ou tributaires de ressources
3	Cadres d'ajustement personnalisés liés à l'analyse de viabilité de la dette (AVD) et aux programmes du FMI – points d'ancrage de performance liés à l'AVD	Pays à haut risque ou surendettés

Plutôt que d'imposer des critères de référence extérieurs, le cadre budgétaire proposé s'appuie sur l'évaluation périodique des performances. Les résultats de l'évaluation sont utilisés pour évaluer la crédibilité des politiques et pour guider l'accès au MASF (pour des modèles détaillés de règles, voir l'Annexe 3).

4.3 Prestation institutionnelle et calendrier

Le PASC sera mis en œuvre par l'entremise d'institutions africaines existantes :

- | **CABRI** soutiendra les ministères des Finances pour concevoir des règles budgétaires et les mettre en application ;
- | **le MAEP** dirigera le processus d'évaluation par les pairs, y compris les évaluations annuelles de performance ; et,
- | **la BAD et la CEA** fourniront des modélisations, des diagnostics de la dette et la planification des scénarios de risque, y compris des risques climatiques.

Le déploiement suivra une approche progressive :

Phase 1 : Phase pilote (2025 à 2027). Un noyau dur de pays adopte ces cadres budgétaires et procède mutuellement à leur évaluation.

Phase 2 : Révision et affinement (2028 à 2030). L'intégration de tableaux de bord intégrés et financiers.

Phase 3 : Approbation d'un traité de l'UA (après 2030). Le PASC est formalisé dans le cadre juridique de l'UA, avec des incitations liées à l'accès au MASF.

4.4 La valeur stratégique du PASC

Le PASC contribue à réduire l'écart entre **souveraineté** et **coordination**. En laissant aux pays l'espace nécessaire pour déterminer des règles crédibles, il encourage :

- | une gestion macroéconomique prévisible ;
- | un suivi transparent et non punitif ;
- | une voie claire pour restaurer la crédibilité après des crises ; et,
- | une reconnaissance politique de la bonne gouvernance budgétaire.

Le PASC renforce également la capacité d'agir de l'Afrique à définir des normes budgétaires qui reflètent les réalités continentales tout en offrant simultanément une plateforme pour une future intégration dans les cadres mondiaux. Par exemple, la facilité de crédit rapide (FCR) et la facilité élargie de crédit (FEC) du FMI ou le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) du Groupe des Vingt (G20).

Le succès du PASC dépendra des incitations politiques et de marché. Reconnaître la conformité des pays via des plateformes de l'UA, des rapports d'évaluation par les pairs et/ou par un meilleur accès au MASF, pourrait constituer de puissants éléments incitatifs. La conformité démontrée ainsi que le retrait du soutien et l'application des sanctions en cas de non-conformité renforceront la crédibilité et la confiance des investisseurs. De futures discussions pourraient examiner comment les agences de notation de crédit et les partenaires multilatéraux pourraient contribuer en reconnaissant la conformité au PASC comme un signal positif de stabilité budgétaire et en sanctionnant les pays qui ne maintiennent pas leur conformité.

5. Utilisation stratégique des droits de tirage spéciaux et du financement mixte : distinguer les besoins de capitalisation du MASF de ceux du PASC

La capitalisation adéquate, prévisible et diversifiée du MASF est essentielle à sa crédibilité et à son succès. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles font face de nombreux États membres de l'UA, il faut adopter une approche créative et progressive, fondée sur des instruments pratiques, des ressources flexibles et des attentes réalistes.

Le capital du MASF doit être structuré en devises et provenir de mécanismes stables et reconnaissables. La facilité peut s'appuyer sur un mélange de DTS, de contributions en monnaies fortes d'États membres, d'allocations potentielles de FSv africains avec des avoirs extérieurs et de financements concessionnels de partenaires du développement. Ensemble, ces éléments peuvent former une base de capital évolutive et sensible au risque, capable de réagir face aux chocs extérieurs.

Il importe de noter que l'hétérogénéité économique de l'Afrique donne l'occasion de diversifier les risques du portefeuille du MASF. Les pays présentant diverses expositions économiques, comme ceux tributaires de différentes exportations de matières premières ou possédant des niveaux de résilience macro-budgétaire variables, créent une marge de sécurité naturelle lorsqu'ils sont regroupés, ce qui renforcera la capacité du Mécanisme à gérer le risque de liquidité. Néanmoins, la conception du MASF doit rester attentive aux limites du financement mutualisé en cas de chocs systémiques ou régionaux qui mettront simultanément tous les membres à rude épreuve.

Bien que cette partie se concentre principalement sur la mise en place de la base extérieure de devises du MASF, elle met également en exergue des instruments

complémentaires pouvant aider les États membres à atteindre une plus grande viabilité budgétaire dans le cadre du PASC. Ceux-ci comprennent l'approfondissement du marché national des capitaux, des garanties pour attirer les investisseurs institutionnels, et des structures ciblées de mutualisation des risques – des outils essentiels à la stabilité budgétaire à long terme mais inadaptés à la capitalisation même du MASF.

Les sous-parties qui suivent distinguent ces deux objectifs de financement et déterminent les outils appropriés pour chacun d'eux.

5.1 Financement du Mécanisme africain de stabilité financière

Le MASF est conçu pour permettre aux États membres d'accéder rapidement et de manière prévisible à des liquidités pour faire face aux chocs extérieurs. Par conséquent, sa base de capital doit être détenue en **devises**. Les principales sources qui constituent ce capital sont :

- | **Les droits de tirage spéciaux** : les DTS sont idéalement adaptés pour servir de *fonds propres de catégorie 1* du MASF. Leur nature d'actifs de réserve, leur passif non lié à la dette et leur reconnaissance mondiale les rendent appropriés à des fins de macro-liquidité. Les récentes réaffectations mondiales de DTS offrent une opportunité stratégique d'ancrer la capitalisation du MASF.
- | **Les contributions des membres en monnaie forte** : les États membres peuvent pour compléter les DTS, verser des contributions en capital versé en monnaie forte, peut-être structurées selon des quotas, une part du PIB ou des critères de vulnérabilité.
- | **Les fonds souverains** : certains FSv africains gèrent des actifs en devises. Leur participation, par des allocations stratégiques au MASF, peut aligner les investissements souverains sur les objectifs régionaux de résilience.

Le financement concessionnel ou mixte apporté par les partenaires du développement : les IFD extérieures peuvent contribuer au moyen d'instruments de fonds propres basés sur des devises, soutenant les objectifs de liquidité du MASF et agissant comme des instruments permettant d'instaurer rapidement la confiance.

Note : Les DTS dans ce contexte servent de fonds propres de base de catégorie 1, et non simplement de catalyseurs. Leur rôle n'est pas de mobiliser d'autres sources, mais de constituer l'épine dorsale du bilan financier du MASF.

