

LA DETTE PUBLIQUE AFRICAINE DEUX DÉCENNIES APRÈS LES INITIATIVES POUR SON ALLÈGEMENT : VERS PLUS DE TRANSPARENCE

CÉDRIC M. S. DEGUENONVO ET RAMIARISON HERY MAHOLISOA



Résumé

Il importe toutefois de souligner qu'on a pu observer une embellie économique eu égard aux taux de croissance élevés lors de cette décennie. Ceci s'explique notamment grâce aux conditions favorables sur le marché international des matières premières. Néanmoins, l'évolution récente de la dette extérieure en Afrique appelle à la prudence. C'est donc dans cette optique que nous nous proposons d'analyser la situation de la dette publique extérieure africaine. Nous analyserons les flux et stocks de la dette en Afrique depuis l'an 2000 pour identifier les impacts sur l'économie (I). Puis, nous discuterons des changements dans la composition des instruments et les déterminants de la dette extérieure africaine (II). Enfin, nous démontrerons en examinant les liens entre ces nouveaux instruments et les facteurs du surendettement que l'absence d'une allocation et d'une gestion rationnelle de la dette exposera les économies africaines à une nouvelle crise économique. Nous conclurons en soutenant que la question de la transparence dans la gestion de la dette doit être traitée avec plus d'importance. Les

mêmes causes produisent les mêmes effets. C'est ce qu'on pourrait se dire quand on observe l'évolution de la dette africaine au cours de la dernière décennie, ayant en tête les expériences passées en matière d'endettement. En effet, pris dans le tourbillon postcolonial du rattrapage économique combiné à une mauvaise gouvernance à l'ère de la mondialisation et de la financiarisation économique, beaucoup de pays Africains se sont embourbés dans le piège du surendettement. Ainsi, les dettes publiques extérieures africaines dans les années 90 étaient telles qu'elles ont forcé ses bailleurs multilatéraux à l'instar de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI) à en effacer une grande partie. Les partenaires bilatéraux membres du club de Paris se sont eux aussi joints à cette initiative d'allègement de la dette africaine. S'en est suivie une période noire, que les experts qualifient de « décennie perdue », durant laquelle les pays africains ont subi des réformes drastiques et sévères politiques d'austérité sous l'égide des institutions de Bretton Woods (BM et FMI). Celles-ci ont eu des conséquences désastreuses sur les plus démunis notamment suite aux injonctions de réduction de la dépense publique. Les capacités des administrations publiques ont été amoindries

et les services sociaux sont devenus chancelants .

Table des matières

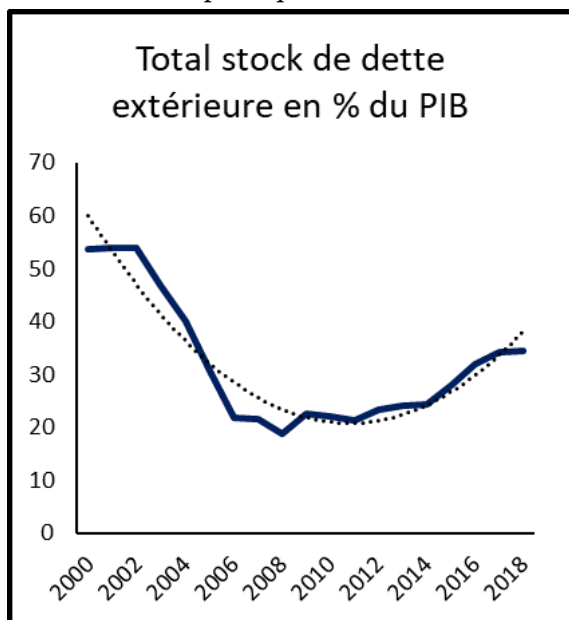
Il importe toutefois de souligner qu'on a pu observer une embellie économique eu égard aux taux de croissance élevés lors de cette décennie. Ceci s'explique notamment grâce aux conditions favorables sur le marché international des matières premières. Néanmoins, l'évolution récente de la dette extérieure en Afrique appelle à la prudence. C'est donc dans cette optique que nous nous proposons d'analyser la situation de la dette publique extérieure africaine. Nous analyserons les flux et stocks de la dette en Afrique depuis l'an 2000 pour identifier les impacts sur l'économie (I). Puis, nous discuterons des changements dans la composition des instruments et les déterminants de la dette extérieure africaine (II). Enfin, nous démontrerons en examinant les liens entre ces nouveaux instruments et les facteurs du surendettement que l'absence d'une allocation et d'une gestion rationnelle de la dette exposera les économies africaines à une nouvelle crise économique. Nous concluerons en soutenant que la question de la transparence dans la gestion de la dette doit être traitée avec plus d'importance.

