

Chapter 3

Public debt in Africa and the impact of the COVID-19 pandemic

Introduction

The COVID-19 pandemic has led to higher debt levels across Africa as countries increased borrowing to finance immediate public health needs and to protect lives and livelihoods. Governments introduced fiscal stimulus packages (including tax and expenditure policies) to support businesses and individuals through lockdowns and the broader economic downturn even as public revenues fell due to declines in economic activity and natural resource prices. The external debt position of many African countries deteriorated in 2020 as a result; as of 30 June, 2021, the International Monetary Fund (IMF) classified seven countries (Burkina Faso, Cameroon, Cabo Verde, Chad, Ghana, Kenya and Mauritania) as being at high risk of debt distress, while the Republic of the Congo was classified as being in debt distress (IMF, 2021^[1]). The African Union has proposed several measures spanning the short, medium and long term to assist countries to mitigate the effects of the pandemic on their public finances.

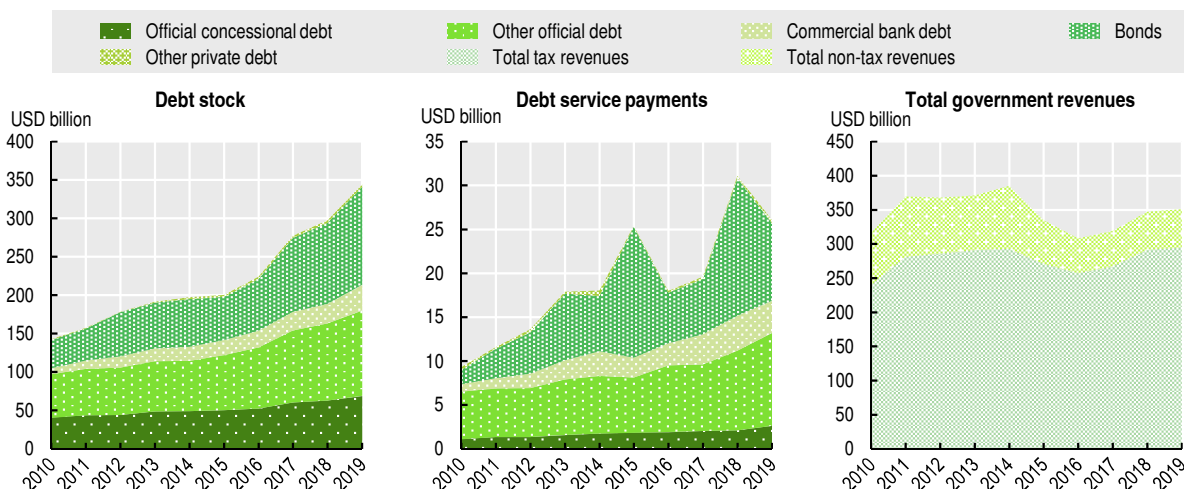
This special feature provides the statistical and policy context around Africa's increased debt vulnerability, using revenue data contained in the *Revenue Statistics in Africa* report. The first section shows the evolution of indicators of debt, debt service¹ and revenues in the ten years prior to the COVID-19 pandemic. The second section explores the evolving composition of African debt over the same period, while the third examines the medium-term outlook for African debt in the aftermath of COVID-19. The chapter closes with recommendations by the African Union to a range of stakeholders to improve management of African countries' debt.

Revenues have not kept pace with debt increases since 2010

For the 30 countries included in this edition of *Revenue Statistics in Africa*, total debt levels and debt service costs have been rising over the past decade (Figure 3.1). In US dollars, both total levels of debt and annual debt service were over two and a half times higher in 2019 than they were ten years previously; in 2019, total revenues in US dollar terms were only 11% higher than they were in 2010. The composition of debt and the structure of revenues have also changed significantly, most notably with respect to increases in bond issuance (discussed in the next section).

Calculating debt service payments as a proportion of government revenues demonstrates the extent to which the costs of servicing debt constrain a government's capacity to finance domestic spending and investment. While this indicator varies greatly across the countries included in *Revenue Statistics in Africa 2021*, debt service payments absorbed a higher proportion of government revenues in the years 2015-19 than in the previous five-year interval in every country except Tunisia. Between 2015 and 2019, debt service costs ranged from 2.1% of total revenues (as recorded in this publication) in Nigeria to 17% of total government revenues in Côte d'Ivoire (Figure 3.2). For many countries, this increase reversed earlier trends: in 16 of the 30 countries, debt service declined as a percentage of total revenues between the period 2005-09 and 2010-14.

Figure 3.1. Annual general government debt stock, general government debt service, and general government revenues for Revenue Statistics in Africa countries in USD billion



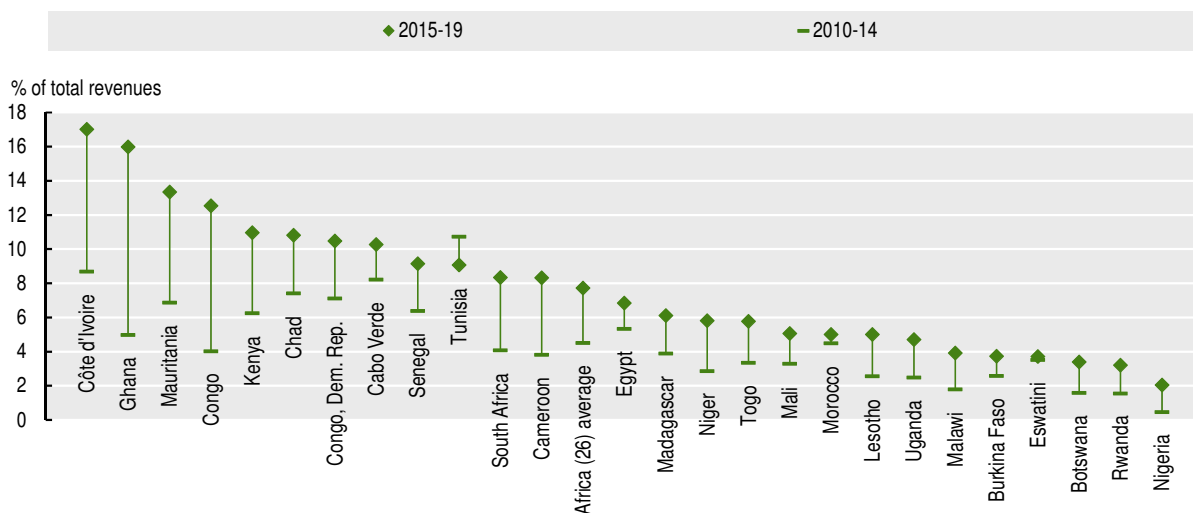
Note: The International Debt Statistics Database does not include information on Equatorial Guinea, Mauritius, Namibia or Seychelles. General government debt includes loans from governments and their agencies (including central banks), loans from autonomous bodies, and direct loans from official export credit agencies.

Debt service are the sum of principal repayments and interest payments actually made in the year specified.

Source: Author's calculations based on World Bank International Debt Statistics (IDS) database (World Bank, 2021^[2]), and tax and non-tax revenues from (OECD/AUC/ATAF, 2021^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282721>

Figure 3.2. Average service on external debt for the general government sector as a percentage of total revenues, Revenue Statistics in Africa countries



Source: Author's calculations based on from World Bank International Debt Statistics (IDS) database (World Bank, 2021^[2]), and tax and non-tax revenues from (OECD/AUC/ATAF, 2021^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

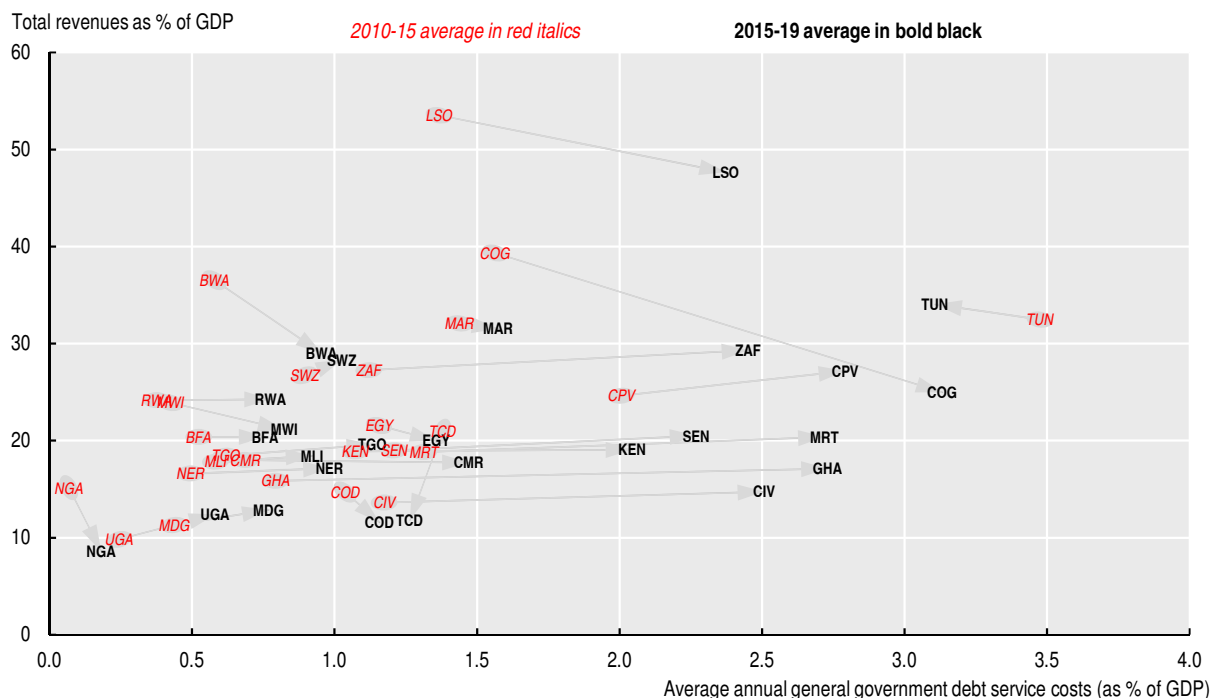
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282740>

The high dispersion in the ratio of debt service payments to total revenues for the 26 countries in Revenue Statistics in Africa for which there is also data within the World Bank debt statistics reflects significant heterogeneity in both numerator and denominator. Figure 3.3 compares average annual revenues and average annual debt service over the

period 2010-14 with those in the period 2015-19 (in both cases as a percentage of GDP). For most countries, the values in black and bold (years 2015-19) are located to the right of figures in red italics (years 2010-14), representing increases in debt service payments as a percentage of total revenues.

Some oil-rich countries, such as the Republic of the Congo, saw a large shift downwards between the two periods due to declining oil prices, which caused total revenues to plummet. Most countries, however, moved horizontally in the chart: their total revenues remained steady as a percentage of GDP while debt payments increased, thereby narrowing fiscal space. Countries that made these horizontal movements tended to be relatively insulated from fluctuations in oil and grant revenues and they often experienced improved access to capital markets during a time of increased lending to African governments. Chad was the only country where both debt service payments and government revenues declined between 2010-14 and 2015-19. Debt service payments for Chad were lower after 2015 due to a major principal repayment in 2014, after which it received debt relief from the Highly Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) (World Bank, 2015^[4]). As a heavily oil-dependent country, Chad also saw lower government revenues after 2015 associated with declines in oil prices.