5.2 Soutenir le Pacte africain de stabilité et de croissance par la mobilisation des ressources nationales

En revanche, le PASC se concentre sur l'aide à la réduction des vulnérabilités budgétaires et de la dette en mobilisant davantage de ressources nationales. Bien qu'il ne constitue pas une source de liquidités pour le MASF, cette voie est indispensable au renforcement de la résilience budgétaire et à la réduction de la dépendance excessive à l'emprunt extérieur. Les outils de financement pertinents comprennent :

- | **L'approfondissement du marché de dettes en monnaie locale** : le renforcement des cadres d'émission de la dette intérieure et la diversification des mesures (par exemple, des échéances plus longues, des obligations indexées sur l'inflation) peuvent permettre aux gouvernements d'atteindre les objectifs du PASC sans augmenter l'exposition au risque de change.
 - | **Les garanties partielles des risques de crédit et les structures de première perte** : celles-ci peuvent aider à attirer des investisseurs institutionnels nationaux (par exemple, des fonds de pension, des compagnies d'assurance) vers l'émission souveraine et infranationale, soutenant ainsi une viabilité budgétaire plus globale.
 - | **Les mécanismes de garanties vertes et thématiques** : des mécanismes comme la Green Guarantee Company (GGC) peuvent permettre d'aligner les investissements publics sur l'action climatique et de faciliter la conformité aux seuils du PASC, en particulier dans des contextes budgétairement restreints.
- Les plateformes innovantes de financement mixte** : celles-ci peuvent inclure des mécanismes (facilités) de financement sous-souverain ou des instruments mutualisés adaptés aux investissements prioritaires dans les infrastructures, la santé ou l'éducation qui s'alignent sur les indicateurs du PASC.

Note : Ces outils approfondissent les marchés intérieurs et soutiennent les autorités financières, mais ne se prêtent pas bien à la capitalisation du MASF, dont les opérations nécessitent une liquidité extérieure. Il importe de faire nettement la distinction entre le financement du MASF et les initiatives de ressources nationales qui sous-tendent le PASC. Le premier repose sur des réserves en devises (réserves de change) pour soutenir la liquidité, tandis que les secondes se concentrent sur le renforcement de la viabilité budgétaire grâce aux instruments en monnaie locale et au développement du marché. Maintenir clairement cette distinction permettra d'éviter de s'attendre à ce qu'un seul mécanisme puisse exercer les deux fonctions.

5.3 Conclusion : une stratégie financière à double voie pour renforcer la résilience

Aucune source unique, aucun DTS, FSv ou financement concessionnel ne peut répondre de manière autonome aux besoins financiers changeants de l'Afrique. Cependant, une approche de financement coordonnée et à double voie garantit que le MASF est soutenu par des réserves basées sur des devises tandis que le PASC repose sur une forte mobilisation de ressources nationales. Distinguer ces voies permet aux décideurs politiques africains et aux partenaires d'adapter les outils à la nature du défi – la liquidité face aux chocs extérieurs contre la viabilité budgétaire à long terme.

6. Opérationnalisation du lien entre le MASFP et le PASC

Le MASF et le PASC sont conçus pour fonctionner comme les éléments d'un filet de sécurité macroéconomique crédible et africain qui se renforcent mutuellement. Bien que chaque instrument ait sa propre logique et sa propre voie institutionnelle, leur intégration

est essentielle pour garantir que le soutien à court terme en cas de crise (via le MASF) soit déployé de manière à encourager un comportement budgétaire responsable et à réduire la vulnérabilité future.

Cette partie présente une feuille de route qui permet de relier les deux instruments à travers un modèle opérationnel simple, applicable et extensible (évolutif), tout en reconnaissant la nécessité de flexibilité dans la mise en œuvre et le respect des différences au niveau des pays.

6.1 Renforcement mutuel : pourquoi l'intégration est importante

Le lien entre le MASF et le PASC repose sur l'alignement des incitations, à savoir :

- | le MASF offre une liquidité ponctuelle et concessionnelle aux pays en crise ; et,
- | le PASC établit des trajectoires budgétaires adaptées à chaque pays afin d'assurer une gestion budgétaire responsable et une réduction de la vulnérabilité.

Lorsqu'ils sont intégrés, ces cadres :

- | réduisent le risque moral ;
- | rendent les créanciers et les investisseurs plus confiants ; et,
- | établissent l'appropriation régionale de la stabilité macroéconomique.

À l'avenir, le dialogue pourrait examiner comment la crédibilité budgétaire pourrait se traduire par des avantages tangibles, tels qu'un accès plus rapide pour soutenir les pays ou le renforcement de la confiance des investisseurs.

6.2 Cadre d'éligibilité pour accéder au MASF

L'accès au MASF doit être lié à la participation au PASC et aux performances, mais d'une manière qui évite la conditionnalité rigide. Un modèle d'accès à plusieurs niveaux est proposé.

Niveau	Conditions d'accès	Instruments disponibles
1. Conformité totale au PASC	Respecter les règles budgétaires et les normes de reporting	Plein accès : refinancement, interventions sur le marché, garanties, guichets « changement climatique »
2. Conformité partielle	Des déviations mineures, avec un plan d'ajustement crédible	Accès limité : soutien plafonné, assistance technique, prêts liés à la réforme
3. Non-conformité ou sans participation au PASC	Manquements continuels aux règles ou absence d'engagement	Inéligibles au soutien du MASF, avec examen en cas de crises humanitaires ou d'urgence

Ce modèle crée des incitations et garantit que les décisions d'accès sont liées aux progrès par rapport à l'ajustement extérieur et aux plans budgétaires propres d'un pays, et non à une norme imposée de l'extérieur. L'étendue de l'accès dépendra de la crédibilité et du

niveau d'ambition inscrits dans les plans budgétaires d'un pays. Il sera important d'être pleinement transparent sur les critères d'évaluation et de mise en œuvre de l'éligibilité au soutien à la liquidité.

6.3 Architecture de gouvernance institutionnelle

Pour éviter toute lassitude à l'égard de la coordination, le lien reposera sur une structure simplifiée :

Comité technique mixte (CTM)

Un petit comité unique aura pour mandat d'évaluer les rapports du PASC sur les progrès réalisés, d'évaluer l'éligibilité à l'accès des pays et de conseiller le CTS de l'UA sur les finances. Ses membres comprendront des représentants :

- | de la Commission de l'Union africaine (CUA),
- | de la BAD,
- | du MAEP,
- | de CABRI, et,
- | de la CEA.

Secrétariat technique

Hébergé par l'UA ou la BAD, ce secrétariat :

- | coordonnera les informations et les communications des pays ;
- | servira d'interface avec les unités opérationnelles du MASF et du PASC ; et,
- | tiendra à jour le tableau de bord des performances et le registre d'accès au MASF, qui enregistrent l'éligibilité de chaque pays, l'historique d'utilisation et les obligations non acquittées conformément aux règles convenues de décaissement.

