



Assemblée générale

Distr. générale
6 août 2024
Français
Original : anglais

Soixante-dix-neuvième session

Point 65 a) de l'ordre du jour provisoire*

Du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique à l'Agenda 2063 : progrès accomplis dans la réalisation du développement durable en Afrique et appui international

Analyse de la dette de l'Afrique : vers une solution viable et durable

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution [78/262](#) de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général y analyse les raisons pour lesquelles les problèmes d'endettement de l'Afrique limitent fortement sa capacité d'investir dans les objectifs de développement durable et dans l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons. Il y examine de quelle manière la caractéristique des économies africaines, traditionnellement fondées sur l'extraction, influence la nature des emprunts contractés sur le continent, et explique pourquoi les investissements motivés par la dette n'ont jusqu'à présent pas contribué notablement à la transformation économique. Il se penche aussi sur l'évolution du rôle de la dette intérieure dans les économies africaines, ainsi que sur l'augmentation rapide du montant de la dette extérieure, sur le coût élevé du capital et sur la vulnérabilité économique qui en résulte. Le déblocage et la mobilisation de ressources intérieures, ainsi que des investissements appropriés dans la transformation économique de l'Afrique, constituent des mesures stratégiques propres à réduire les risques auxquels sont exposées les économies africaines, à renforcer leur résilience et à leur donner accès au développement durable. L'emprunt peut constituer une source importante de financement d'investissements dans les objectifs de développement durable s'ils sont consentis dans des domaines qui stimulent la croissance et la transformation structurelle. L'investissement dans les objectifs de développement durable, la résilience face aux changements climatiques, ainsi que la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation à ces risques, sont également susceptibles d'atténuer sur

* [A/79/150](#).

** Le présent rapport a été soumis aux services de conférence pour traitement après la date prévue pour des raisons techniques indépendantes de la volonté du département responsable.



le long terme les risques économiques. Il est essentiel que l'Afrique ait accès de façon prévisible à des ressources financières d'un coût abordable pour que ses problèmes d'endettement actuels soient réglés durablement. L'architecture financière internationale existante n'est pas conçue pour satisfaire au besoin urgent d'investissement des pays africains dans les objectifs de développement durable et dans l'Agenda 2063, aussi le Secrétaire général recommande-t-il qu'il soit procédé aux réformes nécessaires en tenant compte des besoins propres à l'Afrique, pour qu'une solution pérenne soit apportée à son endettement et qu'elle accède à des sources de financement prévisibles et d'un coût abordable.

I. Introduction

1. Pour que l'Afrique atteigne les objectifs de développement durable et concrétise l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons, il est impératif qu'elle exploite sans délai le potentiel de flux financiers à grande échelle. Chaque année, le continent perd entre 500 et 600 milliards de dollars, qui sont générés mais non mobilisés¹, notamment sous la forme de flux financiers illicites, ou pour cause d'inefficience des dépenses publiques, de détermination peu judicieuse des prix de transfert, de l'existence de niches fiscales et de possibilités non saisies de tirer pleinement parti des marchés de droits d'émission de carbone. L'Afrique est également la région qui présente la plus faible capacité de mobilisation de ses ressources intérieures². En 2024, le coût du service de la dette sera le plus élevé de l'histoire du continent. En conséquence, pour accélérer la mise en œuvre des deux programmes susmentionnés, il est essentiel qu'il trouve une solution viable et durable à ses problèmes d'endettement actuels et parvienne à financer ses emprunts de manière prévisible et dans la limite de ses moyens.

2. Les pays africains dépensent en moyenne deux fois plus au titre du service de la dette que pour la santé³, et des ressources qui pourraient être utilisées pour investir dans les objectifs de développement durable le sont pour rembourser la dette. Les chocs mondiaux récents ont également mis en relief la vulnérabilité du continent, aggravée par la caractéristique des économies africaines, traditionnellement fondées sur l'extraction.

3. Compte tenu des répercussions de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et de la guerre en Ukraine, le rapport phare du Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique⁴ publié en 2022 plaidait au premier chef pour la mobilisation des ressources nationales, vecteur clé du renforcement de la résilience de l'Afrique face aux chocs externes ; quant au rapport établi en 2023¹, il y était proposé des solutions pour résoudre les trois paradoxes inhérents aux systèmes financiers, énergétiques et alimentaires qui entravaient le développement durable du continent, étape qui serait décisive pour libérer le potentiel de développement de l'Afrique. Le présent rapport analyse la nature et l'ampleur de la dette des nations africaines et des solutions durables y sont suggérées, qui concordent avec l'appel lancé par le Secrétaire général pour que soit mis en œuvre un plan de relance des objectifs de développement durable, propre à stimuler les investissements en faveur de leur réalisation.

4. Bien que les pays africains aient pris des mesures pour diversifier et restructurer leurs économies, notamment au moyen d'un modèle d'industrialisation visant à se substituer aux importations, dans les périodes qui ont immédiatement suivi l'accession à l'indépendance, leurs investissements motivés par la dette sont demeurés dans une large mesure centrés sur l'extraction de ressources destinées à l'exportation plutôt que sur le développement de la capacité de production, la diversification et la transformation économique. Les relations fondées sur les échanges commerciaux et la dépendance vis-à-vis de ressources financières en

¹ Nations Unies, *Résoudre les paradoxes du développement en Afrique dans les domaines du financement, de l'énergie et des systèmes alimentaires* (2023).

² Fonds monétaire international (FMI), *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa – A Tepid and Pricey Recovery* (Washington, 2024).

³ Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique à partir des bases de données International Debt Statistics et des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, ainsi que des travaux de l'Institut de statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

⁴ Nations Unies, *Financement du développement à l'ère de la COVID-19 : la primauté de la mobilisation des ressources nationales* (2022).

provenance d'ex-puissances coloniales ont renforcé ces structures. Ultérieurement, les programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton Woods ont encouragé l'Afrique à se concentrer sur l'industrie extractive et le créneau des matières premières, avec pour effet de l'ancrer encore davantage dans ces secteurs.

5. Plusieurs pays africains ont cherché à réduire leur dépendance vis-à-vis de la dette extérieure et à obtenir des avances directement auprès des banques centrales, mais cette méthode est inflationniste, aussi ont-ils finalement préféré se replier sur le financement au moyen d'emprunts intérieurs. Ce choix présente plusieurs avantages : le développement de marchés adaptés, une plus grande marge de manœuvre budgétaire et une autonomie accrue sur le plan politique, ainsi que l'atténuation des effets des fluctuations des taux d'intérêt et des taux de change. Toutefois, cela s'est traduit par l'augmentation des taux d'intérêt et par la réduction de la durée des échéances en comparaison de celles de la dette extérieure, et le secteur privé a pâti d'un phénomène d'éviction, d'où des pressions exercées en faveur d'un refinancement et de restructurations de la dette intérieure, voire des défauts de paiement. Les pays africains doivent consolider leurs marchés de capitaux nationaux afin de mieux exploiter les avantages du financement au moyen d'emprunts intérieurs.

6. Au fil de la décennie écoulée, la dette extérieure de l'Afrique a connu une croissance substantielle, atteignant en 2022 le niveau record de 656 milliards de dollars, soit 28 % du produit intérieur brut (PIB)⁵. Cela s'explique en partie par l'augmentation des montants empruntés au cours des années 2010, la hausse des coûts de l'emprunt, la réduction des recettes d'exportation, la lenteur de la croissance économique et des dépenses inattendues dues en partie à la pandémie de COVID-19. Les risques d'endettement se sont aggravés dans de nombreux pays d'Afrique, dont 60 % présentent un risque élevé de surendettement ou se trouvent déjà dans cette situation. Le coût du service de la dette augmente à un rythme plus élevé que celui auquel les pays d'Afrique peuvent générer des recettes d'exportation.

7. La structure de l'architecture financière internationale, caractérisée par l'inégalité du rapport de forces, a une incidence de taille sur la dette de l'Afrique, notamment en raison de mécanismes de restructuration fastidieux et complexes et du petit nombre d'outils existants pour gérer les risques et les chocs. S'ajoute à cela que le continent a besoin de procéder à une mobilisation massive de ressources financières auprès de sources intérieures et extérieures, à grande échelle et de vaste portée, notamment en faisant appel à l'emprunt pour combler son déficit de financement considérable, dont on estime qu'il devrait atteindre 1,6 milliards de milliard d'ici 2030⁶, et être ainsi en mesure d'investir dans les objectifs de développement durable et l'Agenda 2063.

8. Pour améliorer les chances de réalisation des objectifs de développement durable en Afrique et pour que celle-ci échappe au piège de la dette, il faudrait adopter une approche globale, en rétablissant immédiatement la marge de manœuvre budgétaire nécessaire, ce qui passerait par des comptabilisations en pertes et par l'instauration de pauses pour les pays en proie à une crise de liquidité, mais aussi réformer l'architecture financière et de la gestion de la dette à l'échelle internationale, pour la rendre plus adaptée aux nécessités du financement des priorités africaines en matière de développement. Ces mesures devraient être accompagnées de dispositions complémentaires aux niveaux national et régional.

⁵ Banque mondiale, base de données International Debt Statistics.

⁶ Commission de l'Union africaine et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Dynamiques du développement en Afrique 2023 : Investir dans le développement durable* (Addis-Abeba et Paris, 2023).

9. La suite du présent rapport est structurée comme suit. La section II décrit l'historique de la dette de l'Afrique depuis la période coloniale jusqu'à celle qui a fait suite à l'indépendance. La section III se concentre sur l'importance croissante que revêtent la dette intérieure et les défis macroéconomiques qui y sont associés. La section IV analyse l'évolution de la dette extérieure et ses incidences sur sa soutenabilité et sa croissance. À la section V, on examine la conception et la structure de l'architecture financière internationale et une proposition de réforme est formulée. Enfin, la section VI présente des conclusions et des recommandations.

II. Historique de l'évolution de la dette de l'Afrique

A. La période antérieure à l'indépendance et l'héritage du colonialisme

10. Les problèmes d'endettement que connaît actuellement l'Afrique ne sauraient être envisagés distinctement de la structure des économies coloniales. Les gouvernements coloniaux ont mis en place un modèle fondé sur l'extraction, qui était centré sur l'exploitation et l'exportation des ressources précieuses du continent africain. L'endettement était alors utilisé pour faciliter l'extraction de ressources aux fins de l'industrialisation de la métropole, plutôt que pour financer le développement de la capacité productive intérieure, renforcer les chaînes de valeur de la production ou créer une base économique diversifiée. À titre d'exemple, la plupart des réseaux ferrés coloniaux construits en Afrique suivaient un itinéraire linéaire pour relier les arrière-pays riches en ressources aux destinations finales situées sur la côte⁷. En conséquence, les pays africains se sont de plus en plus spécialisés dans la production et l'exportation de produits primaires, ce qui les a rendus fragiles face aux cycles en dents de scie des marchés mondiaux des produits de base.

11. La dette accumulée par les régimes coloniaux a également eu une incidence à long terme sur les pays d'Afrique. La « dette odieuse » – dette souveraine contractée sans l'assentiment de la population et dont le montant était dépensé de manière contraire aux intérêts de celle-ci – a été transmise aux États africains devenus indépendants⁸. Étant donné que cette période coïncidait avec la guerre froide, la concurrence géopolitique, principalement entre les superpuissances, a peut-être aussi influencé la dynamique de la dette en Afrique. Non seulement les gouvernements coloniaux empruntaient, mais certains dirigeants autocrates faisaient de même pour leur enrichissement personnel. Les nations africaines ont hérité de dettes d'un montant considérable de leurs dirigeants coloniaux, ce qui leur pose des problèmes de taille du fait que le coût du service de ces dettes mobilise des ressources qui devraient servir à financer des activités prioritaires pour le développement, d'où la perpétuation des cycles de la pauvreté et du sous-développement.

B. Physionomie générale des emprunts après l'indépendance et amplification de la dépendance

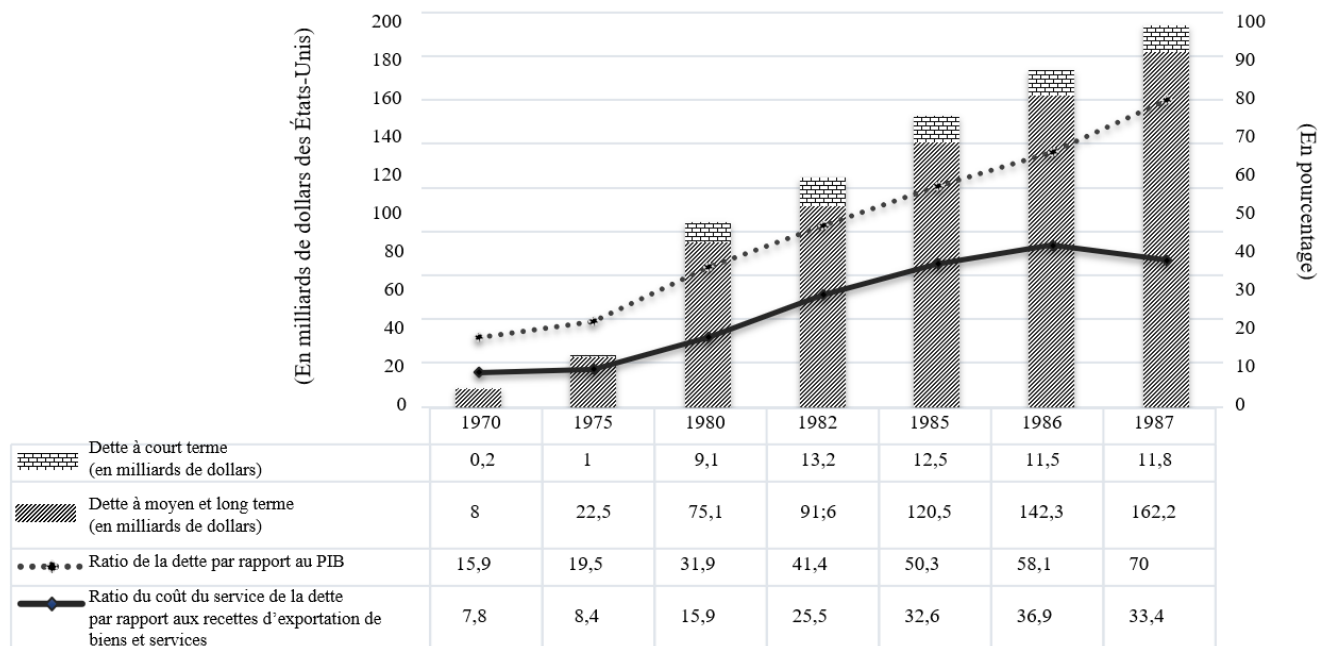
12. Certes, la grande majorité des pays d'Afrique ont accédé à l'indépendance politique dans les années 1960, mais ils étaient dépourvus des capitaux nécessaires pour développer leurs économies respectives, et ont eu recours à des emprunts auprès

⁷ Sam Sturgis, « How overlooked colonial railways could revolutionize transportation in Africa », Bloomberg, 2 février 2015.

