



## Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale  
8 août 2016  
Français  
Original : anglais

### Conseil du commerce et du développement

#### Soixante-troisième réunion directive

Genève, 27-29 septembre 2016

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

## Le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique

### Aperçu

#### Résumé

Les grandes aspirations de l'Afrique en matière de développement s'inscrivent dans le contexte plus large d'un programme de développement économique à l'échelle de la planète et du continent. Pour y répondre, des ressources financières considérables sont nécessaires alors même que les modalités de financement du développement sont en train de changer au niveau mondial, le modèle centré sur l'aide publique au développement et le financement des besoins restants par la dette extérieure laissant la place à un cadre dans lequel l'accent est davantage mis sur la mobilisation des ressources intérieures.

Le *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique*, sous-titré « *Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique* », aborde un certain nombre de problématiques fondamentales propres à la dette intérieure et extérieure de l'Afrique et donne des conseils sur le fragile équilibre à trouver entre les différentes modalités de financement du développement et la viabilité de la dette globale. Il analyse l'endettement international de l'Afrique ainsi que le poids grandissant de la dette intérieure dans le financement du développement de certains pays africains, et examine des sources de financement complémentaires ainsi que leurs incidences sur la dette. Les auteurs du rapport présentent des recommandations précises et pratiques qui portent sur la manière dont les gouvernements africains, les partenaires extérieurs et la communauté internationale peuvent contribuer à assurer la viabilité de la dette publique de l'Afrique.



## I. Introduction

1. Les grandes aspirations de l'Afrique en matière de développement s'inscrivent dans le contexte plus large d'un programme de développement économique à l'échelle de la planète et du continent. Pour y répondre, des ressources financières considérables sont nécessaires alors même que les modalités de financement du développement sont en train de changer au niveau mondial, le modèle centré sur l'aide publique au développement et le financement des besoins restants par la dette extérieure laissant la place à un cadre dans lequel l'accent est davantage mis sur la mobilisation des ressources intérieures. Le *Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique* aborde un certain nombre de problématiques fondamentales propres à la dette intérieure et extérieure de l'Afrique et donne des conseils sur le fragile équilibre à trouver entre les différentes modalités de financement du développement et la viabilité de la dette globale. Il analyse l'endettement international de l'Afrique ainsi que le poids grandissant de la dette intérieure dans le financement du développement de certains pays africains, et examine les sources de financement complémentaires ainsi que leurs incidences sur la dette.

2. Après l'allègement de la dette consenti au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale pendant les vingt dernières années, la dette extérieure de plusieurs pays africains a rapidement augmenté au cours des dernières années, ce qui commence à inquiéter les décideurs, les analystes et les institutions financières multilatérales. Les ratios d'endettement extérieur enregistrés en Afrique semblent gérables, mais leur hausse rapide dans plusieurs pays est préoccupante et appelle des mesures pour éviter une répétition de la crise de la dette de la fin des années 1980 et des années 1990. En 2011-2013, le stock annuel moyen de la dette extérieure en Afrique était de 443 milliards de dollars (soit 22 % du revenu national brut (RNB)). Le stock de la dette extérieure avait augmenté rapidement, de 10,2 % environ par an en 2011-2013, contre 7,8 % par an pendant la période 2006-2009. L'explosion de la dette de plusieurs pays africains peut s'expliquer par le meilleur accès aux marchés financiers internationaux dont ces pays bénéficient en raison de la croissance économique vigoureuse que l'Afrique a connue au cours des dix dernières années. À cet égard, les investisseurs recherchent de meilleurs rendements et des taux de retour sur investissement plus élevés car les investissements en Afrique sont considérés comme risqués (alors que les investissements dans les pays avancés affichent un faible rendement). La montée en puissance d'autres pays en développement, en particulier le groupe constitué du Brésil, de la Fédération de Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud, communément appelé « groupe BRICS », a également ouvert de nouvelles sources de financement extérieur dont les pays africains peuvent profiter en raison de l'absence fréquente de conditionnalité. Depuis le milieu des années 2000, certains pays africains ont lancé des émissions d'obligations souveraines qui ont été bien accueillies. Cependant, les risques associés à l'exportation de produits de base sont plus élevés depuis 2012 et les coûts d'emprunt pour les exportateurs de ces produits ont fortement augmenté.

3. Compte tenu de son ampleur et de son rythme de progression, la dette extérieure des pays africains a également des incidences sur la viabilité. Certains gouvernements se tournent actuellement vers des prêteurs privés, alors qu'auparavant ils empruntaient essentiellement à des prêteurs publics à des conditions de faveur. Certains pays africains ont bénéficié de prêts consortiaux, tandis que d'autres ont émis des euro-obligations. De plus, la dette extérieure du secteur privé en Afrique est également en train d'augmenter. Par exemple, des émissions importantes d'obligations de sociétés ont été lancées au Nigéria et en Afrique du Sud. Étant donné que ces obligations sont libellées en devises, les pays deviennent vulnérables aux fluctuations monétaires. En outre, la dette du secteur privé peut

se transformer en dette publique si des plans de sauvetage sont nécessaires pour empêcher que le système financier ne s'effondre lorsque des emprunteurs privés ne peuvent pas rembourser leurs dettes.