Implication des pays

Aucune nouvelle plateforme n'est créée. Les ministères des Finances s'impliqueront par le biais :

- | du CTS actuel de l'UA sur les finances ; et,
- | de voies d'apprentissage par les pairs soutenues par le MAEP, CABRI et la BAD.

Cette approche respecte la souveraineté, minimise les coûts et garantit des lignes claires de responsabilisation. Que le secrétariat se trouve à l'UA, à la BAD ou soit un arrangement hybride, l'accent doit être mis sur l'efficience, la coordination et la transparence de la responsabilisation, plutôt que sur la création de nouveaux niveaux institutionnels. L'expertise technique pourrait provenir des institutions africaines existantes selon les besoins et être mise en commun, évitant ainsi les répétitions inutiles et assurant la continuité.

6.4 Liens juridiques et opérationnels

Pour assurer la cohérence entre le MASF et le PASC :

- | **la conformité est définie** comme l'alignement sur la trajectoire budgétaire nationalement convenue d'un pays (par exemple, les critères de références du CDMT et du PASC évalués par les pairs), et non selon un recueil réglementaire universel ;
- | **les traités et les documents de politiques du MASF** mentionneront la participation au PASC comme facteur d'éligibilité, sans nécessiter d'harmonisation ;
- | **les contrats de prêt** peuvent inclure des clauses liant le décaissement à la transparence, à l'application des règles d'éligibilité et au reporting ; et,
- | **les mécanismes de dérogation** seront régis par le CTS de l'UA sur les finances, ce qui permettra une certaine flexibilité en cas de chocs graves dus à des facteurs tels que les phénomènes climatiques, les conflits et les besoins humanitaires.

Ces mesures assurent la crédibilité institutionnelle tout en protégeant l'adaptation et la flexibilité locales.

6.5 Déploiement progressif

Une approche séquentielle est recommandée :

Phase 1 : Phase pilote (2025 à 2027)

- | Cinq à sept pays mettent à l'essai le modèle intégré.
- | Des évaluations par les pairs sont publiées.
- | Les procédures d'accès sont testées et affinées.

Phase 2 : Institutionnalisation (2028 à 2030)

- | L'UA approuve officiellement le modèle conjoint.
- | Les instruments du traité PASC sont finalisés.
- | Les règles d'accès au MASF sont intégrées à l'infrastructure de politique de l'UA.

Les mesures d'atténuation des risques comprennent :

Risque	Stratégie d'atténuation
Politisation des évaluations de conformité budgétaire	Règles transparentes, évaluation par des tiers via la CEA ou le MAEP
Faiblesse des systèmes nationaux de données	Renforcement des capacités via les programmes-pays de CABRI et de la BAD
Cycles politiques asynchrones (par exemple, les années électorales)	Des indicateurs de conformité à moyenne mobile pour lisser la volatilité annuelle et intégrer des clauses dérogatoires permettant une déviation temporaire lors d'événements exceptionnels bien définis ¹⁰
Résistance des communautés économiques régionales (CER) non participantes	Alignement sur les cadres budgétaires régionaux et reconnaissance des trajectoires budgétaires nationales divergentes

6.6 Conclusion : un système coordonné pour renforcer la résilience africaine

Le cadre intégré MASF - PASC est une réponse africaine pragmatique aux chocs budgétaires récurrents et aux vulnérabilités structurelles du continent. Il propose une architecture à deux piliers : le MASF comme **filet de sécurité de liquidité fondé sur** des règles, et le PASC comme **cadre de discipline budgétaire** adapté aux circonstances de chaque pays. Ensemble, ces instruments visent à lier l'apport de liquidités par le MASF à la préservation de son intégrité institutionnelle et de sa crédibilité.

Un système bien intégré MASF - PASC peut transformer le paysage africain de la réponse aux crises, passant d'une riposte fragmentée et incohérente en cas de crise à une résilience coordonnée et fondée sur des règles. S'il est mis en œuvre avec confiance, simplicité et flexibilité, ce lien :

- | améliorera l'accès aux liquidités sans compromettre pour autant la discipline ;
- | encouragera une réforme précoce plutôt que le sauvetage retardé ; et,
- | renforcera la coopération institutionnelle dans un cadre de gouvernance macroéconomique totalement africain.

En fin de compte, cette approche intégrée témoigne de la volonté de l'Afrique de gérer sa propre stabilité financière de manière coordonnée, responsable et tournée vers l'avenir. Elle reflète une ambition collective de remplacer les réponses fragmentées aux crises par un système ancré dans la confiance, la discipline et la responsabilité partagée – les fondements de la résilience future et de la souveraineté économique.

7. Mesure de l'impact et responsabilisation

Pour que le cadre MASF - PASC réussisse, il doit offrir une valeur visible et mesurable, non seulement sur le plan de la gestion des chocs extérieurs et de la conformité budgétaire, mais aussi sur le plan de la crédibilité politique, de l'impact sur le marché et de la confiance institutionnelle. Pourtant, concevoir un système de suivi à la fois rigoureux et accessible à un large éventail de décideurs politiques nécessite de trouver le juste milieu : trop de complexité pourrait compromettre sa mise en œuvre, tandis que trop peu de détails pourrait affaiblir sa légitimité.

7.1 À quoi s'apparente le succès

Le succès doit être jugé à la fois sur les résultats directs et les résultats catalytiques.

Pour le MASF, les principaux indicateurs comprennent :

- | la rapidité du décaissement en réponse aux chocs ;
- | le nombre de pays accédant sans délai aux liquidités ;
- | la réduction des écarts de marché pour les pays participant au programme (avant et après l'accès) ; et,
- | l'évitemennt d'une situation désordonnée de défaut de paiement ou de surendettement et/ou d'une sortie fâcheuse de réserves de change lors d'événements de crise.

Pour le PASC, les indicateurs clés incluent :

- | l'adoption de règles budgétaires adaptées au niveau national ;
- | une meilleure crédibilité budgétaire (par exemple mesurée par la variance entre les dépenses prévues et réelles) ;
- | des rapports de conformité, évalués par les pairs, qui sont régulièrement publiés ; et,
- | la confiance accrue des investisseurs nationaux et étrangers (par exemple, des notations souveraines, des tendances d'émission d'obligations).

Ces indicateurs témoignent de la rigueur interne en matière de politiques ainsi que d'une validation externe.

7.2 Appropriation institutionnelle du suivi

La mesure de l'impact doit rester ancrée dans les institutions africaines, et non dans des évaluateurs extérieurs. Les acteurs suivants sont proposés :

- | **CABRI** : effectue le suivi de la crédibilité budgétaire, de l'application des règles budgétaires et de l'évolution des dépenses.
- | **Le MAEP** : publie les résultats des évaluations par les pairs, les notations du risque (cotes de crédit) et les tableaux de bord de conformité.
- | **La BAD** : soutient les diagnostics financiers et macroéconomiques, y compris les simulations de l'impact politique.
- | **La CEA** : dirige le suivi longitudinal et les comparaisons entre pays.