1	La dette en Afrique subsaharienne et la décennie perdue	3
2	Une dette Africaine en mutation mais vers quelle direction ?	3
3	La croissance économique et le risque de surendettement : La question de la Transparence	5
	Bibliographie	9

1 La dette en Afrique subsaharienne et la décennie perdue

La dette publique a connu une forte croissance au cours des dix dernières années dans toutes les régions, mais plus particulièrement en Afrique subsaharienne après l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) et d'une série de programmes pour l'allègement de la dette bilatérale. La hausse des niveaux de la dette publique en Afrique subsaharienne est attribuable aux déficits budgétaires croissants, qui ont entraîné une accumulation des dettes intérieure et extérieure. Si le niveau de la dette domestique est relativement stable ce n'est pas le cas pour l'externe. En effet, en Afrique subsaharienne, le ratio de la dette extérieure par rapport au PIB a grimpé de 19% en 2008 à environ 34% en 2018 (soit une hausse d'environ 70%).

GRAPHIQUE 1 – Evolution du stock de la dette publique extérieure

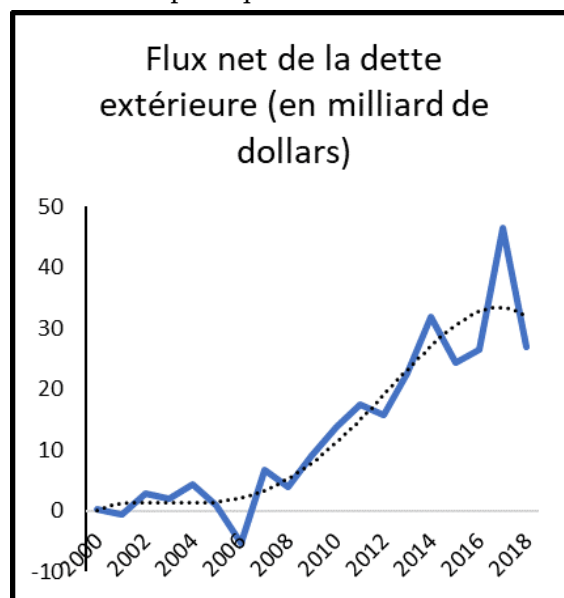


Source : WDI Banque Mondiale

L'analyse de la tendance du stock de la dette extérieure (Figure 1) montre que l'augmentation est très forte depuis 2014 avec un passage de 22% à 34% du PIB. Bien que cela semble être inférieur à la norme acceptée dans plusieurs unions économiques, les

conditions (taux d'intérêt ; période de grâce et maturité) des emprunts publics en Afrique subsaharienne sont très peu reluisantes d'autant plus que le recouvrement des recettes publiques demeure faible. On note particulièrement une forte proportion d'emprunts en devises étrangères exposant ces pays au risque de fluctuation des taux de change. Ainsi, les pays auront plus de difficultés à faire face à des niveaux de dette élevés et encourent des risques de surendettement. À cet égard, même si la croissance du PIB a été relativement dynamique durant la période, nous constatons que le flux de la dette extérieure s'est accru très fortement atteignant 27 milliards en 2018 (Figure 2).