⁸ Seema Jayachandran et Michael Kremer, « Odious debt », in *Finance & Development*, vol. 39, n° 2 (juin 2002).

de sources extérieures, les anciens colonisateurs étant souvent les premiers à leur proposer des prêts. En conséquence, le montant de la dette à court terme s'est progressivement accru, alors même que la dette à moyen et long termes constituait la vaste majorité de la dette extérieure en 1970. En 1987, la dette à moyen et long termes avait été multipliée par 20, cependant que la dette à court terme avait été multipliée par 50 (voir fig. I). La part totale de la dette extérieure dans le PIB a ainsi plus que quadruplé, puisqu'elle est passée de 15,9 pour cent en 1970 à 70 pour cent en 1987.

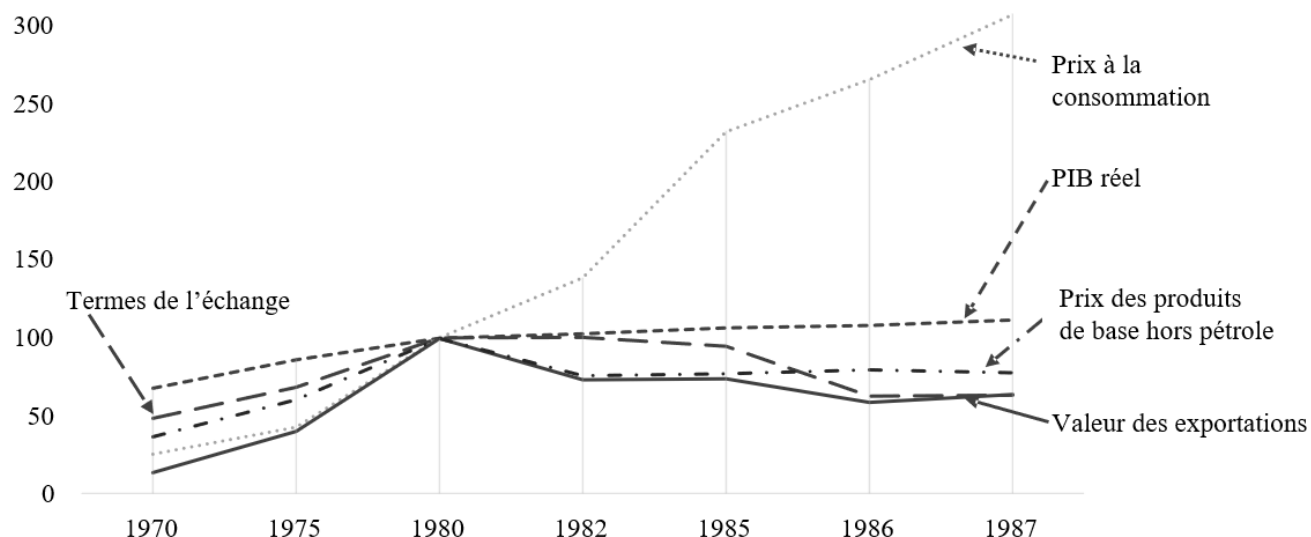
Figure I
Croissance de la dette extérieure de l'Afrique après l'indépendance (1970-1987)



Source : Joshua E. Greene et Mohsin S. Khan, « The African debt crisis », African Economic Research Consortium Special Paper No. 3 (Nairobi, Initiatives Publishers, février 1990). Consultable à l'adresse suivante : <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/399c96bf-fa7f-4966-af59-c6194d65f731/content>. Les auteurs de l'étude ont utilisé des données du FMI.

13. À la suite du premier épisode de flambée des cours du pétrole en 1973, les prix de divers produits de base ont eux aussi connu une hausse notable (voir fig. II). Cela s'est traduit par des recettes substantielles pour de nombreuses nations africaines, ce qui les a incitées à augmenter considérablement les dépenses publiques. Certes, les recettes tirées des taxes à la consommation ont augmenté, mais pas au même rythme que celui de la croissance des dépenses. Les gouvernements ont donc dû emprunter à l'étranger pour compenser le déficit de financement de leurs projets ambitieux. Dans les années 1980, les prix des produits de base ont décliné ; en conséquence, la valeur totale des exportations de l'Afrique a petit à petit diminué, elle aussi, et la croissance du PIB réel a connu un ralentissement après la montée en puissance initialement constatée dans les années 1970. En 1987, le ratio des prix des exportations par rapport à ceux des importations (les termes de l'échange) s'était effondré de près de 40 pour cent par rapport aux niveaux enregistrés dans les premières années de la décennie 1980 – traduction concrète du coût relativement élevé des importations par rapport aux prix des produits exportés. C'est ce qui a conduit à la crise des années 1980 et 1990.

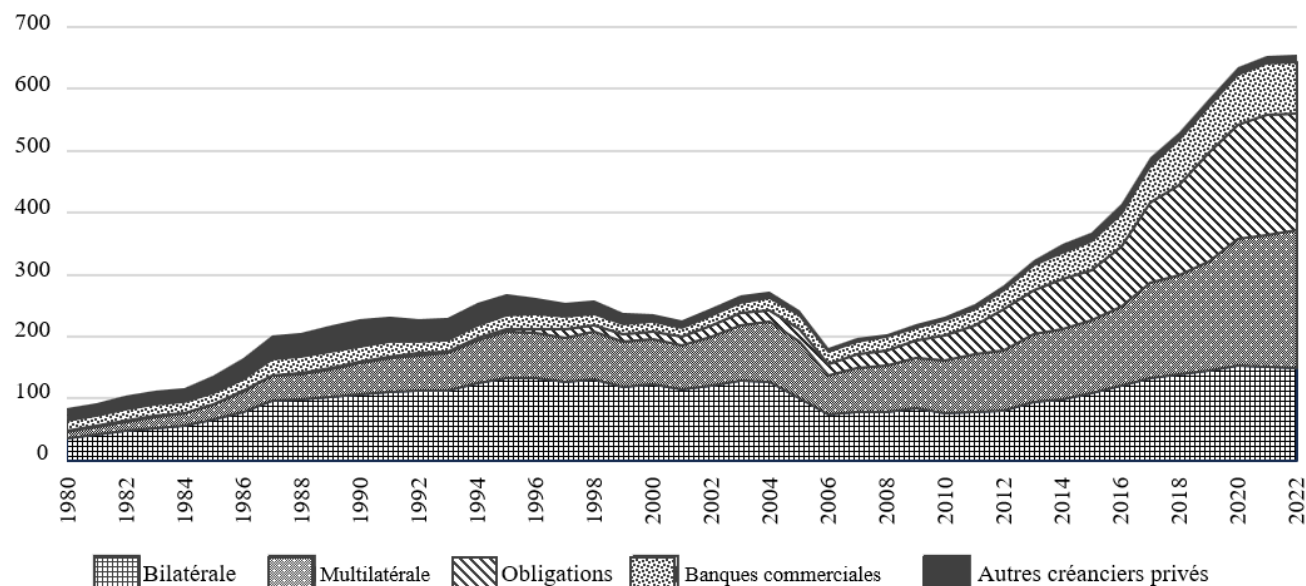
Figure II
Déclin des produits de base et détérioration des termes de l'échange en Afrique (1970-1987)



Source : Joshua E. Greene et Mohsin S. Khan, « The African debt crisis » (1990).

Figure III
Modification de la composition de l'encours de la dette extérieure de l'Afrique (publique ou garantie par l'État) (1980-2022)

(En milliards de dollars des États-Unis courants)



Source : Banque mondiale, International Debt Statistics. Consultable à l'adresse suivante : www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids.

14. Illustration de l'accroissement rapide de l'endettement au cours de cette période, le montant total des emprunts de l'Afrique à l'étranger a presque triplé entre 1980 et

1990, passant de 84,8 milliards de dollars à 228,3 milliards de dollars⁹, soit une augmentation de 24,7 % à 42,1 % du PIB total¹⁰. Les prêts consentis par les créanciers officiels (bilatéraux et multilatéraux) constituaient encore la majorité des emprunts contractés par les gouvernements africains dans les années 1980 et 1990, une évolution ayant toutefois été constatée : la prédominance des prêts bilatéraux a été entamée par le développement progressif des prêts multilatéraux consentis par des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le FMI (voir la figure III). En 1975, le solde créditeur du FMI était de 727,8 millions de dollars, réparti entre 19 pays africains¹¹. Une décennie plus tard, le montant total du solde créditeur du FMI en Afrique avait atteint 9 milliards de dollars, réparti entre 38 pays¹².

15. Bien que les interventions menées par les institutions financières internationales visent à promouvoir le développement économique et à atténuer la pauvreté dans les pays africains, leurs pratiques de prêt reposaient souvent sur l'imposition de conditions rigoureuses axées sur les politiques de stabilisation, celles-ci étant mises en œuvre au moyen de coupes dans les subventions et dans les dépenses publiques en matière d'infrastructures, d'éducation, de soins de santé et de services sociaux, ainsi que de la libéralisation des marchés et de programmes d'ajustement structurel privilégiant la dévaluation et la privatisation des entreprises publiques. Après avoir accédé à l'indépendance, les pays africains ont dû financer par l'emprunt la refondation de leurs économies à partir de zéro. Toutefois, les emprunts réalisés n'ont pas conduit à des investissements efficaces dans des secteurs stratégiques propres à stimuler la croissance économique. Les conditions dont étaient assortis les prêts octroyés par les institutions financières internationales n'ont pas permis de modifier fondamentalement la structure des économies africaines, mais ont plutôt aggravé leur dépendance en enfermant les pays dans un cycle de dettes et de dépendance vis-à-vis de l'assistance extérieure ; le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur des ressources vitales s'en est trouvé sapé, ce qui a conduit à des difficultés économiques généralisées et exacerbé la pauvreté et les inégalités. Dans les décennies qui ont suivi, le montant total de la dette extérieure a continué d'augmenter, pour atteindre 237,5 milliards de dollars en 2000, puis a presque encore triplé pour s'établir à 655,8 milliards de dollars en 2022 (voir fig. III)¹³.

⁹ Banque mondiale, base de données International Debt Statistics. « Le montant total de la dette contractée à l'étranger » correspond à la dette due aux non-résidents, remboursable en devises, en biens ou en services. C'est la somme de la dette publique, de la dette garantie par l'État et de la dette à long terme contractée auprès du secteur privé et non garantie, de la dette à court terme et de l'utilisation des crédits en provenance du FMI. Les données communiquées le sont en dollars des États-Unis courants.

¹⁰ Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique à partir des bases de données International Debt Statistics et des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale relatifs au montant total de la dette extérieure et au PIB en dollars des États-Unis courants.

¹¹ Michael Camdessus, « Looking to the future: the IMF in Africa », in James M. Boughton, *Tearing Down Walls: The International Monetary Fund 1990-1999* (FMI, 2012). Consultable à l'adresse suivante : www.elibrary.imf.org/view/book/9781616350840/ch014.xml.

¹² Base de données Statistiques financières internationales du FMI. En 1990, cinq pays (Algérie, Ghana, Maroc, Soudan et Zambie) détenaient à eux seuls la moitié des crédits et prêts consentis à l'Afrique par le FMI.

¹³ Banque mondiale, indicateur de la base de données International Debt Statistics de la Banque mondiale relatif à la valeur actuelle de la dette extérieure et à la dette publique ou garantie par l'État (non amortie ou décaissée). Un nouveau pic d'emprunts a été constaté dans le prolongement de la crise financière mondiale de 2008, correspondant à une augmentation simultanée du financement obligatoire et des emprunts contractés auprès de banques multilatérales de développement.

C. Initiatives d'allègement de la dette et leur efficacité

16. La crise de la dette des années 1980 et 1990 a constitué un tournant déterminant pour l'Afrique, caractérisé par des défauts de remboursement généralisés et par des difficultés économiques à l'échelle du continent. Plusieurs initiatives prises par des institutions multilatérales ont été mises en œuvre pour alléger le fardeau de la dette des nations en développement. On peut citer l'initiative relative aux pays pauvres très endettés, lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale¹⁴, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, depuis 2005¹⁵, et celle du Club de Paris¹⁶.

17. Ces initiatives d'allègement ou de suspension de la dette et les programmes de gestion de la dette ont réduit les tensions financières auxquelles étaient soumises les nations africaines participantes à un moment donné, mais elles n'ont pas réglé les problèmes structurels ni remédié aux inégalités en matière de prévisibilité de l'accès à des ressources financières à un coût abordable. À ce jour, sept pays africains sont en situation de surendettement ; 13 autres sont exposés à un risque élevé de se retrouver dans cette situation et 17 autres à un risque plus modéré¹⁷.

18. Les explications avancées pour décrire la situation de l'Afrique en matière de dette évoluent. Les pays africains ont besoin d'emprunter pour financer leurs besoins en matière de développement, mais les problèmes structurels doivent être réglés pour que les fruits tirés de ces emprunts soient plus importants. Les mesures de gestion et d'allègement de la dette doivent être intégrées dans des politiques macroéconomiques et dans la planification du développement, s'appuyer sur des institutions solides et bénéficier d'environnements intérieur et international propices. Il faut que les pays africains utilisent le financement par l'emprunt de manière stratégique, en mettant davantage l'accent sur la consolidation des chaînes de valeur nationales et régionales, sur le renforcement des marchés des capitaux, sur le développement de l'infrastructure et sur l'édification d'économies diversifiées et résilientes, notamment grâce à des investissements dans les objectifs de développement durable.

III. Dette intérieure

19. La composition de la dette publique totale de l'Afrique évolue : la part de la dette intérieure est passée de 35 % du total en 2019 à quelque 42 % en 2021¹⁸. La part des obligations libellées en monnaie locale et émises par les pays africains a augmenté, passant de moins de 8 % pour cent en 2008 à plus de 11 % en 2021, ce qui représente 307 milliards de dollars (voir fig. IV). L'alourdissement de la dette intérieure durant la période postérieure à la pandémie de COVID-19 correspond à une tendance similaire, observée après la crise financière mondiale de 2008. La dépendance accrue vis-à-vis des emprunts intérieurs s'explique par un environnement financier mondial qui a fini par se contracter, par l'accès réduit des pays africains aux marchés des capitaux internationaux et par la nécessité de financer les déficits budgétaires qui se creusaient afin d'atténuer les effets de ces crises.

¹⁴ Voir www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/Debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-HIPC#:~:text=The%20IMF%20and%20World%20Bank,faces%20an%20unmanageable%20debt%20burden.