Ces partenaires publieront un rapport annuel intitulé « État de la résilience budgétaire » qui synthétisera les performances du PASC, les schémas d'accès au MASF et les risques régionaux. L'accent serait mis sur le partage des données, les enseignements tirés et les résultats obtenus, afin de créer une compréhension collective des progrès vers la réalisation de la stabilité et de la croissance.

7.3 Signalisation aux marchés et crédibilité à l'échelle mondiale

Le test ultime de l'impact du MASF - PASC sera de savoir comment il modifie les perceptions sur les marchés financiers et dans les milieux politiques. Les signaux clés comprennent :

- | la reconnaissance par les agences de notation de la conformité au PASC comme facteur de stabilisation ;
- | l'amélioration des conditions de dette ou une compression des écarts après l'accès au MASF ; et,
- | une plus grande volonté des banques multilatérales et des donateurs de co-investir ou de garantir la dette souveraine.

Un simple tableau de bord de ces signaux macroéconomiques peut figurer dans les communications publiques, montrant que les institutions africaines ne se contentent pas de fonctionner, mais qu'elles affichent également de bonnes performances. La validation

périodique des résultats agrégés par des institutions africaines neutres ou des institutions mondiales tierces permettra de poursuivre le renforcement de la confiance dans les résultats rapportés tout en maintenant l'appropriation africaine.

7.4 Visibilité auprès des citoyens et confiance du public

Pour que ces réformes obtiennent une légitimité démocratique, il faut également envisager des outils à l'écoute des citoyens :

- | les fiches d'évaluation du MAEP doivent être rendues publiques ;
- | les tableaux de bord budgétaires doivent être traduits en résumés concis et en langage simple pour les Parlements nationaux et la société civile ; et,
- | les pays performants pourraient recevoir une reconnaissance positive lors des sommets de l'UA, constituant ainsi un capital politique pour les champions de la réforme.

S'il y a lieu, les déviations par rapport aux voies convenues de réforme budgétaire devraient être expliquées de manière transparente afin que le public comprenne mieux les compromis (arbitrages) budgétaires. Par exemple, en indiquant la flexibilité liée au changement climatique, comme l'autorisation des investissements dans la résilience aux changements climatiques au titre du PASC.

7.5 Mise en garde : éviter l'ingénierie excessive

Bien que les mesures soient essentielles, elles ne doivent pas paralyser le système. Les principes suivants s'appliquent :

- | seul **un ensemble de base d'indicateurs** sera suivi pour l'accès et les performances ;
- | l'évaluation par les pairs s'appuiera sur **des systèmes de données existants**, et non sur de nouveaux fardeaux en matière de reporting ; et,
- | l'évaluation sera utilisée pour l'apprentissage et la signalisation et non pas pour la sanction.

L'objectif est la responsabilisation avec simplicité – et non pas la complexité sans aucun but.

7.6 Conclusion : rendre les progrès visibles et politiques

Pendant trop longtemps, la crédibilité macroéconomique de l'Afrique a été jugée par d'autres. Le MASF et le PASC offrent une voie vers des performances auto-définies, totalement assumées par leurs pairs, ancrées dans les institutions africaines et calibrées selon ses réalités.

En liant la liquidité à la discipline et la visibilité à la confiance, ce cadre peut :

- | prévenir de futures crises ;
- | renforcer la confiance du marché ;
- | créer un élan politique pour la réforme ; et,
- | prouver que le leadership africain dans la gouvernance macroéconomique n'est pas seulement possible, mais qu'il est également déjà en cours.

8. Annexes

Annexe 1 : Définitions des concepts fondamentaux

Mandat	Définition
Mécanisme africain de stabilité financière (MASF)	Une facilité de liquidité proposée, approuvée par l'UA, destinée à fonctionner selon des dispositions claires fondées sur des règles et à évoluer au fil du temps vers un traité. Les modalités d'accueil (accord de siège) font toujours l'objet de discussions, la BAD étant parmi les options possibles, en raison de son bilan solide et de sa notation. Ses instruments comprennent les prêts de refinancement, les interventions de marché et les garanties.
Pacte africain de stabilité et de croissance (PASC)	Un cadre de coordination budgétaire proposé, qui est en cours de développement, pour soutenir des trajectoires budgétaires crédibles et adaptées aux différents pays africains. Il encourage la discipline par des règles budgétaires différencierées et la responsabilisation par les pairs, mais ne vise pas à une harmonisation budgétaire.
Règles budgétaires (Niveaux 1 à 3)	Cadres budgétaires différencierés selon les profils de risque des pays. Le Niveau 1 indique les pays à faible risque, avec des objectifs standards de déficit ou de dette. Le Niveau 2 indique les pays à risque modéré, avec des règles flexibles. Le Niveau 3 indique les États à haut risque ou en difficulté, avec des plans de mesures correctives (plans de redressement).
Conformité (dans le contexte du PASC)	Les progrès accomplis par un pays en matière de conformité à sa propre trajectoire budgétaire définie au niveau national, tels qu'évalués par le mécanisme des pairs du PASC – et non à une règle uniforme appliquée à tous les États.
Choc de liquidité	Une perturbation soudaine et temporaire du système financier ou de la capacité budgétaire d'un pays, souvent déclenchée par des événements exogènes tels que les fluctuations des prix des matières premières, des catastrophes climatiques ou des variations mondiales des taux d'intérêt.
Mécanisme de financement régional (MFR)	Une institution régionale conçue pour fournir des liquidités d'urgence aux pays membres en temps de crise. Parmi les exemples figurent le FLAR d'Amérique latine, la MICM d'Asie et le MES d'Europe. Le MASF servirait de MFR pour l'Afrique.
Droits de tirage spéciaux (DTS)	Un actif de réserve international créé par le FMI et alloué à ses pays membres. Les DTS peuvent être réaffectés pour soutenir le développement ou la réponse à une crise via des détenteurs prescrits ou des accords/dispositifs fiduciaires.
Risque moral	Une situation où les pays (ou les créanciers) prennent des risques excessifs, croyant qu'ils seront renfloués. Le lien entre le MASF et le PASC est conçu pour réduire à la fois le risque moral du débiteur et du créancier grâce à des règles d'accès compatibles avec les incitations.
Flexibilité budgétaire liée au climat	Une exclusion (dérogaition) applicable aux règles budgétaires du PASC permettant des déviations temporaires et approuvées au préalable (par exemple jusqu'à 2 % du PIB) pour des investissements dans la résilience climatique ou une réponse d'urgence climatique – sous réserve de plans de retour à la durabilité.
Évaluation par les pairs (rôle du MAEP)	Un processus structuré par lequel les pays africains évaluent les performances budgétaires, les progrès des réformes et la transparence des uns et des autres. Il est utilisé dans le cadre du PASC pour renforcer la responsabilisation sans imposer de sanctions.