4. De plus, emprunter à des prêteurs privés (aux conditions du marché) n'est pas sans risques, car une renégociation est généralement plus difficile lorsqu'un pays n'est pas en mesure d'assurer le service de sa dette, et les conditions de renégociation sont très onéreuses. Bien que cela ne concerne pas uniquement les prêteurs privés, ce type d'emprunt expose également les pays africains à des contentieux avec des fonds vautours et à l'arbitrage en matière d'investissements. Il est par conséquent nécessaire que les gouvernements africains suivent de près l'évolution des caractéristiques de la dette et prennent des mesures préventives pour éviter un éventuel surendettement.

5. La dette intérieure et les marchés obligataires ont également connu une évolution notable. Jusqu'à une période récente, les ouvrages concernant l'emprunt souverain et la dynamique de la dette ne s'intéressaient guère au rôle que la dette intérieure pourrait jouer dans le financement du développement en Afrique et mettaient l'accent presque exclusivement sur la dette extérieure. Depuis quelques années, cependant, plusieurs pays de la région font de plus en plus appel à des sources nationales lorsqu'ils ont besoin d'augmenter l'emprunt net et adoptent des politiques visant à développer les marchés obligataires nationaux avec le soutien actif d'institutions financières internationales et d'autres organisations internationales. À l'avenir, l'emprunt intérieur jouera probablement un rôle de plus en plus important, la croissance soutenue enregistrée par un grand nombre de pays africains stimulant l'épargne nationale et augmentant les possibilités de financer le développement par des ressources intérieures. Il faudra également que les pays trouvent des moyens d'utiliser de façon productive les liquidités additionnelles des institutions financières nationales, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant.

6. En raison du rôle toujours plus important de la dette intérieure, les pays feront face à des risques nouveaux, à mesure que le nombre de créanciers et d'instruments de dette augmentera. Compte tenu de son ampleur et de sa progression rapide, il sera important de prendre en considération la dette intérieure dans les évaluations de la viabilité de la dette publique. En tant que facteur de gonflement de la dette intérieure, l'augmentation des emprunts du secteur public sur les marchés nationaux pourrait avoir pour effet d'évincer l'investissement privé, car les marchés financiers sont peu développés et l'épargne nationale est faible dans la région (bien que l'épargne institutionnelle ait été plus élevée) ; les emprunts sur le marché national sont souvent perçus comme étant incompatibles avec la possibilité d'assurer et de préserver la viabilité de la dette publique. La libéralisation financière ainsi que les réformes dont elle s'est accompagnée depuis le milieu des années 1980 ont conduit à une hausse des taux d'intérêt réels nationaux. En conséquence, d'aucuns craignent que l'emprunt intérieur n'entraîne un certain degré d'instabilité macroéconomique dans les pays africains et que la charge élevée d'intérêts n'absorbe une part importante des recettes publiques, au détriment des dépenses qui réduisent la pauvreté et de celles qui stimulent la croissance<sup>1</sup>. Les répercussions sur les femmes et les enfants, qui sont souvent les plus touchés par les fortes réductions des dépenses sociales, seront importantes.

7. Étant donné que, pendant les années 1990, la plupart des pays africains avaient assez facilement accès au financement extérieur sous la forme de prêts concessionnels et de dons, les gouvernements ont eu tendance à éviter l'emprunt intérieur, dont le coût semblait élevé. Malgré la persistance depuis de nombreuses années d'importants déficits budgétaires et la

<sup>1</sup> SMA Abbas et JE Christensen (2007), *The Role of domestic debt markets in economic growth : An empirical investigation for low-income countries and emerging markets*, Fonds monétaire international (FMI), Working Paper n° 07/127.

nécessité croissante de procéder à des investissements structurels et favorables au développement, les marchés obligataires africains sont pour beaucoup restés sous-développés, en raison principalement de problèmes de crédibilité. Récemment, certains pays ont fait des efforts considérables pour développer leurs marchés obligataires nationaux, dont ils dépendent de plus en plus pour financer leur développement. Ce phénomène a gagné en importance pour cinq raisons.

8. Premièrement, en 2015, l'adoption de deux résolutions importantes de l'Organisation des Nations Unies, approuvées par les dirigeants mondiaux, a marqué une étape décisive dans l'établissement du programme international de développement pour les années à venir. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 définit les objectifs de développement durable que les pays comptent réaliser au cours des quinze prochaines années, et le Programme d'action d'Addis-Abeba (A/RES/69/313), issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, tenue en juillet 2015 à Addis-Abeba, définit le programme et les moyens de mise en œuvre en matière de financement du développement. Ces résolutions contiennent des objectifs et des engagements interdépendants qui visent à assurer un financement durable du développement et qui ont une incidence sur le développement de l'Afrique. Elles traduisent le passage d'un modèle de financement du développement au niveau mondial centré principalement sur l'aide publique au développement à un nouveau cadre mondial qui met davantage l'accent sur les sources nationales de financement, tout en préservant le rôle fondamental du financement public dans la réalisation des objectifs de développement durable. Les gouvernements africains auront beaucoup de mal à répondre aux besoins de financement qui en découlent ; selon diverses sources, le montant des investissements nécessaires pour financer la réalisation de ces objectifs en Afrique pourrait être compris entre 600 et 1 200 milliards de dollars par an<sup>2</sup>. Les ressources budgétaires publiques de l'Afrique ne sont pas suffisantes pour y faire face et les partenaires de développement devront participer au financement de ces besoins.