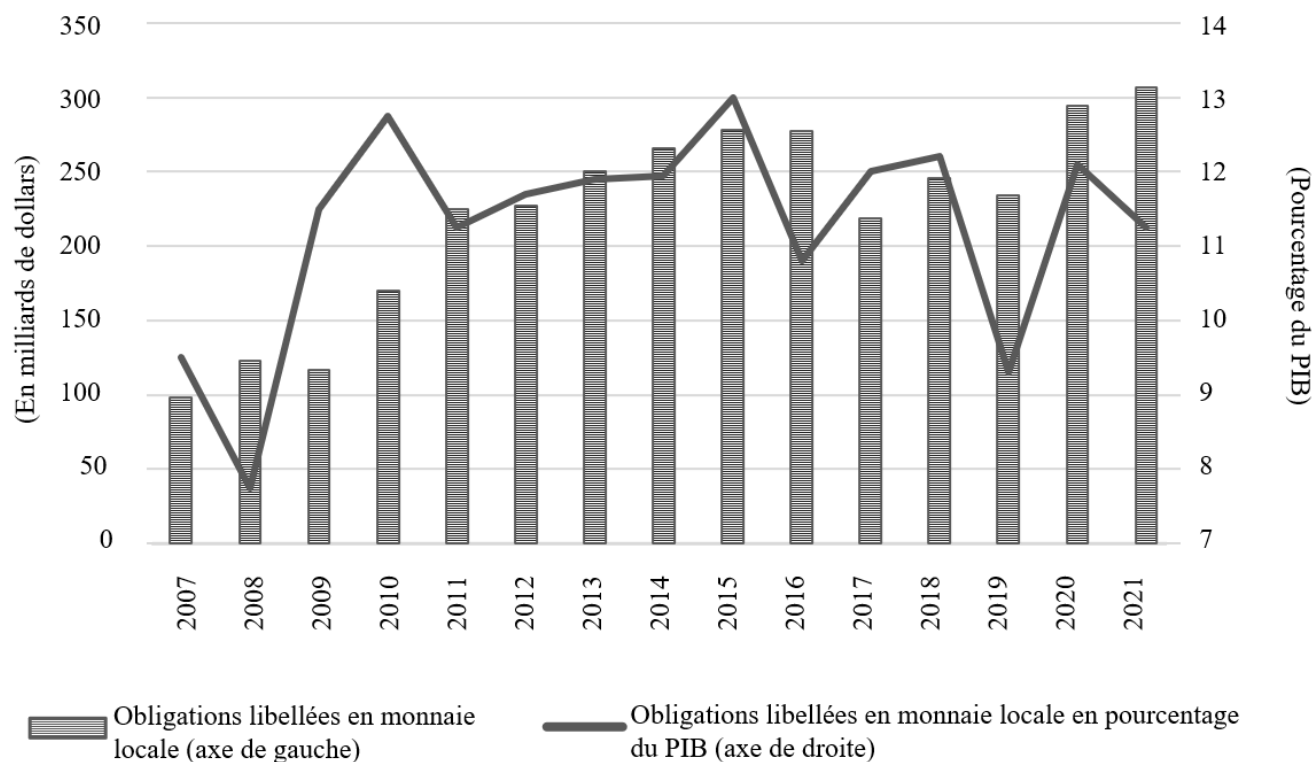
¹⁵ Voir <https://www.imf.org/external/np/exr/mdri/fra/index.htm>.

¹⁶ Lyla Latif, « The legal foundations of the African public debt » (2023).

¹⁷ Voir www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

¹⁸ Banque africaine de développement, *Perspectives économiques en Afrique 2023 : mobiliser les financements du secteur privé en faveur du climat et de la croissance verte en Afrique* (2023).

Figure IV
Fréquence accrue de l'émission d'obligations libellées en monnaie nationale, représentant une source importante de financement public



Source : Banque africaine de développement (2023).

20. Globalement, toutefois, la plupart des pays africains utilisent les emprunts intérieurs de manière ponctuelle afin de disposer de liquidités sur le court terme, mais sans prendre soin d'harmoniser l'utilisation faite de ces emprunts avec les priorités de développement à long terme. Cela s'explique par une présence limitée de marchés de capitaux nationaux, avec pour conséquence que les emprunts à court terme ont souvent constitué la seule option de financement viable, étant donné que le provisionnement de la dette à moyen et court termes était, dans une large mesure, toujours insuffisant. En moyenne, la dette intérieure arrive à échéance au bout d'environ huit ans¹⁹, soit bien moins que la dette extérieure, qui court sur 30 ans²⁰. Ces emprunts à plus court terme ne sont pas appropriés pour financer les priorités de développement à long terme de l'Afrique, en particulier les projets infrastructurels. En conséquence, les gouvernements doivent ramener plus fréquemment leur dette intérieure à un niveau inférieur, ce qui exerce une pression substantielle sur leur budget. Cette dynamique financière compromet la capacité de l'Afrique d'exploiter son vaste potentiel économique, car l'accent est toujours mis sur le besoin de liquidités plutôt que sur les investissements dans la croissance et le développement. L'échéance de la dette intérieure des pays africains devrait correspondre à leurs

¹⁹ S&P Global Ratings, « African domestic debt: assessing the continent's vulnerabilities » (10 janvier 2022).

²⁰ « Evolution of debt landscape over the past 10 years in Africa », discours liminaire prononcé par le Président du Groupe de la Banque africaine de développement, Akinwumi Adesina, au Club de Paris, le 20 juin 2023. Consultable à l'adresse suivante : www.africa.com/evolution-of-debt-landscape-over-the-past-10-years-in-africa.

besoins en matière de financement et être alignée sur leurs programmes de développement.

21. Certains pays d'Afrique ont mieux réussi que d'autres à exploiter la dette à bas coût du fait qu'ils étaient dotés de marchés de capitaux intérieurs relativement développés, ainsi que d'une épargne d'un montant élevé (fonds de pension) et d'institutions de qualité. Entre 2020 et 2022, l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie ont émis des obligations d'État assorties d'échéances longues (plus de 20 ans) à des taux d'intérêt nominaux peu élevés.

22. Par contraste, la majorité des émissions d'obligations libellées en monnaie nationale par les pays africains a été coûteuse, la date d'échéance moyenne intervenant dans un laps de temps inférieur à sept ans, en raison du développement insuffisant des marchés de capitaux et du faible montant de l'épargne nationale²¹. Le fait de s'en remettre à des emprunts intérieurs d'un bon rendement coût-efficacité ne va pas sans incertitudes et les possibilités offertes sont limitées pour la plupart des pays africains. Cela s'explique par les taux globalement faibles de l'épargne accumulée par ces pays, estimés en moyenne à quelque 17 pour cent du PIB en 2022 (voir fig. VII). Des recettes fluctuantes, un taux d'espérance de vie peu élevé, l'absence d'inclusion financière et un degré élevé d'informalité dans l'économie sont les principaux facteurs qui contribuent à maintenir l'épargne intérieure à un niveau relativement bas²². De plus, le déclin du crédit intérieur fourni par le secteur financier aux économies africaines au fil du temps constitue un défi de taille lorsqu'il s'agit de mobiliser des ressources intérieures (voir fig. V). Cela suggère que la croissance du secteur financier en Afrique n'est pas aussi rapide que celle de l'économie, et que l'inclusion financière y demeure limitée.

23. Selon les *Perspectives économiques en Afrique 2023*, les marchés des capitaux intérieurs africains sont dominés par les titres d'État. Le rendement élevé et la durée d'échéance courte des obligations d'État sont très séduisants pour les investisseurs institutionnels, mais cela n'incite guère à développer le marché secondaire des obligations de société.

24. Des niveaux d'endettement intérieur élevés sont susceptibles de perturber le système bancaire, en particulier lorsqu'une forte proportion d'actifs bancaires est composée de titres d'État. Cette situation est susceptible de limiter la capacité d'un gouvernement d'apporter son appui aux banques en difficulté, ainsi que d'accroître le risque souverain et de conduire à un surendettement qui paralyse l'activité économique. De plus, un « subterfuge diabolique » peut se faire jour, selon lequel les banques et la bonne santé budgétaire de l'État deviennent interdépendantes, ce qui aboutit à un cercle vicieux susceptible de déstabiliser le système bancaire.

25. L'exposition des banques commerciales à la dette souveraine intérieure s'est accrue en Afrique, passant entre 2010 et 2020 de 10,4 % à 17,4 % des actifs totaux du secteur bancaire²³. En même temps, on assiste à un déclin du crédit intérieur octroyé par le secteur financier en Afrique, contrairement à la tendance observée dans le reste du monde (voir fig. V).

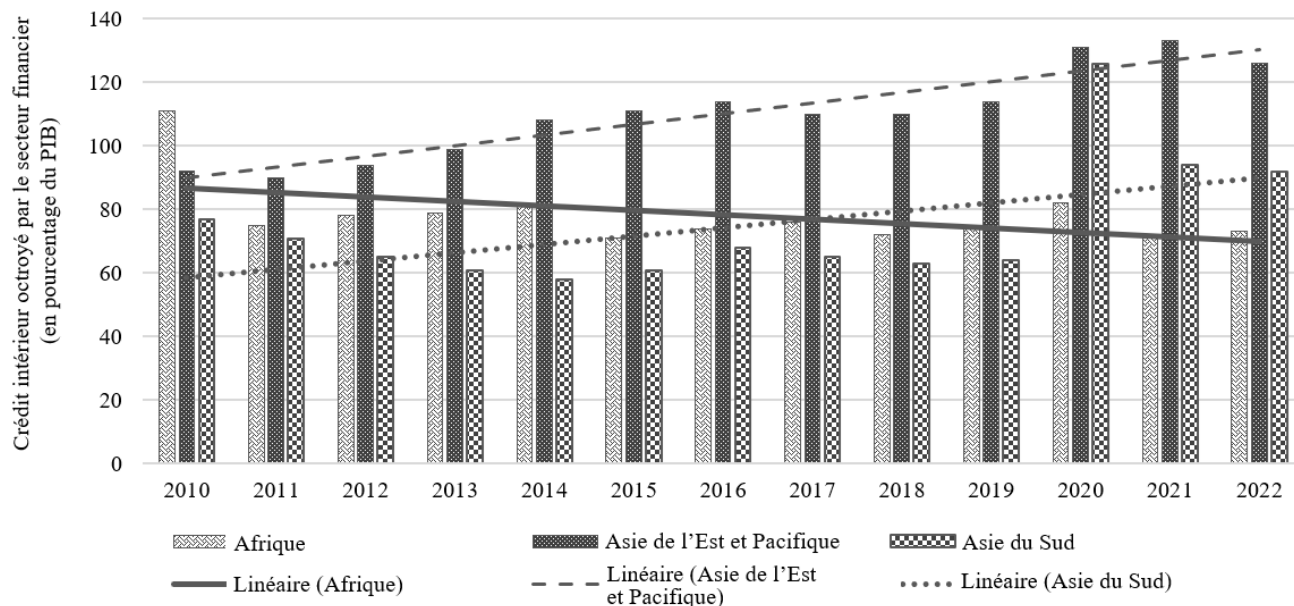
²¹ Banque africaine de développement, *Perspectives économiques en Afrique 2023*.

²² Nations Unies, *Financement du développement à l'ère de la COVID-19*.

²³ Banque européenne d'investissement, *Is crowding out of private sector credit inhibiting Africa's growth?* (2022).

Figure V
Crédit intérieur octroyé par le secteur financier : déclin en Afrique mais accroissement dans le reste du monde

(En pourcentage du produit intérieur brut)



Source : Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

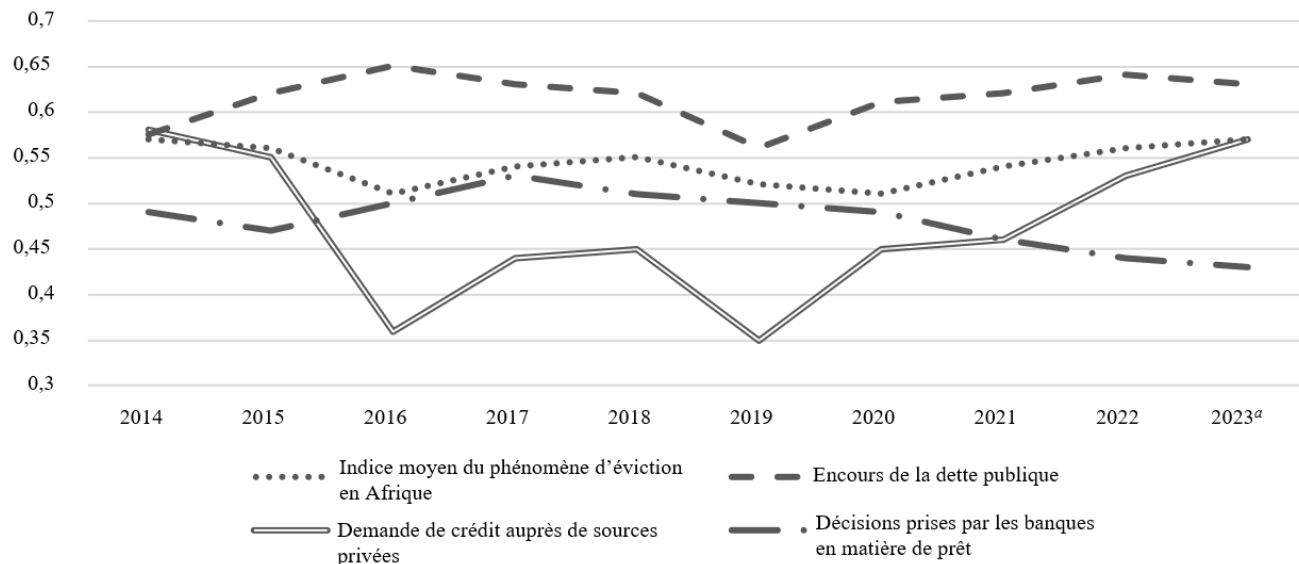
26. La plupart des pays disposent encore d'une marge de crédit intérieur susceptible d'être utilisée pour financer leur déficit budgétaire sans pour autant exposer le secteur privé à un phénomène d'éviction (voir fig. VI)²⁴. Il faut que les gouvernements accordent la priorité à la mobilisation de ressources internes en guise de mécanisme de renforcement de la résilience²⁵, qui puisse réduire le risque associé aux caractéristiques qui sont celles des nations africaines aux yeux des créanciers et les faire accéder à des capitaux de plus long terme en monnaie locale. Cela attirerait des capitaux intérieurs destinés à financer des projets de long terme, notamment de la part d'investisseurs institutionnels qui se tournent actuellement vers l'extérieur du continent, et permettrait aux pays d'atténuer les risques liés au refinancement, réduirait la dépendance vis-à-vis du financement par des emprunts à l'extérieur et serait susceptible de réduire les coûts du service de la dette en lien avec la fluctuation des taux de change. Il est également impératif de promouvoir la régionalisation des marchés financiers pour attirer et mutualiser les capitaux à des fins d'investissement dans le développement et le renforcement de la résilience contre les chocs économiques mondiaux. À cet égard, la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine ouvrira des possibilités d'élargissement et consolidera l'architecture financière régionale. Le passage à la phase opérationnelle des institutions financières continentales de l'Afrique contribuera grandement à la réalisation de cet objectif.

²⁴ Bien que le déclin du sous-indice des prêts des banques, imputable à celui des prêts qu'elles consentent au secteur privé en pourcentage de leurs indicateurs d'actif total, suggère que le secteur privé est relégué au second plan, l'évolution à la hausse en cours des bilans des banques et l'augmentation du montant des crédits qu'elles consentent au secteur privé, atténue la portée de cet effet d'éviction. Par exemple, les crédits intérieurs octroyés par les banques au secteur privé est passé de 20 % du PIB en 2010 à 25 % en 2022.

²⁵ Nations Unies, *Financement du développement à l'ère de la COVID-19*.

