

L'étai de la dette africaineArnaud Zacharie¹**Résumé**

L'Afrique est aux prises avec une crise de la dette qui la prive des marges de manœuvres budgétaires nécessaires pour financer les objectifs de développement durable. Les économies africaines ont besoin à court terme d'une restructuration des dettes insoutenables, mais aussi de sortir à moyen terme de la dépendance aux matières premières pour être en mesure de créer suffisamment d'emplois décents pour absorber l'offre de main-d'œuvre croissante de la jeunesse africaine. Cet article analyse l'information la plus récente sur l'évolution de l'endettement des pays africains pour en montrer la dynamique et le niveau de contrainte actuel qui nécessite une restructuration pour rencontrer les défis économiques auxquels le continent africain doit faire face.

Mots-clés : Dette souveraine, Afrique, Soutenabilité de la dette

Codes JEL : F34, H63

Abstract

Africa is grappling with a debt crisis that is depriving it of the budgetary leeway needed to finance sustainable development goals. In the short term, African economies need to restructure unsustainable debts, but in the medium term they also need to move away from dependence on raw materials to be able to create enough decent jobs to absorb the growing labor supply of Africa's youth. This article analyzes the most recent information on the evolution of African countries' indebtedness to show its dynamics and the current level of constraints, which requires restructuring to meet the economic challenges facing the African continent.

Keywords: Sovereign Debt, Africa, Debt Sustainability

JEL Codes : F34, H63

1. Introduction

Nombre de pays africains se sont fortement endettés durant la décennie précédant la pandémie de Covid-19 – en particulier auprès des créanciers privés et de la Chine. Entre

2009 et 2019, la dette extérieure de l'Afrique subsaharienne a plus que doublé. Dans le même temps, la part des prêts des créanciers privés et de la Chine dans la dette publique totale des pays d'Afrique subsaharienne a presque triplé – la part des créanciers privés passant de 8% à 24% et celle de la Chine de 6% à 16% entre 2010 et 2019². Nombre de pays africains ont dépensé davantage que leurs moyens en enregistrant des déficits primaires pour financer des dépenses courantes plutôt que des investissements productifs à long terme. Tant que la conjoncture était favorable, les risques étaient masqués, mais les choses ont brutalement changé avec la pandémie, puis avec la guerre en Ukraine. Aujourd'hui, l'augmentation des taux d'intérêt, l'inflation galopante et le ralentissement économique rendent les pays africains extrêmement vulnérables.

En avril 2020, le G20 a annoncé la suspension temporaire du service de la dette des pays à faible revenu durant la pandémie de Covid-19. Cette initiative a été effective jusqu'à fin 2021 et a permis à 48 pays à faible revenu de bénéficier d'une suspension du paiement de 12,9 milliards de dollars de dettes entre mai 2020 et décembre 2021³. Elle n'a toutefois pas suffisamment impliqué les créanciers privés et n'a consisté qu'à reporter la charge de la dette à plus tard. Par conséquent, près de 60% des pays à faible revenu, en majorité africains, étaient surendettés ou en situation de risque élevé de surendettement en 2022⁴.

La suite du papier est structurée comme suit : la section 2 rappelle ce qu'était la crise de la dette des années quatre-vingt et l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). La section 3 met en évidence deux caractéristiques récentes de l'endettement africain, à savoir les émissions euro-obligataires et la dette vis-à-vis de la Chine. Ensuite la section 4 décrit ce qu'on peut qualifier de « nouvelle crise de la dette africaine » alors que la section 5 met en évidence la

¹ Secrétaire général du Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11), maître de conférences à l'Université libre de Bruxelles (ULB) et à l'Université de Liège (ULiège) et professeur dans plusieurs Hautes Ecoles. *Contact :* Arnaud.Zacharie@cncd.be
Citation : Arnaud Zacharie, L'étai de la dette africaine, Revue Africaine de la Banque et des Assurances, volume 2, n°1, mai 2025, pages 15-24.

Remerciements : l'auteur remercie deux réviseurs pour leurs contributions mais il reste responsable de toutes les erreurs qui subsisteraient.

² Estevao M. et Essl S., « When the debt crises hit, don't simply blame the pandemic », Blog de la Banque mondiale, 28 juin 2022.

³ <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>

⁴ Chabert G., Cerisola M. et Hakura D., « Restructuring Debt of Poorer Nations Requires More Efficient Coordination », Blog du FMI, 7 avril 2022.

nécessité d'une restructuration des dettes insoutenables pour permettre aux pays africains de disposer de la marge d'action nécessaire pour financer les Objectifs de développement durable.

2. De la crise des années 1980 à l'initiative PPTE

La crise de la dette des années 1980

Les années 1980 et 1990 ont été synonymes pour l'Afrique de crise de la dette et de plans d'ajustement structurel imposés par le FMI et la Banque mondiale. Il en a résulté une hausse de la pauvreté et des inégalités, sans que le problème de la dette ne soit résolu⁵. Au contraire, les effets récessifs des plans d'austérité et la baisse des prix des matières premières exportées par le continent ont exacerbé les problèmes de surendettement extérieur, dont la charge du paiement dépassait à la fin du 20^{ème} siècle les budgets de la santé et de l'éducation dans la plupart des pays.

Après les indépendances entamées par le Ghana (1957) et la Guinée (1958), les économies africaines avaient enregistré des performances contrastées. Entre 1965 et 1974, certaines économies stagnaient, mais d'autres voyaient au contraire leur taux de croissance s'envoler (Botswana, Burundi, Côte d'Ivoire, Kenya, Nigeria) grâce à la croissance des exportations de ressources naturelles. Le premier choc pétrolier d'octobre 1973 provoqua ensuite une contraction des économies africaines, en manque de débouchés pour leurs exportations. Entre 1973 et 1980, près de la moitié des pays africains ont enregistré des taux de croissance par habitant négatifs. Parallèlement, les besoins de financement à long terme de l'Afrique subsaharienne ont quadruplé entre 1976 et 1980. Par conséquent, les crédits bancaires se multiplièrent, notamment à destination de la Côte d'Ivoire, du Gabon, du Cameroun, du Zaïre, du Kenya ou du Nigeria. Les prêts à court terme des banques aux pays d'Afrique subsaharienne passèrent de 2,5 à 22,6 milliards de dollars entre 1976 et 1980 et la dette extérieure à long terme de l'Afrique subsaharienne augmenta de 18% à 40% du PIB entre 1970 et 1980⁶.