Figure 3.3. **Average annual general government revenue and average annual general government debt service as a percentage of GDP.**



Note: Among the 30 countries included within Revenue Statistics in Africa 2021, four were not included in the International Debt Statistics database: Equatorial Guinea, Mauritius, Namibia, and Seychelles.

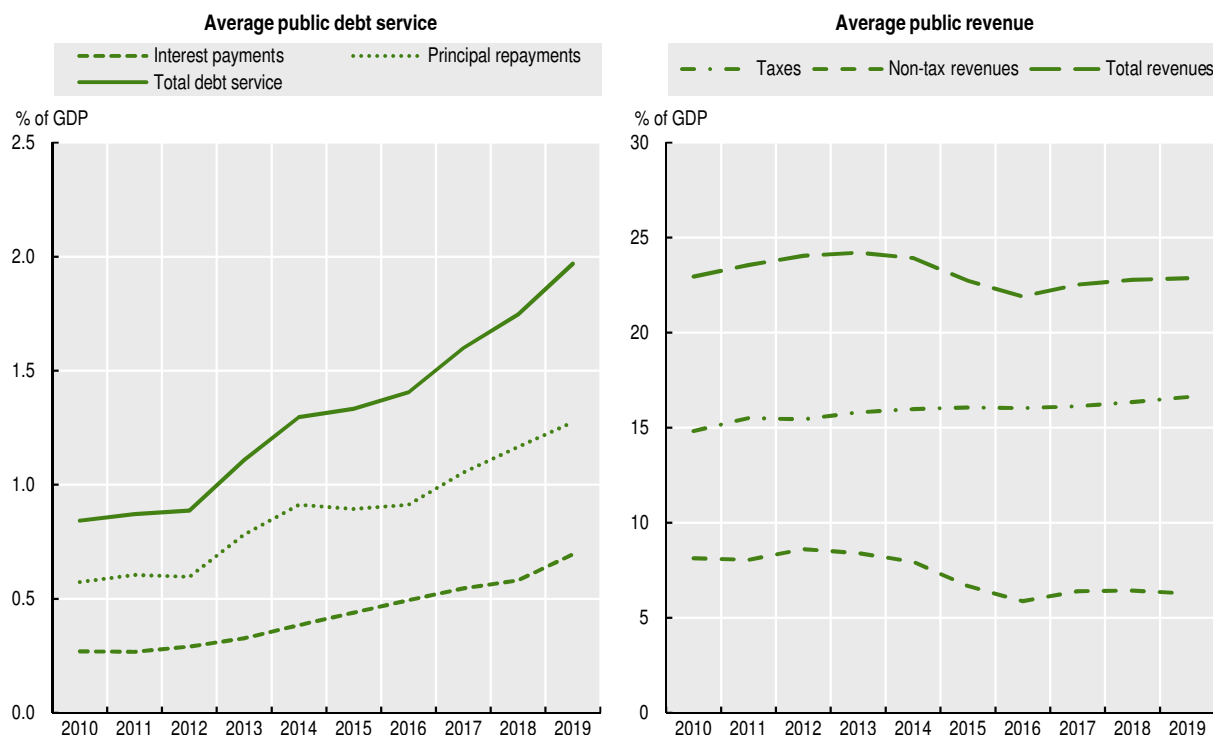
Source: Author's calculations based on World Bank International Debt Statistics (IDS) database (World Bank, 2021^[2]), and the IMF World Economic Outlook database (IMF, 2021^[5]) and from (OECD/AUC/ATAF, 2021^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282759>

Since 2010, almost two-thirds of the increase in tax revenues – and the resultant expansion of fiscal space – has been offset by higher debt service payments. Average interest payments on general government debt rose from 0.3% of GDP in 2010 to 0.7% in 2019, while

principal repayments increased from 0.6% of GDP to 1.3% of GDP over the same period (Figure 3.4) adding up to an increase in average debt service payments equivalent to 1.1% of GDP. Over the same period, the increase in tax revenues was equivalent to 1.8% of GDP. Despite the increase, however, debt service payments for these African countries remain lower than the average debt service payments paid by developing countries in Europe (2.7% of GDP) and Latin America and the Caribbean (3.0% of GDP), and they are around the same level as those paid by developing countries in Asia (1.7%) (World Bank, 2021^[2]).

Figure 3.4. **Average external debt service and revenue, Revenue Statistics in Africa countries**
Percentage of GDP



Note: An unweighted average of 26 countries out of the 30 countries reported in *Revenue Statistics in Africa 2021* is presented here. The *International Debt Statistics* database does not include information on Equatorial Guinea, Mauritius, Namibia or Seychelles.

Source: Author's calculations based on World Bank *International Debt Statistics* (IDS) database (World Bank, 2021^[2]), and tax and non-tax revenues from (OECD/AUC/ATAF, 2021^[3]), "Revenue Statistics in Africa: Comparative tables", OECD Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en> and the IMF World Economic Outlook database (IMF, 2021^[5]).

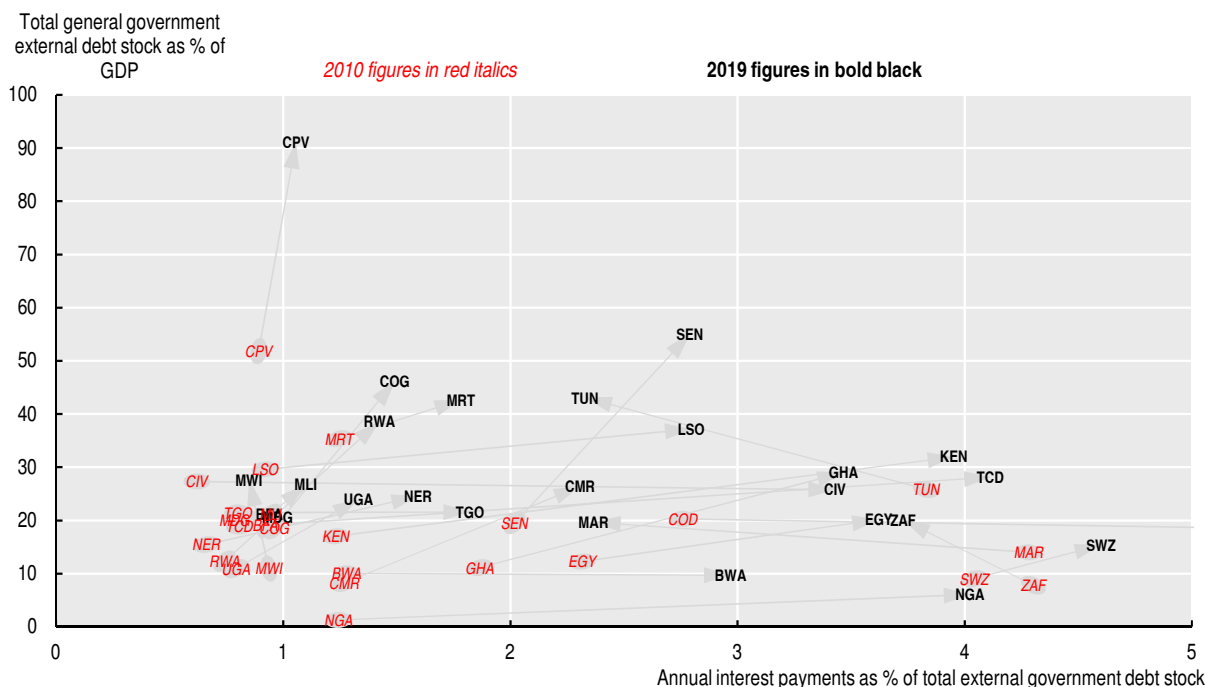
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282778>

African governments have both increased their level of external government debt and seen an increase in borrowing costs. Between 2010 and 2019, among 26 *Revenue Statistics in Africa countries*, 19 registered an increase in their external government debt as a percentage of GDP as well as in the ratio of interest payments paid to debt stock (Figure 3.5). As a result, over this period, the average ratio of debt interest payments to debt stock for these countries rose from 1.6% to 3.1%. As the next section discusses, this increase reflects that African countries are going beyond concessional financing in order to access capital at market rates.

However, an increase in borrowing costs is not necessarily a consequence of greater access to capital at market rates: some countries, such as Botswana and Nigeria, whose arrows in Figure 3.5 are horizontal, saw increases in borrowing costs without an accompanying increase in debt as a percentage of GDP. Although the volume of debt remained steady, the

profile of debt evolved over this period, changing the cost of debt service. Others, such as Cabo Verde, saw an increase in debt with a lower accompanying increase in the cost of debt.

Figure 3.5. **Change in annual interest payments as percentage of total external debt stock compared with change in total debt stock as percentage of GDP, Revenue Statistics in Africa countries**



Note: An unweighted average of 26 countries out of the 30 countries reported in *Revenue Statistics in Africa* is presented here. The *International Debt Statistics* database does not include information on Equatorial Guinea, Mauritius, Namibia or Seychelles.
 Source: Author's calculations based on World Bank *International Debt Statistics* (IDS) database (World Bank, 2021^[2]), and the IMF *World Economic Outlook* database (IMF, 2021^[5]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282797>

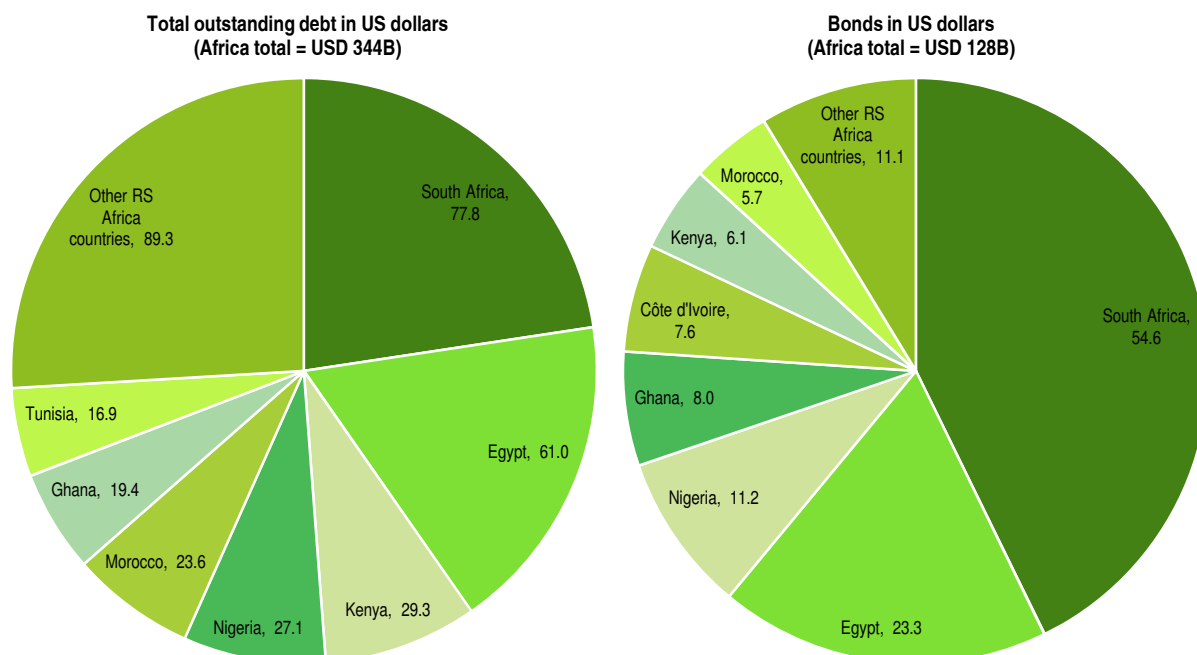
The composition of Africa's external debt is changing

The increase in the debt service payments of African countries is linked to a shift from traditional creditors like the Paris Club and multilateral development banks to commercial and other private creditors since the turn of the century. The share of bilateral lenders in Africa's external debt stock fell from over 50% in 2000 to just 27% in 2019, with commercial creditors taking up much of the space (AfDB, 2021^[6]). The number of African countries borrowing on commercial terms on international capital markets has increased from 3 in 2001 to 21 in 2020.