Figure VI

Les déficits budgétaires, plus marqués et persistants ces dernières années, ont conduit à une aggravation du phénomène d'éviction des investissements du secteur privé, mais les pays disposent encore d'une marge de manœuvre pour emprunter



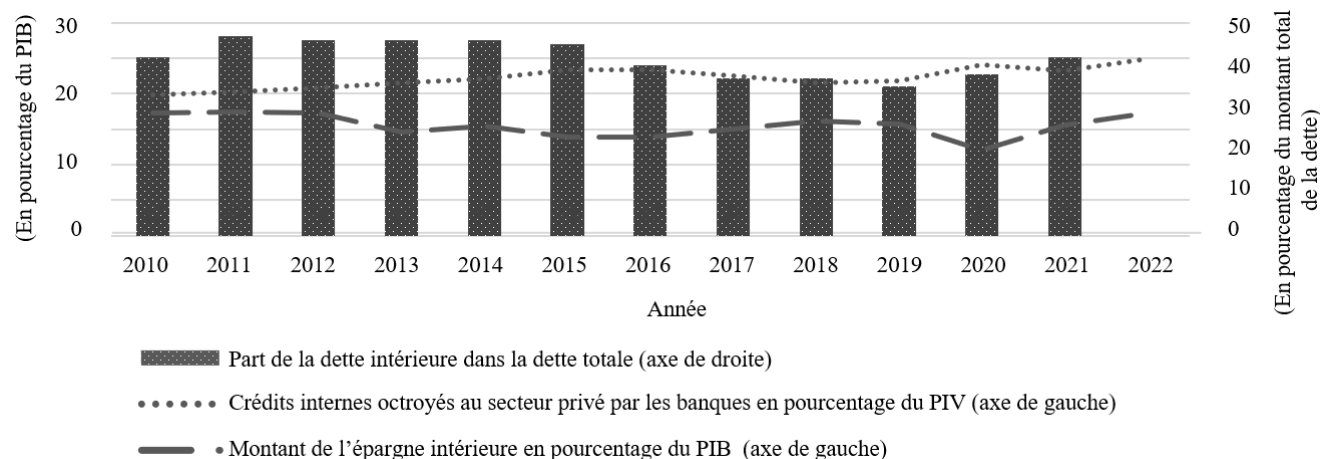
Source : Banque européenne d'investissement, *Is Crowding Out of Private Sector Credit Inhibiting Africa's Growth?* (2022).

Note : L'indice d'évaluation de l'effet d'éviction mesure le degré d'éviction à l'aide de 12 indicateurs ventilés en trois sous-indices : le niveau de dette publique et le rapport dette en monnaie locale/PIB, la demande de crédit privé et le comportement des banques en matière de prêts au secteur privé. L'échantillon comprend 46 pays africains. Les valeurs 0 et 1 indiquent respectivement un degré faible et un degré élevé.

^a Les chiffres pour 2023 sont des estimations.

Figure VII

L'accroissement de la dette intérieure publique lorsque les marchés financiers sont peu développés et la faiblesse de l'épargne risquent de se traduire par un phénomène d'éviction du secteur privé, celui-ci ne recevant plus qu'une part restreinte des crédits intérieurs



Source : Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

IV. Dette externe et soutenabilité de la dette

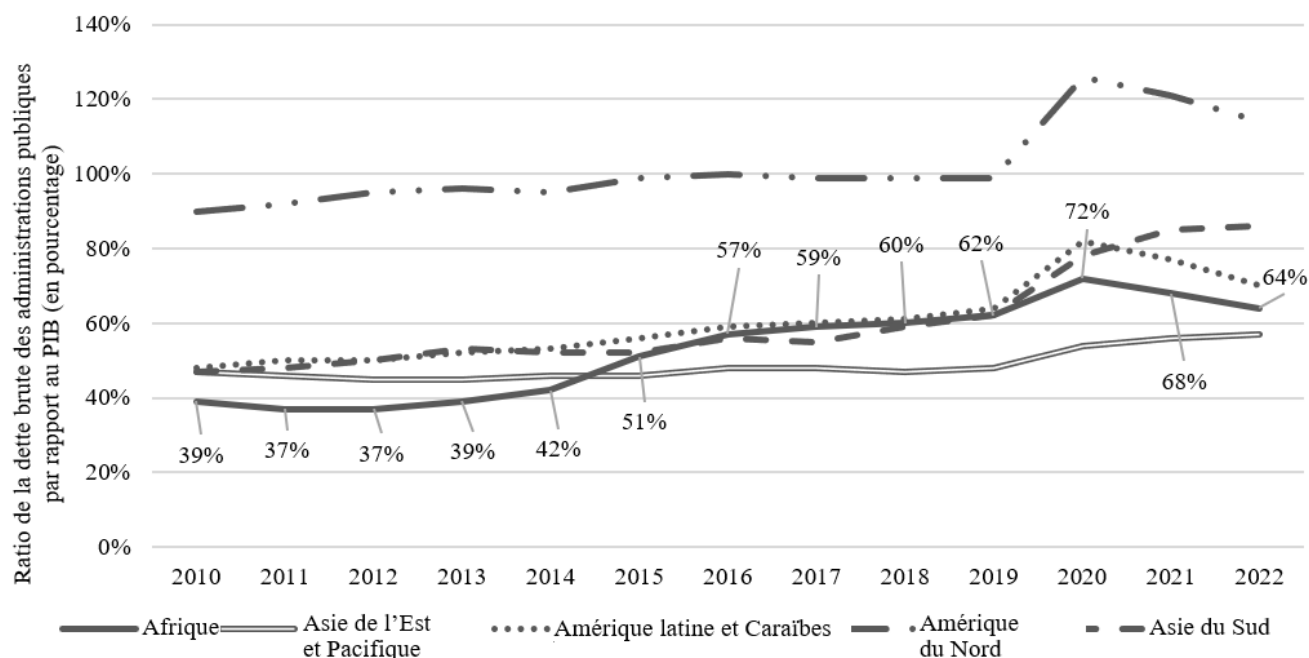
27. Les crises mondiales combinées et entrecroisées, telles que la COVID-19, les changements climatiques, l'insécurité alimentaire, les conflits persistants et la guerre en Ukraine, pèsent lourdement sur les économies africaines, exacerbant le fardeau de la dette et compromettant le succès de l'action menée aux fins du développement durable à l'échelle du continent. Selon le FMI²⁶, le ratio de la dette publique totale par rapport au PIB en Afrique s'établissait à 68 % en 2023. La dette extérieure de l'Afrique a atteint 656 milliards de dollars en 2022, soit 28% du PIB.

28. Les niveaux de la dette africaine par rapport au PIB demeurent inférieurs à ceux qui sont relevés dans la plupart des autres régions, à l'exception de l'Asie de l'Est et du Pacifique (voir fig. VIII). Toutefois, le coût du service de cette dette continue d'augmenter (voir fig. X). Au lieu de se fixer exclusivement sur les niveaux de la dette, les partenaires internationaux de financement du développement devraient se concentrer uniquement sur l'appui à l'action menée pour stimuler les fondamentaux de la croissance économique, sur la mobilisation des ressources intérieures et sur le développement global, en particulier la réalisation des objectifs de développement durable en Afrique. Une économie peut croître à un rythme plus rapide que celui de l'accumulation de la dette ; en conséquence, si les emprunts servent à financer les investissements dans des domaines faisant office de catalyseurs, ils peuvent constituer un outil qui favorise la croissance. Pour régler comme il convient les préoccupations suscitées par la dette en Afrique, il est impératif d'envisager l'adoption d'un modèle de gestion des flux plutôt que de s'attarder excessivement sur l'encours de la dette. À cet égard, il est urgent de repenser le concept de soutenabilité de la dette et les méthodes utilisées pour l'évaluer, en comblant les lacunes en matière d'analyse à long terme, omise par les cadres du FMI. En envisageant les perspectives de long terme, y compris l'incidence des investissements dans les objectifs de développement durable sur la croissance économique à long terme et les améliorations apportées à la productivité, il serait possible de modérer les montants élevés qui sont prélevés au titre du risque d'insolvabilité des États emprunteurs, sur lesquels les notations des agences d'information financière produisent un effet de loupe, et de les rendre moins directement indexés sur les niveaux de la dette. Le fait d'investir dans les objectifs de développement durable liés à la résilience face aux changements climatiques, à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation à ce facteur sont également susceptibles de réduire les risques économiques à long terme. Il est important que les mécanismes d'analyse du degré d'endettement tolérable en tiennent compte.

²⁶ FMI, Base de données Perspectives de l'économie mondiale (avril 2024).

Figure VIII

Le ratio de la dette publique par rapport au PIB reste inférieur en Afrique à ce qu'il est dans la plupart des autres régions



Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale : reprise stable mais lente : résilience sur fond de disparités* (Washington, avril 2024).

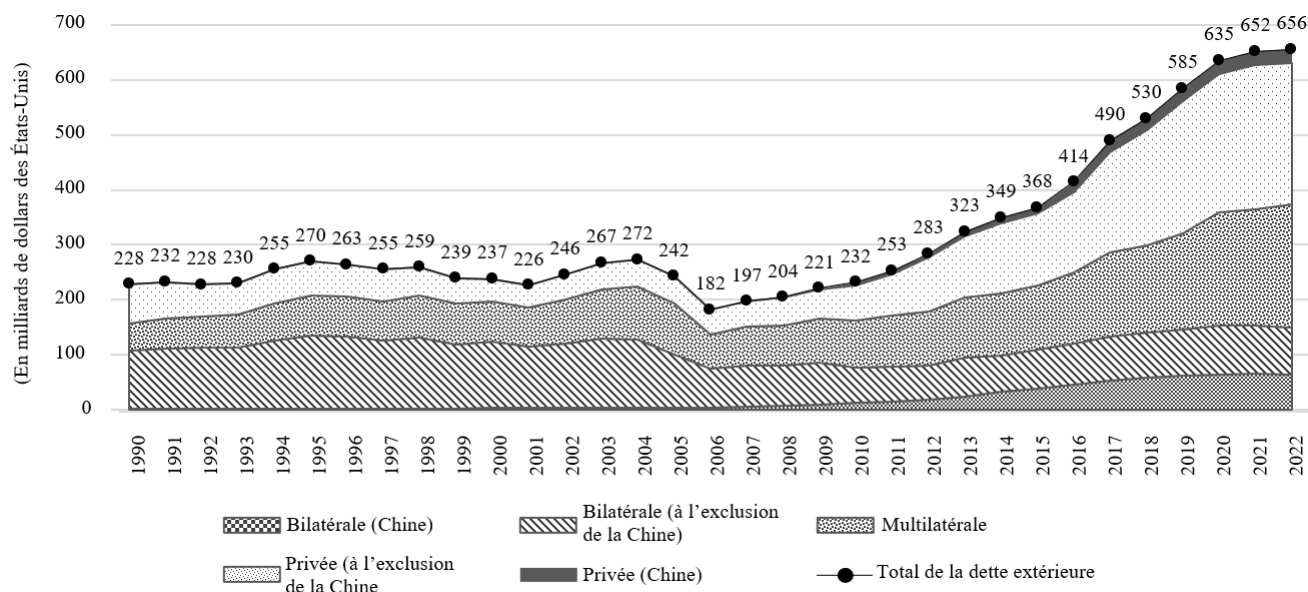
A. Évolution de la situation au regard de la dette

29. Au cours de la décennie écoulée, la composition de la dette africaine a considérablement évolué. La quête par les pays africains de ressources financières supplémentaires les a conduits à privilégier la dette privée aux dépens de la dette bilatérale. La dette commerciale, y compris les obligations et les emprunts souscrits auprès d'entités privées, représente 43 % de l'encours total, soit une augmentation de 17 % seulement par rapport à 2000, ce qui est le reflet de la montée en puissance de l'émission d'euro-obligations. De son côté, la dette bilatérale ne représente qu'un quart de l'encours total de la dette extérieure, soit une baisse de 52 % par rapport à 2000 (voir fig. IX). Le rôle plus important que jouent des créanciers tels que la Chine, l'Inde et la Türkiye, transforme la répartition d'ensemble des créanciers bilatéraux. Par exemple, près de la moitié de la dette bilatérale de l'Afrique est détenue par la Chine. La part du financement par l'emprunt assurée par les institutions financières multilatérales est demeurée relativement stable au fil des deux décennies écoulées, représentant quelque 34 % du total de la dette extérieure²⁷.

30. La diversité des créanciers africains rend la restructuration de la dette africaine plus complexe. Compte tenu de l'évolution de la configuration de la dette, sa bonne gestion est compromise par des pratiques et des infrastructures de coordination devenues obsolètes – dans nombre de pays africains comme de mécanismes mondiaux.

²⁷ Base de données International Debt Statistics de la Banque mondiale.

Figure IX
Évolution de la configuration de la dette extérieure africaine et problèmes qui aggravent la situation



Source : Base de données International Debt Statistics de la Banque mondiale.

B. L'enchérissement du service de la dette réduit considérablement la marge de manœuvre budgétaire

31. Les crises mondiales récentes ont réduit l'accès de l'Afrique aux marchés des capitaux internationaux, d'où une nouvelle augmentation des sommes à réunir au titre du service de la dette ainsi qu'un rétrécissement toujours plus marqué de la marge de manœuvre budgétaire, ce qui a contraint les gouvernements à limiter leurs dépenses dans des secteurs aussi essentiels que l'éducation et les infrastructures. En conséquence, les 21 pays d'Afrique relevant de la catégorie des pays à faible revenu ont été poussés vers le surendettement ou sont exposés à un risque élevé d'être accablés par leur dette²⁸. Leur dette extérieure compromet la capacité des pays africains d'utiliser leur marge de manœuvre budgétaire pour investir dans les objectifs de développement durable, sachant que le coût du service de la dette a atteint en 2024 le montant record de 89,4 milliards de dollars²⁹.

32. L'augmentation du coût de service de la dette est principalement imputable aux taux d'intérêt élevés qui sont pratiqués par les marchés des capitaux internationaux. La part du versement des intérêts dans les recettes publiques a flambé au cours de la décennie écoulée dans la plupart des pays (voir fig. X)³⁰. Par exemple, le paiement des intérêts a consommé, en moyenne, quelque 42 pour cent des recettes publiques de l'Égypte et du Ghana entre 2017 et 2022. Le plus souvent, les pays ayant accès aux marchés contractent des dettes auprès d'entités privées et l'augmentation du montant des intérêts qu'il leur faut payer est la plus forte, car ils sont assujettis aux conditions de ces marchés.