9. Deuxièmement, on ne peut plus partir du principe que l'aide extérieure, sous forme de dette concessionnelle ou de dons, continuera, dans un avenir proche, à jouer un rôle essentiel dans le financement de la réduction de la pauvreté, la réalisation des objectifs de développement durable et la mise en œuvre de programmes qui stimulent la croissance. En raison de la récurrence des crises financières mondiales et du renforcement de l'austérité budgétaire, les fonds provenant des donateurs traditionnels pourraient encore diminuer ; il est donc d'autant plus nécessaire que les marchés obligataires nationaux soient suffisamment liquides. Les enjeux en matière de développement ont également évolué : la communauté des donateurs accorde une attention croissante (et consacre par conséquent de plus en plus de ressources) à des questions telles que la lutte contre les changements climatiques et la prévention des catastrophes, qui, dix ans auparavant, n'occupaient pas une place centrale dans le programme de développement<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Z. Chinzana, A. Kadir et D. Sandjong, 2015, Growth and development finance required for achieving Sustainable Development Goals in Africa, exposé présenté à la Conférence économique africaine, tenue à Kinshasa les 2 à 4 novembre, disponible à l'adresse [afdb.org/uploads/tx\\_llafdbpapers/Growth\\_and\\_Development\\_Finance\\_Required\\_for\\_Achieving\\_Sustainable\\_Development\\_Goals\\_\\_SDGs\\_\\_in\\_Africa.pdf](http://afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Growth_and_Development_Finance_Required_for_Achieving_Sustainable_Development_Goals__SDGs__in_Africa.pdf) (consultée le 13 avril 2016); G. Schmidt-Traub, 2015, Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals – understanding the billions and trillions, Sustainable Development Solutions Network Working Paper, version 2 ; CNUCED, 2014, *World Investment Report 2014 : Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.14. II.D.1, New York et Genève).

<sup>3</sup> Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, 2015, Rapport régional de l'Afrique sur les objectifs de développement durable, Addis-Abeba.

10. Troisièmement, certains pays africains ont récemment été reclassés dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire<sup>4</sup>. À l'avenir, les banques multilatérales de développement ne devraient donc plus leur accorder de financement concessionnel, les partenaires de développement consacrant davantage de ressources budgétaires aux pays plus pauvres et plus vulnérables. En d'autres termes, le coût de financement des nouveaux pays à revenu intermédiaire, qui doivent davantage recourir à des sources publiques ou privées de financement non concessionnel ou moins concessionnel, devient plus élevé.

11. Quatrièmement, étant donné que de nombreux pays africains sont tributaires des produits de base, la viabilité de la dette extérieure est également sensible aux cycles d'expansion-récession des marchés internationaux de produits et au resserrement budgétaire qui découle de la diminution des recettes. L'effondrement actuel des prix des produits de base en est la preuve. La fin manifeste de la phase ascendante du supercycle des produits de base s'est traduite par une baisse des recettes tirées des exportations de ces produits. En somme, les pays africains doivent être moins tributaires des marchés des produits de base, qui sont instables.

12. Cinquièmement, les perspectives économiques mondiales restent sombres, étant donné que l'austérité budgétaire contribue au ralentissement de la croissance dans la zone euro et qu'au niveau mondial, l'activité manufacturière et les échanges de produits manufacturés restent également faibles ; plus généralement, le ralentissement de la demande et de l'investissement pourrait avoir des effets néfastes sur les perspectives de développement de l'Afrique.

13. Dans ce contexte, l'Afrique doit procéder à une analyse critique de sa capacité à surmonter les obstacles importants à son développement, compte tenu de ses besoins en matière de financement du développement. Elle doit donc redoubler d'efforts pour mobiliser des sources potentielles et novatrices de financement, notamment celles provenant du secteur privé, par exemple au moyen de partenariats public-privé, tout en remédiant à la hausse du niveau d'endettement. L'Afrique et ses partenaires devront également revoir les cadres de viabilité de la dette. La viabilité de la dette revêt une importance cruciale pour l'Afrique dans la mise en œuvre du Programme d'action d'Addis-Abeba, la réalisation des objectifs de développement durable et la transformation durable du continent. La section qui suit récapitule les principales conclusions, les principaux messages et les recommandations tirées du Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique.

## II. Principales conclusions

### **L'Afrique rencontre de grandes difficultés à satisfaire ses besoins de financement en matière de développement au moyen des ressources budgétaires publiques**

14. Compte tenu de la complexité des problèmes de développement rencontrés par l'Afrique, de l'ampleur de ses besoins en matière de financement du développement et de l'importance des contraintes pesant sur ses capacités, les pays africains doivent mobiliser toutes les sources potentielles de financement. On estime que pour financer la réalisation des objectifs de développement durable, l'Afrique pourrait avoir besoin de 600 à 1 200 milliards de dollars par an<sup>5</sup>. Le coût des infrastructures à elles seules s'élèverait à 93 milliards de dollars, mais l'Afrique ne peut mobiliser que la moitié de ce montant. La dette intérieure et extérieure ainsi que des sources complémentaires ne sauraient être

<sup>4</sup> Banque mondiale, 2016, *Global Economic Prospects – Spillovers amid Weak Growth*, Washington.

<sup>5</sup> Chinzana *et al.*, 2015 ; Schmidt-Traub, 2015 ; CNUCED, 2014.

exclues des modalités de financement du développement. Par conséquent, la dette destinée à réaliser des investissements au service des objectifs de développement durable devrait être appréhendée de manière plus souple. Cependant, la vulnérabilité de l'Afrique à des conditions extérieures qui évoluent rapidement, notamment à l'instabilité des marchés des produits de base et des marchés financiers internationaux, fait de la dette un instrument de financement plus problématique que nécessaire.