GRAPHIQUE 2 – Evolution du flux de la dette publique extérieure



Source : WDI Banque Mondiale

2 Une dette Africaine en mutation mais vers quelle direction ?

Les précédentes observations de l'évolution des flux et stocks de la dette publique en Afrique subsaharienne depuis le début des années 2000 montrent que celle-ci affiche un taux d'accroissement inquiétant depuis 2014. En effet, mis-à-part un niveau médian par rapport au PIB de 53% de la dette publique en Afrique subsaharienne, la part de la dette

extérieure dans celui-ci a atteint un niveau considérable passant de 18% en moyenne en 2012 à 34% en 2018 (Banque mondiale, 2020). Cette situation a conduit de nombreux observateurs à questionner la viabilité de la dette dans ces pays. Ainsi, en 2019, parmi les pays subsahariens pris en compte dans le cadre de la viabilité de la dette (AVD), 18 (Mozambique, Congo, Zimbabwe parmi tant d'autres) étaient considérés comme présentant un risque élevé de surendettement ou étant déjà surendettés. Cette situation est d'autant plus alarmante que la dette extérieure de ces pays a vu d'importants changements dans sa composition, se tournant de plus en plus vers des financements non traditionnels tels que les marchés obligataires ou les bailleurs privés et non-membres du Club de Paris.

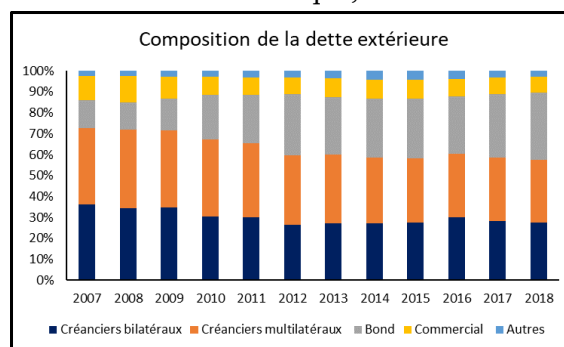
Bien que les traditionnelles aides publiques au développement (APD) représentent encore une large part des dettes extérieures à long terme des pays Africains (environ 60% d'après les chiffres de la banque mondiale), celle-ci est demeurée plus ou moins stable depuis ces dernières années. Les principales sources d'APD en Afrique subsaharienne sont les donateurs multilatéraux qui ont contribué à 30% en 2018. Parmi les partenaires bilatéraux, les pays membres du club de Paris comptent moins de 10% des dettes publiques de long terme, ce qui est largement inférieur au financement venant des bailleurs des pays émergents tel que la Chine qui représente 60% du total des dettes contractées auprès des partenaires bilatéraux.

Cependant, la croissance de la dette extérieure africaine en 2018 est due principalement à l'accélération des financements venant de sources privées et non traditionnelles. Parmi ces nouvelles sources de financement, le marché obligataire tient une place de plus en plus importante. En effet, comme le montre la figure 3 (ci-dessous), la part des obligations dans la composition de la dette publique extérieure a considérablement augmenté depuis 2009, passant de 15 à 32%.

Les prêts provenant d'autres entités privées et banques commerciales représentent à peu près 10% du stock de la dette extérieure.

Ce changement soudain dans la structure de la dette de nombreux pays africains trouve son explication dans plusieurs tendances économiques aussi bien au niveau national, qu'international. Ainsi, la montée en puissance des partenaires non membres du Club de Paris, notamment de la Chine, résulte du fait que mis à part leur surplus financier, ces pays émergents répondent efficacement aux besoins croissants en financement pour les projets d'infrastructure sur le continent. De plus, des pays comme l'Arabie Saoudite, le Brésil, l'Inde, la Russie et la Turquie sont aussi de plus en plus impliqués dans les dettes extérieures des pays africains. Un autre facteur dans la transformation de la structure de la dette extérieure africaine est l'ouverture des marchés internationaux de capitaux privés pour un plus grand nombre de pays en développement et notamment en Afrique. En effet, les émissions d'obligations sont devenues de plus en plus fréquentes en Afrique, passant d'environ 3 milliards USD en 2016 à 8 milliards USD en 2018. Ceci démontre la confiance accordée par les investisseurs internationaux aux économies africaines¹.