Annexe 2 : Comparaison entre pairs – le MASF comparé à des MFR dans le monde

Caractéristiques	Amérique Latine	Asie	Europe	Afrique (proposée)
	Fonds latino-américain de réserve (FLAR)	Multilatéralisation de l'Initiative de Chiang Mai (MICM)	Mécanisme européen de stabilité (MES)	Mécanisme africain de stabilité financière (MASF)
Fondement juridique	Fonds de réserve fondé sur un traité	Accord de swap (de crédit croisé) multilatéral	Traité intergouvernemental de l'UE	Fondé sur un traité de l'UA, avec la BAD comme hôtesse
Hôte institutionnel	Le Secrétariat du FLAR à Bogotá	Le Bureau de recherche macroéconomique (AMRO) de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est Plus Trois (ASEAN+3)	Siège du MES au Luxembourg	Exécution par la BAD et supervision par l'UA
Capitalisation	Capital versé par les membres	Engagements regroupés (lignes de swap)	Capital versé et exigible (appelable)	Mixte : capital versé, capital exigible (appelable), DTS et IFD
Volume (approximatif)	7,8 milliards USD	240 milliards USD	500 milliards EUR	Objectif initial de 15 à 25 milliards USD
Instruments offerts	Prêts (soutien à la balance des paiements)	Swaps de devises (échanges devises)	Prêts, garanties, outils de recapitalisation bancaire	Prêts, garanties, opérations de marché, liquidités liées au choc climatique
Collaboration avec le FMI	Facultatif (non lié)	Les 30 premiers pour cent sont indépendants du FMI ; le reste nécessite des programmes	Étroitement intégrée	Liée via les principes du FMI (non dépendante)
Rôle de surveillance	Limité	Organisé par AMRO	Supervision budgétaire ou structurelle étendue	Surveillance conjointe par l'UA, le MAEP et CABRI
Rapidité de décaissement	Modérée	Haute (repose sur le swap)	Haute (conditionnelle)	Soutien rapide et ciblé de liquidités
Caractéristiques uniques	Modèle Sud-Sud de longue date	Intégration régionale asiatique avec mutualisation souveraine des risques	Modèle d'intégration budgétaire la plus profonde	Modèle africain, sensible au climat, intégré au système des traités de l'UA

Annexe 3 : Rédiger des modèles de règles budgétaires par niveau

Le PASC propose une structure de règles à plusieurs niveaux pour refléter la diversité des conditions économiques, des capacités institutionnelles et des risques budgétaires à travers les pays africains. Le tableau ci-dessous présente des modèles illustratifs pour chaque niveau.

Niveau (illustratif)	Caractéristiques du pays	Exemple d'un point d'ancre budgétaire	Clause de flexibilité ou climatique	Outil de suivi et de révision	Sujets de discussion
1. Avancé	Pays disposant de cadres budgétaires établis, d'une gestion crédible de la dette et de la publication régulière de données budgétaires	Règle du solde budgétaire structurel ou du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles (ou des variations cycliques) (par exemple avec une limite d'environ 1 % du PIB)	Clause dérogatoire (ou clause de sauvegarde) automatique applicable aux chocs majeurs, permettant une certaine flexibilité budgétaire temporaire pour soutenir la résilience ou les dépenses de relance (jusqu'à 1,5 % du PIB)	Évaluation effectuée par le MAEP, conseils nationaux budgétaires, cadres à moyen terme	Comment les règles peuvent-elles assurer l'équilibre entre la politique anticyclique et la crédibilité ?
2. Intermédiaire	Pays passant des cadres numériques aux cadres fondés sur des règles, renforçant la transparence de la dette et les CDMT	Objectif de solde primaire (par exemple, moins de 3 % du déficit du PIB)	Clause de déviation temporaire pour soutenir la résilience ou les dépenses de reconstruction en réponse aux chocs	Modèles budgétaires soutenus par CABRI, Article IV du FMI	Quelles mesures incitatives soutiennent les réformes pendant la transition ?
3. Fondamental	Pays dotés de systèmes budgétaires naissants, disposant de données limitées ou fortement vulnérables à l'endettement Accent initial mis sur le reporting et la conception de points d'ancre budgétaires	Règle de base du plafond du ratio d'endettement (ou ratio dette publique/PIB) (par exemple 70 %) ou règle de dépenses	Flexibilité au cas par cas lors de chocs majeurs	Rapports annuels d'exécution budgétaire, soutien technique de la BAD	Comment les premiers pays adoptant cette structure peuvent-ils asseoir leur crédibilité tout en améliorant leurs données et leurs systèmes ?

Note : Ces modèles visent à stimuler le dialogue sur les différentes voies vers une gouvernance budgétaire renforcée, sans imposer de normes ou de références uniformes. Lors de futures consultations sur le PASC, ils pourraient servir de référence pratique pour :

- comparer la manière dont les pays intègrent la flexibilité budgétaire pour soutenir la résilience dans leurs cadres d'ancrage ;
- identifier les étapes progressives nécessaires pour passer d'un niveau fondamental à un niveau avancé de crédibilité ; et,
- faciliter l'apprentissage par les pairs sur la manière d'assurer l'équilibre entre les règles budgétaires, la discrétion et la crédibilité dans divers contextes nationaux.

Annexe 4 : Options d'affectation des DTS offertes au MASF

Option	Mécanisme	Caractéristiques principales	Faisabilité juridique et opérationnelle	Considérations de transparence ou de vérification	Sujets de discussion
1. Par l'intermédiaire de la BAD en tant que détentrice prescrite	Nécessite la désignation du FMI ; la BAD recevrait et prêterait des DTS au titre de la gouvernance existante	S'appuie sur la notation AAA et l'encadrement de crédit de la BAD	Modérée : il faudrait l'approbation du Conseil d'administration du FMI	États financiers (comptes) de la BAD et audit indépendant déjà en place	Quelles garanties supplémentaires de reporting les pays pourraient-ils exiger ?
2. Par l'intermédiaire d'un fonds fiduciaire de liquidité DTS dédié	Mise en commun (regroupement) des DTS dans un fonds fiduciaire géré conjointement par l'UA et la BAD	Permet une supervision africaine conjointe	Modérée à complexe : nécessite un nouvel instrument juridique et une capacité de gestion fiduciaire	Nécessite une obligation d'information (de divulgation) annuelle et une évaluation externe	Comment la gouvernance peut-elle éviter le double-emploi avec les mécanismes du FMI ou de la BAD ?
3. Par l'intermédiaire d'un fonds à vocation spécialisée de l'UA	Mise en place par l'UA d'une facilité de réception des DTS, soutenue par un appui technique de la BAD	Renforce l'appropriation par l'UA	Complexé : l'UA n'est pas actuellement une détentrice prescrite ; il faudrait mettre en place un accord d'habilitation	Nécessite de concevoir des normes de transparence en partant de rien	Quels avantages justifieraient la création d'une nouvelle entité juridique ?
4. Par l'intermédiaire d'un modèle hybride (accueilli par la BAD et supervisé par l'UA)	Combine la gestion financière par la BAD avec la supervision des politiques par l'UA	Assure l'équilibre entre la notation de crédit et la légitimité politique	Faisable : peut fonctionner sous l'égide de la Trésorerie de la BAD	Exploite le reporting de la BAD ainsi que la visibilité de l'évaluation par les pairs de l'UA	Comment les responsabilités peuvent-elles être clairement délimitées pour éviter les chevauchements ?