⁵ Pour une analyse de l'échec des programmes d'ajustement structurel : Alternatives Sud, *Les effets sociaux des programmes d'ajustement structurel dans les sociétés du Sud*, L'Harmattan, 1994 ; Toussaint E., *La bourse ou la vie. La finance contre les peuples*, Luc Pire/Syllepse, 1998 ; Zacharie A. et Malvoisin O., *FMI : La main visible*, Labor, 2004 ; Aglietta M. et Moatti S., *Le FMI. De l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Economica, 2000 ; Krugman P., *Pourquoi les crises reviennent toujours*, Seuil, 2000 ; Stiglitz J., *La grande désillusion*, Fayard, 2002 ; Zacharie A. et

En 1980, l'Afrique se retrouvait ainsi avec un endettement extérieur important (notamment bancaire) et une dépendance envers les revenus des exportations de quelques matières premières. C'est dans ce contexte que survinrent plusieurs chocs externes qui provoquèrent la crise de la dette du tiers-monde dont l'Afrique ne fut pas épargnée : forte hausse des taux d'intérêt faisant suite au resserrement monétaire aux Etats-Unis, restriction des crédits bancaires et baisse des cours des matières premières et des recettes d'exportation.

Après avoir atteint un niveau record en 1977, les prix des matières premières non-pétrolières baissèrent constamment jusqu'au milieu des années 1990. Entre 1977 et 1993, l'Afrique subsaharienne a subi une diminution d'un tiers du prix de ces produits⁷. A partir de 1981, les cours du pétrole s'effondrèrent également (chute de 50% entre 1980 et 1990). Aucun pays africain n'est alors épargné. Devant importer des produits sans cesse plus chers et rembourser une dette ayant explosé sous l'effet de chocs extérieurs, les pays africains ne peuvent compter que sur leurs revenus d'exportation pour répondre à leurs obligations. Or, ces exportations se concentrent autour de quelques produits dont les prix s'effondrent, y compris les produits pétroliers.

Dès le début des années 1980, le FMI et la Banque mondiale concédèrent des rééchelonnements au cas par cas, afin d'étaler les obligations de remboursement des pays africains sur une période plus longue. Parallèlement, ils octroyèrent des prêts à des taux concessionnels en échange de programmes d'ajustement structurel fondés sur le triptyque « austérité budgétaire, libéralisation commerciale et financière, augmentation des exportations de matières premières ». Ces programmes se révélèrent cependant inefficaces.

Certes, le volume des exportations de matières premières des pays d'Afrique subsaharienne augmenta de 50% entre 1985 et 1992, mais le manque de débouchés provoqua une

Toussaint E., *Sortir de l'impasse. Dette et ajustement*, Syllepse/CADTM, 2002 ; UNCTAD, *Trade and Development Report 2006*, United Nations, 2006 ; IMF, *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*, Independent Evaluation Office, 2007 ; IMF, *An IEO Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*, IMF IEO, 2007 ; World Bank, *Conditionality in Development Policy Lending*, World Bank, 2007.

⁶ CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 1998*, « Tiré à part sur l'Afrique subsaharienne », Nations Unies, 1998.

⁷ Loc. Cit.

baisse des prix qui annula les effets escomptés par la hausse des volumes. Moins d'un quart des pays ont pu compenser la chute des prix des exportations par une augmentation de leur volume. Il en a découlé un déficit commercial croissant, malgré une baisse d'un tiers des importations qui a entraîné l'Afrique dans un processus de désindustrialisation. L'austérité budgétaire et les privatisations ont par ailleurs eu pour effet de réduire l'accès aux services publics et d'augmenter l'extrême pauvreté.

Malgré ces sacrifices, la dette de l'Afrique subsaharienne a quasiment quadruplé entre 1980 et 1996, sous l'effet de l'accumulation des intérêts à payer sur les arriérés. Selon la CNUCED, « malgré dix années d'ajustement, presque aucun pays n'avait renoué au terme de son plan d'ajustement avec une croissance soutenue. La multiplicité et la persistance des plans d'ajustement donnaient à penser que les pays de l'Afrique subsaharienne en étaient prisonniers et incapables de retrouver une croissance qui s'alimente d'elle-même. L'un des principaux défauts de ces programmes était leur incapacité à relancer l'investissement. Bien souvent, d'ailleurs, l'application des plans d'ajustement s'est accompagnée d'un recul de ce dernier »⁸.

C'est alors que le G7 décida de lancer l'initiative PPTE, visant à alléger la dette d'une quarantaine de pays pauvres et très endettés, en majorité africains.

L'initiative PPTE

Près de la moitié des pays africains ont bénéficié d'un allègement d'une partie de leur dette dans le cadre de l'« initiative PPTE » (pays pauvres très endettés) lancée par le G7 en 1996, puis renforcée en 1999. Annoncée par le G7 de juin 1999 à Cologne en réponse au dépôt de la plus grande pétition de l'histoire de l'humanité (24 millions de signatures) par la « campagne Jubilé 2000 » regroupant des organisations de la société civile du monde entier⁹, l'initiative PPTE « renforcée » faisait en réalité suite à une longue série de restructurations de dettes de pays à faible revenu opérées depuis la fin des années 1980 par le G7. En 1988, le G7 de Toronto avait en effet décidé d'alléger jusqu'à 33% de la dette restructurée d'une vingtaine de pays les plus pauvres, acceptant pour la première fois le principe d'une réduction du stock de la dette des pays concernés. En 1991, le G7 de Londres était passé à 50%. En 1994, le G7 de Naples avait

placé la barre à 67%, avant que le G7 de Lyon l'augmente à 80%, acceptant pour la première fois le principe d'un allègement de dette multilatérale.

En réalité, la part de la dette prise en compte a été tellement faible que cette succession d'allègements n'a eu qu'un effet mineur sur la situation financière des pays endettés, ce qui a contraint les pays créanciers à répéter ces opérations. En outre, les pays pauvres ont été victimes d'un cercle vicieux, puisque les opérations d'allègement entamées en 1988 consistaient à refinancer d'anciennes dettes par de nouveaux emprunts. L'allègement total accordé aux trente-quatre pays pauvres éligibles pour un allègement de dette entre 1989 et 1997 s'est ainsi élevé à 31,5 milliards de dollars, alors que durant le même temps leurs nouveaux emprunts s'élevaient à 30,6 milliards¹⁰. En réponse à cet échec, le G7 de juin 1999 avait donc renforcé l'initiative PPTE, en augmentant à 90% la part de dette restructurée pouvant être allégée¹¹.