GRAPHIQUE 3 – Composition de la dette extérieure en Afrique, 2008-2017



Source : WDI Banque Mondiale

1. La hausse de la demande de capitaux sur le marché est poussée par la baisse des taux d'intérêts internationaux depuis 2009, et les rendements plus élevés comparés aux marchés en maturité dans les pays avancés.

TABLEAU 1 – Les différentes sources des coûts dans le service de la dette

Indicateurs	Unité	2017
Part moyen des subventions sur les nouvelles dettes extérieures auprès du privé	%	27
Part moyen des subventions sur les nouvelles dettes extérieures, gouvernement	%	58
Taux d'intérêt moyen sur les nouvelles dettes extérieures, gouvernement	%	2
Taux d'intérêt moyen sur les nouvelles dettes extérieures, privé	%	5
Dette concessionnelle (% de la dette extérieure totale)	%	32
Composition en devises des dettes publiques et publiquement garanties, toutes les autres devises	%	25
Composition en devises des dettes publiques et publiquement garanties, DTS	%	3
Composition en devises des dettes publiques et publiquement garantie, Euro	%	6
Composition en devises des dettes publiques et publiquement garantie, U.S. dollars	%	62

Source : WDI, Banque Mondiale.

Toutefois, ces changements risquent de renforcer le surendettement des pays concernés particulièrement par la hausse des coûts de service de la dette. Ces coûts sont influencés par plusieurs facteurs qui sont représentés dans le tableau ci-dessus. L'un de ces facteurs est la hausse de la part des prêts non concessionnels dans la structure de la dette extérieure. En effet, les partenaires non traditionnels ainsi que les créanciers du secteur privé sont plus réticents à accorder des prêts à des taux préférentiels. Les coûts de service de la dette extérieure risquent aussi de grimper suite à l'affaiblissement des monnaies locales face aux devises étrangères².

Ainsi, outre la tendance à la hausse de la part de la dette extérieure publique en Afrique subsaharienne depuis ces dernières années, il est aussi crucial de surveiller l'évolution et les changements dans les instruments de la dette. La hausse des coûts de service de la dette menacera non seulement la viabilité de la dette, mais elle fragilisera aussi la croissance économique et le développement à long terme de ces pays.

2. Plus particulièrement le dollar américain sous lequel sont libellés 62% de la dette extérieure des pays africains

3 La croissance économique et le risque de surendettement : La question de la Transparence

Étant donné que la crise de la dette dans un pays ou une région est liée à une aggravation de l'état de surendettement, il est légitime de s'interroger sur les facteurs qui peuvent contribuer à cette dernière. En règle générale, une situation de surendettement est constatée lorsqu'un pays emprunte plus qu'il ne produit ou qu'il peut rembourser. Dans le cas des pays africains, le FMI a désigné un seuil de soutenabilité de la dette de 55% par rapport à la valeur du PIB. Autrement dit, si le montant total de la dette est supérieur à 55% de la valeur du PIB dans un pays à faible revenu, ce pays sera considéré comme étant en situation de surendettement.

Depuis la situation de surendettement des pays sous-développés qui a incité l'initiative PPTe de 2006, beaucoup de recherches se sont davantage intéressées à la relation dette et croissance. De nombreuses études empiriques ont examiné l'effet de la dette extérieure sur la croissance économique. Si certains auteurs finissent par trouver un impact