Between 2009 and 2019, bonds went from 18% to 37% of outstanding debt held by *Revenue Statistics in Africa* countries (Figure 3.1 in the previous section). Over the same period, concessional debt from official creditors declined from 28% of debt to 20%. These changes indicate debt portfolios that are less favourable to borrowers, increasingly based on private, non-concessional sources that tend to be more difficult to renegotiate during periods of financial distress.

It is important to note that the use of bonds to finance public spending has been concentrated in a few African countries. Bonds were only reported for 12 Revenue Statistics in Africa countries in 2019 (Figure 3.6); 43% of these bonds were issued by South Africa and constituted 70% of South Africa's outstanding debt in 2019.

Figure 3.6. **Outstanding general government debt for Revenue Statistics in Africa countries, 2019, in USD billion, total and bonds**



Note: The *International Debt Statistics* database does not include information on Equatorial Guinea, Mauritius, Namibia, or the Seychelles.
Source: Author's calculations based on World Bank *International Debt Statistics* (IDS) database (World Bank, 2021^[2]).

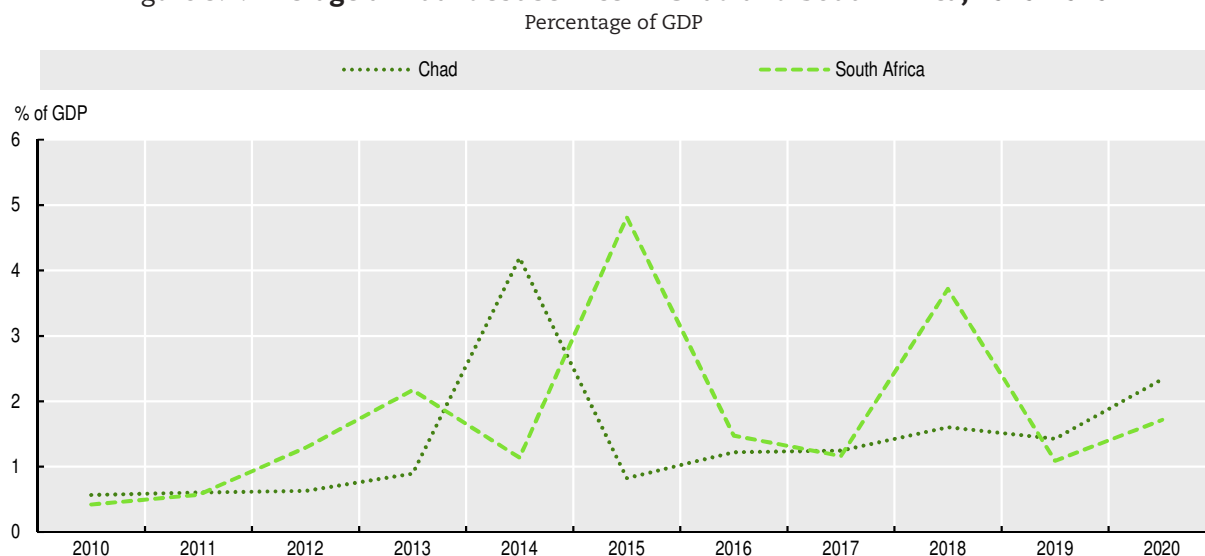
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934282816>

The recent tendencies for middle-income countries to raise capital through a few large bonds sales or to seek debt at short maturities have resulted in a bunching of debt repayments in some African countries, leading to large spikes in debt service payments, notably in South Africa and Chad (Figure 3.7). Total debt service payments on bonds by Revenue Statistics in Africa countries recorded year-on-year increases of 108%, 137%, and 148% in 2011, 2015, and 2018, respectively. Such spikes, along with the annual variation in revenues in African countries associated with grant and oil revenues, heighten stress on African public finances and can increase the gap between revenue and expenditures that drive further demand for debt financing. Chad, for example, faced significant liquidity challenges in the late 2010s as debt arrears accumulated, requiring the negotiation of debt restructuring with its largest private creditor, Glencore (IMF, 2018^[7]), and leading Chad to become the first country to request a debt restructuring under the IMF's Extended Credit and Extended Fund facilities (Reuters, 2021^[8]).

Debt increases in African countries have increased their exposure to foreign exchange risk. Every year since 2006, with the exception of the year 2010, between 26 and 28 out of 37 African countries for which there is data have had a majority of their debt denominated in foreign currency.² This creates a mismatch between the currency in which a country's debt and interest payments are denominated and the country's revenues, which are

predominantly raised in national currency. Governments with foreign currency debt need to access money markets to convert the currency of their revenues in order to make their debt payments. Exchange rates for many African countries are prone to major shocks, which impact the ratio of foreign-denominated debt to GDP, possibly reversing or nullifying any debt reduction in that country. For example, between 2014 and 2015, the amount of foreign-denominated debt owed by the government of Cabo Verde decreased by 6%, when expressed in US dollars. However, due in part to the depreciation of the Cabo Verdean Escudo, which declined 16% compared to the US dollar over that same year, the ratio of foreign-denominated debt to GDP for Cabo Verde actually increased by 10%.

Figure 3.7. **Average annual debt service in Chad and South Africa, 2010-2020**

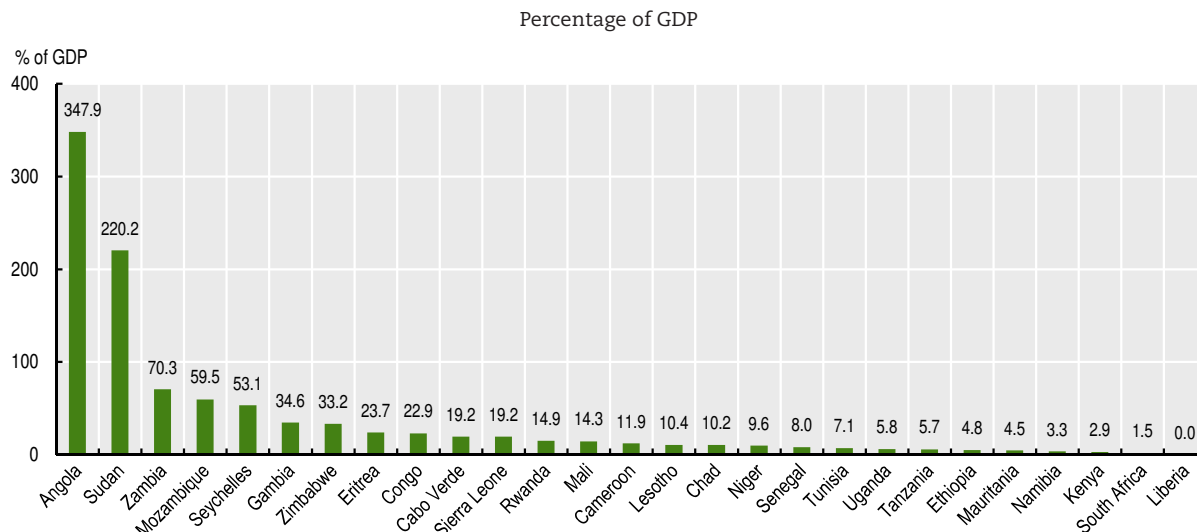


Source: Author's calculations based on World Bank *International Debt Statistics* (IDS) database (World Bank, 2021^[2]) and the IMF *World Economic Outlook* database (IMF, 2021^[5]).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934282835>

Sixteen out of 27 African countries experienced at least one year in which the impact of the year-over-year change in exchange rate would have had the effect of increasing debt-to-GDP ratios by at least 10% of GDP had all other factors remained equal (Figure 3.8). In some cases, had there been no mitigating factors, exchange rate shocks would have doubled or tripled a country's debt burden within a single year. The African Development Bank (AfDB, 2021^[6]) indicated that the outlook for the debt ratios of oil-exporting countries in particular would worsen as a result of currency depreciation. In 2015, when the last major shock to commodity prices occurred, the median impact of currency depreciation on debt burdens was equivalent to 4.4% of GDP.

Figure 3.8. **Maximum year-on-year impact of exchange rate changes on foreign currency debt, 2000-19**



Note: The impact of the exchange rate changes on debt burden for a given year is calculated by taking that year-over-year change in the local-currency to US dollar exchange rate, and multiplying it by the debt-to-GDP ratio recorded for the previous year. This calculation measures the effect of the one-year exchange rate shock in the counterfactual where GDP levels and debt levels remain constant.

Source: Author's calculations based on World Bank *International Debt Statistics* (IDS) database (World Bank, 2021_[2]) and the IMF *World Economic Outlook* database (IMF, 2021_[5]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282854>

Medium-term debt outlook and COVID-19

As the COVID-19 pandemic continues, debt vulnerabilities in African countries are becoming deeper and more widespread. In 2020, the average African general government gross debt-to-GDP ratio rose to 70.5% in 2020, up from 62.6% in 2019. Africa's GDP contracted by 1.9% in 2020, the most severe economic downturn in the continent since 1991. For the next five years, the debt-to-GDP ratio is projected to decline but remain above the 2019 level. Globally, public debt increased due to the COVID-19 pandemic, reaching approximately 98% of GDP due to a combination of slowdowns in economic activity, lower fiscal revenues, higher spending on health and economic stimulus packages. Many African countries likewise rolled out fiscal stimuli to protect livelihoods that were affected by the closure of businesses resulting from the lockdown measures that were put in place across the continent to curb the spread of the virus.

The growing fiscal requirements of African countries to respond to the pandemic coupled with the economic downturn placed considerable strain on public revenues and countries were compelled to resort to debt financing. Some of the fiscal measures deployed in Africa were tax-based, further putting pressure on public revenues. Tax cuts and tax deferrals for individuals and businesses aimed at ameliorating the burden on citizens were among the measures employed by governments (OECD/AUC/ATAF, 2020_[9]). Among 23 African countries examined by (ATAF, 2020), 204 tax-relief measures were reported in response to the COVID-19 pandemic by July 2020 (ATAF, 2020_[10]).