Au total, l'initiative PPTE mise en œuvre entre 1996 et 2006 a bénéficié à 29 pays pour un coût total de 41 milliards de dollars, dont 14,7 milliards pour le Club de Paris (le cartel des pays créanciers), 9,3 milliards pour la Banque mondiale, 3,4 milliards pour la Banque africaine de développement et 3 milliards pour le FMI. Les pays bénéficiaires ont reçu au total 2,2 milliards de dollars par an d'allègements de dettes entre 2001 et 2005, soit 2,2% de leur PIB et 9,2% de leurs exportations. Cette initiative a été renforcée en 2005 par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) du FMI et de la Banque mondiale. Le montant nominal des dettes multilatérales allégées par l'IADM s'élève à 22,4 milliards de dollars en valeur nette actualisée, ce qui représente 56% du montant des allègements de dette de l'initiative PPTE¹².

Si l'initiative PPTE a permis de réduire la vulnérabilité financière des pays bénéficiaires et de leur redonner une marge d'action budgétaire pour augmenter les dépenses sociales, elle n'a pas été en mesure d'apporter une réponse structurelle au problème de l'endettement africain.

D'une part, ces allègements ont été octroyés moyennant la mise en œuvre de réformes économiques dont les effets ont été totalement surestimés. En effet, les projections de « soutenabilité » de la dette sont fondées sur des postulats en matière de recettes publiques, de croissance du PIB et de

⁸ Loc. Cit., p. 14.

⁹ Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2006, pp. 88-92.

¹⁰ Banque mondiale, *Global Development Finance 2000*, 2000.

¹¹ Toussaint E. et Zacharie A., *Sortir de l'impasse. Dette et ajustement*, Syllepse, 2003.

¹² Banque mondiale, *Global Development Finance*, 2006, pp. 88-92.

revenus d'exportation qui déterminent le montant de l'allègement octroyé au « point de décision » de l'initiative. Or ces projections se sont révélées excessivement optimistes. Par exemple, dans le cas de l'Ouganda et de la Tanzanie, le FMI et la Banque mondiale ont tablé pendant vingt ans sur une augmentation annuelle de 9% des recettes d'exportation et sur une croissance annuelle de 6% à 10% aussi bien pour le PIB que pour les recettes publiques. Or ces projections se sont rapidement révélées illusoires. Comme le résumait dès 2004 la CNUCED : « Les biais de l'analyse de la viabilité de l'endettement – et en particulier, des hypothèses constamment et excessivement optimistes quant à la croissance de l'économie et des exportations – signifient que les calculs des seuils de viabilité de l'endettement basés sur les ratios dette/exportations et dette/revenu sont des indicateurs inadéquats des liens entre pauvreté et endettement »¹³. De fait, les vingt-neuf pays pauvres ayant atteint le point de décision de l'initiative PPTTE ont dans un premier temps (1999-2002) vu leur service de la dette diminuer de 3,4 à 2,3 milliards de dollars, avant de le voir augmenter dans un second temps (2003-2006) pour retrouver un niveau équivalent au service de la dette initial (3,4 milliards)¹⁴. Dès 2005, la Banque mondiale et le FMI devait octroyer de nouveaux allègements de dettes dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

D'autre part, les pays bénéficiaires de l'initiative PPTTE ont été victimes des « fonds vautours »¹⁵, c'est-à-dire des fonds d'investissement spécialisés dans le rachat à bas prix de titres de dettes souveraines en vue, à terme, d'entamer des procédures judiciaires pour tenter d'obtenir des pays concernés le paiement de la totalité de la valeur nominale de leur dette. Ces fonds profitent du fait que la valeur d'une dette insoutenable est très faible sur le marché des titres de la dette, car il y a peu de chance qu'elle soit remboursée. Il leur suffit donc de racheter au rabais la dette de pays surendettés puis d'attendre que les pays ciblés soient contraints de solliciter une restructuration de leur dette pour entrer en action et exiger devant les tribunaux que leurs créances soient payées en intégralité et à leur valeur faciale.

Les fonds vautours peuvent ainsi enregistrer des taux de rendement de 300 % à 2000 % au détriment des pays endettés et des autres créanciers qui ont accepté un allègement¹⁶. Au cours de la première décennie des années 2000, les pays africains ont été les principales cibles des fonds vautours, avec huit nouveaux procès par an en moyenne¹⁷.

Enfin, un nombre croissant de pays africains ont profité de l'embellie de la conjoncture pour s'endetter envers la Chine et les créanciers privés sur les marchés financiers – semant ainsi les germes de la crise de la dette actuelle.

3. Caractéristiques récentes de l'endettement africain : euro-obligations et créances chinoises

L'endettement africain en euro-obligations et la contrainte de la dépendance aux matières premières

A partir du début des années 2000, l'Afrique a bénéficié d'une conjoncture plus favorable grâce aux allègements de dettes de l'initiative PPTTE, à la baisse des taux d'intérêt internationaux et à la demande croissante des matières premières dans les pays émergents comme la Chine, qui a entraîné une hausse de leur prix et une augmentation considérable des recettes d'exportation africaines.

Cette conjoncture favorable a permis d'alléger le poids de la dette africaine, qui est passée entre 2000 et 2013 de 107% du PIB en moyenne à moins de 40% dans la plupart des pays, malgré une augmentation de ce ratio dans certains autres pays africains¹⁸. L'embellie conjoncturelle a aussi permis à une douzaine de pays africains d'emprunter sur les marchés financiers internationaux – une première pour la plupart d'entre eux, puisque la République d'Afrique du Sud était le seul pays d'Afrique subsaharienne à avoir accès à ce type de financement depuis les années 1970. A la suite des Seychelles en 2006, douze autres pays d'Afrique subsaharienne¹⁹ ont ainsi emprunté entre 2006 et 2016 un total de 25 milliards de dollars sur le marché des

¹³ CNUCED, *Le développement économique en Afrique*, « Endettement viable : oasis ou mirage ? », Nations unies, 2004.

¹⁴ IMF & IDA, *HIPC Statistical Update*, 21 mars 2006.

¹⁵ Zacharie A., « Fonds vautours : contrer la stratégie du passager clandestin », *La Revue internationale et stratégique*, IRIS Editions, novembre 2017.

