



Quelle politique de réendettement pour les pays africains après une décennie de remise de dette?

par Hélène Djoufelkit-Cottenet, Département de la Recherche, Agence Française de Développement

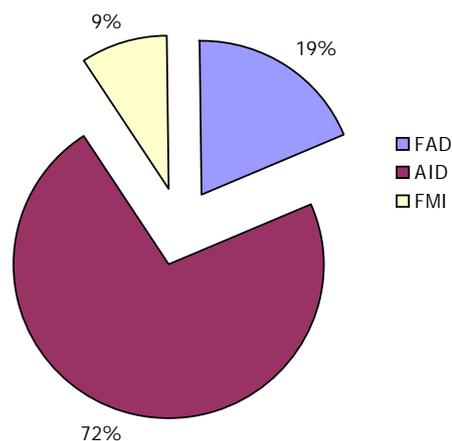
- ◆ Le montant des remises de dette accordées aux pays d'Afrique dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale devrait s'élever à 43 milliards de dollars pour 33 pays.
- ◆ Les 15 pays africains actuellement qualifiés pour cette initiative jouiront d'une solvabilité restaurée. Confrontés par ailleurs à des besoins de financement importants, les pays africains souhaitent se ré-endetter.
- ◆ Les partenaires au développement peuvent appuyer ce processus de réendettement à condition d'utiliser des instruments de prêts très concessionnels, éventuellement contracycliques, et en renforçant leur coordination au sein du Cadre de soutenabilité de la dette.

La dette en Afrique sub-saharienne: une solvabilité encore fragile mais restaurée

Consolider les acquis de l'initiative « Pays pauvres très endettés » : l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)¹

L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), lancée lors du sommet du G8 à Gleneagles en juin 2005, entend aller plus loin que l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE) dont on célèbre en 2006 les dix ans d'existence. Elle entend fournir des ressources additionnelles à 42 pays pauvres, dont 33 pays africains. Elle prévoit l'annulation de 100 pour cent du stock de la dette multilatérale contractée par les pays éligibles, avant le 1^{er} janvier 2005, auprès du FMI et du Fonds Africain de Développement (FAD, le guichet concessionnel de la Banque Africaine de Développement) et, avant le 1^{er} janvier 2004, auprès de l'Association Internationale pour le Développement (AID, guichet concessionnel de la Banque Mondiale). L'IADM est importante car la dette multilatérale représente plus de 70 pour cent du stock restant de dette des pays africains ayant atteint le point d'achèvement de l'IPPTE.

Répartition de l'effort IADM par bailleur



Sources: FMI, AID, FAD.

Les pays éligibles sont les pays pauvres qui ont atteint, ou vont atteindre le point d'achèvement de l'IPPTE². Pour ensuite être qualifié, un pays doit continuer à respecter les trois conditions à l'obtention du point d'achèvement : *i)* avoir de bonnes performances macro-économiques, *ii)* mettre en œuvre une stratégie de réduction de la pauvreté et *iii)* adopter un cadre de gestion des dépenses publiques conforme aux critères de bonne gouvernance. Tous les pays africains post-IPPTE ont été immédiatement qualifiés, sauf la Mauritanie qui ne l'est que depuis juin 2006 (auparavant, elle ne respectait pas la première condition).

L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale: un effort sans précédent

La date d'entrée en application de l'IADM est le 1^{er} janvier 2006 pour le FMI et le FAD, et le 1^{er} juillet 2006 pour l'AID. L'initiative répond au critère d'additionnalité : chaque dollar annulé devra être refinancé par la communauté internationale. L'annulation ne se substitue donc pas aux financements futurs. Le coût total de l'initiative sera d'environ 50 milliards de dollars en termes nominaux, principalement supporté par l'AID qui consentira 37 milliards de dollars d'annulation de dette (5 milliards de dollars pour le FMI et 9 milliards de dollars pour le FAD). Le montant des remises pour les pays d'Afrique devrait s'élever à 43 milliards de dollars dont 31.5 milliards pour les 15 pays africains post-IPPTE qualifiés³.

Cette annulation est substantielle puisqu'elle représente pour tous les pays au moins 20 pour cent de leur PIB et jusqu'à 97 pour cent pour un pays comme le Malawi. Le Cameroun est une exception : le montant des annulations ne représente que 8 pour cent de son PIB. En effet, l'IPPTE et les volets bilatéraux complémentaires, notamment celui de la France à travers le C2D (Contrat de désendettement et de développement), avaient permis d'annuler la plus grande partie de la dette camerounaise, qui était aux deux tiers bilatérale.