Note : Chaque voie présente des compromis entre la faisabilité juridique, la préparation opérationnelle et l'appropriation politique. Les modèles ancrés dans la BAD offrent une mise en œuvre plus rapide et des notations de crédit plus solides, tandis que les modèles dirigés par l'UA offrent une meilleure visibilité continentale et un meilleur alignement sur la gouvernance fondée sur un traité. Une approche mixte ou hybride pourrait servir d'étape de transition : les DTS pourraient d'abord être acheminés par l'entremise de la BAD sous supervision de l'UA des politiques, en attendant que des options à plus long terme pour la mise en place d'une facilité de réserve africaine fondée sur un traité soient développées.

Annexe 5 : Matrice des rôles institutionnels

Cette matrice décrit les rôles des principales institutions africaines impliquées dans la mise en œuvre opérationnelle, le suivi et la gouvernance du MASF et du PASC.

Institution ou plateforme	Fonction essentielle	Rôle potentiel dans le MASF	Rôle potentiel dans le PASC	Signalisation aux marchés et communication des résultats	Sujets de discussion
Commission de l'Union africaine (CUA)	Leadership politique et en matière de politiques	Assure un mandat continental, une supervision via les organes politiques de l'UA et les CTS	Approuve et coordonne les cadres budgétaires des États membres dans le cadre du PASC	Publie des communications annuelles qui soulignent les réalisations des membres ; favorise la visibilité lors des sommets de l'UA	Comment la CUA peut-elle maintenir la surveillance sans répéter inutilement les fonctions opérationnelles de la BAD ?
Banque africaine de développement (BAD)	Exécution financière et opérationnelle	Hôtesse potentielle ou responsable de trésorerie du MASF ; assure une gestion prudentielle et l'intégrité du crédit	Apporte un soutien analytique sur les règles budgétaires et le renforcement des capacités	Publie des résumés des états financiers et des mises à jour de performance ; préside conjointement la communication avec les investisseurs et les agences de notation	Quel rythme de reporting assure l'équilibre entre la transparence et la confidentialité ?
Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI)	Politique budgétaire et réseau de gestion des dépenses	-	Soutient le calibrage (l'ajustement) des règles budgétaires, la transparence budgétaire et les diagnostics au niveau des pays	Contribue aux données pour les tableaux de bord et les notes d'orientation (de politique) ; met en évidence les progrès de la réforme	Comment les connaissances de CABRI au niveau des pays peuvent-elles guider la révision continentale sans surcharger les ministères ?

Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)	Évaluation par les pairs et évaluation de la gouvernance	Intègre la participation du MASF et du PASC dans les fiches d'évaluation (bilans de résultats) de la gouvernance budgétaires	Facilite les évaluations volontaires par les pairs de la crédibilité et de la gouvernance budgétaires	Communique les résultats de l'évaluation par les pairs aux dirigeants politiques et aux citoyens par les voies officielles de l'UA	Comment les résultats du MAEP peuvent-ils être liés à la signalisation d'éligibilité au MASF ?
Commission économique pour l'Afrique (CEA)	Recherche économique et harmonisation des données	Fournit des analyses macro-économiques et des modélisations pour soutenir les déclencheurs de liquidité du MASF	Élabore des définitions de données partagées et des indicateurs budgétaires	Tient à jour une base régionale de données économiques, accessible à toutes les parties prenantes	Comment l'harmonisation des données peut-elle améliorer la crédibilité sans créer de nouveaux niveaux de reporting ?
Communautés économiques régionales (CER)	Coordination sous-régionale	Servent d'intermédiaires pour la coopération budgétaire sous-régionale et les projets pilotes de répartition (de partage) des liquidités	Facilitent l'harmonisation des cadres de règles budgétaires entre les blocs membres	Diffusent des histoires de réussite et les enseignements tirés par le biais des sommets des CER	Quelles CER pourraient être les premières à adopter des projets pilotes régionaux ?
Des plateformes africaines d'apprentissage par les pairs telles que l'Institut de gestion macro-économique et financière de l'Afrique orientale et australie (MEFMI) et le Forum sur l'administration fiscale africaine (ATAF)	Renforcement des capacités et formation	Soutiennent la gestion des risques budgétaires et l'AVD des participants au MASF	Offrent une formation sur la mise en œuvre et le suivi des règles budgétaires	Publient périodiquement des notes techniques ou des rapports d'apprentissage	Comment aligner la formation sur les calendriers nationaux de réforme ?

Annexe 6 : Ce que le cadre MASF - PASC n'est pas

Ce qu'il n'est pas	Ce qu'il est réellement
Un pacte d'harmonisation budgétaire	Le PASC soutient des trajectoires budgétaires adaptées à chaque pays, et non des objectifs standardisés de déficit ou de dette entre pays.
Un cadre d'union monétaire	Il n'y a pas de plan d'unification monétaire. Le cadre est axé sur la gouvernance et la liquidité budgétaires, et non sur l'intégration monétaire.
Un instrument d'investissement climatique	Le MASF fournit des liquidités à court terme lors des chocs climatiques mais ne finance pas l'adaptations aux changements climatiques à long terme ni de projets d'infrastructures.
Un FMI parallèle	Le MASF est conçu pour compléter le FMI et les efforts multilatéraux, et non pas pour les remplacer. Il s'aligne sur les principes de collaboration des MFR du FMI.
Un régime de surveillance axé sur la conformité	Le PASC repose sur l'évaluation par les pairs et la conformité volontaire, et non sur la conditionnalité descendante ou les sanctions.
Un mécanisme d'aide à court terme	Les deux instruments sont conçus pour améliorer la résilience macro-budgétaire à moyen terme, et non pour fournir des fonds de sauvetage (de renflouement) ponctuels.
Une nouvelle bureaucratie complexe	La gouvernance est intentionnellement simplifiée : un CTM, un secrétariat unique, et l'utilisation des mécanismes actuels de l'UA.
Une plateforme de financement faisant double-emploi	Le MASF est complémentaire de la BAD et des IFD africaines, et, est conçu pour débloquer le cofinancement, et non pour concurrencer d'autres institutions.

Note : Le cadre MASF - PASC qui est une réponse africaine aux chocs budgétaires récurrents, est soutenu par l'UA et conçu pour récompenser la responsabilité budgétaire, permettre un soutien rapide en cas de crise et renforcer la souveraineté macroéconomique par la confiance et la responsabilisation par les pairs.