¹⁶ Nations Unies, « Rapport du Comité consultatif des droits de l'homme », 33^e session, n° A/HRC/33/54, 20 juillet 2016.

¹⁷ Schumacher J., Trebesch C. et Enderlein H., « Sovereign Defaults

in Court. The Rise of Creditor Litigation 1976 – 2010 », 23 juin 2013, p. 4.

¹⁸ CNUCED, « Rapport 2016 sur le développement économique en Afrique : Dynamique de la dette et financement du développement en Afrique », Nations unies, 2016, p. 146.

¹⁹ Rwanda, République du Congo, Tanzanie, Sénégal, Namibie, Nigeria, Kenya, Angola, Zambie, Gabon, Ghana, Côte d'Ivoire.

euro-obligations – dont plus de 4 milliards pour la Côte d'Ivoire, 3,5 milliards pour le Ghana et 3 milliards pour le Gabon et la Zambie. Certains pays se sont en outre fortement endettés envers la Chine – notamment le Niger, la République du Congo ou Djibouti.

L'évolution de la composition et les conditions de la dette extérieure africaine ont eu pour effet de la rendre moins soutenable, du fait que les nouveaux emprunts ont eu tendance à être moins concessionnels, avec des taux d'intérêt plus élevés et des échéances de remboursement plus courtes qu'auparavant. En outre, le rendement de ces euro-obligations est étroitement corrélé à la volatilité du marché mondial des capitaux, à l'évolution des prix des matières premières et au degré d'aversion au risque des investisseurs internationaux – autant de facteurs qui échappent au contrôle des gouvernements africains²⁰. Il en résulte que la dégradation de la conjoncture internationale a pour effet de renchérir la charge relative des remboursements et d'entraîner des difficultés de paiement. Dès 2016, les Seychelles et le Ghana avaient été les deux premiers pays africains à devoir solliciter une aide du FMI conditionnée à un plan d'austérité. Le choc de la pandémie provoqua en 2020 une augmentation des taux d'intérêt à payer et du coût des nouveaux emprunts, incitant le G20 à lancer son initiative de suspension de la dette des pays à faible revenu.

Le principal talon d'Achille des économies africaines est leur dépendance envers les revenus de quelques matières premières. Les trois quarts des exportations des pays les moins avancés, qui sont en majorité africains, sont des matières premières à faible valeur ajoutée²¹. Près de neuf pays africains sur dix sont dépendants des matières premières, c'est-à-dire qu'elles représentent plus de 60% des exportations de marchandises²². La dépendance aux matières premières est liée au faible développement humain. Non seulement la spécialisation dans le secteur des matières premières – qui est déconnecté du reste de

l'économie, peu créateur d'emplois et facteur d'inégalités – est un frein au développement africain, mais elle représente en outre un important facteur de vulnérabilité financière. En effet, lorsque les prix de ces matières premières baissent, les recettes nécessaires pour rembourser la dette extérieure diminuent et les difficultés de paiement surgissent.

L'endettement africain envers la Chine

La coopération sino-africaine n'est pas nouvelle, mais elle a pris une nouvelle dimension depuis le début des années 2000. Elle s'inscrit dans le cadre du Forum sino-africain de coopération (FOCSA) qui a été lancé dès 2000 à Pékin. Depuis 2006, la Chine a élargi considérablement le champ de sa stratégie de coopération au développement en Afrique, incluant les allègements de dettes, l'établissement de zones de coopération économique et commerciale et des domaines aussi variés que le changement climatique, les sciences et technologies, la santé et la culture. La majeure partie des financements chinois en Afrique concerne toutefois les infrastructures et les travaux publics²³.

Les financements chinois sont généralement alloués dans le cadre de paquets d'engagements incluant des dons et des prêts concessionnels ou sans intérêt. La majorité des projets prennent la forme de projets d'infrastructures économiques (routes, ponts, chemins de fer, production d'énergie, etc.) financés par des prêts concessionnels dont le remboursement est garanti par l'exploitation des ressources naturelles. La principale raison de la priorité donnée aux infrastructures est que la Chine a un avantage comparatif en termes de coûts et que ses entreprises peuvent fournir de l'expertise technique, des matériaux et même de la main-d'œuvre. La Chine a également un intérêt industriel et commercial à soutenir le développement des voies de communication et de l'économie africaine en vue de créer des joint-ventures dans le secteur des matières premières dont elle est la première consommatrice mondiale.

La coopération sino-africaine a ouvertement pour but de promouvoir le commerce et les investissements entre les partenaires, selon une approche présentée comme «

²⁰ Gevorkyan A. V. et Kvangraven I. H., « Assessing Recent Determinants of Borrowing Costs in Sub-Saharan Africa », *Review of Development Economics*, 20(4), 2016, pp. 721-738.

²¹ CNUCED, *Commodities and Development Report 2023*, United Nations, 2023.

²² CNUCED, *Economic Development in Africa Report 2022: Rethinking the Foundations of Export Diversification in Africa – The*

Catalytic Role of Business and Financial Services, United Nations, 2022.

²³ CNUCED, *Economic Development in Africa, Report 2010, South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, United Nations, 2010, p. 56.

gagnant-gagnant ». La réalité est toutefois plus nuancée. Certes, les investissements chinois dans les infrastructures économiques africaines représentent une opportunité à terme pour le développement industriel africain. Selon l'économiste français Pierre-Noël Giraud, « ce sont les Chinois qui industrialiseront l'Afrique, avec les Indiens, les Brésiliens et les autres émergents. Le mouvement a déjà débuté. Il a naturellement commencé par les matières premières, mais il s'étendra à l'industrie manufacturière et aux services exportables le jour où les coûts salariaux augmenteront en Chine, en Inde et au Brésil de telle manière que les industriels de ces pays chercheront pour délocaliser les industries les plus intenses en main-d'œuvre la dernière zone du monde à bas salaires relatifs : l'Afrique »²⁴. Un tel scénario n'est cependant pas garanti, non seulement parce que l'automatisation de la production industrielle tend à limiter les perspectives de délocalisations, mais aussi parce que la coopération sino-africaine reproduit certains effets de domination au profit de la Chine.