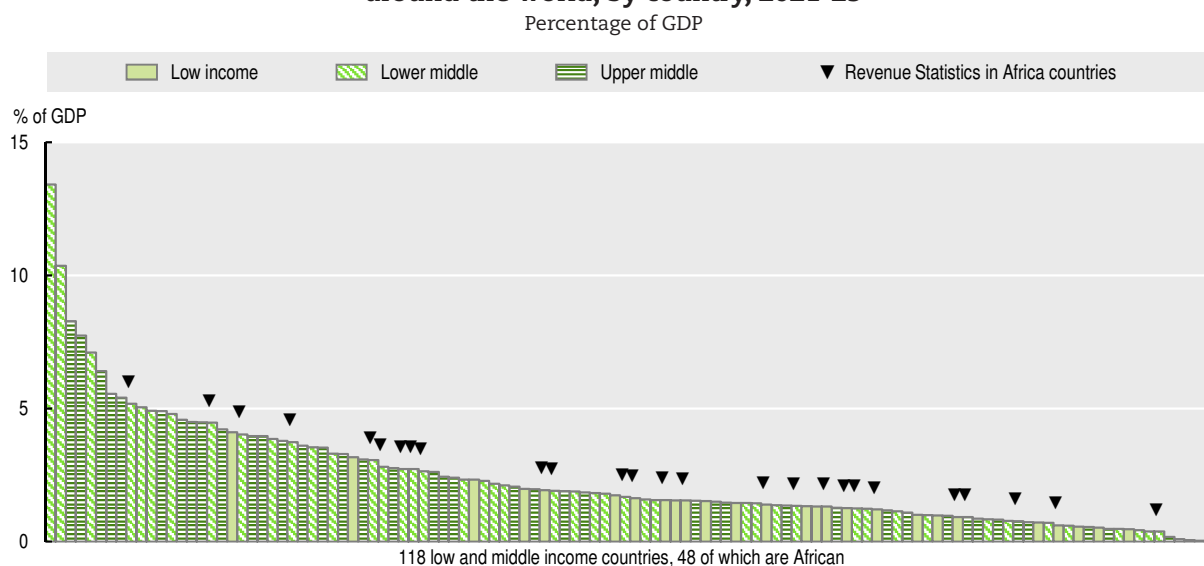
Larger debt burdens have increased the likelihood of debt distress. According to the IMF's DSA analysis, eight countries included in *Revenue Statistics in Africa 2021* are in high overall debt distress, 11 are in moderate distress while the Republic of Congo is in debt distress. In 2020, 21 African countries had external debt payments as a share of government revenues that exceeded 14% of GDP, which the IMF has identified as a signal of increased likelihood

of debt default in low-income countries (LICs) and lower middle-income countries (LMICs). Five of these countries had external debt payments above 30% of revenues, substantially weakening their ability to respond to the COVID-19 pandemic in terms of strengthening health services, supporting businesses or scaling up social protection to protect the most vulnerable in society.

While the COVID-19 pandemic is expected to continue to put pressure on public debt and fiscal budgets, other risks are projected to undermine debt sustainability across African countries. These include commodity and export shocks, contingent liabilities related to state-owned enterprises, exchange rate shocks, and a high share of commercial debt. Also of concern to African governments are the persistent negative sovereign ratings by the international credit rating agencies. The APRM indicated that seven African countries received a negative outlook from the major international credit rating agencies during the first half of 2021, with only Benin and Mali receiving positive ratings during the same period (UNECA/AUC, 2021_[11]). Most of the downgrades were driven by the deteriorating fiscal positions of the countries concerned.

International financial institutions expect debt service payments to increase in the coming years as a consequence of the ongoing pandemic, with a greater increase among LMICs than upper middle-income countries (UMICs). According to projections in the IMF *World Economic Outlook* (IMF, 2021_[5]), average annual debt service for UMICs in the years 2021-25 are expected to be 0.3% of GDP higher than their average over the years 2015-19. By contrast, average annual debt service payments are projected to be 1.0% of GDP and 0.6% of GDP higher for LMICs and LICs, respectively. Bhutan and Zambia, two LMICs, are expected to have the highest annual debt service between 2021 and 2025, while annual debt service payments for four countries in this publication (Cabo Verde, Tunisia, Mauritania and Senegal) are projected to exceed 3.5% of GDP (Figure 3.9).

Figure 3.9. **Projected average annual debt service for low and medium income countries around the world, by country, 2021-25**



Note: The *International Debt Statistics* database does not include information on Equatorial Guinea, Mauritius, Namibia or Seychelles.
 Source: Author's calculations based on World Bank *International Debt Statistics* (IDS) database (World Bank, 2021_[2]) and the IMF *World Economic Outlook* database (IMF, 2021_[5]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934282873>

At the onset of the COVID-19 pandemic, the then Chairperson of the African Union and President of South Africa, H. E. Cyril Matamela Ramaphosa, appointed a group of Special Envoys to mobilise international support for Africa's response. The Special Envoys immediately recognised the imminent debt crisis that would be fuelled by the massive financial resources required to fight the pandemic and the economic fallout from the pandemic. The Special Envoys engaged with African governments, bilateral and multilateral partners, and other stakeholders, in particular international financial institutions, to mobilise the necessary resources for financing the African response to the pandemic.

The G20 Debt Service Suspension Initiative (DSSI) took effect in May 2020 to postpone debt amounting to approximately USD 11.5 billion for qualifying low- and middle-income countries up to December 2021. Of the 73 countries that are eligible for the temporary suspension of debt service under the DSSI, 32 are in Africa. Countries utilising the DSSI have made various pledges, including the use of the freed-up resources to finance social, health, and economic spending to fight the pandemic, disclosing public sector financial spending, and limiting non-concessional borrowing as agreed with the IMF and World Bank (World Bank, 2021^[12]).

Although the DSSI has released over USD 5 billion to date, the funds that have been freed up are not adequate to meet the financing needs of African countries due to the larger share of Africa's sovereign debt owed to private creditors. Calls by the G20 for private creditors to participate in the DSSI have gone unheeded, further contributing to the challenge for African countries of introducing measures to mitigate the pandemic and promote a sustainable economic recovery.

The Paris Conference on Financing Africa, organised by the President of France, Emmanuel Macron, also called for the implementation of measures aimed at providing sustainable financial support to African countries. Specifically, the Conference called for Africa's closer integration within the international financial architecture through improved access to liquidity and coordinated support by multilateral and bilateral development agencies for African governments. Further, the Conference highlighted the importance of tackling debt vulnerabilities within the Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI.

In line with the recommendations of the African Union, the Conference supported sustainable development financing by creditors and borrowers as a means of avoiding a new cycle of indebtedness based on the G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing and supporting the implementation of the Voluntary Principles for Debt Transparency of the Institute for International Finance. Another conclusion of the Conference was to support debtor countries to institute reforms aimed at enhancing public spending efficiency and public financial management, including debt management.

African Union proposals to chart a sustainable debt recovery

Central to the consensus emerging from the consultations of the AU Special Envoys with the various stakeholders was the need to ensure the debt sustainability of African countries and, at the national level, the importance of fiscal reforms that would contribute towards this objective. In an effort to minimise the debt burden for many African countries, avoid future debt distress and support a sustainable debt recovery, the African Union has proposed several measures with implications for the African Union, member states and development partners. The measures proposed by the African Union for each of these groups include:

- **African Union**

- Develop a common African position for the reform of the international financial architecture and advocate for this objective.
- Continue advocacy efforts for debt service suspension beyond December 2021, particularly in view of the COVID-19 pandemic, which continues to demand massive amounts of public revenues.
- Advocate for the reallocation of a larger share of the USD 650 billion in Special Drawing Rights (SDRs) of the IMF to African countries.

- **Member states**

- Accelerate efforts to ratify the legal instruments establishing African Union Financial Institutions, especially the African Monetary Fund and African Financial Stability Mechanism, which would cushion countries from future economic shocks, reduce regional spillover effects, and support macroeconomic and fiscal policy reforms.
- Implement the recommendations of the Addis Ababa Action Agenda on debt sustainability.
- Consider the issuance of debt in national currency.
- Strengthen debt transparency and management.
- Use debt for productive investment or growth-enhancing investments rather than maintaining spending plans.
- Improve financial inclusion and access to finance through new financial technologies and other blockchain innovations.
- Improve domestic savings and domestic private sector credit to GDP to enhance countries' ability to finance Africa's development needs.
- Focus policies to support diaspora-funded businesses, attract remittances to create a pool of funds to finance major projects and allow governments to borrow from their citizens abroad. Remittances could be a crucial source of capital for small and home-based businesses, and maybe seed money for start-ups.
- Attract foreign direct investment, an important source of private external finance for countries' development.
- Improve domestic resource mobilisation to support Africa's development financing by upscaling efforts to curb illicit financial flows and improve revenue collection by strengthening tax administrations.

- **Development partners**

- As the pandemic persists, debt pressures are continuing to build. While the Common Framework for Debt Treatment has proven beneficial, it remains insufficient to meet the financing needs of African countries. A new approach in consultation with African Finance Ministers and the G20 is urgently needed to ensure that countries in need of debt restructuring have access to appropriately designed facilities.
- Support countries to pay back commercial debts through multilateral or regional debt buy-back funds. Such efforts would need to be financed, either bilaterally or multilaterally, for example through new issuance and/ or reallocation of SDRs or other mechanisms, debt swaps (e.g. Debt for Climate Adaptation Swap Initiative), debt exchanges or re-profiling and other instruments.

- Support calls for the reform of the international financial architecture to better involve and support the needs of developing countries.
- Support the reallocation of a larger proportion of the IMF's SDRs - at least an additional USD 100 billion - to African countries by offering a portion of their unused shares to support the post-pandemic recovery of African economies, vaccine capacity, financing the private sector in support of the African Continental Free Trade Area etc.
- Call for private creditors to participate in global efforts aimed at enhancing debt management and sustainability in developing countries.

Notes

- 1 Within World Bank data, debt service is the sum of principal repayments and interest actually paid in currency, goods or services on long-term obligations.
- 2 There is more locally-denominated debt than foreign-denominated debt for these countries but two-thirds was held by just three countries: Algeria, Morocco and South Africa.

References

- AfDB (2021), *African Economic Outlook 2021 - From Debt Resolution to Growth: The Road Ahead for Africa*, African Development Bank, www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook. [6]
- ATAF (2020), "Tax Administration & Policy Developments in Response to the COVID-19 Pandemic in Africa", ATAF Research Tax Paper Issue 01, https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=66&ga=2.27820600.50862724.1634547789-1908447849.1600676783. [10]
- IMF (2021), *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries*, www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf. [1]
- IMF (2021), *World Economic Outlook, April 2021 Edition (database)*, www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April. [5]
- IMF (2018), *First review under the extended credit facility arrangement request for a waiver of nonobservance of performance criteria, rephasing of disbursements, and financing assurances review-debt sustainability analysis*, International Monetary Fund, www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2018/dsacr18108.pdf. [7]
- OECD/AUC/ATAF (2021), *Revenue Statistics in Africa: Comparative tables*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>. [3]
- OECD/AUC/ATAF (2020), *Revenue Statistics in Africa 2020: 1990-2018*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/14e1edb1-en-fr>. [9]
- Reuters (2021), "UPDATE 3-Chad becomes first country to ask for debt overhaul under G20 common framework", Reuters, By Andrea Shalal, Karin Strohecker, www.reuters.com/article/chad-debt-idCNL1N2K21XN. [8]
- UNECA/AUC (2021), *Africa sovereign credit rating review: 2021 MID-YEAR OUTLOOK*, United Nations Economic Commission for Africa; African Union Commission, <https://hdl.handle.net/10855/45537>. [11]
- World Bank (2021), *Debt Service Suspension Initiative Brief*, www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative. [12]
- World Bank (2021), *International Debt Statistics Database*, World Bank, <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics> (accessed on 26 July 2021). [2]
- World Bank (2015), *IMF and World Bank Announce US\$1.1 billion Debt Relief for Chad*, www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/04/29/imf-world-bank-debt-relief-chad. [4]