Annexe 7 : Voies institutionnelles proposées pour le MASF

Option	Description	Avantages	Inconvénients	Potentiel de reconnaissance du MFR
1. Organisation fondée sur un traité	Un nouveau traité de l'UA portant création du MASF, ratifié par les États membres (par exemple la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) et le Fonds monétaire africain (FMA))	<ul style="list-style-type: none"> • Grande légitimité politique et des engagements contraignants • Forte applicabilité des contributions et des règles • S'aligne sur les MFR mondiaux (par exemple le MES, le FLAR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ratification très lente • Nécessite un capital versé important • Risque de retard (le FMA toujours en attente depuis 2014) 	Élevé : pleine reconnaissance en tant que MFR une fois opérationnel
2. Mécanisme hébergé par la BAD	Guichet de liquidités dédié du MASF au sein de la BAD, en tirant parti du capital et de la notation AAA de la BAD	<ul style="list-style-type: none"> • Rapidité de sa mise en œuvre opérationnelle en vertu de l'Accord portant création de la BAD • Forte crédibilité du marché • Évite les délais d'un traité 	<ul style="list-style-type: none"> • Perception plus faible de l'appropriation par l'UA • Considéré comme un produit de la BAD et non pas comme un produit panafricain 	Modéré : pourrait fonctionner comme un MFR de facto, mais une mise à niveau du traité est nécessaire pour obtenir un statut à part entière
3. Fonds spécialisé de l'UA	Le MASF est créé en tant que fonds financier de l'UA par décision la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA ; n'est pas un traité à part entière	<ul style="list-style-type: none"> • Un fort ancrage politique dans l'UA • Plus rapide qu'un traité • Conserve la légitimité continentale 	<ul style="list-style-type: none"> • Force exécutoire (exigibilité) limitée des contributions • Notation de crédit dépendante des partenaires extérieurs 	Modéré : le mandat de l'UA soutient la reconnaissance, mais dispose d'une base juridique plus faible qu'un traité
4. Mécanisme de type MFR (contractuel)	Le MASF est structuré comme un arrangement contractuel entre États volontaires (comme la MICM avant 2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Permet la coalition de ceux qui sont prêts à aller de l'avant • Le FMI pourrait le reconnaître comme un MFR • Flexible et évolutif 	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation possible de l'appropriation par l'UA • Force exécutoire affaiblie en l'absence d'un traité 	Modéré à élevé : reconnu en tant que MFR s'il repose sur des règles et qu'il est appliqué par les pairs

Note : Les voies institutionnelles proposées pour le MASF visent à assurer l'équilibre entre la rapidité de mise en œuvre, la légitimité politique et la crédibilité du marché.

Annexe 8 : Options de voie de capitalisation offertes au MASF

Instrument	Description	Avantages	Inconvénients ou risques	Implications pour le MASF
Capital versé	Contributions en espèces déposées d'avance par les membres de l'UA, les partenaires ou les réaffectations de DTS	<ul style="list-style-type: none"> La base la plus solide pour la crédibilité Immédiatement disponible pour les prêts Compte pleinement dans les ratios de capitaux propres 	<ul style="list-style-type: none"> Coûteux pour les membres qui sont en butte à des contraintes budgétaires Difficile à mobiliser à grande échelle (fatigue de l'APD) Cela nécessite un engagement initial important 	Fournit la base la plus solide mais probablement d'une ampleur limitée ; peut nécessiter des contributions progressives et une réaffectation de DTS
Capital exigible (appelable)	Engagements juridiquement contraignants à apporter des fonds selon les besoins ; ne sont pas payables d'avance	<ul style="list-style-type: none"> Renforce l'effet de levier auprès des agences de notation Peut multiplier la capacité de prêt Courant dans les banques multilatérales de développement (BMD) (par exemple la BAD, la Banque mondiale) 	<ul style="list-style-type: none"> Diminution de l'appétence (appétit) des donateurs (après la crise de 2008, réduction de l'APD) Faible si les propres notations des garants sont basses Les reconstitutions des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) et du Fonds africain de développement (FAD) montrent des déficits récents 	Une dépendance excessive pourrait saper la crédibilité, compte tenu des profils de crédit souverains de l'Afrique ; le capital appelable doit être équilibré avec d'autres sources
Capitalisation non souveraine	Ressources provenant des fonds de pension (caisses de retraite) africains, des FSv, des assureurs et des banques centrales	<ul style="list-style-type: none"> Puise dans le capital institutionnel croissant de l'Afrique Renforce l'appropriation au-delà des gouvernements Diversifie le risque et réduit la dépendance vis-à-vis des donateurs 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessite des instruments risque/rendement attrayants Il faut des structures juridiques pour permettre la participation Les investisseurs seraient prudents sans garanties 	Pourrait fournir un signal politiquement puissant d'appropriation africaine ; nécessite de structurer des instruments hybrides (par exemple, les notes garanties)
Instruments innovants	Capital hybride, garanties, notes adossées à des DTS, guichets concessionnels avec financement mixte	<ul style="list-style-type: none"> Attire divers financeurs/donateurs (IFD, organisations caritatives) Adapté à l'appétit du marché Augmente la flexibilité 	<ul style="list-style-type: none"> Complexité de la structuration Besoin d'un rehaussement de crédit Coûts de transaction plus élevés 	Permet au MASF de se développer de manière créative tandis que les flux traditionnels des donateurs restent limités

Capitalisation progressive	Commencer petit avec un capital versé limité, établir de bons antécédents (bilan/réputation), puis augmenter progressivement le capital appelable ou non souverain	<ul style="list-style-type: none"> Réaliste, compte tenu des contraintes budgétaires Établit progressivement la crédibilité Réduit la résistance politique initiale 	<ul style="list-style-type: none"> Limite l'ampleur des opérations initiales Nécessite une signalisation méticuleuse aux marchés Risque de sous-capitalisation au cours des premières années 	Voie pragmatique : Permet de le lancer rapidement à une échelle modeste, puis de le développer une fois sa crédibilité établie
----------------------------	--	--	---	--

Annexe 9 : Synthèse des consultations – principales questions et retours d’information

Thème abordé ou question soulevée par les parties prenantes	Préoccupation ou problème sous-jacent	Résumé des retours ou des points de vue fournis	Reflété ou abordé dans le document révisé
1. Crédibilité et faisabilité du cadre budgétaire	Savoir si des objectifs budgétaires uniformes sont réalistes dans les diverses économies	Large consensus sur le fait que les règles budgétaires doivent être calibrées au niveau national, et non standardisées. Les pays privilégiaient la flexibilité avec l'apprentissage par les pairs	L'Annexe 3 a été révisée pour clarifier la structure des niveaux et insister sur les « règles budgétaires adaptées au niveau national »
2. Éligibilité au MASF et conditionnalité	La crainte que l'éligibilité ne devienne coercitive ou à la manière du FMI	Les participants soutenaient un lien volontaire, basé sur des mesures incitatives, entre la participation au PASC et l'accès au MASF	La Partie 6 a été révisée pour montrer le lien comme « incitatif » plutôt que « conditionnel »
3. Mise en œuvre progressive et approche pilote	Inquiétude quant au lancement simultané d'un mécanisme complexe dans tous les pays	Fort soutien à une phase pilote impliquant les pays disposés à tester la conception et la crédibilité	Intégré dans les Parties 3 et 6 et l'Annexe 8 : « commencer petit – démontrer sa valeur »
4. Transparence et vérification indépendante	Comment garantir la confiance sans procéder au reporting excessif	Soutien à la validation légère et tierce des résultats par l'entremise d'institutions africaines existantes (BAD, CEA)	Ajouté dans les Parties 3.3, 5.1, 7.3 et dans l'Annexe 4 : « évite le double-emploi avec les processus du FMI »
5. Coordination institutionnelle	Risque de répétition inutile entre l'UA, la BAD, CABRI, le MAEP et la CEA	Consensus sur le fait que chaque institution doit conserver son mandat, tout en assurant une coordination allégée via un CTM	L'Annexe 5 inclut désormais des « principes de coordination » et une matrice des rôles mettant l'accent sur la complémentarité