Les relations commerciales entre la Chine et l'Afrique ont en effet tendance à reproduire le schéma traditionnel de l'échange inégal Nord-Sud, avec pour effet de renforcer la spécialisation des économies africaines dans l'exportation de matières premières à faible valeur ajoutée. Le volume du commerce sino-africain a été multiplié par vingt au cours de la première décennie des années 2000, mais plus des deux tiers des exportations africaines vers la Chine ont concerné le pétrole et le tiers restant d'autres matières premières, notamment minières²⁵. A contrario, la Chine a exporté vers l'Afrique un éventail de produits manufacturés et de machines à plus forte valeur ajoutée. Le secteur des matières premières étant déconnecté du reste de l'économie, la croissance engendrée par la hausse des exportations n'a pas créé suffisamment d'emplois, tandis que les importations de produits industriels bon marché ont accéléré la désindustrialisation en Afrique.

Comme le montre la figure 1, le commerce entre la Chine et l'Afrique a atteint le montant record de 254 milliards de dollars en 2021 en partant d'une valeur inférieure à 150 milliards de dollars en 2016, mais il est déséquilibré en faveur de la Chine, qui échange les matières premières africaines à faible valeur ajoutée contre des biens manufacturés chinois

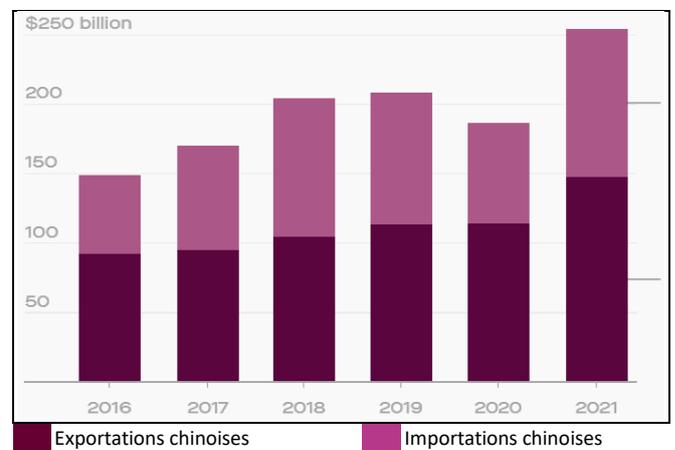
à plus forte valeur ajoutée, et est très concentré, puisque, tel qu'illustré dans le tableau 1, plus de 70% des exportations africaines en Chine proviennent de seulement cinq pays disposant d'importantes ressources minières et pétrolières (Afrique du Sud, Angola, RDC, République du Congo et Zambie)²⁶. En outre, les échanges sino-africains s'inscrivent dans le cadre de montages financiers complexes avec des entreprises chinoises pour développer les infrastructures économiques et sociales africaines, mais les effets potentiellement bénéfiques de ces investissements risquent d'être annihilés par les problèmes d'endettement extérieur qu'ils génèrent.

Tableau 1 : Valeur en milliards de dollars US et part (en %) des exportations de principaux pays africains exportateurs vers la Chine

Pays	Valeur des exportations	Part des exportations totales
Afrique du Sud	33	31%
Angola	21	20%
RDC	12	11%
Rép. du Congo	5	5%
Zambie	4	4%

Source : Mureithi (2022)²⁷

Figure 1 : Evolution du volume du commerce Chine-Afrique de 2016 à 2021



Source : Mureithi (2022)²⁸

La Chine est désormais de loin le premier créancier bilatéral des pays à faible revenu²⁹. Or Pékin utilise dans ses contrats des clauses lui permettant d'être remboursé en priorité ou

²⁴ Giraud P.-N., *La mondialisation. Emergences et fragmentations*, Seuil, 2008, pp. 117-118.

²⁵ CNUCED, *Economic Development in Africa. Report 2010, South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, Nations Unies, 2010.

²⁶ Mureithi C., « Trade between Africa and China reached an all-time-high in 2021 », Quartz, 8 février 2022.

²⁷ [China- Africa trade reached an all-time high in 2021 \(qz.com\)](https://www.qz.com/2022/02/china-africa-trade-reached-an-all-time-high-in-2021/)

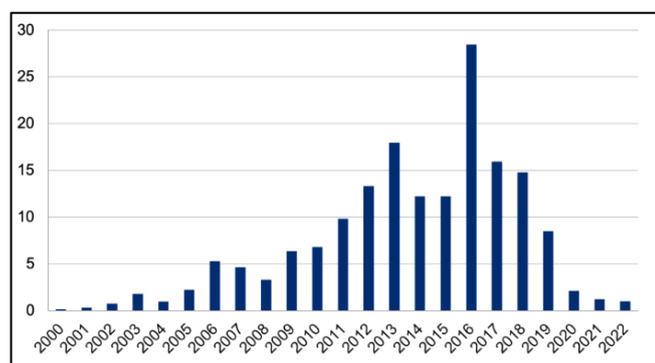
²⁸ [China- Africa trade reached an all-time high in 2021 \(qz.com\)](https://www.qz.com/2022/02/china-africa-trade-reached-an-all-time-high-in-2021/)

²⁹ Banque mondiale, *International Debt Statistics, 2021*, pp. 16-17.

d'exiger un remboursement anticipé *en cas de changement législatif ou politique important dans le pays débiteur*³⁰.

L'endettement croissant des pays africains envers la Chine (la figure 2 montre une dynamique de prêt particulièrement intense dans la décennie 2010) les rend de plus en plus vulnérables et peut mener à des transferts d'actifs stratégiques africains vers les créanciers chinois. Les difficultés de paiement des pays africains ont en outre incité la Chine à réduire sensiblement ses prêts, à un tel point que les transferts financiers nets deviennent négatifs pour les pays débiteurs africains : ils remboursent des montants supérieurs à ceux des nouveaux prêts obtenus. Entre 2000 et 2022, la Chine a prêté 170 milliards de dollars à 49 pays africains, mais le nombre et la valeur des prêts ont fortement baissé depuis le pic de 2016. Seulement neuf prêts d'un montant de 994 millions de dollars ont été signés en 2022³¹. La Chine a annoncé en août 2022 l'annulation de 23 prêts sans intérêt octroyés à 17 pays africains, mais cela ne représente que 1% de la dette africaine générée par les prêts chinois depuis 2000³².