négalif sur la croissance économique, d'autres parviennent à une relation positive significative entre la croissance économique et la dette extérieure. Mieux, quelques études ont trouvé une relation de causalité inverse de croissance sur la dette extérieure. Par conséquent, il y a un consensus fort sur l'existence d'une relation entre dette et croissance. Cela étant, le sens et l'ampleur de cette relation varient selon le degré d'endettement. Autrement dit, il existe une relation en U inversé entre la croissance et la dette (Patillo et al 2002). En effet, il existe un seuil de taux d'endettement au-delà duquel la croissance entrave la croissance. Ce seuil varie d'une économie à une autre. Une situation de surendettement, implique un lourd fardeau du service de la dette, donc une réduction de l'espace budgétaire, et par conséquent moins d'investissement public. L'investissement public étant un des principaux déterminants de croissance africaine, lorsqu'il est faible cela a un effet négatif direct sur la croissance et un impact indirect à travers l'effet multiplicateur sur l'investissement privé. En effet, comme le soulignent Eden et Kraay en 2014, il existe dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne un effet multiplicateur de l'investissement public sur l'investissement privé. Par ailleurs, la réduction de l'espace budgétaire résultant du surendettement fragilise davantage la résilience des économies d'Afrique subsaharienne car la marge de manœuvre en cas de chocs exogènes est limitée et encore plus dans les zones monétaires à politique monétaire passive telle que l'UEMOA et la CEMAC. Une petite analyse de la corrélation entre le PIB réel et le stock de dette extérieure montre qu'il existe une relation de corrélation significative et forte (environ 90%) entre les deux agrégats. Ainsi, il apparaît évident qu'une variation de la dette influencerait la croissance soit positivement, soit négativement. D'un autre côté, à fin Avril 2020, en Afrique subsaharienne il y a huit pays (Sao-tomé, Congo, Soudan, Somalie . . .) en situation de surendettement et onze à risque de surendettement élevé. Cette situation de surendettement ne serait pas sans impact négatif sur l'activité économique de la région, ce qui pourrait même par la suite frei-

ner l'élan des mesures de protection sociale et de redistribution pro-pauvre.

Nombreuses sont les raisons pouvant pousser les pays africains à vouloir emprunter à des crédateurs étrangers, mais de manière générale la dette extérieure est l'un des moyens pour financer les programmes de développement. Toutes choses étant égales par ailleurs, il est parfaitement possible d'éviter une crise de la dette et de surendettement si les programmes de développement sont réellement mis en œuvre et qu'ils se traduisent par une bonne performance économique. De plus, la croissance démographique et l'expansion des économies subsaharienne posent l'urgence d'une mobilisation des ressources extérieures pour pallier à l'insuffisance des ressources domestiques. L'on parle ici des besoins considérables en matière d'infrastructures nécessitant des investissements de 16 à 18% du PIB dont au moins 11 devraient être consacrés à la construction de nouvelles infrastructures (Ananou, 2015).

Cependant, l'une des particularités de la dette extérieure africaine est qu'elle semble être liée à la fuite de capitaux. En effet, Ndikumana et Boyce (2012) ont observé que dans sa totalité, l'Afrique subsaharienne est un créancier net par rapport au reste du monde. Autrement dit, le montant des actifs et capitaux des résidents africains détenus à l'étranger est supérieur au montant total de la dette dans la région. Évidemment, la corrélation peut aller dans les deux sens, c'est-à-dire que la fuite de capitaux pourrait avoir obligé les pays africains à s'endetter auprès de créanciers étrangers. Toutefois, les observations empiriques de Ndikumana et Boyce (2012) révèlent que pour chaque dollar de dettes extérieures entre 1970-2004, 62% sont détournés vers l'étranger dans des comptes bancaires privés ou placés dans des actifs à titre personnel. Ils parlent ici de fuite de capitaux alimentée par la dette. Ces résultats supposent donc que la crise de la dette en Afrique est intimement liée au niveau de corruption et à la transparence dans la gestion de cette dette.