6. Communication et signalisation aux marchés	Comment maintenir la crédibilité auprès des marchés et des citoyens	Les parties prenantes sont encouragées à procéder au reporting régulier et accessible aux investisseurs et au public	Les Parties 7.3 et 7.4 ainsi que l'Annexe 5 ont été mises à jour pour inclure la « communication des résultats » et la « visibilité auprès des citoyens »
7. Appropriation politique et ancrage dans l'UA	Comment assurer l'équilibre entre la force opérationnelle de la BAD et la légitimité de l'UA	Préférence générale pour une approche hybride combinant hébergement à la BAD avec une supervision de l'UA, du moins aux premiers stades	Figure dans la Partie 3.3 sur la neutralité de siège (d'hébergement)
8. Viabilité (durabilité) et prévisibilité du financement	Savoir si les ressources seront fiables et reconstituées	Des cycles de reconstitution périodiques sont proposés ainsi qu'un modèle de fonds renouvelables	Intégré à la Partie 5
9. Portée et limites	Incompréhension selon laquelle le MASF pourrait financer des projets de développement	Il a été précisé que le MASF est une <i>facilité de liquidité</i> , et non pas un fonds d'investissement	Formulation renforcée dans la Partie 1.2 et l'Annexe 6 : « Ce que le cadre n'est pas »
10. Qualité des données et capacité d'évaluation par les pairs	Des systèmes statistiques faibles peuvent compromettre les évaluations crédibles par les pairs	Modèles d'harmonisation recommandés via CABRI et le MAEP, avec le support de la CEA	Points ajoutés aux Parties 4.1 et 4.3 comme futurs points de dialogue

Notes de fin de document

- 1 Comelli F, Kovacs P, Villavicencio JJM, Sode A, David A & Eyraud L (2023) Navigating Fiscal Challenges in Sub-Saharan Africa: Resilient strategies and credible anchors in turbulent waters. Fonds monétaire international (FMI). Disponible sur le site : <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2023/007/article-A001-en.xml>
- 2 FMI & Banque mondiale (2025) Debt & fiscal risks toolkit: Latest publicly available debt sustainability analyses under the joint bank-fund debt sustainability framework for low-income countries. Disponible sur le site : <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa>
- 3 Banque africaine de développement (BAD) (2023) Perspectives économiques en Afrique 2023 : Mobiliser les financements du secteur privé en faveur du climat et de la croissance verte en Afrique. Disponible sur le site : <https://am.afdb.org/fr/publications/perspectives-economiques-en-afrique-2023>
- 4 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) & Commission de l'Union africaine (CUA) (2022) Dynamiques du développement en Afrique 2022 : Des chaînes de valeur régionales pour une reprise durable. Disponible sur le site : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2022/05/africa-s-development-dynamics-2022_8e128a8d/f92ecd72-fr.pdf
- 5 Georgieva K, Lauwers B & Pazarbasioglu C (2023) How channelling SDRs is supporting vulnerable economies. FMI. Disponible sur le site : <https://www.imf.org/en/blogs/articles/2023/10/13/how-channeling-SDRs-is-supporting-vulnerable-economies>
- 6 Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) (2022) Assessing public financial management capabilities in Africa. CABRI Framing Paper 01/2021. Pretoria: CABRI. Disponible sur le site : <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/The-Collaborative-Africa-Budget-Reform-Initiative-Towards-functional-public-financial-management.pdf>
- 7 Union africaine (UA) (2022) Décision sur la mobilisation de financements pour l'accélération de la relance économique, du développement et de l'intégration en Afrique par la Banque africaine de développement (Décision 817), Assembly/AU/Dec. 817(XXXV). Conférence de l'Union, Trente-cinquième session ordinaire, 5 - 6 février 2022 : Décisions, déclarations, résolution et motion, pp. 38 et 39. Disponible sur le site : https://au.int/sites/default/files/decisions/44015-Assembly_AU_Dec_813-838_XXXV_F.pdf
- 8 Bien qu'elle s'articule actuellement autour de phénomènes climatiques, la conception de la facilité de liquidité liée aux chocs climatiques pourrait être adaptée pour englober d'autres chocs exogènes pertinents pour le mandat du MASF, tels que les pandémies, la volatilité des prix de l'énergie et les perturbations géopolitiques. Des instruments similaires dans d'autres régions ont évolué pour offrir une fonctionnalité de réponse aux crises plus larges, qui peut être considérée au fur et à mesure du développement de la boîte à outils (ensemble d'instruments) de prêt du MASF.
- 9 Wiegand J (2023) IMF's engagement on climate issues. FMI. Disponible sur le site : <https://www.imf.org/en/-/media/files/about/partners/cso/imfs-engagement-on-climate-issues.pdf>
- 10 Les clauses dérogatoires désignent des conditions clairement définies (par exemple les catastrophes naturelles, l'instabilité politique sévère) dans lesquelles le non-respect temporaire des objectifs du PASC est permis, à condition qu'elles soient limitées dans les délais et approuvées par le cadre de gouvernance.



AVERTISSEMENT

Ce document de travail vise à stimuler le dialogue et à éclairer les débats politiques en cours. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les positions officielles de la Fondation africaine pour le climat (ACF) ni de FSD Africa.

L'ACF et ses partenaires ne sont pas responsables de l'exactitude ou de la véracité des informations fournies. Si vous avez l'intention d'utiliser ce contenu en dehors de ce forum, il vous est recommandé de vérifier de manière indépendante toutes ces informations.

C'est un document évolutif auquel de nombreux participants et collaborateurs ont contribué. Bien que tous les efforts aient été faits pour garantir la fiabilité du contenu, aucune garantie, expresse ou implicite, n'est donnée quant à son exhaustivité, son exactitude ou son adéquation à un usage particulier. L'ACF et ses partenaires ne peuvent en aucun cas être tenus responsables des pertes, dommages ou inconvenients découlant de l'utilisation de ces informations.

© 2025 African Climate Foundation et FSD Africa