Figure 2 : Prêts chinois à l'Afrique en milliards de dollars de 2000 à 2022



Source : Boston University Global Development Policy Center (2023)³³

4. Une nouvelle crise de la dette africaine

Le choc économique provoqué par la pandémie de Covid-19 a incité les gouvernements des pays développés à dépenser « quoi qu'il en coûte » pour éviter l'effondrement de leurs économies. Mais les pays africains, déjà fortement endettés, n'ont pas disposé de la marge d'action budgétaire suffisante

pour financer de tels plans de sauvetage. Par conséquent, si la dette mondiale a atteint un niveau record en 2020 à la suite des interventions massives des Etats pour soutenir les économies confinées, les économies avancées et la Chine sont responsables de plus de 90% des 28 000 milliards de dollars de dette supplémentaire contractée en 2020³⁴. Cela n'a pas empêché les pays africains de voir le taux d'endettement augmenter, car la chute de leur PIB a entraîné une hausse de leurs ratios d'endettement qui ont atteint des niveaux inconnus depuis l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres et très endettés (PPTE) du début des années 2000.

Contrairement aux pays développés, les pays africains s'endettent majoritairement en devises étrangères et ne disposent pas de banques centrales ayant les moyens de créer la monnaie nécessaire pour payer leurs dettes extérieures. Leur vulnérabilité est encore accrue lorsque la dette extérieure en devises étrangères est détenue par des créanciers étrangers qui peuvent fuir à tout moment ou exiger des primes de risque qui accroissent le coût du service de la dette. Or la dette commerciale en devises des pays à faible revenu a triplé durant les cinq années précédant la pandémie, atteignant 200 milliards de dollars en 2019³⁵. Le relèvement des taux d'intérêt aux Etats-Unis et dans l'Union européenne met fortement sous pression les pays africains endettés en devises et qui dépendent des capitaux étrangers pour équilibrer leur balance des paiements. Faisant face à des charges croissantes d'intérêts à payer, les pays africains ne disposent d'aucune marge de manœuvre budgétaire pour financer les services sociaux et les investissements publics.

Certes, il est à souligner qu'un nombre croissant de pays africains ont réussi, au cours des dix dernières années, à émettre des titres de la dette libellés en monnaie locale et à longue échéance – ce qui contraste avec la tendance du passé à s'endetter à court terme et en devises étrangères, rendant les économies vulnérables envers le « risque de change »³⁶. Il n'en reste pas moins que le retournement de la conjoncture internationale a remis en cause la viabilité de la dette de plusieurs pays africains qui dépensent davantage pour le service de la dette que pour financer les services

³⁰ Gelperm A. et al., « How China Lends. A Rare Look into 100 Debts Contracts with Foreign Governments », Aiddata, mars 2021.

³¹ Global Development Policy Center, « A New State of Lending: Chinese Loans to Africa », Boston University, janvier 2023.

³² Hwang J. et Moses O., « China's Interest-Free Loans to Africa », Boston University Global Development and Policy Center, GCI Policy Brief 015, septembre 2022.

³³ [A New State of Lending: Chinese Loans to Africa | Global Development Policy Center \(bu.edu\)](https://www.gdpc.edu/a-new-state-of-lending-chinese-loans-to-africa)

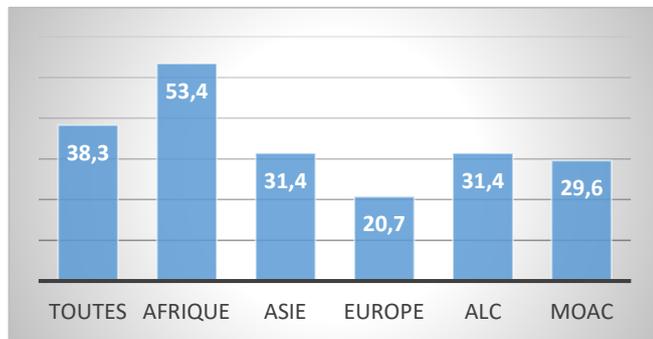
³⁴ Gaspar V., Medas P. et Perrelli R., « La dette mondiale atteint un niveau record de 226 000 milliards de dollars », Blog du FMI, 15 décembre 2021.

³⁵ FMI, « Global Financial Stability Report: Lower for Longer », octobre 2019.

³⁶ Lorsque le taux de change de la monnaie locale baisse par rapport à celui de la devise dans laquelle l'Etat s'est endetté, la valeur de la dette extérieure augmente d'autant en devise locale, pouvant déboucher sur un défaut de paiement.

sociaux de base. Le service de la dette des pays d'Afrique subsaharienne, qui comprend le principal et les intérêts sur la dette extérieure et intérieure, absorbe en moyenne 54% des recettes budgétaires (hors aide extérieure) et près de 40% des dépenses publiques³⁷. Les figures 3 et 4 montrent que l'Afrique présente la contrainte budgétaire la plus élevée comparativement aux autres régions et à la moyenne globale. Le service de la dette de l'Afrique subsaharienne dépasse de près de 50% les dépenses sociales totales (éducation, santé et protection sociale) comme l'indique la figure 5. Ce score est dû à une croissance des intérêts nets à payer bien plus rapide par rapport aux autres pays en développement (figure 6). L'Afrique fait ainsi face à une nouvelle crise de la dette – une situation à laquelle elle est régulièrement confrontée depuis un demi-siècle.

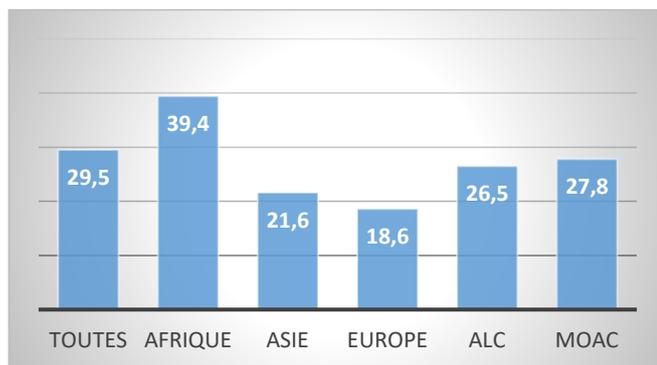
Figure 3 : Ratios service de la dette/recettes budgétaires (par groupe régional, en %, en 2023)



Note : ALC désigne les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. MOAC désigne le Moyen-orient et l'Asie centrale.