Chapitre 3

La dette publique en Afrique et l'impact de la pandémie de COVID-19

Introduction

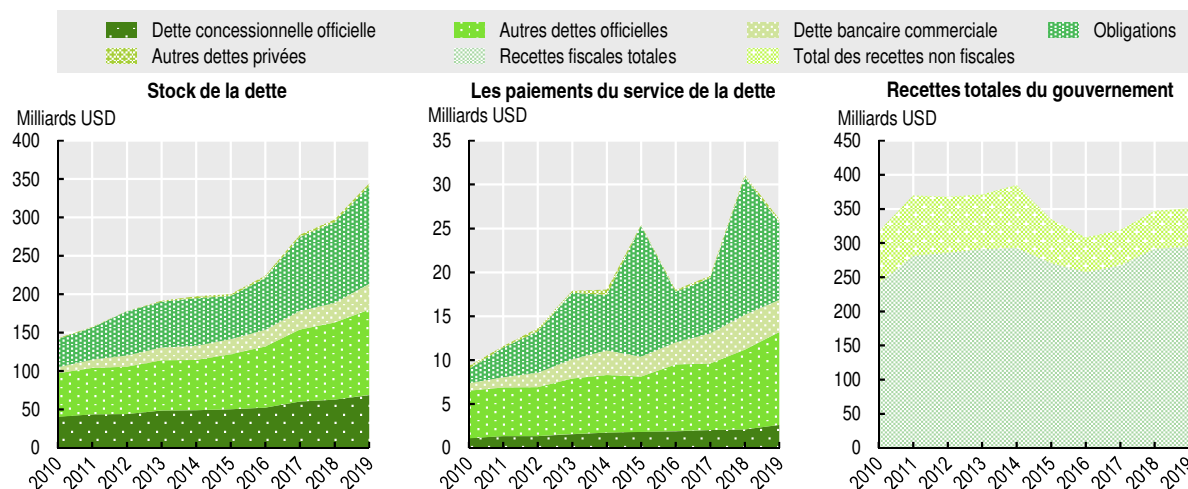
La pandémie de COVID-19 a entraîné une hausse des niveaux d'endettement en Afrique, les pays ayant dû recourir davantage à l'emprunt pour financer leurs besoins immédiats en matière de santé publique et protéger la vie et les moyens de subsistance de leurs concitoyens. Les États ont adopté des programmes de relance budgétaire (comprenant des mesures fiscales et de dépenses) pour aider les entreprises et les particuliers pendant les périodes de confinement et de ralentissement économique général, alors même que les recettes publiques baissaient sous l'effet du déclin de l'activité économique et de la chute des prix des ressources naturelles. L'encours de la dette extérieure de nombreux pays africains a augmenté en 2020 ; au 30 juin 2021, le Fonds monétaire international (FMI) a classé sept pays (Burkina Faso, Cabo Verde, Cameroun, Ghana, Kenya, Mauritanie et Tchad) dans la catégorie des pays à haut risque de surendettement, tandis que la République du Congo est considérée comme en situation de surendettement (FMI, 2021^[1]). L'Union africaine a proposé diverses mesures à court, moyen et long terme afin d'aider les pays à atténuer les répercussions de la pandémie sur leurs finances publiques.

Cette étude spéciale présente le contexte statistique et stratégique dans lequel s'inscrit la fragilité grandissante de l'Afrique vis-à-vis de la dette, en utilisant les données relatives aux recettes publiques figurant dans la publication *Statistiques des recettes publiques en Afrique*. La première section décrit l'évolution des indicateurs de la dette, du service de la dette¹ et des recettes au cours des dix années qui ont précédé la pandémie de COVID-19. La deuxième section analyse l'évolution de la composition de la dette africaine pendant la même période, et la troisième examine les perspectives à moyen terme de la dette africaine dans le sillage de la crise du COVID-19. En conclusion, l'étude énumère les recommandations adressées par l'Union africaine à un ensemble de parties prenantes en vue d'améliorer la gestion de la dette des pays africains.

Depuis 2010, les recettes collectées n'ont pas suivi l'augmentation de l'endettement

Pour les 30 pays couverts par cette édition des *Statistiques des recettes publiques en Afrique*, les niveaux totaux de la dette et les coûts du service de la dette ont augmenté au cours de la dernière décennie, contrairement aux recettes publiques (graphique 3.1). Mesurés en dollars des États-Unis, les niveaux totaux de la dette et du service annuel de la dette en 2019 étaient plus de deux fois et demie supérieurs à ce qu'ils étaient dix ans plus tôt ; en 2019, les recettes totales, libellées en dollars des États-Unis, étaient supérieures de seulement 11 % à leur niveau en 2010. La composition de la dette et la structure des recettes ont elles aussi beaucoup changé, surtout du fait de l'accroissement des émissions d'obligations (abordé à la section suivante).

Graphique 3.1. Niveaux annuels de l'encours de la dette, du service de la dette et des recettes des administrations publiques dans les pays couverts par les Statistiques des recettes publiques en Afrique, en milliards USD



Note : La base de données des Statistiques sur la dette internationale ne contient pas d'informations sur la Guinée équatoriale, Maurice, la Namibie ou les Seychelles.

La dette des administrations publiques englobe les prêts accordés par les gouvernements et leurs agences (incluant les banques centrales), les prêts d'institutions publiques autonomes et les prêts directs provenant des organismes publics de crédit à l'exportation. Le service de la dette désigne la somme des remboursements du principal et des paiements d'intérêts effectués au cours de l'année indiquée.

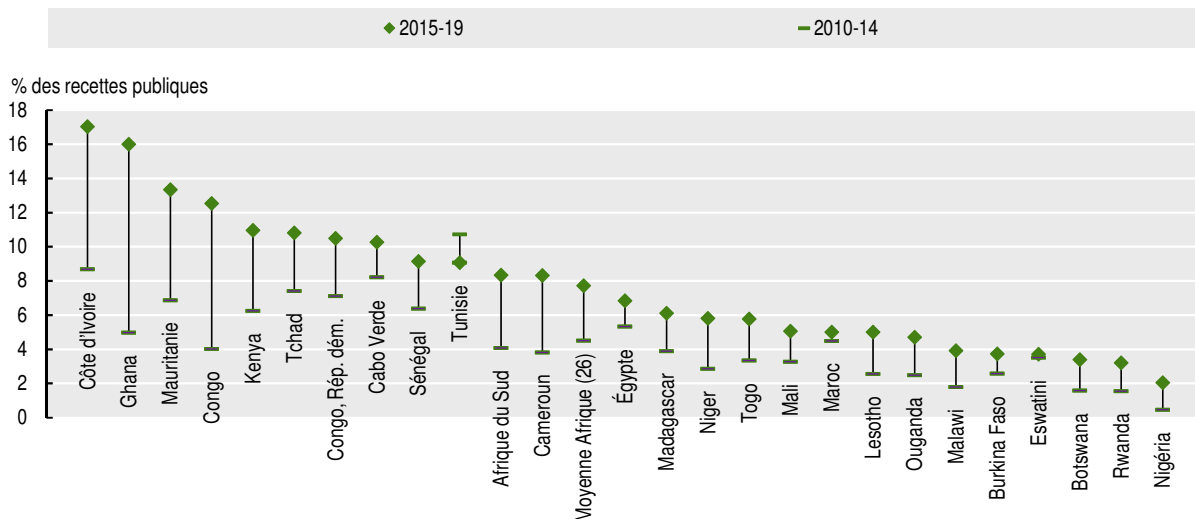
Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics (IDS)* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021^[2]) et les recettes fiscales et non fiscales de (OCDE/CUA/ATAF, 2021^[3]), « Recettes publiques en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/tax-data-fr>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934283139>

Exprimés en pourcentage des recettes publiques, les paiements au titre du service de la dette révèlent dans quelle mesure le coût du remboursement de la dette érode la capacité d'un État à financer ses dépenses et ses investissements. Bien que cet indicateur varie beaucoup dans les pays couverts par les *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021*, les paiements au titre du service de la dette ont absorbé une fraction plus élevée des recettes publiques pendant la période 2015-19 qu'au cours de l'intervalle de cinq ans précédent dans tous les pays, à l'exception de la Tunisie. Entre 2015 et 2019, le coût du service de la dette était compris entre 2.1 % des recettes publiques totales (telles qu'elles ressortent de cette publication) au Nigéria et 17 % en Côte d'Ivoire (graphique 3.2). Pour de nombreux pays, cette augmentation est venue mettre un terme à une tendance inverse : dans 16 des 30 pays, le service de la dette a diminué en pourcentage du total des recettes entre la période 2005-09 et la période 2010-14.

La dispersion importante du ratio des paiements au titre du service de la dette par rapport au total des recettes pour les 26 pays étudiés dans les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* (pour lesquels la base de données des statistiques sur la dette de la Banque mondiale contient aussi des données) reflète la forte hétérogénéité du numérateur comme du dénominateur. Le graphique 3.3 compare la moyenne des recettes annuelles et la moyenne du service annuel de la dette entre la période 2010-14 et la période 2015-19 (en pourcentage du PIB). Dans la plupart des pays, les valeurs en caractères gras et noirs (années 2015-19) se situent sur la droite des chiffres en italiques et en rouge (années 2010-14), ce qui correspond à une hausse des paiements du service de la dette en pourcentage du total des recettes.

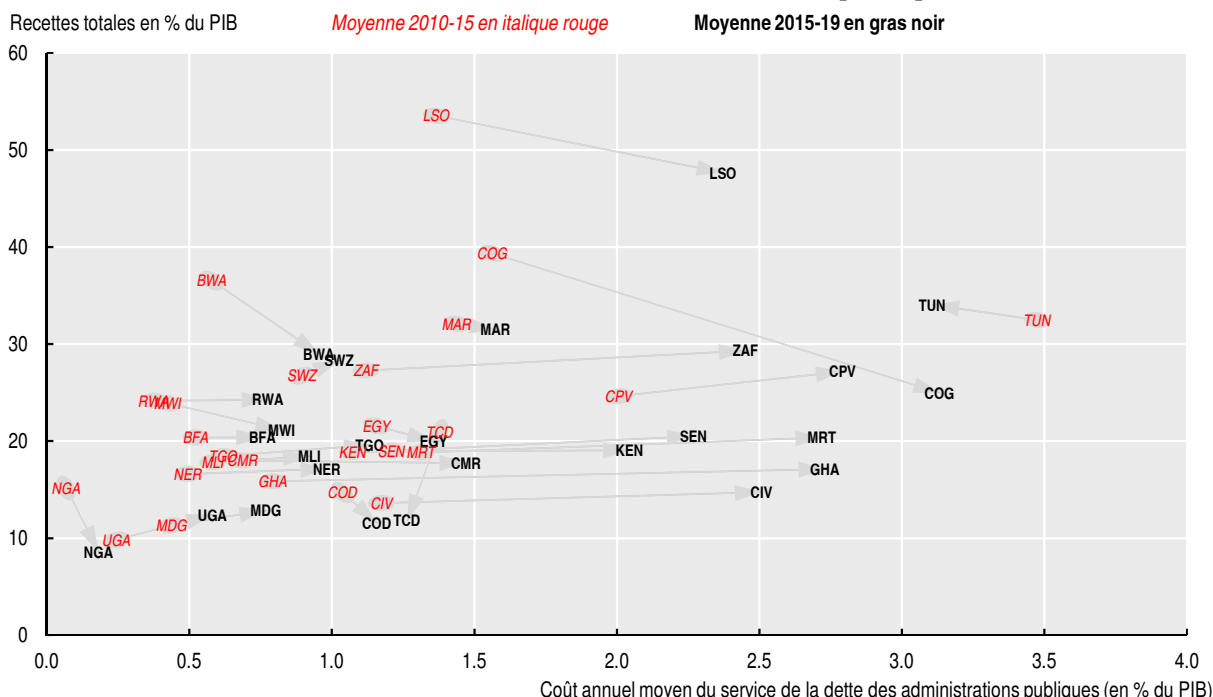
Graphique 3.2. **Service moyen de la dette extérieure pour le secteur des administrations publiques, en pourcentage du total des recettes, pays couverts par les Statistiques des recettes publiques en Afrique**



Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics* (IDS) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021) et les recettes fiscales et non fiscales de (OCDE/CUA/ATAF, 2021^[3]), « Recettes publiques en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/tax-data-fr>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934283158>

Graphique 3.3. **Moyennes annuelles des recettes des administrations publiques et du service de la dette des administrations publiques**



Note : Parmi les 30 pays étudiés dans les *Statistiques des recettes publiques en Afrique* 2021, quatre ne figuraient pas dans la base de données des *Statistiques sur la dette internationale* : la Guinée équatoriale, Maurice, la Namibie et les Seychelles.

Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics* (IDS) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021^[2]), la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* database (FMI, 2021^[5]) et les recettes fiscales et non fiscales de (OCDE/CUA/ATAF, 2021^[3]), « Recettes publiques en Afrique : Tableaux comparatifs », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base de données), <https://doi.org/10.1787/tax-data-fr>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934283177>

Certains pays riches en pétrole, comme la République du Congo, ont vu leur situation se détériorer fortement entre les deux périodes à cause de la baisse des cours du pétrole, qui a entraîné un effondrement des recettes totales. Toutefois, la plupart des pays se sont déplacés horizontalement sur le graphique : leurs recettes totales sont restées stables, en pourcentage du PIB, tandis que leurs remboursements de la dette ont augmenté, réduisant ainsi leur marge de manœuvre budgétaire. Les pays qui ont opéré ces déplacements horizontaux avaient tendance à être relativement protégés face aux fluctuations des recettes pétrolières et sous forme de dons, et ont souvent bénéficié d'un meilleur accès aux marchés de capitaux durant la période où les prêts aux pays africains étaient plus largement accordés. Le Tchad est le seul pays dans lequel les paiements au titre du service de la dette et les recettes publiques ont baissé entre 2010-2014 et 2015-19. Au Tchad, les paiements au service de la dette ont diminué après 2015 en raison d'un important remboursement du principal intervenu en 2014, à la suite duquel il a bénéficié d'un allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) (Banque mondiale, 2015^[4]). En sa qualité de pays très dépendant du pétrole, le Tchad a également subi une baisse des recettes publiques après 2015, sous l'effet de l'érosion des cours du pétrole.

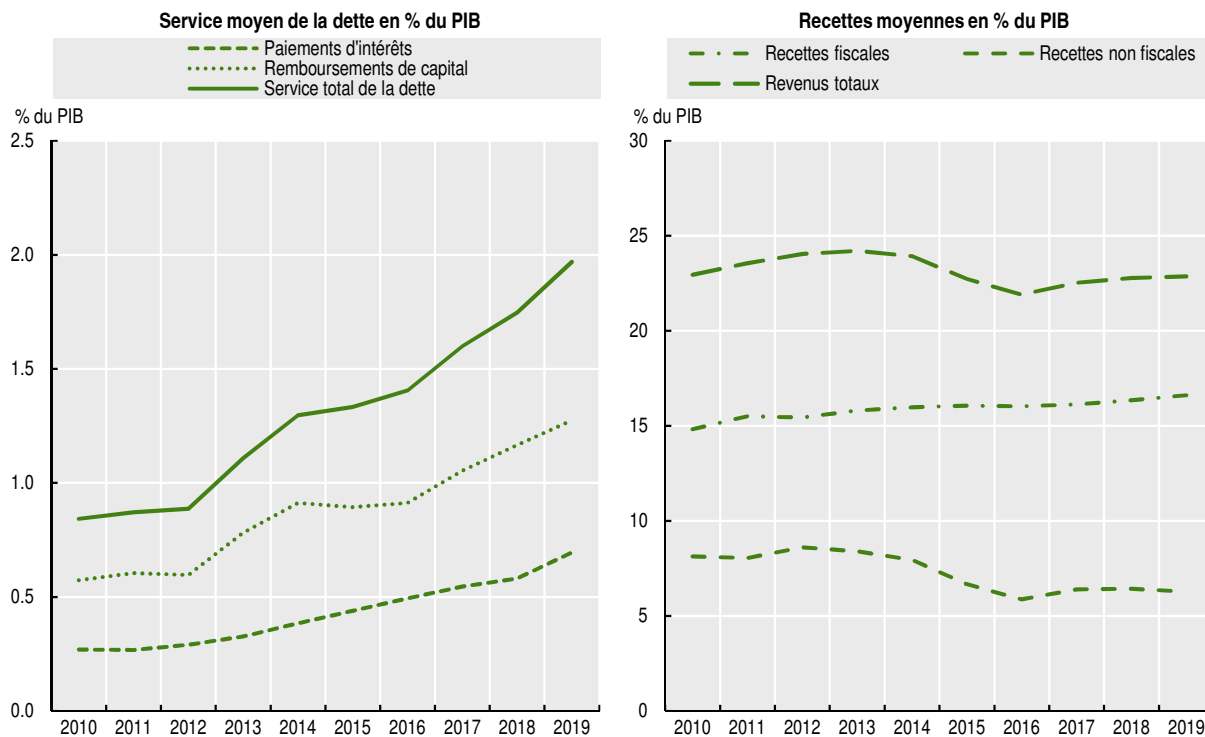
Depuis 2010, près des deux tiers de la progression des recettes fiscales – et de l'élargissement de la marge de manœuvre budgétaire qui en résulte – ont été absorbés par l'augmentation des paiements au titre du service de la dette. Les paiements moyens d'intérêts sur la dette des administrations publiques sont passés de 0.3 % du PIB en 2010 à 0.7 % en 2019, tandis que les remboursements du principal sont passés de 0.6 % du PIB à 1.3 % du PIB au cours de la même période (graphique 3.4), venant s'ajouter à une hausse des paiements moyens au titre du service de la dette équivalente à 1.1 % du PIB. Sur la même période, l'accroissement des recettes fiscales représentait 1.8 % du PIB. Malgré cette hausse, les paiements au titre du service de la dette à la charge de ces pays africains restent néanmoins inférieurs à ceux effectués par les pays en développement en Europe (2.7 % du PIB en moyenne) et dans la région Amérique latine et Caraïbes (3.0 % du PIB), et se situent à peu près au même niveau que ceux réalisés par les pays en développement en Asie (1.7 %) (Banque mondiale, 2021^[2]).

Les pays africains ont à la fois accru le niveau de leur dette publique extérieure et subi une hausse de leurs coûts d'emprunt. Entre 2010 et 2019, 19 des 26 pays étudiés ont enregistré une augmentation de leur dette publique extérieure en pourcentage du PIB, et une progression de leur ratio des paiements d'intérêts rapportés à l'encours de la dette (graphique 3.5). Aussi, au cours de cette période, le ratio moyen des paiements d'intérêts de la dette rapportés à l'encours de la dette s'est accru de 1.6 % à 3.1 % pour ces pays. Comme la section suivante l'explique, cette hausse traduit le fait que les pays africains ne se limitent plus aux financements concessionnels, mais souscrivent à des emprunts aux taux du marché.

Toutefois, un relèvement des coûts d'emprunt n'est pas forcément la conséquence d'un plus large accès aux capitaux aux taux du marché : dans certains pays, comme le Botswana et le Nigéria, dont les flèches sont à horizontales dans le graphique 3.5, la hausse des coûts d'emprunt ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de la dette en pourcentage du PIB. Bien que le volume de la dette reste stable, son profil a évolué au cours de cette période, avec des répercussions sur le coût du service de la dette. Dans d'autres pays, comme le Cabo Verde, la dette s'est creusée tandis que l'augmentation du coût de la dette a ralenti.

Graphique 3.4. **Moyennes du service de la dette extérieure et des recettes publiques, pays couverts par les Statistiques des recettes publiques en Afrique**

Pourcentage du PIB



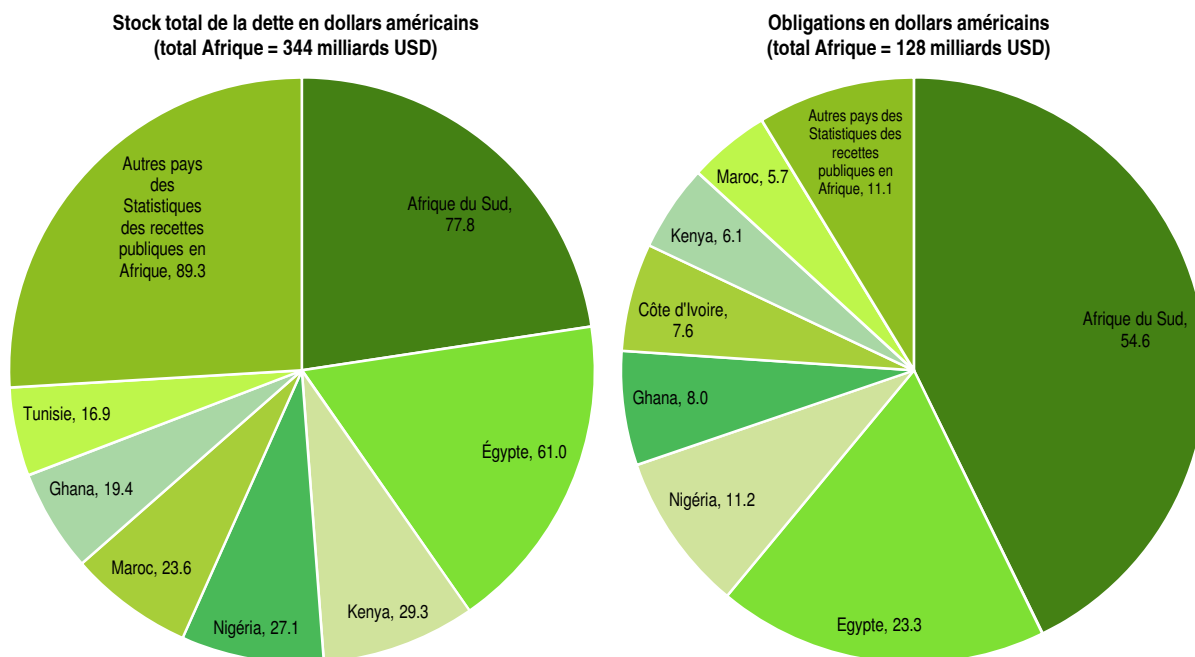
Note : Ce graphique présente une moyenne non pondérée de 26 pays sur les 30 étudiés dans les Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021. La base de données des Statistiques sur la dette internationale ne contient pas d'informations sur la Guinée équatoriale, Maurice, la Namibie ou les Seychelles.

Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données International Debt Statistics (IDS) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021) et les recettes fiscales et non fiscales de (OCDE/CUA/ATAF, 2021^[3]), « Recettes publiques en Afrique : Tableaux comparatifs », Statistiques fiscales de l'OCDE (base de données), <https://doi.org/10.1787/tax-data-fr>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934283196>

(graphique 3.6) ; 43 % de ces obligations étaient émises par l'Afrique du Sud et représentaient 70 % de l'encours de la dette sud-africaine la même année.

