
Comment le Mozambique a surmonté la crise de la Banco Austral

*Richard Gerster**

En 2007/08, les mauvaises nouvelles du secteur financier se sont succédées. Le sauvetage d'une banque par l'Etat est devenu presque une routine. En 2001/02, le Mozambique s'était trouvé confronté à l'effondrement de la troisième banque privée la plus importante, pour d'autres raisons toutefois que celles qui expliquent la crise financière mondiale actuelle. Le gouvernement a réussi à maîtriser cette crise à la perfection. Le soutien de l'étranger – celui de la Suisse également – a joué à cet égard un rôle marquant. Mais les responsables de cette débâcle n'ont pas été contraints de s'expliquer jusqu'à maintenant – de la même façon que personne n'est prêt à endosser aujourd'hui la responsabilité dans le cas de la crise financière mondiale. Un exemple très instructif concernant les possibilités et les limites de l'aide budgétaire avec un haut degré d'actualité.



La grave crise de la Banco Austral a débouché au Mozambique sur l'amélioration de la surveillance des banques.

Gestion des crises

La banque de l'Etat BPD avait été privatisée en 1997 sous la pression du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, puis rebaptisée en Banco Austral. Propriété d'un consortium privé du Mozambique et de Malaisie, la banque s'est mise alors à accorder des crédits

sans hésitations, même à des politiciens haut placés. La Banco Austral a été ainsi pillée comme un magasin self-service et s'est retrouvée au bord de la ruine. Les prêts de l'ordre de 300 millions de dollars états-uniens étaient considérés comme douteux. Une seconde banque s'est retrouvée elle aussi insolvable. La crise bancaire mettait en péril les placements d'innombrables petits épargnants qui avaient confié leur argent à la Banco Austral. Des personnes en vue qui en avaient retiré du profit et des politiciens haut placés craignaient pour leur réputation. Le gouvernement craignait l'assaut des petits épargnants et a estimé que le système bancaire du Mozambique, encore fragile, était en péril. Face à ce dilemme, le gouvernement s'est résolu à sauver les banques menacées par une injection financière extraordinaire – comme la Confédération avait contribué en son temps à la renaissance de SWISS et au sauvetage de l'UBS. La recapitalisation nécessaire de la Banco Austral était estimée à 150 millions de dollars.

Les donateurs internationaux de la coopération au développement étaient sous le choc. Un groupe de pays – dont la Suisse faisait partie – participait directement au financement du budget de l'Etat mozambicain depuis plusieurs années, dans l'idée que le Mozambique investirait l'argent pour le bien des contribuables – à savoir dans la lutte contre la pauvreté. La crise bancaire a mis en évidence brutalement les dangers potentiels. Les versements de l'aide budgétaire ont été immédiatement suspendus. Plusieurs donateurs ont menacé de supprimer leurs contributions au budget si le gouvernement recapitalisait les banques. Le gouvernement se trouvait donc dans de sérieuses difficultés. Des négociations très franches mais dures ont eu lieu avec la Banque du Mozambique, le ministère des finances et le Premier ministre. Grâce à l'implication active de la Suisse, on a réussi finalement en 2001/02 à trouver un accord



En pleine émission à la radio locale Xinavane : les médias jouent un rôle important lors des crises.

satisfaisant et constructif pour les deux parties. Le train de mesures qui s'est avéré rétrospectivement très fructueux a permis d'empêcher des dommages encore plus importants et a préparé le terrain pour les futures améliorations. Aucun autre instrument de la coopération internationale n'aurait permis des négociations comparables.

La réponse du gouvernement

La maîtrise de la crise bancaire par le gouvernement s'est effectuée de manière « rapide et efficace » – de l'avis d'un observateur – et ce, à trois niveaux :

- A court terme, la Banco Austral a été reprise par l'Etat qui l'a assainie. Un inventaire des crédits non restitués a été établi, la liste des noms a été publiée dans les médias et les intérêts et leur remboursement ont été réclamés dans la mesure du possible. Pour abaisser le coût de l'assainissement pour le budget de l'Etat, des « Treasury Bonds » ont été émis. De ce fait, seuls les intérêts ont été à la charge du budget de l'Etat et le coût a été beaucoup plus faible que ce que l'on craignait initialement.