Source : Debt Service Watch (2023)³⁸

Figure 4 : Ratios service de la dette/dépenses publiques en 2023 (par région, en %)

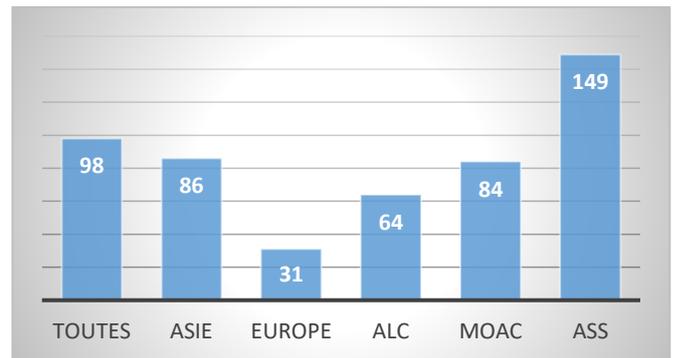


Source : Debt Service Watch (2023)³⁹

³⁷ Debt Service Watch, « Une crise mondiale de la dette sans précédent », Development Finance International, octobre 2023.

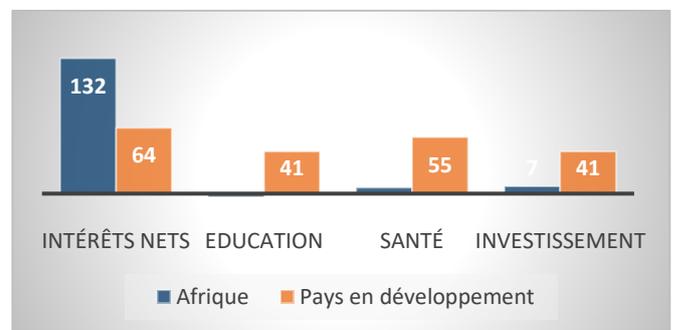
³⁸ [Debt Service Watch Briefing FR 10.10.23.pdf \(development-finance.org\)](#)

Figure 5 : Ratios service de la dette/dépenses sociales en 2023 (par région, en %)



Source : Debt Service Watch (2023)⁴⁰

Figure 6 : Croissance (en %) du montant des intérêts et d'autres dépenses publiques moyennes entre 2010-2012 et 2019-2021



Source : UNCTAD (2023)⁴¹

5. Sortir de l'étau de la dette

L'Afrique fait face aux ratios de service de la dette les plus élevés de l'histoire. Or en cas de défaut de paiement, il n'existe pas de cadre de restructuration de la dette suffisamment efficace et adapté aux défis que ces pays doivent relever. En novembre 2020, le G20 a instauré un cadre commun de restructuration de la dette auquel seuls quelques pays ont eu recours et qui n'est pas à la hauteur des enjeux. Selon les projections du FMI, les pays africains ayant négocié un accord de restructuration de leur dette devront encore consacrer plus de la moitié de leurs recettes budgétaires au service de la dette sur la période 2023-2025 (voir tableau 2), alors que ces pays devront réduire leurs dépenses publiques de 4% du PIB cumulé au cours des cinq

³⁹ [Debt Service Watch Briefing FR 10.10.23.pdf \(development-finance.org\)](#)

⁴⁰ [Debt Service Watch Briefing FR 10.10.23.pdf \(development-finance.org\)](#)

⁴¹ [A world of debt | UNCTAD](#)

prochaines années⁴². Alors que l'initiative PPT de la fin des années 1990 avait pour objectif de réduire le service de la dette des pays endettés à 15-20% des recettes budgétaires et que les allègements de dettes des années 2000 avaient permis de le réduire à 11% des dépenses moyennes des pays bénéficiaires, on mesure l'ampleur du surendettement africain aujourd'hui.

Tableau 2 : Service de la dette en pourcentage des recettes budgétaires après restructuration de la dette (projections)

	2023	2024	2025	Moyenne
Tchad	65	53	48	55
Ghana	42	59	72	58
Sri Lanka	26	19	18	21
Suriname	36	44	37	39
Zambie	75	62	59	65

Source : Debt Service Watch (2023)⁴³

La restructuration de la dette des pays à faible revenu est devenue plus complexe, car elle doit impliquer une multitude de créanciers privés et la Chine en plus des créanciers occidentaux, de la Banque mondiale et du FMI qui détenaient près de 90% de la dette des pays à faible revenu à l'époque de l'initiative PPT. Les pays en défaut de paiement se retrouvent ainsi condamnés à devoir négocier avec les créanciers privés qui refusent de participer aux restructurations, les créanciers multilatéraux qui veulent être payés en priorité et la Chine qui souhaite mettre fin à ce statut de créancier prioritaire dont bénéficient le FMI et la Banque mondiale.

On note dans le tableau 3 que malgré l'endettement important des pays africains envers les créanciers privés occidentaux, qui détiennent 35% de la dette africaine, les institutions financières multilatérales en détiennent encore près de 40% et demeurent le premier créancier de l'Afrique, mais avec des taux d'intérêt près de trois fois inférieurs en moyenne à ceux exigés par les créanciers privés (1,3% contre 5%). Quant aux dettes bilatérales africaines envers d'autres Etats, la Chine détient désormais 12% de la dette africaine, soit une part quasi équivalente aux 13% détenus par l'ensemble des autres pays créanciers (essentiellement des pays occidentaux), mais avec des taux d'intérêt moyens deux fois plus élevés (2,7% contre 1,4%)⁴⁴.

Tableau 3 : Dette gouvernementale extérieure africaine par groupe de créanciers et taux d'intérêt moyen

Groupe de créanciers	Dette extérieure par groupe de créanciers en pourcentage de la dette extérieure totale	Taux d'intérêt moyen
Créanciers privés (résidents en Chine exclus)	35	5%
Créanciers chinois (publics et privés)	12	2,7%
Autres gouvernements	13	1,4%
Institutions multilatérales	39	1,3%

Source : Debt Justice UK (2022)⁴⁵

En cas de défaut de paiement, le système actuel de restructuration de la dette fait porter aux pays endettés tout le poids de l'ajustement, à travers des plans d'austérité aux effets récessifs. La multitude de créanciers détenant les titres de la dette rend par ailleurs difficile d'imposer à tous de participer aux accords de restructuration, ce qui ouvre la porte aux actions en justice des fonds vautours. C'est pourquoi il est nécessaire d'instaurer un mécanisme multilatéral de restructuration de la dette, afin de permettre aux Etats en défaut de paiement de négocier des accords d'annulation de leur dette qui s'imposent à tous les créanciers. Cela permettrait aux pays endettés d'être immunisés contre l'action néfaste des fonds vautours, mais aussi de répartir plus équitablement la charge de l'ajustement avec leurs créanciers – et ainsi éviter de devoir appliquer des plans d'austérité contre-productifs.