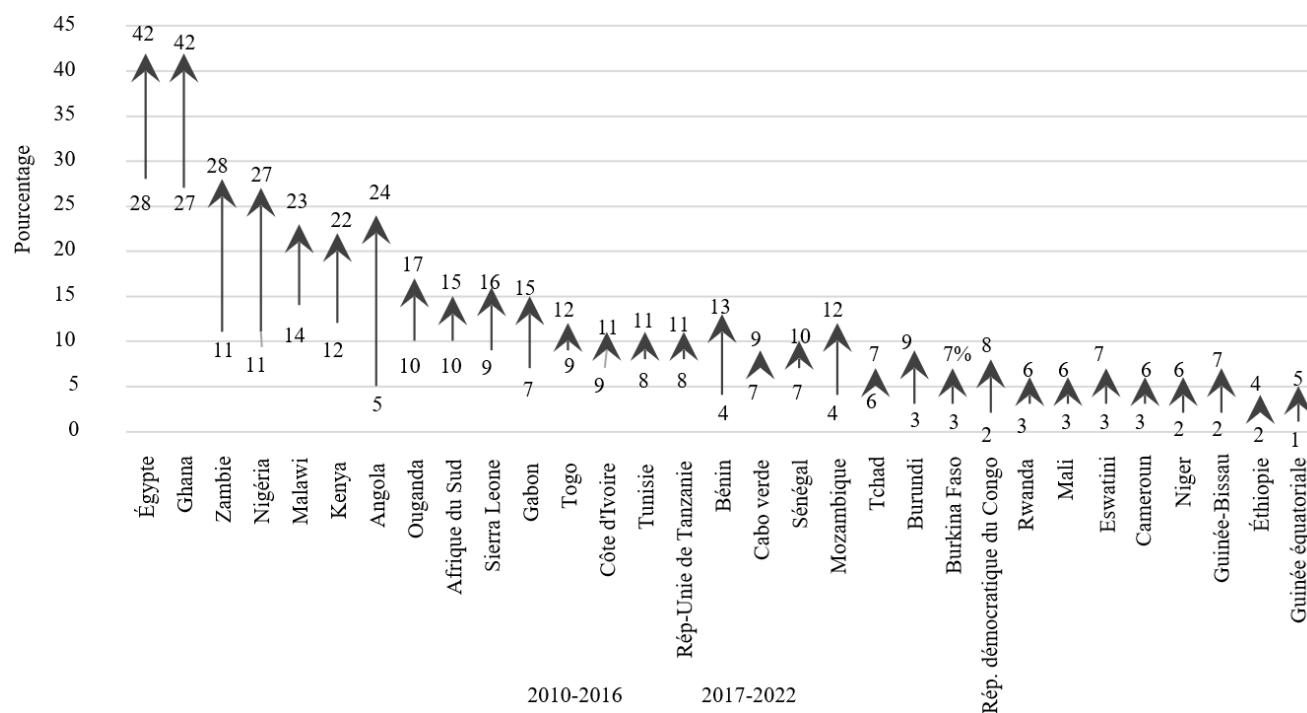
²⁸ Voir www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf.

²⁹ Base de données International Debt Statistics de la Banque mondiale.

³⁰ Par exemple, le paiement des intérêts a consommé, en moyenne, quelque 42 % des recettes publiques de l'Égypte et du Ghana entre 2017 et 2022, soit une augmentation de 15 points de pourcentage par rapport à la moyenne enregistrée entre 2010 et 2016.

33. En 2022, le montant total du service de la dette extérieure de l'Afrique a été équivalent à plus de 12 pour cent du montant des exportations de l'ensemble du continent et à près de 15 % de celui des recettes publiques³¹. Lorsque le service de la dette entraîne des coûts élevés, cela détourne des ressources essentielles des investissements dans la santé, l'éducation et d'autres secteurs prioritaires. Selon les dernières données en date, en 2020, 22 pays africains ont consacré davantage de ressources au service de la dette extérieure qu'aux dépenses de santé ; en 2022, 6 pays ont consacré davantage de ressources au service de la dette extérieure qu'à l'éducation. La figure XI fait apparaître que le coût du service de la dette a presque doublé depuis 2020 pour les pays africains. La chute des dépenses consacrées à l'éducation et la stagnation de celles qui le sont à la santé traduisent la pression budgétaire qui s'exerce pour satisfaire aux exigences du service de la dette tout en essayant d'investir dans les domaines prioritaires à l'aune des objectifs de développement durable. À cet égard, les versements correspondant au service de la dette ne devraient pas compromettre les efforts déployés pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux, tels qu'énoncés dans les principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme³², approuvés par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 20/10.

Figure X
Païement des intérêts en pourcentage des recettes publiques



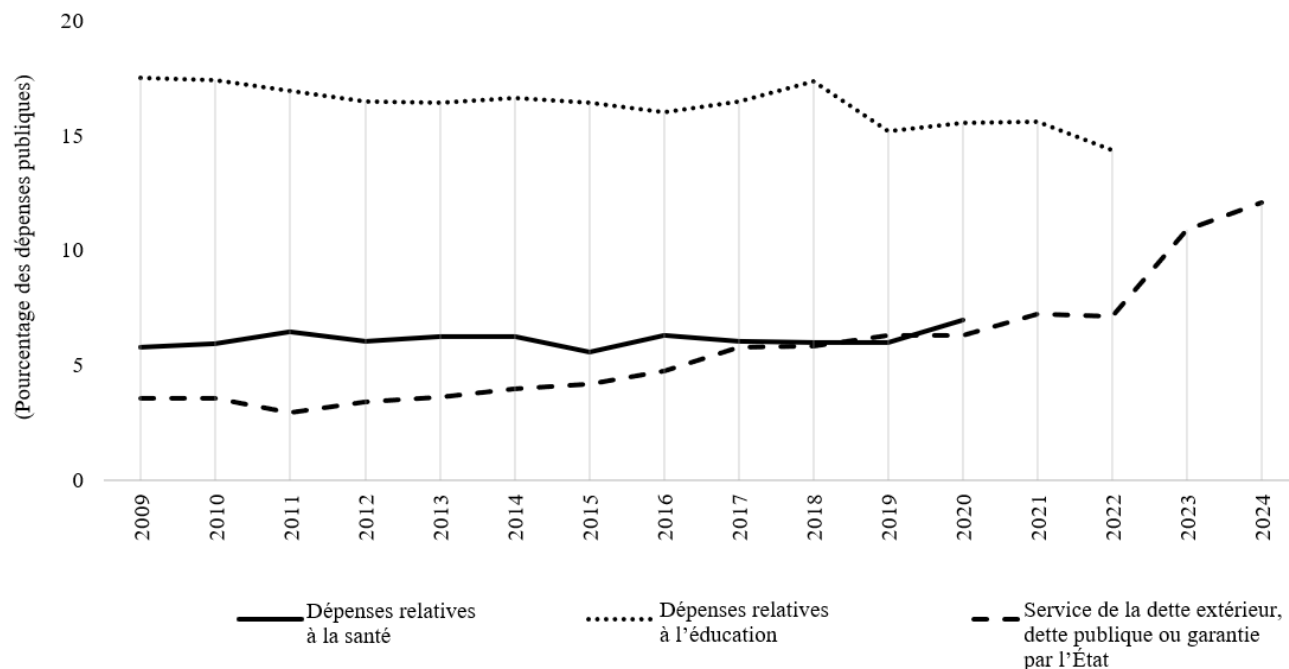
Source : Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique à partir de la base de données International Debt Statistics de la Banque mondiale. Les nombres figurant au-dessous de chacune des flèches correspondent à la période 2010-2016.

³¹ Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique à partir des bases de données d'International Debt Statistics et des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

³² [A/HRC/20/23](#), annexe.

Figure XI

Les gouvernements consacrent au service de la dette des ressources qui devraient l'être à l'éducation



Source : Base de données et International Debt Statistics et indicateurs du développement dans le monde de la Banque Mondiale et Institut de statistique de l'UNESCO.

C. Recours à la dette extérieure et croissance

34. À court terme, la dette publique peut dynamiser la croissance économique en stimulant la demande globale, en contribuant à financer des investissements publics et en améliorant la solvabilité³³. Néanmoins, ces avantages ne se concrétisent que si les produits de la dette sont investis de manière efficace et efficiente dans des projets de développement qui favorisent la croissance et la transformation structurelle, renforcent le capital humain et intensifient la productivité³⁴. Dans de nombreux pays d'Afrique, cependant, la dette publique est devenue une source de vulnérabilité et d'instabilité à court terme en raison de l'inefficacité des dépenses publiques et d'une faible capacité d'absorption de l'aide. Sur le long terme, nombre d'études fondées sur des observations³⁵ font systématiquement apparaître une relation négative entre des niveaux de dette publique élevés et la croissance économique.

35. En conséquence, l'incidence de l'accumulation de dette dépend de la manière dont l'argent est investi. Idéalement, il devrait l'être dans des secteurs qui stimulent

³³ Arcade Nduricimpa, "Threshold effects of public debt on economic growth in Africa: a new evidence", *National Economics University of Viet Nam Journal of Economics and Development*, vol. 22, n° 2 (2020).

³⁴ Ebrima Ceesay, Joseph Tsenkwo et Momodou Musapha Faney, « Debt and growth: different evidence from the Western African countries », *Central Asian Review of Economics and Policy*, vol. 1, n° 2 (2019).

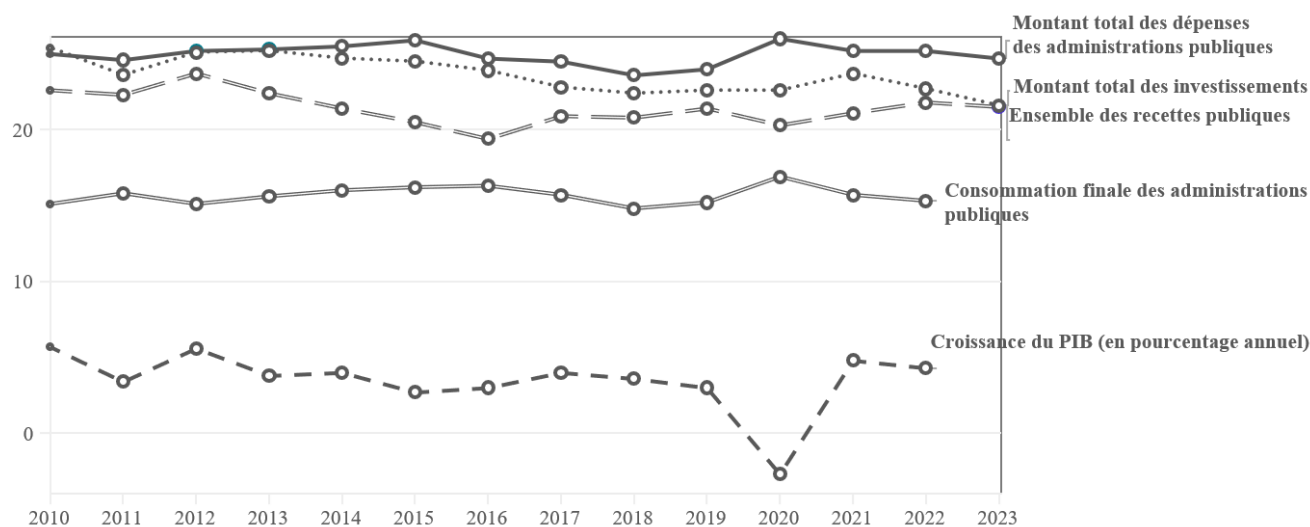
³⁵ Benjamin Ighodalo Ehikioya *et al.*, « Dynamic relations between public external debt and economic growth in African countries: a curse or blessing? », in *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, vol. 6, n° 3 (septembre 2020) ; Isubalew Daba Ayana, Wondaferahu Mulgeta Demissie et Atnafu Gebremeskel Sore, "Effect of external debt on economic growth in sub-Saharan Africa: System GMM estimation", *Cogent Economics & Finance*, vol. 11, n° 2 (2023).

la croissance et constituent une source de rendements élevés pour l'avenir. L'investissement dans les six domaines porteurs de transition – nature, accès aux énergies durables, systèmes alimentaires durables, protection sociale inclusive et création d'emplois, transformation de l'éducation et desserte numérique – pourrait constituer le point de départ d'une accélération de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030³⁶.

36. En 2020, au début de la pandémie de COVID-19, la dynamique macroéconomique indiquait que la dette était davantage utilisée pour la consommation (26 % du PIB) que pour l'investissement (22 % du PIB). Toutefois, lorsqu'on a constaté un regain de la croissance en 2021, les dépenses de consommation des administrations publiques ont marqué le pas, et les dépenses publiques ont diminué (pour s'établir à 25 % du PIB) en raison de l'action menée pour assainir les finances publiques. Les niveaux d'investissement ont également augmenté (pour atteindre près de 24 % du PIB), preuve que la dette était principalement utilisée pour stimuler les investissements. Après 2021, le volume des investissements en proportion du PIB a accusé un déclin plus prononcé en comparaison des dépenses des administrations publiques, cependant que les montants consacrés au service de la dette ont continué d'augmenter notablement. Cela indique que la dette contractée durant ces années n'était pas destinée de façon privilégiée aux investissements, mais plutôt au service de la dette existante, coûteuse (voir fig. XII).

Figure XII

Effets des variables macroéconomiques en Afrique, en pourcentage du produit intérieur brut



Source : Calculs effectués par les auteurs à partir de la base de données Perspectives de l'économie mondiale du FMI (avril 2024) et des indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

37. Les équilibres budgétaires sont mis à plus rude épreuve encore en raison du montant peu élevé des recettes publiques et cette situation menace la soutenabilité de la dette. En Afrique, la mobilisation des recettes fiscales, qui ne représentaient que 16,6 % du PIB en 2019, a été plus faible qu'en Asie et dans le Pacifique, ou encore en Amérique latine et aux Caraïbes, où les taux enregistrés ont été de 21 % et de

³⁶ Groupe des Nations Unies pour le développement durable (2023). Voir <https://unsdg.un.org/resources/six-transitions-investment-pathways-deliver-sdgs> (six transitions : les voies d'investissement pour atteindre les objectifs de développement durable).

22,9 % respectivement³⁷. En dernière analyse, la capacité d'un pays de maintenir son endettement à un degré tolérable est étroitement liée à sa capacité de stimuler sa croissance, de mobiliser des ressources intérieures supplémentaires, d'améliorer la qualité des institutions, de gérer efficacement les dépenses publiques, d'accorder la priorité à la responsabilité en matière budgétaire et de faciliter des transformations structurelles qui favorisent la croissance^{38,39}. Il est également de la responsabilité des pays africains de renforcer leur gouvernance, d'agir avec une plus grande transparence en ce qui concerne la dette extérieure et de mieux gérer celle-ci. Malheureusement, leurs efforts sont compromis par la nature inéquitable de l'architecture financière internationale, à commencer par les limites intrinsèques aux méthodes utilisées par les agences de notation.

D. Transparence de la dette et emprunts adossés à des ressources

38. La question de la transparence de la dette constitue une préoccupation pressante, à l'échelle mondiale, dans l'optique de la soutenabilité de la dette. Selon des données de 2023 de la Banque mondiale, 40 % des pays africains n'avaient fait état d'aucune donnée relative à la dette souveraine et n'avaient ni élaboré ni rendu publiques des stratégies de gestion de leur dette. Il est tout aussi préoccupant que 75 % des pays africains n'aient pas divulgué leurs stratégies de gestion de la dette ni leurs plans d'emprunt annuels⁴⁰. En conséquence, les pays deviennent plus vulnérables aux risques découlant de l'accumulation de dettes non coordonnées et potentiellement non soutenables.

39. Le principe fondamental de la transparence de la dette est de garantir l'application du principe de responsabilité vis-à-vis des citoyens africains, en s'assurant que tous les titres de dette et toutes les stratégies relatives à la dette publique sont, précisément, du domaine public. La transparence de la dette est particulièrement pertinente dans le cas des prêts adossés à des ressources, qui ne sont souvent pas pris en compte dans les statistiques relatives à la dette, le détail des nantissements dont ils font l'objet n'étant généralement pas non plus divulgué. Entre 2004 et 2018, 14 pays africains ont conclu des accords relatifs à 30 prêts adossés à des ressources, pour un montant total de 66 milliards de dollars. Bien que ce choix ait initialement semblé prometteur, la période qui a fait suite à la chute brutale des prix des produits de base en 2014 a révélé les vulnérabilités inhérentes à ce type d'emprunt. Cette crise a été à l'origine de graves problèmes liés à leur dette dans 10 des 14 pays en question⁴¹.