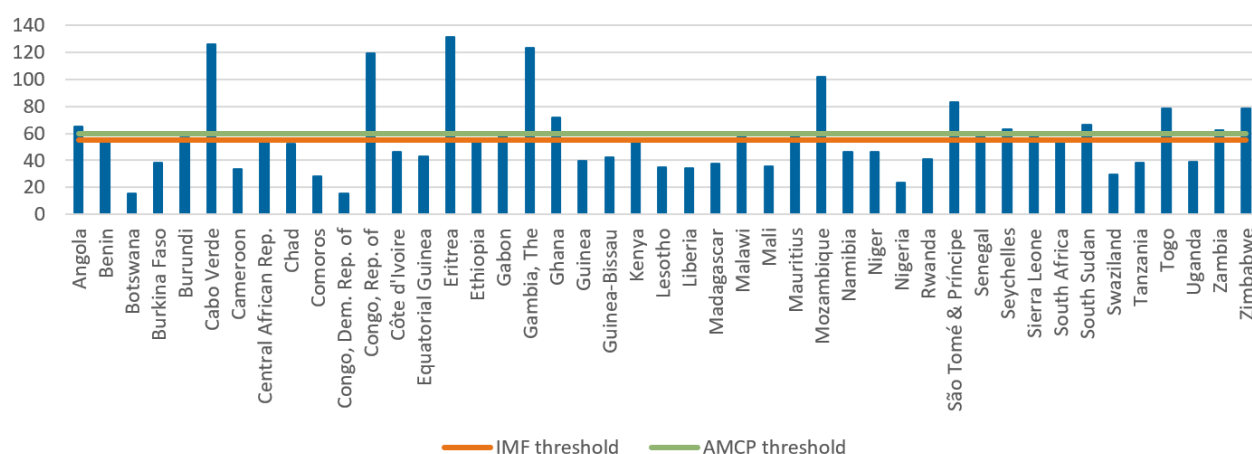
Le tableau et le graphique ci-dessus nous montrent que parmi les 15 pays

TABLEAU 2 – Tableau de perception du niveau de la corruption en 2018, classement de 15 pays Africains sur 180 pays

Cameroun	152
Madagascar	152
Erythrée	157
Mozambique	158
Zimbabwe	160
République Démocratique du Congo	161
Angola	165
Tchad	165
Congo	165
Burundi	170
Guinée-Equatoriale	172
Guinée-Bissau	172
Soudan	172
Sud Soudan	178
Somalie	180

Source : Transparency International

GRAPHIQUE 4 – Part de la dette publique sur le PIB en Afrique Sub-Saharienne en 2017, en pourcentage



Source : Brookings

les plus corrompus en 2018 en Afrique subsaharienne, la plupart font également partie des pays en état de surendettement d'après le seuil déterminé par le FMI. Il est ainsi crucial dans le débat sur le niveau de la dette extérieure africaine de soulever la question de la transparence dans sa gestion.

Le risque d'une nouvelle crise de la dette africaine est d'autant plus élevé que la part des emprunts auprès des donneurs non traditionnels et institutions privées s'accroît rapidement. En effet, comparés aux donateurs multilatéraux ces nouveaux types de créanciers sont moins exigeants quant aux conditions et au suivi de l'utilisation des fonds qu'ils prêtent. Cette situation pourrait donc encourager et même faciliter les mauvaises pratiques en matière de gestion des fonds et pousser les pays africains vers une faillite économique certaine. En effet Coulibaly et al. (2019) notent qu'entre 2013 et 2016 date à laquelle la dette publique en Afrique a le plus augmenté, l'investissement public a significativement baissé tandis que les dépenses se sont accrues.

Ainsi, des mesures et réformes institutionnelles sont donc nécessaires pour éviter une nouvelle crise structurelle de la dette en Afrique. Sur le court et moyen terme, les gouvernements africains devraient travailler main dans la main avec la communauté internationale afin de contrer les fuites illicites de capitaux. De plus, les investissements publics doivent être gérés de manière rationnelle avec des exigences de performance claires et un calendrier bien défini. Sur le moyen terme aussi, les systèmes de gestion des financements externes doivent s'adapter aux nouveaux acteurs et instruments de la dette. En effet, il est impératif de mettre en place une structure unique capable de gérer et négocier les différents types de financement externe pour non seulement améliorer la transparence, mais aussi éviter la confusion. Sur le long terme, les États africains devraient s'atteler à réduire leur dépendance aux financements extérieurs en améliorant le taux de prélèvement des taxes et impôts.