**La dette extérieure de l'Afrique est en hausse, sous l'effet principalement de la baisse des recettes à l'exportation et d'un ralentissement de la croissance économique**

15. La composition, les modalités et les conditions de la dette sont en train de changer, sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt et de l'évolution de la part des prêts concessionnels dans la dette totale. La structure et la composition de la dette ont par conséquent une incidence sur sa viabilité. En 2011-2013, le stock de la dette extérieure s'est établi en moyenne à 443 milliards de dollars, contre 303 milliards de dollars en 2006-2009. Les ratios dette extérieure/RNB sont faibles puisqu'ils sont inférieurs à 40 % dans la plupart des pays africains. Si, globalement, le stock de la dette extérieure a diminué dans le temps (depuis 2000, année où il représentait 107 % du RNB), il a augmenté dans plusieurs pays africains. Mais cette tendance générale occulte la hausse rapide de la dette extérieure enregistrée dans plusieurs pays africains au cours des dernières années. Depuis 2006, le stock de la dette extérieure a progressé rapidement, soit en moyenne de 10,2 % par an en 2011-2013, contre 7,8 % en 2006-2009. Les principaux facteurs du gonflement de la dette sont le creusement du déficit des comptes courants et le ralentissement de la croissance économique.

**La composition, les modalités et les conditions de la dette extérieure évoluent**

16. Premièrement, la part des financements concessionnels a diminué dans deux pays pauvres très endettés sur trois en Afrique entre 2005-2007 et 2011-2013. Deuxièmement, la durée moyenne de l'échéance et du délai de grâce des nouveaux emprunts extérieurs de ces pays a été sensiblement et régulièrement raccourcie depuis 2005. De plus, le taux d'intérêt moyen de ces nouveaux emprunts a augmenté même s'il est resté inférieur à la moyenne dans les pays pauvres peu endettés d'Afrique ainsi que dans les pays à faible revenu. Troisièmement, la dette publique et garantie par l'État détenue par des créanciers privés est non seulement en hausse dans les pays pauvres très endettés et dans les autres pays pauvres, mais elle s'est aussi diversifiée. La diminution de la part de la dette concessionnelle, l'augmentation des taux d'intérêt et le raccourcissement de l'échéance et du délai de grâce auront très probablement pour effet d'alourdir le fardeau de la dette des pays africains.

17. Le Cadre de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu lancé conjointement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international est conçu pour aider ces pays à assurer la viabilité de leur dette lorsque de nouveaux emprunts sont contractés sous forme de prêts publics concessionnels. Il vise principalement à évaluer la viabilité de la dette afin de se prémunir contre les risques de surendettement. Le cadre actuel doit être revu afin d'éviter que les pays à faible revenu soient enfermés dans un scénario d'endettement et de croissance faibles et de prendre en compte la dette intérieure dans l'analyse de la viabilité de la dette. Il est difficile pour les pays africains d'assurer la viabilité de leur dette tout en s'efforçant de financer leur stratégie nationale de développement et de mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

### **La dette intérieure augmente régulièrement et la dette négociable y occupe une place grandissante**

18. La dette intérieure augmente régulièrement et la dette négociable y occupe une place grandissante. Les marchés nationaux de capitaux se développent, à mesure que l'intérêt des investisseurs internationaux s'accroît. Un recours accru aux ressources intérieures peut donner aux pays une plus grande marge d'action dans la mise en œuvre de leurs priorités de développement, le financement au titre de l'APD étant souvent assorti d'une conditionnalité par politique imposée. Cependant, en raison du rôle toujours plus important de la dette intérieure, les pays pourraient faire face à des risques nouveaux, à mesure que le nombre de créanciers et de titres d'emprunt augmente. L'analyse des cinq études de cas présentées fait ressortir des constantes comme l'augmentation régulière de la dette intérieure, qui est passée de 11 % en 1995 à 17 % du PIB en 2014. Qui plus est, la plupart des gouvernements ont satisfait une part croissante de leurs besoins de financement par l'émission de dettes négociables au détriment des dettes non négociables. Parmi les titres négociables figurent les billets de trésorerie, les acceptations bancaires, les bons du Trésor et d'autres instruments du marché monétaire.

19. Au cours des dix dernières années, de plus en plus de pays ont acquis la capacité d'émettre des titres de dette libellés en monnaie locale et à longue échéance, ce qui laisse penser que l'obstacle du péché originel serait en train d'être surmonté. De manière générale, les marchés se sont développés, les échéances se sont allongées et la base des investisseurs s'est élargie, ce qui a permis aux gouvernements d'emprunter plus facilement sur le marché intérieur, les conditions financières mondiales ayant conduit des investisseurs financiers internationaux à s'intéresser à des marchés auparavant trop risqués à leurs yeux. Il est néanmoins possible d'améliorer le fonctionnement des marchés de la dette intérieure, notamment en réformant le secteur financier non bancaire afin d'élargir la base des investisseurs dans les titres publics à longue échéance. Un renforcement du secteur des pensions de retraite et de celui des assurances pourrait avoir pour effet d'accroître le montant de l'épargne à long terme disponible pour les marchés de la dette intérieure. On constate que si les taux d'intérêt de la dette intérieure sont encore plus élevés que ceux de la dette extérieure, ils diminuent avec le temps au fur et à mesure que les marchés intérieurs de la dette se développent. Mais la dette extérieure est sensible au risque de change, contrairement à la dette intérieure. Le taux d'intérêt de la dette libellée en monnaie locale ne devrait donc pas être considéré comme le seul facteur déterminant dans le choix de recourir aux marchés intérieurs de la dette comme source de financement du développement. Il faudrait aussi tenir compte du profil risque-rendement des instruments de dette extérieure ou intérieure. Enfin, les effets dynamiques du développement du secteur financier ne devraient pas être sous-estimés dans le contexte d'une croissance favorable aux pauvres et d'un développement économique axé sur la transformation car l'expansion du secteur financier peut influencer dans une large mesure sur les possibilités d'accès aux services financiers dont bénéficient les personnes qui ne possèdent pas de compte bancaire, surtout les femmes – seules 20 % d'entre elles ont accès à des services financiers formels en Afrique<sup>6</sup>.