40. Malheureusement, les investissements massifs des pays africains dans les secteurs exportateurs de produits de base perpétuent leur dépendance vis-à-vis de ces secteurs pour la génération de recettes. En outre, ceux qui sont riches en ressources ont tendance à accorder la priorité à la stabilisation budgétaire plutôt qu'à la diversification⁴². En renforçant cette approche au moyen de mécanismes de

³⁷ Nations Unies, *Financement du développement à l'ère de la COVID-19*.

³⁸ Banque mondiale, *Africa's Pulse: An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*, vol. 18 (octobre 2018).

³⁹ Atish Ghosh *et al.*, « Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies », *Economic Journal*, vol. 123, n° 566 (2013).

⁴⁰ Banque mondiale, *Africa's Pulse: An Analysis of Issues Shaping Africa's Economic Future*, vol. 18 (octobre 2018).

⁴¹ « Evolution of debt landscape over the past 10 years in Africa » (voir la note de bas de page 20).

⁴² Ha-Joon Chang et Amir Lebdioui, « From fiscal stabilization to economic diversification: a developmental approach to managing resource revenues », Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement de l'Université des Nations Unies, document de travail 2020/108 (août 2020).

désendettement et d'accords commerciaux, les économies africaines se trouvent d'elles-mêmes piégées dans un cycle de dépendance vis-à-vis des produits de base, qui compromet le développement économique à long terme. De plus, d'éventuels passifs, en particulier ceux qui sont associés à des entreprises publiques obtenant de mauvais résultats et à des partenariats public-privé, constituent un risque notable et souvent sous-estimé pour la stabilité budgétaire des pays africains, d'où l'exacerbation de leur dynamique d'endettement.

41. Les pays africains pourraient envisager l'adoption de clauses de remboursement conditionné par la situation économique de l'État, ce qui réduirait le fardeau du remboursement de la dette durant les périodes où les recettes publiques sont faibles en raison des fluctuations des prix des produits de base. Cela entraînerait un mouvement anticyclique et protégerait les pays contre l'érosion – en raison de l'alourdissement de la charge du service de la dette – de leur marge de manœuvre budgétaire aux fins des investissements à consentir dans la productivité et la croissance.

E. Soutenabilité de la dette, déficit de financement et marge de manœuvre pour emprunter

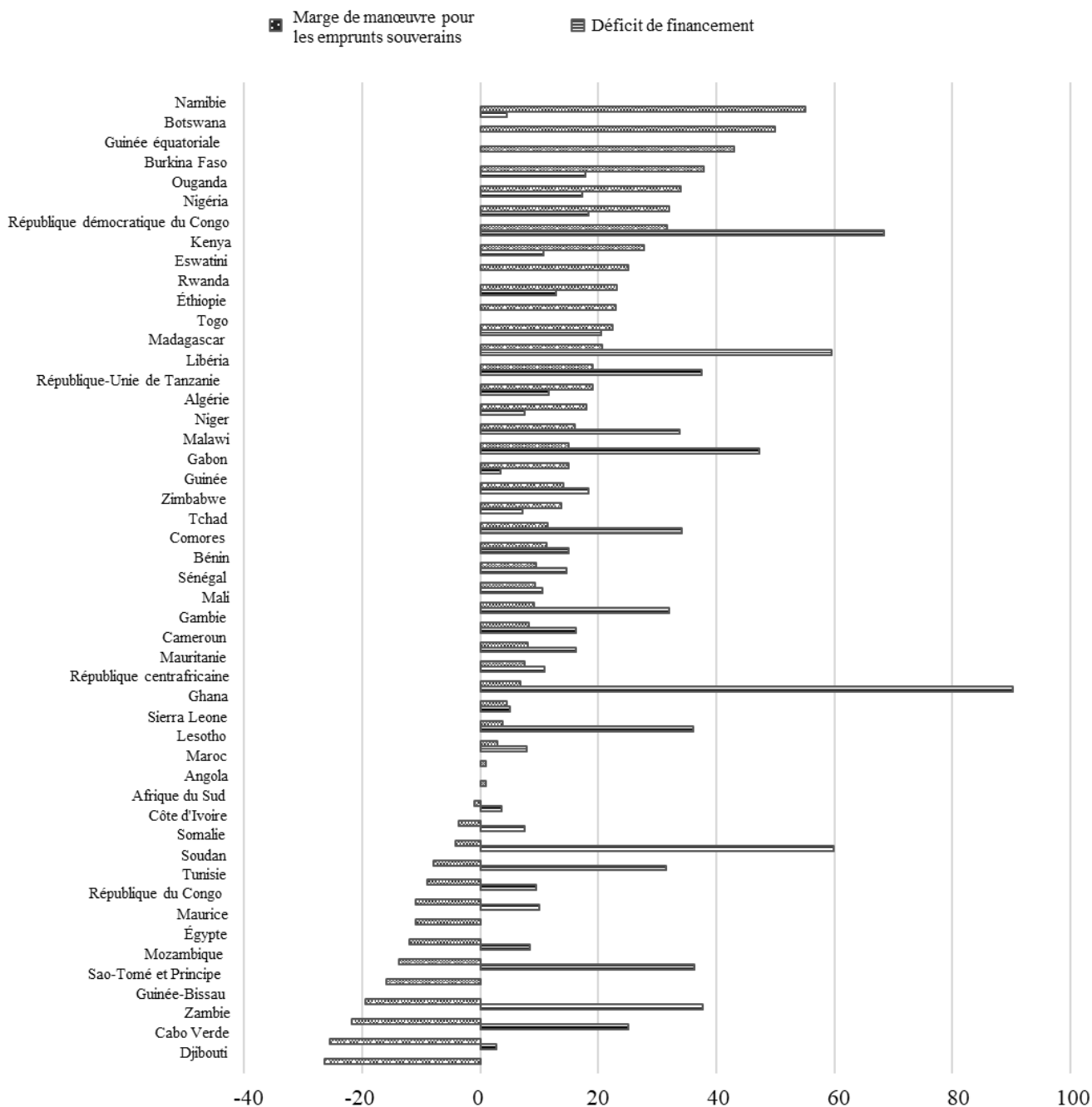
42. Les pays africains pâtissent d'un déficit de financement considérable, dont le montant annuel est estimé à quelque 350 milliards de dollars, pour ce qui est de la poursuite des objectifs de développement durable⁴³. La plupart d'entre eux disposent encore d'une marge d'emprunt souverain ; toutefois, dans la plupart des cas, elle ne suffit pas à combler leur déficit de financement des investissements à consentir au titre des objectifs de développement durable. Quatorze pays africains se trouvent dans une situation encore plus difficile, puisque leur marge de manœuvre pour emprunter est négative (voir fig. XIII). En tout, ce sont plus de 60 % des pays africains qui ne disposent pas de la marge nécessaire pour emprunter de manière à couvrir leurs besoins de financement, ce qui leur fait courir le risque de ne pas accomplir les objectifs de développement durable. Les autres pays disposent encore d'une capacité suffisante pour puiser dans des emprunts intérieurs et extérieurs pour financer leurs besoins d'investissement. Pour améliorer les chances d'atteindre les objectifs de développement durable en Afrique et d'échapper au piège de la dette, il serait nécessaire de mobiliser à grande échelle et sans délai des ressources supplémentaires. C'est ce qui justifie l'appel lancé par le Secrétaire général en faveur d'un plan de relance pour les objectifs de développement durable.

⁴³ Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique, dont le détail se trouve dans la figure XIII.

Figure XIII

La plupart des pays africains disposent encore d'une certaine marge de manœuvre pour emprunter ; toutefois, dans la plupart des cas, leurs déficits de financement sont considérables

(En pourcentage du produit intérieur brut en 2022)



Source : Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l'Afrique à partir de Kharas H. et McArthur J. (2019), Chamon M., Klok E., Thakoor V. et Zettelmeyer J. (2022), ainsi que des indicateurs du développement dans le monde et de l'analyse du degré d'endettement tolérable (Banque mondiale).

F. Perception élevée des risques associés au fardeau de la dette de l'Afrique

43. Les pays africains sont aux prises avec une double difficulté : répondre à leurs besoins en matière de développement et maintenir leur dette à des niveaux gérables. Les sources de financement à des conditions concessionnelles demeurent insuffisantes pour atteindre les objectifs de développement durable, cependant que le coût de l'accès aux marchés internationaux est devenu extrêmement élevé. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, les agences de notation internationales ont rétrogradé 20 pays africains, ce qui limite leur accès à de nouveaux capitaux et en augmente le coût. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, les pays africains payent les intérêts à des taux beaucoup plus élevés que les pays d'autres régions, en dépit de niveaux de dette relativement bas. Par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime que l'Afrique a perdu plus de 74,5 milliards de dollars en raison d'une notation injuste de leur risque de crédit, de taux d'intérêts excessifs et d'un manque à gagner sous la forme de pertes de recettes⁴⁴.

44. L'Union africaine a pris des mesures ambitieuses en vue de l'établissement d'une agence de notation africaine, ce qui a été approuvé lors de la session de son Comité technique spécialisé sur les finances, les questions monétaires, la planification économique et l'intégration, qui s'est tenue à Nairobi en juillet 2023⁴⁵. Le principal objectif principal de cette agence sera de fournir des évaluations plus précises et équitables du risque de crédit des pays africains, de broser un tableau exact des réalités et du potentiel économiques du continent, et de remédier aux limites imposées par les agences de notation existantes, notamment l'absence de notation dont font l'objet 22 pays africains.

45. Les pays africains doivent donc poursuivre un dialogue structuré et formel avec les agences de notation pour garantir une plus grande transparence. Ces agences sont invitées à corriger leurs méthodes ambiguës et encouragées à déterminer des notes à plus long terme et à prendre acte de la valeur sur le long terme des investissements productifs dans le développement durable et la résilience⁴⁶. Cela doit aller de pair avec des efforts déployés à l'échelle mondiale pour que soient adoptées de nouvelles directives et réglementations visant à garantir la crédibilité des agences de notation au sein du système financier international.

G. Prêts en monnaie locale : un bouclier contre les fluctuations des taux de change ?

46. Le risque de change est un facteur crucial qui contribue à l'augmentation du coût de la dette. Selon *Perspectives de l'économie africaine 2023*, la dette de l'Afrique a augmenté de plus de 50 % entre 2013 et 2020, ce qui s'explique en partie par la dépréciation des monnaies. Plus de la moitié de la dette extérieure du continent est libellée en dollars des États-Unis⁴⁷. Lorsque les taux d'intérêt ont été relevés aux États-Unis d'Amérique, en mars 2022, dans le but de juguler l'inflation, le dollar s'est apprécié et de nombreuses devises, notamment africaines, se sont dépréciées en conséquence (voir fig. XIV).

⁴⁴ PNUD, Bureau régional pour l'Afrique, *Reducing the Cost of Finance for Africa: the Role of Sovereign Credit Ratings* (avril 2023).

⁴⁵ Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, « Retreat to finalise establishment of the Africa Credit Rating Agency » (25 mars 2024).

⁴⁶ Plan de relance des objectifs de développement durable élaboré par le Secrétaire général.

⁴⁷ Banque africaine de développement, *Africa's Macroeconomic Performance and Outlook: January 2024* (2024).

47. À cet égard, les prêts octroyés directement en monnaie locale par les banques multilatérales de développement serait susceptible de révolutionner la situation financière du continent, en particulier pour ce qui est de la soutenabilité de la dette⁴⁸. Lorsqu'un prêt est libellé en monnaie locale, le créancier décaisse les fonds auprès d'un intermédiaire et l'emprunteur reçoit le montant dans une monnaie forte. Le montant du remboursement par l'emprunteur est fixé en monnaie locale et au taux de change en vigueur, mais le règlement se fait quand même en monnaie forte.

48. Le risque de change a également des répercussions sur le coût des prêts octroyés à des conditions favorables par les banques multilatérales de développement, ce qui accroît le coût du service en temps de crise. La difficulté devient encore plus prononcée lorsque les pays débiteurs, en particulier ceux qui ont un faible revenu, sont fortement dépendants des exportations, car les fluctuations peuvent alors peser directement sur leurs recettes en raison des cours élevés des produits de base à l'échelle mondiale. Les pratiques actuelles en matière de prêt ont pour effet de transférer la responsabilité de la gestion du risque de change depuis la trésorerie des banques multilatérales de développement disposant de tous les moyens nécessaires pour faire face vers les bureaux de gestion de la dette des pays à faible revenu, qui sont alors aux prises avec de grandes difficultés en raison d'un manque de capacités.

49. À cet égard, les banques multilatérales de développement devraient appliquer les principes responsables pour l'octroi de prêts⁴⁹ et privilégier par défaut les prêts en monnaie souveraine couverts plutôt que les prêts en devises étrangères non couverts, au moins pour les pays d'Afrique à faible revenu. De plus, à moins que les projets financés soient susceptibles de générer des changes, les banques multilatérales de développement devraient également octroyer des prêts en monnaie locale aux entités du secteur privé bénéficiant de garanties de l'État. Bien que les prêts en monnaie locale entraînent initialement des coûts plus élevés que la pratique de prêt conventionnelle, ce qui a une incidence sur les opérations de prêt des banques multilatérales de développement, une telle pratique devrait constituer une forme d'acceptation par les banques en question qu'elles sont en mesure de gérer les risques de change en exploitant leurs bilans très favorables dans le cadre d'un portefeuille diversifié et en concordance avec les principes du Programme d'action d'Addis-Abeba⁵⁰. En choisissant de jouer un rôle consistant à atténuer les risques, les banques multilatérales de développement pourraient aider les pays africains à réduire leur vulnérabilité face aux fluctuations économiques extérieures. En les aidant à gérer ce risque, elles rendraient également possible une allocation plus prévisible des ressources intérieures.

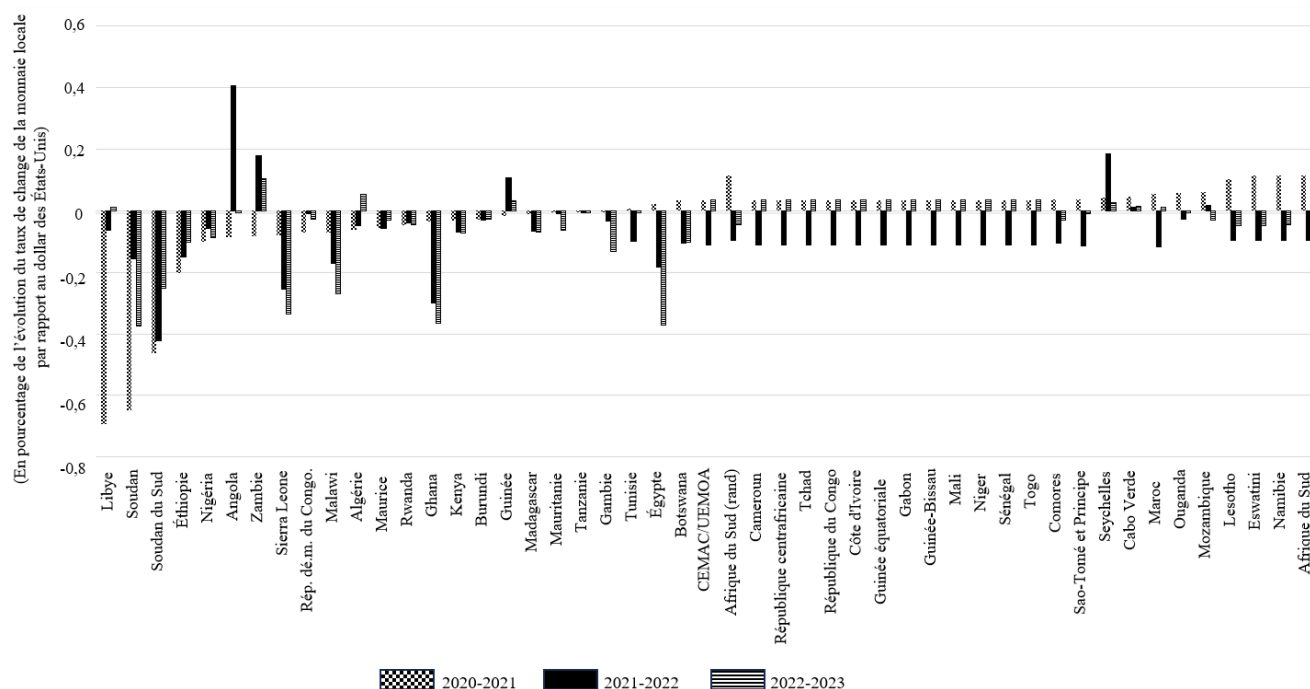
⁴⁸ Karen Rasmussen, « Mitigating currency convertibility risks in high-risk countries: a new IDA lending approach – viewpoint » (Washington, Banque mondiale, avril 1999). Consultable à l'adresse suivante : <http://hdl.handle.net/10986/11490>.