À l'issue des annulations, la Valeur actualisée nette (VAN) de la dette représente en moyenne 19 pour cent du PIB et 65 pour cent des exportations des pays post-IPPTE. Tous les pays africains (à l'exception du Niger et de Rwanda) ont en moyenne des niveaux d'endettement compatibles avec les seuils de soutenabilité définis dans le Cadre de soutenabilité de la dette (CSD, cf. infra)⁴. Tous les pays sont ainsi classés en risque faible ou modéré de crise de la dette par l'AID. Ils redeviennent donc éligibles totalement ou en partie aux prêts concessionnels de l'AID et du FAD.

Tableau 1. **Importance des annulations IADM et leur impact sur la dette des pays africains post-IPPTE**

	Annulations en % du PIB*	Service de la dette en % des exportations**	Catégorie de risque AID***
Malawi	97.3		Modéré
Madagascar	49.3	5.3	Faible
Mauritanie	45.0	3.7	Faible
Ouganda	39.0	11	Faible
Zambie	37.3	3.8	Faible
Mali	36.4	4.4	Faible
Ghana	35.7	9.5	Faible
Niger	30.8		Fort
Tanzanie	30.7	6.4	Faible
Mozambique	29.8	1.6	Faible
Sénégal	28.7	6	Faible
Éthiopie	25.2	4.4	Modéré
Rwanda	24.9		Fort
Bénin	24.8	2.4	Faible
Burkina Faso	20.2	5.1	Faible
Cameroun	8.1	1.5	Faible
Moyenne	41.7		

Notes : * PIB en 2005;
 ** Les pays dont le ratio du service de la dette n'est pas renseigné sont ceux pour lesquels il n'existe pas d'analyse récente de viabilité de la dette après IADM;
 *** Année fiscale 2007.
 Sources: FMI, AID.

Quelle politique de ré-endettement pour les pays africains dans un contexte de solvabilité restaurée?

Le ré-endettement des pays africains : un risque calculé pour les bailleurs de fonds

Ce contexte de solvabilité certes encore fragile mais restaurée confère au débat « prêts ou dons » une acuité particulière, notamment pour les bailleurs bilatéraux, qui interviennent aujourd'hui essentiellement sous forme de dons dans les Pays les moins avancés (PMA) et les Pays à faible revenu (PFR). Pour l'ensemble de ces pays, en effet, les besoins de financement pour atteindre les OMD sont estimés à 135 milliards de dollars à l'horizon 2015 (UN Millennium Project, 2005). Or tous ces besoins pourraient ne pas être entièrement satisfaits par des dons. En 2005, ceux-ci ne représentaient « que » les trois quarts de l'aide accordée par les bailleurs du Comité d'Aide au Développement (CAD), soit 81.4 milliards de dollars sur 106.5 milliards. Par ailleurs, les financements par prêts sont économiquement plus adaptés que des dons quand ils n'entament pas la solvabilité du pays et lorsque le taux d'intérêt servi sur le prêt est inférieur au taux de croissance de l'économie (*a fortiori* dans un contexte de ressources publiques – dons – limitées).

La décision d'accorder de nouveaux prêts aux PMA et aux PFR ne pourra être prise que si les bailleurs bilatéraux ont de bonnes raisons de penser que cet endettement ne mènera pas à de nouvelles crises de la dette. Deux nouveaux outils, en cours d'élaboration, sont destinés à prévenir une nouvelle spirale prêts/annulations : le Cadre de soutenabilité de la dette (CSD) et les prêts souverains innovants de type contracyclique.

Plafonner l'endettement

La capacité d'un État à rembourser ses dettes dépend à la fois de son niveau d'endettement et de ses performances macroéconomiques à long terme. En Afrique, ces dernières ne se sont pas spectaculairement améliorées : les régimes de croissance dépendent encore largement de facteurs exogènes, et n'assurent pas une croissance autoentretenu, fondée sur des mécanismes endogènes de création de richesse. Le seul moyen de limiter le surendettement semble donc être à court et moyen termes de limiter les niveaux d'endettement de ces pays.