L'instauration d'un mécanisme multilatéral de restructuration de la dette, sur base des principes définis dans la résolution adoptée en septembre 2015 par l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁶, permettrait aux Etats en défaut de paiement de négocier dans un cadre équitable et transparent des accords de restructuration de leur dette qui s'imposent à tous les créanciers et qui empêchent les pratiques de passagers clandestins des fonds vautours qui cherchent à tirer profit de la situation⁴⁷. Pourtant, la résolution proposée en 2015 par les pays en développement aux Nations Unies a été rejetée par les pays développés, qui ont argué que les Nations Unies n'étaient

⁴² Debt Service Watch, « Une crise mondiale de la dette sans précédent », Development Finance International, octobre 2023.

⁴³ [Debt Service Watch Briefing FR 10.10.23.pdf \(development-finance.org\)](#)

⁴⁴ Debt Justice, « African governments owe three times more debt to private lenders than China », 11 juillet 2022.

⁴⁵ [African governments owe three times more debt to private lenders than China - Debt Justice](#)

⁴⁶ Résolution A/69/L.84 de l'Assemblée générale de l'ONU adoptée le 10 septembre 2015.

⁴⁷ Zacharie A., « Fonds vautours : contrer la stratégie du passager clandestin », La Revue internationale et stratégique, IRIS Editions, novembre 2017.

pas le cénacle adéquat pour gérer une telle question – les 136 voix qui ont permis d’adopter le texte proviennent intégralement de pays en développement, tandis que les pays développés se sont abstenus ou ont voté contre⁴⁸.

En outre, les pays africains ont besoin de disposer de la marge d’action budgétaire suffisante pour financer leur transition écologique. Pour leur donner les moyens de décarboner leurs économies et atteindre les Objectifs de développement durable des Nations Unies en 2030, les pays africains ont besoin d’une initiative multilatérale permettant de restructurer les dettes publiques insoutenables et de les convertir en investissements verts⁴⁹. Concrètement, il s’agirait d’instaurer un mécanisme multilatéral s’imposant à tous les créanciers et permettant d’échanger les dettes insoutenables contre de nouvelles obligations vertes. En contrepartie d’une réduction significative du stock de la dette, les pays bénéficiaires devraient s’engager à utiliser les fonds libérés pour financer des politiques alignées sur les objectifs de l’accord de Paris sur le climat et de l’Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable. Une telle mesure permettrait à la fois d’éviter des défauts de paiement désordonnés et de garantir aux pays à faible revenu une marge d’action suffisante pour financer les objectifs climatiques et de développement durable.

Le dilemme de l’Afrique est de mobiliser les ressources nécessaires pour financer son développement tout en préservant la viabilité de sa dette. Le défi consiste à diversifier les économies africaines pour sortir de la dépendance envers les matières premières et mobiliser des recettes fiscales suffisantes pour financer les services sociaux de base aux populations. Une telle perspective est toutefois illusoire à court terme, d’autant que le projet chinois de Nouvelle Route de la Soie et le projet « Global Gateway » de l’Union européenne ont tous les deux pour objectif de sécuriser leur approvisionnement en minerais et métaux africains dans le cadre de la compétition mondiale pour les technologies vertes⁵⁰. La transition énergétique pourrait ainsi renforcer la spécialisation des économies africaines dans les matières premières à faible valeur ajoutée.

Le faible taux d’emplois formels implique que les assiettes fiscales des économies africaines sont très étroites et reposent sur des taux élevés qui pèsent sur la petite classe moyenne urbaine. La multiplication des accords de libre-échange a entraîné un désarmement tarifaire qui a réduit les recettes douanières qui représentaient pourtant une part

considérable des recettes fiscales africaines jusqu’aux années 1980. La baisse de ces recettes n’a pas pu être compensée par une augmentation de la fiscalité sur les revenus du travail, du fait que la spécialisation dans les matières premières crée trop peu d’emplois formels et que la majorité de la main-d’œuvre africaine est donc contrainte de travailler dans le secteur informel. Les entreprises du secteur extractif paient en outre trop peu d’impôts du fait des stratégies d’optimisation fiscale. Par exemple, les pays d’Afrique subsaharienne bénéficient peu du fait qu’ils concentrent 30% des réserves minières mondiales, car ils perdent chaque année entre 450 millions et 730 millions de dollars à cause de l’évasion fiscale des sociétés multinationales minières qui transfèrent leurs bénéfices dans des paradis fiscaux⁵¹. L’intronisation de taux de TVA uniques et élevés a par ailleurs pesé sur le pouvoir d’achat des ménages sans générer suffisamment de recettes supplémentaires. Par conséquent, l’Afrique est la région du monde où les recettes fiscales sont les plus faibles. Les recettes fiscales rapportées au PIB sont deux fois plus importantes en Europe qu’en Afrique, avec pour conséquence que cette dernière ne dispose pas des recettes suffisantes pour financer les services sociaux de base et des stratégies de développement durable.

Conséquence de la forte croissance démographique, l’Afrique aura besoin d’ici 2040 de plus de 600 millions d’emplois supplémentaires pour absorber l’offre de travail de la jeunesse africaine. Les économies africaines ont besoin de développer des capacités de production dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée, créateurs d’emplois décents et générateur de recettes fiscales suffisantes. Au-delà de la restructuration des dettes africaines, il est donc urgent que les gouvernements africains mettent en œuvre les politiques nécessaires pour être en mesure de transformer les matières premières africaines sur le continent africain – et ainsi mettre fin non seulement à l’état de la dette, mais aussi à la malédiction des ressources africaines.

⁴⁸ Les six pays qui ont voté contre sont les États-Unis, le Royaume-Uni, l’Allemagne, le Canada, le Japon et Israël.

⁴⁹ Volz U., Akhtar S., Gallagher K. P., Griffith-Jones S., Haas J., « Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery. A Proposal », Heinrich Böll Stiftung/Global Development Policy Center/Center for Sustainable Finance, novembre 2020.

⁵⁰ Zacharie A., « La compétition mondiale pour les technologies vertes », *Imagine Demain Le Monde*, mars-avril 2023.

⁵¹ Albertin G., Devlin D. et Yontcheva B., « Combattre l’évasion fiscale dans le secteur minier en Afrique subsaharienne », FMI, 5 novembre 2022.