⁴⁹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Principes pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains responsables (2012). Consultable à l'adresse suivantes https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_fr.pdf.

⁵⁰ Plan de relance des objectifs de développement durable élaboré par le Secrétaire général aux fins de la réalisation du Programme 2030 (février 2023).

Figure XIV

Nombre de pays africains continuent de pâtir de la fluctuation des taux de change, qui alourdit le fardeau de leur dette



Source : Statistiques de la Banque africaine de développement.

Abréviations : CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale ; UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine.

V. Enjeux et difficultés associés au système financier international : vers l'instauration d'une architecture mondiale axée sur le développement

A. Analyse de l'architecture internationale actuelle

50. L'architecture financière internationale actuelle favorise les intérêts des pays développés, qui l'ont conçue après la Seconde Guerre mondiale. Partant, cette architecture est non seulement obsolète et défailante, mais aussi inéquitable pour les pays africains. Les efforts déployés jusqu'à présent pour la réformer ont été fragmentaires et inadéquats, renforçant les inégalités inhérentes au système, en particulier l'accès limité des pays africains à des ressources financières prévisibles et dans des conditions abordables.

51. Mais surtout, et c'est la question la plus urgente à régler, l'architecture financière internationale actuelle ne rend pas possible le déploiement de ressources à la hauteur de l'ampleur du défi que représente l'accomplissement de l'Agenda 2063 et du Programme 2030. On constate des carences des dispositifs de gestion de la dette qui rendent possibles l'octroi d'emprunts à long terme prévisibles et d'un coût abordable et qui soient adaptés à ces deux programmes, cependant que les mécanismes de règlement de la dette assurent en priorité la défense des créanciers privés. La présente section aborde les quatre principaux axes de réforme envisagés, sur la base des exigences définies dans le plan de relance des objectifs de développement durable : les coûts d'emprunt élevés ; la gestion de la dette et l'accès

à des financements de long terme à des conditions favorables ; les cadres d'analyse du degré d'endettement tolérable ; les dispositifs de prévention et de règlement des crises de la dette.

B. Coût élevé de l'emprunt souverain

52. Comme indiqué au chapitre III, les coûts associés au service de la dette pour les pays africains ont connu une augmentation astronomique, à un rythme plus rapide que celui auquel la région était en mesure de générer des recettes d'exportation. L'augmentation de ces coûts résulte en partie de l'inégalité du rapport de forces qui caractérise l'architecture financière internationale, qui subordonne les pays débiteurs au pouvoir des créanciers. En témoignent les taux d'intérêt élevés dont les pays africains font les frais, avec des fourchettes de variation entre les taux moyens appliqués aux obligations d'État à 10 ans en Afrique et ceux qui le sont aux obligations émises aux États-Unis ou en Allemagne comprises approximativement entre 1 000 et 1 200 points de base (voir fig. XV). En outre, la révision à la baisse des notes affectées par les agences à la dette souveraine de plus de 20 pays d'Afrique dans un contexte économique mondial tendu a encore accru le coût de l'emprunt et limité leur accès à de nouvelles ressources financières.

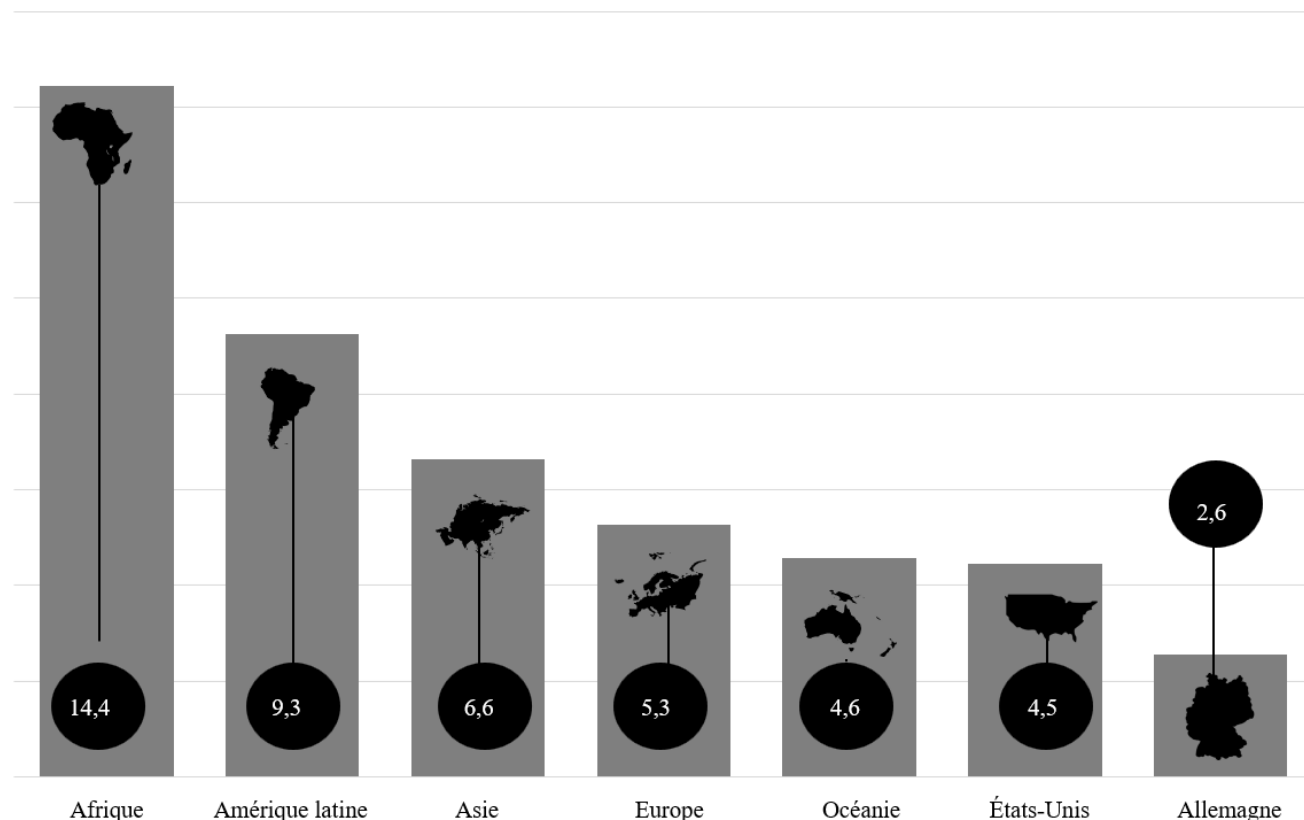
53. Le modèle unique pour lequel ont opté les agences de notation mondiales a des répercussions négatives sur l'accès des économies africaines aux financements en raison du caractère asymétrique des informations retenues et de perceptions du risque erronées car elles ne sont pas étayées par les principes socioéconomiques fondamentaux et, par conséquent, se traduisent par des primes de risque surévaluées⁵¹. Dans le contexte de l'Afrique, les méthodes des agences de notation ont souvent pour effet de perpétuer une prédiction autoréalisatrice selon laquelle l'anticipation d'un risque élevé s'impose, ce qui ne correspond pas à la nature réelle des investissements. Par exemple, l'analyse fournie par Moody's Analytics montre que, en tant que catégorie d'actifs, les projets infrastructurels africains présentent un taux de défaillance de 5,5 %, contre 5,9 % pour les projets menés en Europe et 12,9 % pour ceux qui le sont en Amérique latine et aux Caraïbes⁵². La figure XV fait apparaître la différence de coût compte tenu de la prime de risque telle qu'elle est mesurée pour l'Afrique, qui rend le coût du capital excessif en comparaison de celui qui se pratique pour d'autres pays et régions.

⁵¹ On trouvera une analyse plus détaillée du rôle des agences de notation dans la soutenabilité de la dette en Afrique dans le document d'orientation intitulé « Eurobonds, debt sustainability in Africa and credit rating agencies », publié par le Bureau de la Conseillère spéciale en Afrique (2022).

⁵² Moody's Analytics, « Examining infrastructure as an asset class » (2021).

Figure XV
La « surcote appliquée aux risques en Afrique », comme en témoignent les rendements des obligations d’État à 10 ans

(En pourcentage)



Source : Calculs effectués au Bureau de la Conseillère spéciale pour l’Afrique sur la base des données www.worldgovernmentbonds.com (consultées le 28 mai 2024).

C. Accès à un financement à des conditions favorables, prévisible et de long terme

54. L’inégalité d’accès au financement est intrinsèque à la conception des institutions de Bretton Woods. L’architecture financière internationale actuelle ne met pas explicitement l’accent sur le développement en accordant la priorité aux intérêts des plus pauvres et des plus vulnérables. Au contraire, on peut arguer que le système actuel redistribue la richesse depuis la périphérie de l’économie mondiale vers son barycentre, ce qui rend ironiquement l’Afrique, de facto, un prêteur net vis-à-vis du reste du monde. Une conséquence de cette inégalité est que l’architecture financière internationale actuelle ne fournit pas de financement adéquat, prévisible et de long terme aux pays africains pour leur permettre d’investir dans leur développement durable, notamment leur relèvement et l’action climatique. Comme la section précédente l’a mis en relief, les incidences combinées de l’augmentation du coût de la dette et de l’accès réduit au financement international ont eu pour effet de mettre un frein aux investissements intérieurs dans des domaines essentiels pour la réalisation des objectifs de développement durable. Pour contrebalancer ces conditions difficiles qui constituent un défi pour l’Afrique, il faudra consentir des ressources financières à des conditions favorables sur une échelle massive, de façon prévisible et dans l’optique du long terme.

55. Les banques publiques de développement sont bien adaptées pour octroyer ces types de financement. Par conséquent, il faut déployer des efforts concertés aux niveaux national et régional pour renforcer la capacité de ces banques, en Afrique, d'octroyer des ressources financières à grande échelle et dans une optique diversifiée aux fins des investissements dans les objectifs de développement durable et de la transition vers des énergies vertes. Les pays africains plaident pour la réallocation de certains droits de tirage spéciaux (DTS) à des institutions financières multilatérales de développement régionales pour renforcer leur capacité de prêt. En outre, la réforme de l'architecture financière internationale doit répondre aux objectifs suivants : a) optimisation des bilans des banques multilatérales de développement en faisant usage du capital exigible et en réduisant le ratio fonds propres/prêts ; b) injection de nouveaux capitaux par recapitalisation ; c) multiplication des innovations financières, par exemple la mobilisation de capitaux hybrides, notamment au moyen de DTS recyclés, et la facilitation des transferts de risque tant vers des entités privées que vers des entités publiques, afin de débloquent des capitaux⁵³.

56. Pour appuyer la stratégie de réduction du risque associé aux économies africaines, les banques multilatérales de développement devraient s'attacher à octroyer des prêts en monnaie locale, à réduire les risques qui pèsent sur la dette des pays africains en raison des fluctuations des taux de change et à promouvoir l'usage des clauses de remboursement conditionné par la situation économique de l'État pour suspendre automatiquement l'octroi de prêts aux pays touchés par des chocs extérieurs.

57. Plusieurs pays ont expérimenté la conversion de dettes pour consacrer des ressources supplémentaires à des priorités telles que la résilience face aux changements climatiques. De telles conversions sont généralement entreprises sur la base de la disposition d'un créancier à poursuivre certains objectifs en matière de développement et de climat par l'intermédiaire de telles transactions, ou avec l'appui de partenaires philanthropes, partageant les mêmes objectifs. Ce type de dispositif pourrait plus souvent être mobilisé s'il recevait un appui institutionnel plus marqué, en concordance avec les principes du plan de relance des objectifs de développement durable. Quoi qu'il en soit, un effort concerté, en coordination étroite avec les créanciers, sera nécessaire pour que ces échanges de créances contre des programmes de développement se fassent à l'échelle voulue. La création récente d'une équipe spéciale composée de représentants de banques multilatérales de développement et chargée de l'amélioration des termes de crédit, notamment aux fins de la conversion de dettes, se traduira peut-être par de nouvelles possibilités d'y avoir recours pour redéfinir les conditions associées aux dettes coûteuses et investir les économies réalisées dans les objectifs de développement durable ou la résilience face aux changements climatiques.

D. L'analyse du degré d'endettement tolérable ne prend pas suffisamment en compte les besoins en matière de développement et le renforcement de la résilience

58. Les dispositifs et instruments utilisés par les organisations multilatérales, en particulier l'analyse du degré d'endettement tolérable, servent d'outils de gestion des risques pour les créanciers, car ils se concentrent sur les liquidités plutôt que sur la solvabilité et accordent la priorité au service de la dette plutôt qu'aux objectifs en matière de développement à long terme et aux mesures de renforcement de la résilience, notamment l'adaptation aux chocs climatiques. Les réductions de risque

⁵³ Voir Nations Unies, « Notre Programme commun – note d'orientation n° 6 : Réforme de l'architecture financière internationale » (mai 2023).

inhérentes aux investissements axés sur les objectifs de développement durable et sur la résilience face aux changements climatiques doivent être prises en compte de façon appropriée dans les cadres d'analyse du degré d'endettement tolérable.

59. En outre, ce type d'analyse se fonde sur des taux d'intérêt prévisibles moyens fondés sur les taux d'intérêt déterminés par les marchés pour les pays en développement qui ont contracté des emprunts selon des conditions fixées par des prestataires commerciaux. La mesure du degré de soutenabilité de la dette sur la base des taux d'intérêt du marché a souvent pour effet d'exagérer le risque de défaillance des pays africains lorsque survient une crise de liquidité due à l'augmentation des coûts des emprunts, et va de pair avec des évaluations des risques non réalistes, ce qui, dans le contexte africain, conduit initialement à craindre une défaillance de façon prématurée et, en dernier ressort, à la prophétie autoréalisatrice de cette défaillance. Le Secrétaire général a demandé qu'il soit procédé à une analyse axée sur la solvabilité en complément de l'analyse traditionnelle du degré d'endettement tolérable, afin qu'il soit possible de mettre en œuvre le plan de relance des objectifs de développement durable de telle sorte que les taux appliqués soient inférieurs au taux d'intérêt du marché. En complément, comme cela a été demandé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, il est nécessaire de créer un dispositif de restructuration de la dette efficace pour lutter contre le surendettement des États souverains, et régler le problème de la coordination des créanciers.