20. Il existe un large éventail de modalités complémentaires de financement du développement qui, si elles sont effectivement mises à profit, peuvent aider l'Afrique à répondre à ses besoins de financement sans influencer nécessairement sur la viabilité de la dette. Il s'agit notamment des envois de fonds, des partenariats public-privé et de la réduction des flux financiers illicites.

<sup>6</sup> CNUCED, 2015a, *Rapport 2015 sur le développement en Afrique : Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.15.II.D.2, New York et Genève).

**Les partenariats public-privé s'étendent et doivent faire l'objet d'une attention particulière dans l'optique de la gestion de la dette**

21. Par rapport à d'autres régions, les partenariats public-privé dans les infrastructures sont d'une moindre ampleur et sont moins nombreux en Afrique, mais ils se multiplient. Ils sont complexes et très risqués, surtout ceux qui sont axés sur le développement des infrastructures. Ce sont généralement des projets capitalistiques à long terme dont les dispositions contractuelles sont complexes au point de rendre difficile leur évaluation et leur prise en compte selon des modalités satisfaisantes. Il est donc essentiel de mettre en place un cadre directif des partenariats public-privé qui remédie à ces risques et les atténue. Pour y parvenir, il est nécessaire de disposer d'un large éventail de capacités juridiques, administratives et techniques. Ces partenariats font courir un gros risque, notamment car ce sont des opérations hors budget (passifs éventuels) qui peuvent devenir un fardeau budgétaire. Certains pays peuvent aussi être incités à y recourir pour contourner les plafonds d'endettement établis au niveau national ou par le FMI. Aucune estimation de l'impact des passifs éventuels sur la viabilité de la dette n'est prise en compte dans le cadre actuel de viabilité de la dette.

**Les envois de fonds et l'épargne de la diaspora sont des sources possibles de financement du développement**

22. Les gouvernements et les institutions financières ont conçu des instruments financiers pour tirer parti de l'épargne de la diaspora et mobiliser les envois de fonds comme sources de financement du développement. Le taux d'intérêt servi sur les obligations-diaspora devrait être suffisamment attrayant pour compenser le risque politique aux yeux des investisseurs étrangers. Les pays émetteurs pourraient aussi s'efforcer de tirer parti des possibilités offertes par ces obligations compte tenu des prescriptions techniques ou administratives qu'il faut respecter pour les vendre à l'étranger. Le recours à des circuits formels d'envoi de fonds devrait être encouragé afin que ces fonds puissent servir de garantie et contribuer au développement du secteur financier.

**Les flux financiers illicites pourraient devenir une source de financement du développement à condition que la lutte contre ce phénomène perdure au niveau national et international**

23. L'Afrique a besoin d'une coopération permanente à l'échelle du continent ainsi que de la participation et de l'aide des organisations internationales et de leurs membres pour lutter contre les flux financiers illicites et alléger la dette. Cela est d'autant plus crucial que les fonds ainsi perdus par les pays africains se sont élevés à 854 milliards de dollars entre 1970 et 2008, somme pratiquement équivalente à la totalité de l'aide publique au développement reçue pendant cette période et dont un tiers aurait suffi à couvrir sa dette extérieure.

24. Au niveau mondial, les travaux du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance de l'Afrique pourraient contribuer à la mise en place d'une architecture ou d'une structure de gouvernance mondiale qui lutte plus efficacement contre les flux financiers illicites si ceux-ci sont appréhendés dans un dialogue sincère et ouvert qui les inscrit dans le cadre plus large du développement et, en fin de compte, du financement du développement. Il est impératif que tous les acteurs interagissent et participent à ce dialogue. En outre, d'autres initiatives telles que la Vision africaine des mines, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, le Groupe d'action financière, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales et l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés devraient y être associées afin d'éviter tout double emploi tout en tirant parti de leur expérience et de leurs bonnes pratiques. Enfin, il faudrait reconnaître le rôle essentiel que joue la société civile et faire sorte que celle-ci contribue à une vigilance accrue.



### III. Principales recommandations pratiques

25. L'Afrique est à la croisée des chemins dans son développement. En raison du coût élevé du financement de la réalisation des objectifs de développement durable, coût que l'aide publique au développement et la dette extérieure ne suffiront probablement pas à couvrir, la dette intérieure occupe une place grandissante dans le financement du développement. Il importe aussi d'assurer la viabilité de la dette et de prévenir tout surendettement. Il est clairement souhaitable de réaliser les objectifs susmentionnés tout en préservant la viabilité de la dette. Le dilemme est de savoir comment les pays africains vont atteindre le double objectif qui consiste à satisfaire leurs besoins de financement en matière de développement et à préserver la viabilité de la dette. Certaines recommandations pratiques examinées ci-après peuvent être utiles à l'Afrique.