Graphique 3.6. **Encours de la dette des administrations publiques des pays couverts par les Statistiques des recettes publiques en Afrique, 2019, en milliards USD, total et obligations**



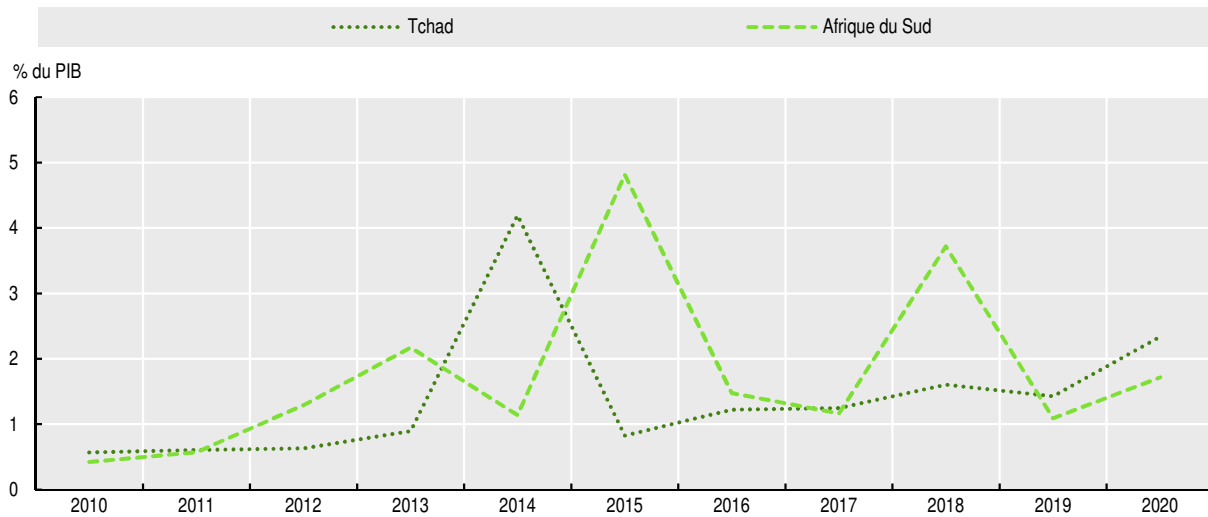
Note : La base de données des Statistiques sur la dette internationale ne contient pas d'informations sur la Guinée équatoriale, Maurice, la Namibie ou les Seychelles.

Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics* (IDS) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021_[2]).
StatLink <https://doi.org/10.1787/888934283234>

La tendance récemment observée dans les pays à revenu intermédiaire à lever des fonds en procédant à un petit nombre d'émissions massives d'obligations ou en souscrivant des emprunts à court terme entraîne une concentration des remboursements de la dette dans certains pays africains, conduisant à de fortes hausses des paiements au titre du service de la dette, notamment en Afrique du Sud et au Tchad (graphique 3.7). Le total des paiements au titre du service de la dette sous forme d'obligations effectués par les pays couverts par les Statistiques des recettes publiques en Afrique a enregistré des augmentations en glissement annuel de respectivement 108 %, 137 % et 148 % en 2011, 2015 et 2018. Ces hausses, conjuguées aux fluctuations annuelles des recettes perçues par les pays africains en lien avec les dons et les rentes pétrolières, accentuent les pressions qui s'exercent sur leurs finances publiques et creusent l'écart entre les recettes et les dépenses, alimentant la demande de nouveaux financements par la dette. Par exemple, le Tchad s'est heurté à de graves problèmes de liquidité à la fin des années 2010 à cause de l'accumulation des arriérés de paiement, le contraignant à négocier une restructuration de sa dette avec son principal créancier privé, Glencore (FMI, 2018_[7]), et est ainsi devenu le premier pays à solliciter une restructuration de sa dette au titre de la facilité élargie de crédit et du mécanisme élargi de crédit du FMI (Reuters, 2021_[8]).

Graphique 3.7. **Service de la dette annuel moyen au Tchad et en Afrique du Sud, 2010-2020**

Pourcentage du PIB



Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics* (IDS) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021_[2]) et la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* database (FMI, 2021_[5]).

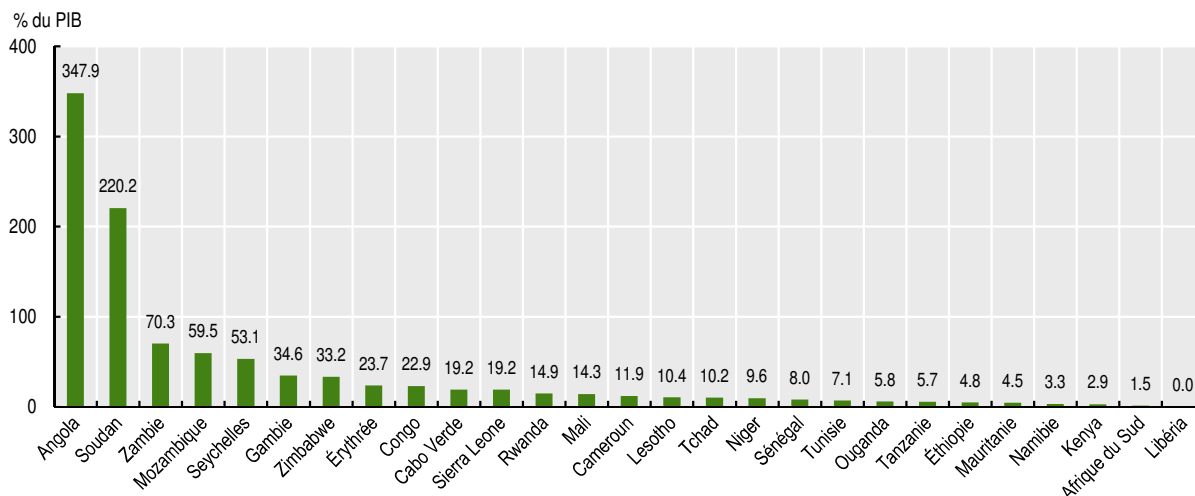
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934283253>

L'endettement croissant des pays africains les rend plus vulnérables au risque de change. Chaque année depuis 2006, à l'exception de l'année 2010, dans 26 à 28 des 37 pays africains pour lesquels il existe des données, la majorité des titres de créance étaient libellés en monnaies étrangères². Il en résulte un décalage entre la monnaie dans laquelle la dette et les paiements d'intérêts d'un pays sont libellés et les recettes de ce pays, perçues principalement en monnaie nationale. Les États dont la dette est libellée en monnaie étrangère doivent faire des opérations de change sur le marché monétaire afin de procéder à leurs paiements d'intérêts. Les taux de change de nombreux pays africains sont exposés à des chocs de grande ampleur, qui se répercutent sur le ratio de la dette libellée en monnaie étrangère rapportée au PIB, risquant d'interrompre ou de réduire à néant leurs efforts de désendettement. Par exemple, entre 2014 et 2015, le montant de la dette libellée en monnaie étrangère due par les administrations publiques du Cabo Verde a diminué de 6 %, exprimé en dollars US. Cependant, en partie à cause de la dépréciation de l'escudo cap-verdien, qui a perdu 16 % de sa valeur face au dollar US cette même année, le ratio de la dette libellée en monnaie étrangère rapporté au PIB du Cabo Verde a en fait augmenté de 10 %.

16 pays africains sur 27 ont été, au moins une année durant, dans une situation où, tous autres facteurs égaux par ailleurs, la variation en glissement annuel du taux de change aurait eu pour effet d'accroître le ratio dette/PIB d'au moins 10 % du PIB (graphique 3.8). Dans certains cas, en l'absence de circonstances atténuantes, les chocs de change auraient multiplié par deux ou par trois la charge de la dette d'un pays en l'espace d'une seule année. Selon la Banque africaine de développement (BAD, 2021_[6]), les perspectives d'évolution des ratios d'endettement des pays exportateurs de pétrole se détérioreront sous l'effet de la dépréciation de la monnaie. En 2015, date du dernier grand choc affectant les prix des matières premières, l'impact médian de la dépréciation monétaire sur la charge de la dette équivalait à 4.4 % du PIB.

Graphique 3.8. **Impact annuel maximum des variations de change sur la dette libellée en monnaie étrangère, 2000-19**

Pourcentage du PIB



Note : L'impact des variations de taux de change sur la charge de la dette est calculé en partant de la variation annuelle du taux de change entre la monnaie locale et le dollar US, et en la multipliant par le ratio dette/PIB de l'année précédente. Ce calcul appréhende l'effet du choc de change annuel dans l'hypothèse où les niveaux de PIB et d'endettement restent constants.

Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics (IDS)* de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021^[2]) et la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* database (FMI, 2021^[5]).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934283272>

Perspectives de la dette à moyen terme et COVID-19

Alors que la pandémie de COVID-19 se poursuit, la vulnérabilité des pays africains à l'égard de la dette s'aggrave et se généralise. En 2020, le ratio moyen dette brute des administrations publiques africaines/PIB a atteint 70.5 % en 2020, contre 62.6 % en 2019. Le PIB de l'Afrique s'est contracté de 1.9 % en 2020, soit la récession la plus grave que le continent ait connue depuis 1991. Sur les cinq prochaines années, le ratio dette/PIB devrait baisser, tout en restant supérieur au niveau de 2019. À l'échelle de l'Afrique, la crise du COVID-19 a gonflé la dette publique, qui avoisine 98 % du PIB sous l'effet conjugué du ralentissement de l'activité économique, de la baisse des recettes budgétaires, de l'augmentation des dépenses de santé et des programmes de relance économique. De nombreux pays africains ont également déployé des programmes de relance budgétaire visant à protéger les moyens de subsistance menacés par la fermeture des entreprises consécutive aux mesures de confinement mises en place à l'échelle du continent pour contrer la propagation du virus.

Les besoins budgétaires grandissants des pays africains pour faire face à la pandémie, associés à la récession économique, ont lourdement pesé sur les recettes publiques, et les pays ont été contraints de recourir à l'endettement. Certaines mesures budgétaires appliquées en Afrique étaient de nature fiscale, érodant un peu plus les recettes publiques. Les baisses et les reports d'impôts en faveur des particuliers et des entreprises visant à alléger la charge pesant sur les citoyens figuraient au nombre de mesures prises par les gouvernements (OCDE/CUA/ATAF, 2021^[9]). En date de juillet 2020, les 23 pays africains examinés (ATAF, 2020) avaient signalé 204 mesures d'allègement d'impôt en réponse à la pandémie de COVID-19 (ATAF, 2020^[10]).