- Dans sa stratégie à moyen terme, le gouvernement prévoyait son retrait de la Banco Austral après son assainissement. La banque a été vendue en 2004 au groupe ABSA d'Afrique du Sud. L'acheteur s'engageait à continuer de faire rentrer les crédits bancaires non remboursés. Le gouvernement prenait à sa charge une partie des obligations de recouvrement ; il en rend compte au Parlement et à la population civile dans ses rapports concernant l'affectation du budget. En 2007, le groupe ABSA a été racheté par la Banque Barclays britannique.
- A long terme, le Mozambique a contrôlé et renforcé la surveillance de la banque et en particulier le rôle de la banque centrale. Les règles du jeu ont été remaniées pour correspondre aux normes internationales et d'autres réformes ont été entreprises dans le secteur financier afin de prévenir à l'avenir les crises de ce type. Ces réformes ont bien résisté à l'épreuve de la crise financière mondiale de 2008.

Après la conférence annuelle d'avril 2002 consacrée à l'aide budgétaire, les donateurs ont encore attendu des mois avant

d'avoir la certitude que le gouvernement appliquait réellement les mesures dont il avait été convenu. En juin 2002, le FMI a radiographié l'économie nationale. Ses constats rassurants ont incité les donateurs à reprendre leurs versements. Parallèlement, plusieurs réformes annoncées par le gouvernement ont été introduites dans le catalogue des critères de prestations. Le paiement de l'aide budgétaire dépend de la réalisation des réformes dont il a été convenu. A titre de comparaison, la Suisse s'est arrogé beaucoup moins de droits d'intervention lors du sauvetage de l'UBS en 2008. Au Mozambique, la Suisse associait une partie de son aide budgétaire au renforcement de la surveillance de la banque. Le cas « Banco Austral » et ses conséquences sont donc restés pendant des années un point de discussion dans l'ordre du jour du gouvernement et des donateurs.

Réduction des coûts pour le budget de l'Etat, transparence face à la population et mesures de prévention étaient les requêtes majeures du côté des donateurs internationaux. Du fait du renforcement de la surveillance des banques et du secteur financier dans son ensemble, cette crise a des effets préventifs à long terme. Dans le cas de l'aide budgétaire, il ne s'agit pas seulement



A la fin du mois, des files d'attente se forment devant les banques pour aller chercher le salaire.

de garantir que les fonds de l'aide ne seront pas détournés de leur affectation. Les chances se situent plutôt dans des améliorations systémiques, de manière à ce que les finances publiques soient gérées globalement avec circonspection.

Une impunité qui dérange

La façon dont la crise a été abordée sur le plan de la justice pénale est en revanche moins réussie. Les donateurs ont exigé une enquête indépendante afin d'établir si les lois avaient été violées sous l'angle pénal et, si tel était le cas, de déposer plainte.



Les banques bien établies n'atteignent pas (encore) les petites entreprises dans les villages reculés.

La Suède a fait dépendre de cette enquête une partie de son aide budgétaire. Sous cette pression massive, le gouvernement a mandaté une enquête auprès d'une entreprise d'Afrique du Sud. Le rapport a été livré, mais il est resté sous clé. Le gouvernement l'a transmis à la justice. En raison de la séparation des pouvoirs entre le gouvernement et la justice, l'examen d'une plainte ne peut pas être un critère de prestation entre les donateurs et le gouvernement. Le sujet n'a toutefois pas disparu de l'ordre du jour du dialogue. « Il est consternant qu'aucune plainte n'ait été déposée à ce jour contre les responsables de la ruine de la Banco Austral ; ces derniers se trouvent dans le cercle du pouvoir très proche de la direction d'alors », constate un représentant des donateurs.

L'assainissement de la Banco Austral avait été confié par la Banque centrale du Mozambique à son responsable de la surveillance des banques, Antonio Siba-Siba Macuacua. Il l'a payé de sa vie le 11 août 2001 : la veille de la publication de la liste de tous les débiteurs, il a été assassiné. D'autres ont poursuivi sa tâche et ont assaini la Banco Austral. La poursuite peu efficace de cet acte de violence a fait les gros titres pendant des années, notamment parce qu'on supposait que des personnalités de haut niveau y étaient mêlées. La veuve de Siba-Siba a demandé en avril 2008 au gouvernement et aux donateurs, par le biais d'une grande annonce publiée dans les quotidiens, de ne pas se contenter

de faire rentrer les prêts non restitués mais de demander aussi des comptes aux meurtriers. En décembre 2008, la police du Mozambique a finalement arrêté un ancien manager de la Banco Austral et deux membres de la sécurité. Ils sont accusés du meurtre d'Antonio Siba-Siba Macuacua.



Le secteur de la construction a besoin de banques qui fonctionnent.

* L'auteur, Richard Gerster, est économiste et travaille comme consultant indépendant et publiciste (www.gersterconsulting.ch). Cet article fait partie d'une série mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et consacrée à l'aide budgétaire sous différents aspects. Les articles reflètent l'opinion personnelle de l'auteur.