#### **Mobiliser des ressources suffisantes pour financer le développement à partir de sources intérieures et extérieures afin d'atteindre les objectifs de développement et d'aboutir à une transformation structurelle**

26. Compte tenu de la complexité des problèmes de développement de l'Afrique, de l'ampleur de ses besoins de financement en matière de développement et de l'acuité des contraintes qui pèsent sur leurs capacités, les pays africains ont besoin de mobiliser toutes les sources potentielles de financement. La dette, qu'elle soit intérieure ou extérieure, à côté d'autres sources complémentaires, ne saurait être exclue de la liste des modalités de financement du développement en Afrique. La dette destinée à financer la réalisation des objectifs de développement durable devrait donc être appréhendée de manière plus souple. Par exemple, si la dette servait à renforcer la résilience (objectif 9), elle contribuerait à surmonter des contraintes importantes pesant sur les capacités productives et favoriserait ainsi la transformation structurelle. Toutefois, la plupart des investissements nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable ne peuvent être financés par la seule dette car sa viabilité en pâtirait dans la majorité des pays africains. La mobilisation de ressources intérieures destinées à être investies dans le développement des capacités productives jouera un rôle essentiel dans la transformation structurelle de l'Afrique<sup>7</sup>.

#### **Mobiliser la dette intérieure et extérieure sans compromettre la viabilité de la dette**

27. La viabilité de la dette n'est jamais garantie. N'importe quel choc grave peut faire sortir un pays donné des limites d'un endettement viable. Un meilleur équilibre doit être trouvé entre les avantages liés à la contraction de nouveaux emprunts concessionnels et non concessionnels auprès de sources intérieures et extérieures et ceux que procure la restriction de ces emprunts dans le but d'assurer la viabilité de la dette. L'Afrique doit donc continuer de renforcer ses fondamentaux macroéconomiques et de poursuivre sa transformation structurelle pour éviter de tomber à nouveau dans le piège de la dette. Il est aussi important que les pays africains :

- a) Réduisent le déficit de leurs comptes courants ;
- b) Soient moins sensibles à l'instabilité des produits de base en diversifiant leurs exportations ;
- c) Conçoivent des programmes d'investissement rationnels qui comportent des projets bien choisis et recensent les principaux goulets d'étranglement afin de veiller à ce que les projets soient exécutés dans les délais impartis ;

<sup>7</sup> CNUCED, 2015b, *Rapport du Secrétaire général de la CNUCED à la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Des décisions aux actions* (publication des Nations Unies, New York et Genève).

- d) Luttent contre la corruption et la mauvaise allocation des fonds ;
- e) Fassent en sorte que les dépenses publiques et le recouvrement des recettes soient plus efficaces ;
- f) Élaborent une approche stratégique permettant de recenser les meilleures solutions de financement en tenant compte des coûts financiers, de l'échéance et des structures de paiement, afin de les adapter aux nouveaux projets.

28. En fin de compte, la responsabilité de préserver la viabilité de la dette incombe aux emprunteurs et aux prêteurs. Il faut ainsi redoubler d'efforts pour encourager les États Membres de l'Organisation des Nations Unies à souscrire à des principes relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables et à trouver un accord sur les processus de restructuration de la dette souveraine.

**Appuyer la révision d'un cadre de viabilité de la dette qui englobe la viabilisation de la dette et prend en compte les particularités de chaque pays dans son analyse**

29. Compte tenu des besoins croissants de financement du développement des pays africains et des pays en développement en général, des arguments pourraient être avancés en faveur d'une révision des cadres de viabilité de la dette. Depuis les années 1990, malgré diverses améliorations apportées aux cadres et aux analyses de la viabilité de la dette, beaucoup considèrent que le cadre actuel est trop mécanique, rétrospectif et restrictif car il ne différencie pas assez les dépenses d'équipement des dépenses publiques récurrentes<sup>8</sup>. Pour de nombreux pays africains, il demeure difficile de concilier le gonflement de la dette extérieure destiné à financer les stratégies nationales de développement et la réalisation des objectifs de développement durable, d'une part, et le maintien de la viabilité de la dette extérieure, d'autre part.

30. Un autre problème réside dans le fait que l'on met trop l'accent sur des indicateurs généraux de la dette tels que les ratios dette-PIB ou dette-exportations, au lieu de s'intéresser au rapport entre le service de la dette intérieure et extérieure et les recettes publiques. Sous l'effet principalement de l'envolée des prix des produits de base au début des années 2000 et des découvertes récentes de gisements sur le continent, de nombreux pays africains ont vu leurs exportations enregistrer une progression à deux chiffres. D'où la faiblesse des ratios dette-exportations, qui ne traduisent pas forcément les capacités de paiement à long terme de ces pays, surtout dans les cas où les ressources extraites surtout par des sociétés multinationales procurent très peu de recettes publiques.

31. Fondamentalement, le cadre actuel de viabilité de la dette est peut-être trop restrictif pour les pays à faible revenu qui ont la capacité de s'endetter davantage et qui pourraient ainsi stimuler la croissance. Certains pays africains à faible revenu craignent que le Cadre de viabilité de la dette les enferme dans un scénario d'endettement et de croissance faibles.