60. La solution de substitution la plus adaptée à cette interprétation restrictive de la soutenabilité de la dette semble être l'évaluation du financement du développement durable pratiquée par la CNUCED, qui tient explicitement compte des besoins de financement pour atteindre les objectifs de développement durable et prend en considération globalement l'ensemble des sources de recettes en devises étrangères et des financements externes⁵⁴.

E. Prévention et règlement de la crise de la dette

61. Étant donné que les pays africains et d'autres pays en développement sont de plus en plus vulnérables face à leur dette, il faut poursuivre l'action menée pour améliorer la prévention et le règlement des crises de la dette. Il sera nécessaire de déployer des efforts aux niveaux national et international pour régler les problèmes de liquidités, améliorer la transparence de la dette, atténuer le risque systémique, faciliter la restructuration sans heurt de la dette, assurer la stabilité macroéconomique et créer une marge de manœuvre budgétaire pour qu'il soit possible d'investir dans les objectifs de développement durable.

62. L'initiative dite du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette doit être appliquée de manière plus effective et mieux adaptée aux besoins. Outre qu'elle laisse de côté nombre de pays à revenu faible ou à revenu intermédiaire aux prises avec le surendettement, les restructurations auxquelles il est procédé au titre du Cadre sont lentes. Pour certains des pays qui ont sollicité une restructuration et un allègement au titre de l'Initiative, il a fallu plus de trois ans pour qu'une solution soit trouvée. Les mécanismes existants de renégociation de la dette sont encore plus lents, ce qui peut rendre des pays

⁵⁴ Jusqu'à maintenant, ce type d'évaluation n'a été appliqué que dans le cas d'un petit nombre de pays en développement, mais elle peut être transposée à une plus grande échelle pour couvrir nombre d'économies africaines. On trouvera une analyse plus détaillée de ce projet à l'adresse suivante : <https://mobilizingdevfinance.org/tool/unctad-sustainable-development-finance-assessment-sdfa>.

débiteurs prisonniers d'un cercle vicieux de la dette et leur couper l'accès aux ressources financières et aux marchés d'exportation.

63. Le Cadre commun pourrait être amélioré à divers titres :

a) Il faudrait clarifier les étapes et les échéances de son application commun pour qu'il soit possible de décaisser les fonds et d'apporter l'appui voulu en temps utile ;

b) Le service de la dette devrait être suspendu pendant les négociations, de façon à éviter l'accumulation d'arriérés et à alléger les contraintes de liquidité ;

c) Il faudrait clarifier les moyens de déterminer la comparabilité du traitement ;

d) Le traitement coordonné de la dette devrait être étendu à l'ensemble des pays extrêmement endettés qui ne remplissent pas les conditions voulues pour bénéficier du Cadre commun⁵⁵.

64. Étant donné qu'il est urgent de mettre en œuvre le plan de relance des objectifs de développement durable, la reformulation du Cadre commun pourrait inclure la suspension immédiate du remboursement de la dette, à condition que le pays concerné prenne l'engagement d'investir dans les priorités définies dans les objectifs.

65. En outre, il est nécessaire de procéder à une refonte du cadre d'analyse du degré d'endettement tolérable pour tenir compte des besoins en matière de développement de chaque pays pris individuellement, en introduisant un « dividende de la résilience » résultant d'investissements appropriés qui améliorent la résilience face aux chocs extérieurs.

VI. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

66. Les emprunts contractés par l'Afrique continuent d'être investis principalement dans l'extraction des matières premières et l'exportation des produits de base plutôt que dans le financement de la capacité de production, la consolidation des chaînes de valeur et la transformation structurelle. On a observé une évolution timide vers le financement au moyen d'emprunts intérieurs ces dernières années, ce qui a conduit au développement de marchés à cette fin. Toutefois, la dette intérieure est par nature, de court terme, et il n'est guère contracté de dette à moyen et long termes. Cela peut entraîner une diminution de la marge de manœuvre budgétaire, et potentiellement un phénomène d'éviction du financement à des fins d'investissement dans la capacité de production et la transformation structurelle, ce qui empêcherait les pays africains de libérer leur potentiel de développement, pourtant considérable. Cela risque aussi de remettre en question le dividende démographique potentiel de l'Afrique, dont la population jeune, qui représente une proportion importante du total, entre quotidiennement sur le marché du travail. Les pays africains ont tendance à utiliser le financement au moyen d'emprunts intérieurs de façon ponctuelle, principalement pour obtenir des liquidités à court terme. Il est essentiel de faire concorder les prêts avec des priorités de développement stratégiques, centrées sur la réalisation des objectifs de développement durable.

67. Nombre de pays africains continuent de dépendre d'emprunts contractés à l'extérieur du continent. Compte tenu du durcissement des conditions de financement

⁵⁵ Voir *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads* (Publication des Nations Unies, 2024).

à l'échelle mondiale à la suite de la pandémie de COVID-19, nombre d'entre eux ont vu croître leur dette extérieure. Toutefois, celle-ci ne représente en moyenne que 28 % du PIB, ce qui est très inférieur au niveau enregistré dans d'autres pays en développement. Comme on l'a démontré, tout en prenant acte de ce que le service de la dette exerce une pression importante sur les économies africaines, nombre de pays du continent disposent encore d'une marge de manœuvre pour emprunter.

68. L'emprunt peut constituer un outil de développement, et les pays africains auront besoin de ressources financières d'un montant plus élevé pour intensifier leurs investissements au titre des objectifs de développement durable. Il est d'autant plus déconcertant de constater que le coût du service de la dette a augmenté de façon astronomique – plus rapidement que les recettes des exportations n'ont crû. Cela contraint les pays africains à reléguer au second plan toutes les dépenses en faveur du développement : en 2020, plus de 40 % d'entre eux ont alloué davantage de ressources au service de la dette qu'à leurs dépenses de santé.

69. L'architecture internationale financière et de la dette est inéquitable, ce qui aggrave la vulnérabilité de l'Afrique, en raison de taux d'intérêt très élevés et de la priorité accordée au remboursement des créanciers aux dépens de l'investissement dans la résilience. Leur marge de manœuvre budgétaire étant déjà érodée et sachant que le montant des paiements à venir au titre du service de la dette est très élevé et que les conditions de financement appliquées à l'échelle mondiale deviennent de plus en plus rigoureuses, tout comme les pressions exercées sur les liquidités s'aggravent, si les ressources financières et l'appui qui fournis aux pays africains ne s'intensifient pas, ils risquent de prendre encore plus de retard sur la voie de l'accomplissement des objectifs de développement durable. Tous ces défis soulignent combien il est urgent de réformer l'architecture financière internationale pour qu'elle soit en phase avec l'impératif consistant à accélérer les investissements dans les objectifs de développement durable et dans l'Agenda 2063.

B. Recommandations

Mobilisation de ressources intérieures en guise d'outils de gestion du risque et mise en concordance des emprunts et de la planification du développement

70. **Les stratégies des pays africains relatives à la dette doivent être adossées à des plans d'investissement bien conçus qui soient en concordance avec l'Agenda 2063 et le Programme 2030 et qui visent à concrétiser la transformation économique requise.**

71. **Les stratégies de mobilisation de ressources intérieures sont au cœur même d'une planification de l'endettement et d'une gestion de la dette couronnées de succès, car elles rendent possible la prévisibilité des flux financiers alloués aux priorités nationales en matière de développement. Si les gouvernements et les partenaires internationaux s'attachent à mettre en œuvre des stratégies de mobilisation des ressources judicieuses, ils auront la maîtrise sur le long terme des investissements consentis dans le développement durable et le renforcement de la résilience.**

72. **L'utilisation de cadres de financement nationaux intégrés peut faciliter la coordination des différentes sources de financement et instaurer de la cohérence entre la capacité de financement nationale, les partenaires de développement et le secteur privé.**

73. **Il est nécessaire d'intensifier l'action menée au titre de la mobilisation des ressources intérieures en élargissant l'assiette fiscale, en réduisant le nombre des possibilités d'exemption et des niches fiscales, en renforçant l'administration**

fiscale, en revoyant les modalités de détermination des prix de transfert et en réduisant l'évasion et l'optimisation fiscales au bénéfice de la résilience économique de l'Afrique, pour éviter qu'elle ne sombre dans un cycle d'endettement négatif. Le cadre défini pour une coopération inclusive en matière fiscale dans la résolution 78/230 de l'Assemblée générale doit être appliqué pour répondre aux besoins des pays en matière de renforcement des capacités, afin de régler efficacement les problèmes susmentionnés.

74. Il est essentiel que les pays africains trouvent un équilibre entre la mobilisation d'emprunts intérieurs à court terme pour disposer de liquidités et l'émission de titres de créances en monnaie locale de longue échéance pour réaliser des investissements dans les secteurs productifs, et élaborent des stratégies cohérentes pour mettre en concordance leur dette intérieure avec leurs priorités nationales en matière de développement.

75. Le développement des fonds de pension et des caisses d'assurance africains peut éventuellement avoir un effet régulateur face aux pressions et aux chocs extérieurs et représente une source de financement intérieure plus stable et de plus long terme. Par conséquent, les pays africains devraient renforcer leurs cadres de réglementation et de surveillance pour que les investisseurs institutionnels diversifient leurs portefeuilles et se tournent davantage vers les capitaux intérieurs et régionaux.

Garantir la transparence de la dette

76. La transparence de la dette peut jouer un rôle important en assurant la soutenabilité de la dette et l'efficacité de l'utilisation faite des ressources. Cette transparence est la responsabilité partagée des emprunteurs et des créanciers. Les pays africains devraient renforcer leurs cadres institutionnels, législatifs et opérationnels, notamment au moyen de procédures budgétaires transparentes, pour rendre possible la présentation exhaustive et dans les délais impartis de la notification de la dette. Les pays africains doivent aussi adopter des pratiques d'emprunt responsables, s'agissant en particulier des prêts auxquels sont adossées des ressources, et améliorer la gestion de leur dette.

Rendre plus prévisible l'accès à des financements à des conditions favorables

77. Les partenaires de développement sont instamment priés d'honorer leurs annonces de contributions au titre de l'aide publique au développement (APD) et garantir que l'aide octroyée l'est efficacement en assignant 10 % de l'APD au renforcement des institutions et des capacités, notamment en ce qui concerne la numérisation, afin de contribuer à édifier des systèmes de mobilisation des ressources intérieures solides en Afrique.

78. La réforme de l'architecture financière internationale devrait inclure l'adoption de mesures incluant le positionnement des banques multilatérales de développement en faveur de l'octroi de prêts à long terme (à échéance de 30 à 50 ans) assortis de périodes de différé d'amortissement plus longues, et le capital de ces banques multilatérales de développement devrait être accru en appliquant les cadres d'adéquation des fonds propres du Groupe des 20 (G20), en réorientant les droits de tirage spéciaux, en utilisant des capitaux hybrides et en levant de nouveaux capitaux, ainsi qu'en facilitant les transferts de risque aux entités tant publiques que privées. Les bilans des banques multilatérales de développement devraient être optimisés en faisant appel au capital exigible. Elles devraient octroyer davantage de prêts en monnaie locale afin de réduire l'impact des augmentations du montant du service de la dette imputables aux fluctuations des devises. Les gouvernements devraient développer davantage les marchés de

capitaux intérieurs, avec l'appui des partenaires de développement, pour proposer un éventail plus large d'outils de financement libellés en monnaie locale.

Réformer le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative de suspension du service de la dette et apporter un appui aux pays surendettés

79. Nombre de pays africains sont surendettés. Pour remédier aux effets du pouvoir écrasant de cette dette, il faudra adopter une approche globale mais différenciée, adaptée à la situation de chaque pays. Les pays africains surendettés et dont l'accès aux marchés des capitaux internationaux est limité en raison du coût élevé des emprunts et d'une note de crédit souveraine inférieure au seuil correspondant à la valeur de premier ordre doivent bénéficier d'un allègement de leur dette, notamment grâce à sa restructuration, à un soutien en liquidités, à une réduction des coûts de l'emprunt et à une amélioration des termes de crédit, mais aussi à l'annulation de dette et à des moratoires, afin de leur donner la marge de manœuvre nécessaire pour investir dans les objectifs de développement durable. Il est urgent de déclarer la suspension du service de la dette au titre de l'accomplissement des objectifs de développement durable, et c'est d'autant plus essentiel que des ressources d'un montant considérable qui pourraient être utilisées à d'autres fins sont affectées au service de la dette.

80. Il est nécessaire d'améliorer le Cadre commun pour le rendre plus efficace et mieux adapté aux besoins. Outre que les pays à revenu intermédiaire surendettés doivent pouvoir en bénéficier, il faut prendre d'autres dispositions à cet effet, par exemple définir plus clairement le processus et les échéances y associés pour rendre possible le décaissement des ressources financières en temps voulu ; instaurer la suspension du service de la dette durant la procédure de négociation, pour éviter l'accumulation d'arriérés et supprimer les contraintes de liquidité ; faire preuve d'une transparence accrue pour ce qui est de la comparabilité du traitement. Toutes ces mesures amélioreront grandement l'efficacité du Cadre.

Créer une marge de manœuvre budgétaire grâce à des innovations en matière de financement

81. La mise en place d'outils d'innovation en matière de financement devrait aller de pair avec le renforcement des capacités de mobilisation des ressources intérieures, et ces outils devraient s'inscrire dans des cadres de financement nationaux intégrés cohérents.

82. L'utilisation systématique de clauses relatives à la capacité de remboursement des États pour suspendre automatiquement le service de la dette pour les pays frappés par des chocs extérieurs peut contribuer à réduire la perception du risque associé aux pays vulnérables, à leur ménager une marge de manœuvre budgétaire et à les aider à mobiliser les liquidités nécessaires pour répondre à ces chocs.

83. La conversion de créances peut être utilisée par les pays aux prises avec des contraintes budgétaires liées au service de la dette – en raison de son coût élevé ou de conditions extérieures défavorables. Il devient alors possible de lisser les échéances des remboursements, de réduire l'exposition aux fluctuations des changes et de dégager libérer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour investir dans les objectifs de développement durable – par exemple, sous la forme d'échange de créances contre des programmes de développement, ou axés sur la nature ou le climat. Ce type de conversion devrait s'inscrire dans une stratégie

d'ensemble relative aux ressources intérieures, afin de garantir l'obtention de financements de long terme.

Faire appel à la coopération régionale pour améliorer l'accès à des sources de financement abordables et développer les investissements régionaux

84. Il serait nécessaire de prendre des mesures complémentaires au niveau régional pour renforcer encore l'architecture du financement du développement, notamment en éliminant les obstacles aux flux de capitaux transfrontières et en mutualisant les ressources destinées aux projets infrastructurels transfrontières afin d'exploiter encore plus efficacement les avantages que présente la Zone de libre-échange continentale africaine. L'action menée actuellement par la Commission de l'Union africaine aux fins de la création d'institutions financières panafricaines essentielles, comme la Banque africaine d'investissement et le Fonds monétaire africain, constitue à cet égard un pas en avant appréciable.