Pour répondre aux besoins croissants en infrastructure, il est crucial d'augmenter la capitalisation des banques multilatérales de développement qui ne contribuent qu'à 3% des investissements en infrastructure en Afrique. Finalement, il sera aussi impératif pour les pays de l'Afrique subsaharienne de non seulement mettre en place une structure pour le renforcement de capacité en matière de gestion des fonds et investissements publics ; mais aussi de développer et moderniser leur secteur financier pour renforcer la mobilisation des ressources au niveau local.

Enfin, les prêts accordés aveuglément à des gouvernements non-transparents et dans une certaine mesure corrompus doivent être considérés comme des « dettes odieuses » dans la mesure où les coûts de leur service seront supportés par la population qui n'en a pas bénéficié. La question de la gestion transparente de la dette extérieure en Afrique est donc un sujet qui mérite d'être pris au sérieux et la responsabilité doit être partagée entre les décideurs africains que les bailleurs internationaux.

L'Afrique des Idées

Fondé en 2011, L'Afrique des Idées est un think tank qui promeut la réflexion et le débat d'idées sur les défis économiques, sociales et politiques que doit relever l'Afrique. L'Afrique des Idées promeut le concept fort et innovant d'Afro-Responsabilité qui passe notamment par une réappropriation par les jeunes africains du discours sur l'Afrique et, in fine, un engagement au service d'une croissance économique plus inclusive et durable.

Contact :

Mail : publications@lafriquedesidees.org

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur : www.lafriquedesidees.org

Copyright 2020 : Tous droits réservés.

Bibliographie

- www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/04/10/is-a-debt-crisis-looming-in-africa/.
- www.transparency.org/cpi2018.
- Banque Mondiale (2018). An analysis of issues shaping africa's economic future (october), africa's pulse, no. 18, dc : La banque mondiale.
- Banque Mondiale (2019). Une analyse des perspectives qui façonnent l'avenir de l'africaine (avril). washington, africa's pulse, no. 19, dc : La banque mondiale.
- Banque Mondiale et FMI (2018, June). Strengthening public debt transparency the role of the imf and the world bank, g20 note.
- Boyce, James K., and Léonce Ndikumana (2012). Capital flight from sub-saharan african countries : Updated estimates, 1970-2010. *Polit. Econ. Res. Inst. Inst. Res. Rep.*
- Catherine Pattillo, Helene Poirson, and Luca Ricci (2002). External debt and growth imf working paper.
- Coulibaly, Brahim S., Dhruv Gandhi, and Lemma W. Senbet (2019). "is sub-saharan africa facing another systemic sovereign debt crisis?". *Brookings*.
- Dreh Y. A. BEAH (2015). "historiographie de l'endettement des pays en développement : Spécificité des pays de l'uemoa". *LEO Working Papers / DR LEO 2300, Orleans Economics Laboratory / Laboratoire d'Economie d'Orleans (LEO), University of Orleans*.
- Dreher, Axel, et al. (2018). "apples and dragon fruits : the determinants of aid and other forms of state financing from china to africa". *International Studies Quarterly* 62.1, pp.182-194.
- Ellmers Bodo (2016). La nature évolutive de la dette des pays en développement et solutions pour le changement. *Eurodad*.

Gharyeni, Abdellatif (2015). Dette extérieure, croissance Économique et crises dans les pays en développement : Un bref aperçu théorique, historique et statistique. *University Library of Munich, Germany N^o. 69244.*

Gottiniaux Pierre et al. (2015). Les chiffres de la dette. *CADTM, Belgique.*

Maya Eden et Aart Kraay (2014). "crowding in and the returns to government investment in low-income countries". *World Bank Working paper N^o. 6781.*

Mensah, David, et al (2017). "external debt among hipcs in africa : accounting and panel var analysis of some determinants". *Journal of Economic Studies 44.3*, pp.431–455.