32. Des améliorations peuvent être apportées au Cadre de viabilité de la dette afin d'autoriser une augmentation modérée du financement par la dette qui permette aux pays africains de réaliser progressivement les objectifs de développement durable sans tomber dans le surendettement. Le cadre révisé devrait notamment être caractérisé par les éléments suivants :

- a) Prendre en compte les investissements destinés au financement des objectifs de développement durable : Le cadre révisé devrait intégrer un système de surveillance qui contrôle la manière dont la dette est utilisée, en veillant à ce que les pays empruntent pour financer des investissements productifs, plutôt que des achats de consommation, et contribuent à la réalisation desdits objectifs ;

<sup>8</sup> CNUCED, 2004, *Le développement économique en Afrique : Endettement viable : Oasis ou mirage ?* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.04.II.D.37, New York et Genève).

b) Accorder une plus grande importance au plafonnement temporaire du service de la dette des pays à faible revenu surendettés : La viabilité de la dette des pays à faible revenu serait bien meilleure si l'accent était mis sur le rapport entre les remboursements au titre du service de la dette et les recettes publiques et si les remboursements étaient plafonnés, en réduisant proportionnellement les remboursements à tous les créanciers, y compris les créanciers commerciaux. Il faudrait alors inscrire les limites fixées en matière de service de la dette dans une clause d'action collective contraignante. Étant donné que l'on ne sait jamais si un problème de dette est dû à un manque passager de liquidités ou à un surendettement plus permanent, le service de la dette pourrait être plafonné à titre temporaire sans réduire le stock total de la dette. Si un problème de surendettement à plus long terme était avéré, une réduction de la dette serait nécessaire.

**Favoriser le développement et la diversification du secteur financier au niveau national afin d'accroître les ressources intérieures et d'attirer l'épargne de la diaspora**

33. Le rapport a permis de constater que les pays africains avaient accompli des progrès importants dans le développement et la diversification de leur secteur financier. Il est encourageant d'observer que des pays ont été en mesure d'émettre des obligations et divers autres instruments à long terme qui étaient davantage négociables. En outre, les pays africains ont adopté des mesures visant à développer leur marché intérieur de la dette, avec l'aide d'institutions financières internationales publiques telles que la Banque africaine de développement, le FMI, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale.

34. Cette évolution est encourageante, mais on peut aller encore plus loin dans le développement des activités financières. Par exemple, les possibilités offertes par l'épargne provenant du secteur des pensions de retraite et de celui des assurances devraient être mieux exploitées. De plus, si le recours aux circuits formels d'envoi de fonds était facilité et si les coûts de transfert étaient abaissés, le montant des sommes transitant par ces circuits augmenterait. Le développement du secteur financier permettra aussi de mobiliser et d'utiliser l'épargne de la diaspora, par exemple sous la forme d'obligations-diaspora, de dépôts libellés en devises et de prêts consortiaux garantis par les envois de fonds.

35. La hausse de la dette intérieure dans le cadre de la mobilisation de ressources intérieures destinées à financer le développement pourrait aider à réduire la dépendance de l'Afrique à l'égard de l'investissement étranger direct et de l'aide publique, qui sont l'un comme l'autre instables, et à accroître la marge d'action des pays africains. L'obligation de rendre compte des politiques suivies et l'appropriation par les pays de leur stratégie de développement pourraient aussi s'en trouver renforcées car le recours accru aux sources intérieures de financement peut réduire les vulnérabilités liées à la dette extérieure.

**Exploiter les possibilités qu'offrent les partenariats public-privé en renforçant les cadres qui les régissent aux niveaux national et régional tout en préservant la viabilité de la dette**

36. Les gouvernements devraient mettre en place des cadres juridiques et directifs propres à optimiser le recours aux partenariats public-privé dans l'optique du développement tout en réduisant au minimum les incidences néfastes d'un échec éventuel de ces partenariats. À ce propos, la réglementation et l'élaboration des politiques doivent encore jouer un rôle important dans la définition des modalités de prise en compte desdits partenariats dans l'optique d'une gestion viable de la dette et du développement économique général. L'élaboration d'une réglementation qui sert de guide à une bonne évaluation et prise en compte des partenariats public-privé devrait s'accompagner de la définition de principes de gestion des risques et de l'étude de la possibilité de créer un fonds pour les passifs éventuels auquel recourir en cas d'intervention des pouvoirs publics rendue nécessaire par l'échec de ce type de partenariat.

37. Pour que les partenariats public-privé soient mieux gérés, les pays africains pourraient envisager d'utiliser le modèle du Cadre de viabilité de la dette afin de concevoir des scénarios sur mesure dans les analyses de la viabilité de la dette extérieure et de la dette publique. L'un de ces scénarios se présente sous la forme d'un test de résistance normalisé à un choc générique provenant d'un passif éventuel. Lorsque les informations sont disponibles, un scénario plus adapté à un pays donné peut se justifier afin de tenir compte des passifs éventuels liés notamment aux entreprises publiques, aux collectivités locales, aux partenariats public-privé et aux déficiences du secteur financier.

38. Il est tout aussi important pour les gouvernements des pays africains d'être vigilants face aux risques liés aux passifs éventuels. Les gestionnaires de la dette devraient veiller à prendre en compte l'impact des risques que ces passifs font peser sur les comptes publics, notamment sur la liquidité globale, lorsqu'ils conçoivent leur stratégie. Même s'il est clair que les négociations et les accords conclus entre un gouvernement (en particulier des entreprises publiques) et des sociétés privées doivent rester confidentiels, les conditions financières générales qui en découlent devraient néanmoins être rendues publiques. Si le gouvernement en question s'avère insolvable, ces passifs peuvent être problématiques pour les comptes publics. D'où la possibilité de renforcer le contrôle du Parlement, en confiant aux parlementaires la responsabilité d'approuver ces accords au cas par cas, plutôt que l'enveloppe globale des nouveaux emprunts pour l'année. Si cette pratique aboutissait à une situation de blocage, le contrôle exercé pourrait être restreint aux contrats dépassant un montant minimal. Il est essentiel de consolider les capacités institutionnelles de notation, de suivi et de gestion de la dette, publique ou privée, des pays africains, afin de leur permettre d'administrer leur dette de manière plus viable. La CNUCED peut aider ces pays à mettre au point des séries statistiques et à développer leurs capacités dans les domaines de la dette intérieure, de la dette extérieure privée, de la composition de la dette et de la restructuration de la dette souveraine.