Le CSD, élaboré conjointement par le FMI et la Banque mondiale, est ainsi destiné à fixer un plafond d'endettement au-delà duquel le risque de non remboursement devient très important (IMF/World Bank, 2004). Il part du constat que le surendettement passé a été induit par un excès d'optimisme quant à : *i)* la capacité institutionnelle des États à mener de bonnes politiques et à gérer l'endettement ; *ii)* l'évolution des performances économiques futures. Dans ce contexte, le CSD a pour but d'encadrer le processus de ré-endettement des pays post-IPTE en limitant son rythme en fonction de la situation économique et de la capacité institutionnelle des pays. A chaque niveau de performances économiques et institutionnelles, mesuré par l'indicateur CPIA ("Country policy and institutional assessments") de la Banque mondiale (World Bank, 2005), correspondent des ratios d'endettement précis.

L'ambition du CSD est que tous les bailleurs cessent de prêter lorsque les seuils de soutenabilité sont franchis. Les questions de coordination entre bailleurs et d'appropriation par les pays emprunteurs du cadre de soutenabilité sont donc au cœur du mécanisme du CSD. Elles sont d'ailleurs loin d'être résolues. La coordination avec les bailleurs « émergents » (c'est-à-dire n'appartenant pas au CAD) demeure en particulier problématique. Elle implique de rester très prudent dans l'évaluation de l'endettement des pays, même si l'analyse de soutenabilité de la dette effectuée annuellement à l'occasion des revues entreprises par le FMI dans le cadre de l'article IV est en principe une garantie de transparence des finances publiques.

Des instruments de financement innovants

Dans la mesure où les chocs conjoncturels sont une des causes principales des crises de la dette, des instruments financiers contracycliques contribueraient, en plus du CSD, à les prévenir. En période favorable, le remboursement du service (capital et intérêts) se ferait normalement ou de manière plus importante. En période de chocs, le capital

serait diminué, rééchelonné ou annulé. La proposition de ce type d'instruments est pragmatique, et s'appuie sur les enseignements de l'expérience passée. On peut toutefois se demander si elle ne risque pas de générer davantage d'« aléa moral » – c'est-à-dire d'inciter les pays emprunteurs à l'adoption de politiques économiques laxistes – et d'entraver ainsi le développement d'une culture du crédit et de bonne gestion de la dette. D'où l'importance de définir pour ces instruments des seuils de déclenchement correspondant à des chocs à la fois exogènes et réellement ingérables par les pays qui y sont confrontés.

Notes

1. La publication du *Repères* n° 36 fait suite à l'organisation, le 8 juin 2006 à Paris, du séminaire d'experts conjoint AFD – Centre de développement de l'OCDE intitulé « Perspectives Économiques 2005-2006 : une Afrique à deux vitesses ? ».
2. Le FMI rend en outre éligible, pour respecter le principe d'uniformité de traitement entre pays, tous ceux dont le PIB par tête est inférieur à 380 dollars, y compris ceux qui n'ont pas bénéficié de l'IPTE. Leur qualification dépend des mêmes critères de conditionnalité que pour les pays post-IPTE. Deux pays sont concernés : le Cambodge et le Tadjikistan.
3. Le Malawi a atteint le point d'achèvement le 31 août 2006 et pourrait être très bientôt qualifié à l'IADM, ce qui lui permettra de bénéficier d'une annulation de dette supplémentaire de 1.4 milliards de dollars.
4. Ces seuils varient en fonction de la capacité des pays à gérer leur dette, telle qu'estimée par leur score CPIA ("Country policy and institutional assessments", indicateur Banque mondiale) Pour les pays ayant une capacité jugée « moyenne » ($3,25 < \text{CPIA} < 3,75$) ces seuils sont respectivement de 150 pour cent, 40 pour cent et 20 pour cent pour les ratios de stock de dette externe publique sur exportations, stock de dette externe publique sur PIB et service de la dette externe publique sur exportations.

Sources :

Après Gleneagles : la place des prêts dans l'APD par Daniel Cohen, Pierre Jacquet et Helmut Reisen, Cahier de politique économique N° 31 du Centre de développement de l'OCDE, novembre 2006, Paris.

UN Millennium Project (2005), *Investing in Development*. <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportChapter17-lowres.pdf>

IMF/World Bank (2004) *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications*. <http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091004.htm>

World Bank (2005) Country policy and institutional assessments - 2005 assessment questionnaire <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2005Questionnaire.pdf>



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev

Centre de développement de l'OCDE
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.00
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : dev.contact@oecd.org