**Resserrer la coopération internationale et régionale et développer des capacités institutionnelles permettant de faire face aux besoins de financement de l'Afrique**

39. L'intégration régionale pourrait jouer un rôle essentiel dans la coordination et l'intégration d'éléments réglementaires et institutionnels essentiels provenant d'initiatives plus générales sur le financement du développement lancées dans le contexte de l'Agenda 2063 et du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Il faudrait aider l'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique à stimuler les stratégies nationales et régionales, à instaurer les cadres institutionnels voulus et à promouvoir des instruments de mobilisation de ressources tels que des bourses régionales, le Fonds africain de garantie et le Programme de développement des infrastructures en Afrique. Pour y parvenir, il faudra afficher une forte volonté politique et mettre en commun de manière efficace les ressources du continent.

40. Il est encore possible d'améliorer la gestion de la dette en tenant compte de l'ensemble des sources de financement ; la mise en place d'une coordination avec l'Union africaine, conjuguée à une approche qui englobe l'ensemble des pouvoirs publics, pourrait aider à renforcer les stratégies de gestion de la dette à moyen terme. À cet égard, il pourrait être particulièrement important de promouvoir les principes de la CNUCED relatifs à des prêts et des emprunts souverains responsables. L'Afrique devra continuer de renforcer ses capacités de gestion de la dette. Si, au cours des dernières années, plusieurs programmes de formation ont été encouragés dans ce domaine, de nouvelles compétences relatives aux marchés financiers privés, compétences que les fonctionnaires n'ont peut-être pas encore acquises, sont nécessaires pour appréhender la complexité des nouvelles modalités de financement. Au niveau international, la coopération en matière fiscale et contre les flux financiers illicites devrait être poursuivie et renforcée. L'Afrique ne saurait lutter contre les

flux financiers illicites toute seule ; une aide multilatérale serait particulièrement bienvenue pour renforcer ses capacités institutionnelles dans ce domaine, de même qu'un engagement de la communauté internationale de s'attaquer à cette question importante. Les capacités des autorités de recouvrement des recettes publiques devraient donc être consolidées dans divers domaines, en particulier en matière fiscale et en vue d'avoir une connaissance détaillée des flux financiers illicites et de les restreindre.

#### **Remédier au manque de données et développer les capacités analytiques de suivi et de gestion de la dette**

41. Il existe encore des problèmes considérables de disponibilité de données. Suite aux nombreuses initiatives lancées, surtout concernant la gestion de la dette des pays africains, il est surprenant de constater que peu de données sur la dette intérieure et les recettes publiques sont rendues publiques. Si le FMI et la Banque mondiale possèdent des informations de ce type sur la plupart des pays, surtout sur les pays pauvres très endettés d'Afrique, qu'ils surveillent très régulièrement, la plupart d'entre elles ne sont pas facilement accessibles au public. Par exemple, les bases de données sur les Indicateurs du développement dans le monde et sur le financement du développement dans le monde ne contiennent pas d'informations sur la dette intérieure et comportent des lacunes considérables sur les recettes publiques. L'absence de ce type de données contribue à l'utilisation d'indicateurs de la dette qui sont moins pertinents comme les ratios dette-PIB et dette-exportations. Il sera essentiel d'accroître les capacités institutionnelles de collecte, de compilation et d'analyse des données sur la dette pour améliorer la viabilité de celle-ci, en particulier dans les pays en développement. Le Système de gestion et d'analyse de la dette de la CNUCED est une bonne illustration de la manière dont la coopération technique peut appuyer ce processus en Afrique. Un logiciel de gestion et d'analyse de la dette a ainsi été spécialement conçu pour répondre aux besoins opérationnels, statistiques et analytiques des gestionnaires de la dette. Il pourrait aider les pays en développement à améliorer la qualité de leur base de données sur la dette, contribuant ainsi à accroître la transparence et la responsabilité, la communication d'informations sur la dette et l'analyse de la vulnérabilité de celle-ci.

## **IV. Conclusions**

42. Il est nécessaire de resserrer la coopération internationale et régionale pour renforcer les capacités des institutions à répondre aux besoins de l'Afrique en matière de financement du développement et à remédier aux problèmes de gestion de la dette. L'intégration régionale pourrait jouer un rôle essentiel dans la coordination et la simplification des principaux éléments réglementaires et institutionnels provenant d'initiatives plus générales sur le financement du développement lancées dans le contexte de l'Agenda 2063 de l'Union africaine et du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Dans un contexte de baisse des prix des produits de base, de hausse des niveaux d'endettement, de redressement du dollar et de remontée escomptée des taux d'intérêt internationaux, les dangers d'un nouveau piège de la dette en Afrique ne doivent pas être négligés. Les gouvernements africains doivent continuer de s'efforcer de concilier deux objectifs concurrents, à savoir financer les dépenses de développement et éviter un nouveau cycle de crises de la dette.