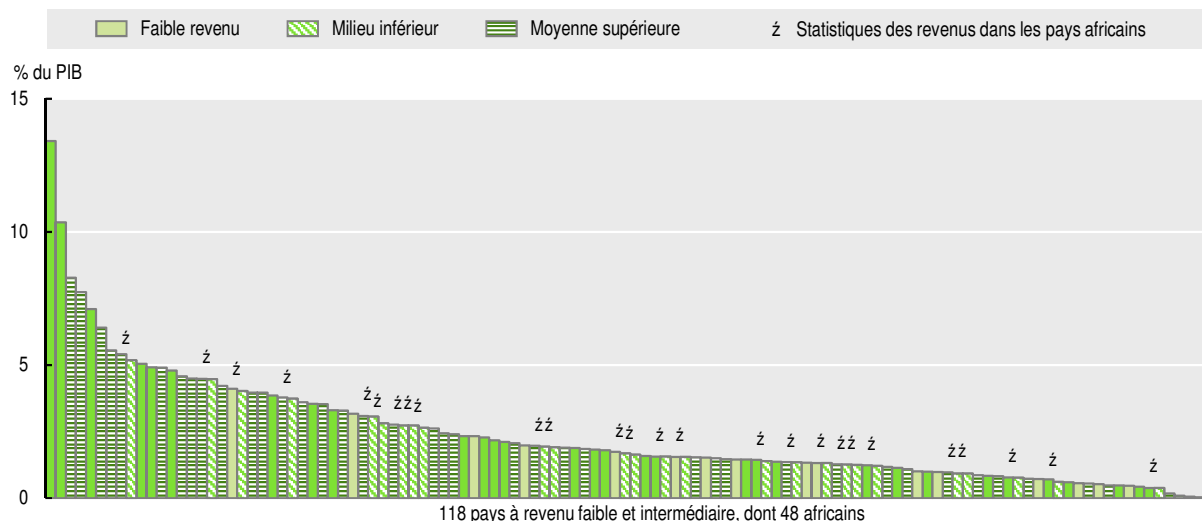
L'alourdissement de la charge de la dette accroît le risque de surendettement. Selon l'analyse de viabilité de la dette effectuée par le FMI, huit pays couverts par les *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021* connaissent un risque élevé de surendettement, onze un risque modéré de surendettement, tandis que la République du Congo est en situation de surendettement. En 2020, 21 pays africains supportaient des paiements au titre du service de la dette extérieure, rapportés au total des recettes publiques, supérieurs à 14 % du PIB, seuil que le FMI considère comme un signal de risque accru de défaut de paiement dans les pays à faible revenu (PFR) et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI). Dans cinq de ces pays, les paiements au titre de la dette extérieure dépassaient 30 % des recettes publiques, ce qui réduit considérablement leur capacité à faire face à la pandémie de COVID-19 en étoffant leurs services de santé, soutenant les entreprises ou renforçant la protection sociale afin de venir en aide aux catégories les plus vulnérables de la société.

La pandémie de COVID-19 devrait continuer de peser sur la dette publique et sur les budgets, mais d'autres risques menacent la viabilité de la dette dans les pays africains. Ces risques incluent les chocs affectant les prix des matières premières et les exportations, les passifs éventuels liés aux entreprises publiques, les chocs de change et le poids élevé de la dette commerciale. Les notations souveraines systématiquement négatives décernées par les agences internationales de notation de crédit constituent un autre problème pour les pays africains. Selon le MAEP (UNECA/CUA, 2021_[11]) sept pays d'Afrique ont reçu une notation négative de la part des grandes agences internationales de notation de crédit au premier semestre de 2021, et seuls le Bénin et le Mali ont obtenu des notes positives au cours de la même période. Les dégradations de notes s'expliquaient principalement par la détérioration de la situation budgétaire des pays concernés.

Les institutions financières internationales s'attendent à ce que les paiements au titre du service de la dette augmentent dans les années à venir sous l'effet des répercussions de la pandémie actuelle, la hausse étant plus forte parmi les pays à revenu intermédiaire (PRI) de la tranche inférieure que pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRIT). D'après les prévisions des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI (FMI, 2021_[5]), le service de la dette annuel moyen des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure au cours des années 2021-25 devrait dépasser de l'équivalent de 0.3 % de PIB leur moyenne au cours de la période 2015-19. À l'inverse, la moyenne annuelle des paiements au titre du service de la dette devrait être plus élevée de respectivement 1.0 % et 0.6 % du PIB pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et les pays à faible revenu. C'est au Bhoutan et en Zambie, deux pays PRITI, que le service annuel de la dette devrait être le plus élevé entre 2021 et 2025, tandis qu'il devrait dépasser 3.5 % du PIB dans quatre pays couverts par cette publication (Cabo Verde, Tunisie, Mauritanie et Sénégal) (graphique 3.9).

Graphique 3.9. **Prévisions du service de la dette annuel moyen, pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, par pays, 2021-25**

Pourcentage du PIB



Note : La base de données des Statistiques sur la dette internationale ne contient pas d'informations sur la Guinée équatoriale, Maurice, la Namibie ou les Seychelles.

Source : Calculs de l'auteur basés sur la base de données *International Debt Statistics* (IDS) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021_[2]) et la base de données des *Perspectives de l'économie mondiale* database (FMI, 2021_[5]).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934283291>

Au début de la pandémie de COVID-19, Cyril Matamela Ramaphosa, alors président de l'Union africaine et Président de l'Afrique du Sud, a mis en place un groupe d'envoyés spéciaux chargés de mobiliser l'aide internationale en faveur de la réponse africaine à la crise. Les envoyés spéciaux ont immédiatement perçu le risque imminent de crise de la dette, attisé par les besoins financiers considérables pour lutter contre la pandémie et ses répercussions économiques. Ils se sont rapprochés des gouvernements des pays africains, des partenaires bilatéraux et multilatéraux et d'autres parties prenantes, notamment les institutions financières internationales, en vue de trouver les ressources nécessaires au financement de la réponse africaine à la pandémie.

L'initiative de suspension du service de la dette (ISSD) du G20 engagée en mai 2020 vise à reporter jusqu'en décembre 2021 les paiements dus au titre du service de la dette, soit environ 11.5 milliards USD, en faveur des pays éligibles à revenu faible et intermédiaire. Parmi les 73 pays éligibles à la suspension temporaire du service de la dette au titre de l'ISSD, 32 se trouvent en Afrique. Les pays qui bénéficient de l'ISSD ont pris divers engagements, notamment utiliser la marge budgétaire créée pour financer les dépenses sociales, sanitaires ou économiques en réponse à la pandémie, faire connaître les engagements financiers du secteur public et ne contracter de nouveaux emprunts non concessionnels que conformément aux limites convenues avec le FMI et la Banque mondiale (Banque mondiale, 2021_[12]).

Bien que l'ISSD ait débloqué plus de 5 milliards USD à ce jour, les fonds ainsi disponibles ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins de financement des pays africains en raison de la part élevée de la dette souveraine africaine détenue par des créanciers privés. Les appels du G20 en faveur de la participation de créanciers privés à l'ISSD sont restés lettre morte, compliquant la tâche des pays africains amenés à prendre des mesures pour atténuer la pandémie et promouvoir une reprise économique durable.

La Conférence de Paris sur le financement des économies africaines, organisée par le Président français Emmanuel Macron, a également plaidé pour la mise en œuvre de mesures visant à fournir un appui financier durable aux pays africains. En l'occurrence, la Conférence a lancé un appel pour renforcer l'intégration de l'Afrique dans l'architecture financière internationale grâce à un meilleur accès aux liquidités et à une aide coordonnée des agences de développement bilatérales et multilatérales aux gouvernements des pays africains. En outre, la Conférence a souligné l'importance de s'attaquer aux vulnérabilités liées à la dette dans le respect du Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'Initiative ISSD.

Conformément aux recommandations de l'Union africaine, la Conférence a appuyé le financement du développement durable par les créanciers et les emprunteurs comme moyen d'éviter un nouveau cycle d'endettement basé sur les Principes opérationnels du financement soutenable du G20 et en soutenant l'application des Principes volontaires pour la transparence de la dette de l'*Institute for International Finance*. La Conférence a également conclu à la nécessité d'aider les pays débiteurs à engager des réformes visant à accroître l'efficacité des dépenses publiques et à améliorer la gestion des finances publiques, y compris la gestion de la dette.

Propositions de l'Union africaine pour une évolution viable de la dette

L'élément central du consensus qui se dégage des consultations menées entre les envoyés spéciaux de l'UA et les différentes parties prenantes est la nécessité d'assurer la viabilité de la dette des pays africains et, au niveau national, l'importance d'engager les réformes budgétaires concourant à cet objectif. Soucieuse d'alléger la charge de la dette pour de nombreux pays africains, d'éviter les situations de surendettement et d'accompagner une évolution viable de la dette, l'Union africaine a proposé diverses mesures ayant des implications pour l'organisation, ses États membres et les partenaires du développement. Les mesures proposées par l'Union africaine comprennent pour chacun de ces groupes.

● Union africaine

- Élaborer une position commune à l'ensemble de l'Afrique en matière de réforme de l'architecture financière internationale et promouvoir cet objectif.
- Continuer à plaider en faveur de la suspension du service de la dette au-delà de décembre 2021, au regard notamment de la pandémie de COVID-19 qui continue d'exiger la mobilisation de recettes publiques considérables.
- Plaider en faveur de la réattribution d'une fraction plus élevée des 650 milliards USD de droits de tirage spéciaux (DTS) du FMI en faveur des pays africains.

● États membres

- Accélérer les efforts visant à ratifier les instruments juridiques qui établissent les institutions financières de l'Union africaine, notamment le Fonds monétaire africain et le Mécanisme africain de stabilité financière, qui protégeront les pays des chocs économiques futurs, réduiront les effets de contagion régionaux et favoriseront les réformes des politiques macroéconomique et budgétaire.
- Mettre en œuvre les recommandations du Programme d'action d'Addis-Abeba en matière de viabilité de la dette.
- Envisager d'émettre des titres de dette en monnaie nationale.
- Renforcer la transparence et la gestion de la dette.

- Mobiliser la dette pour générer des investissements productifs ou porteurs de croissance plutôt que pour pérenniser des plans de dépenses.
- Améliorer l'inclusion financière et l'accès aux financements au moyen de nouvelles technologies financières et d'autres innovations de la blockchain.
- Renforcer l'épargne intérieure et l'offre de crédits au secteur privé afin d'accroître la capacité des pays à financer les besoins de développement de l'Afrique.
- Élaborer des politiques visant à soutenir les entreprises financées par la diaspora, mobiliser les envois de fonds pour créer un regroupement de fonds destiné à financer les grands projets et autoriser les États à emprunter auprès de leurs ressortissants vivant à l'étranger. Les envois de fonds pourraient constituer une source de financement précieuse pour les petites entreprises et les entreprises à domicile, et éventuellement aussi pour fournir un capital d'amorçage aux start-ups.
- Attirer l'investissement direct étranger, source importante de financements extérieurs privés pour le développement des pays.
- Améliorer la mobilisation des ressources intérieures pour soutenir le financement du développement de l'Afrique en redoublant d'efforts pour combattre les flux financiers illicites et améliorer la collecte des recettes en renforçant les administrations fiscales.

● **Partenaires de développement**

- Alors que la pandémie persiste, les pressions sur la dette continuent de s'accroître. Si le Cadre commun pour le traitement de la dette s'est avéré bénéfique, il reste insuffisant pour répondre aux besoins de financement des pays africains. Il est urgent d'adopter une nouvelle approche en consultation avec les ministres des finances africains et le G20 pour faire en sorte que les pays qui ont besoin de restructurer leur dette aient accès à des facilités conçues de manière appropriée.
- Aider les pays à rembourser leurs dettes commerciales au moyen de fonds régionaux ou multilatéraux de rachat de la dette ; financer ces efforts, au niveau bilatéral ou multilatéral, par exemple par l'émission de nouveaux DTS et/ou la réattribution de DTS ou par d'autres mécanismes, des échanges de créances (ex. Initiative en faveur d'échanges de dettes contre des mesures d'adaptation aux changements climatiques, par exemple), des échanges de dette ou sa restructuration, et d'autres instruments.
- Soutenir les appels en faveur de la réforme de l'architecture financière internationale en vue d'associer davantage les pays en développement et de répondre à leurs besoins.
- Soutenir la réattribution d'une fraction plus élevée des DTS du FMI – au moins 100 milliards de dollars supplémentaires – en faveur des pays africains en offrant une partie de leurs quote-parts inutilisées pour soutenir la reprise post-pandémique des économies africaines, la capacité de production de vaccins, le financement du secteur privé à l'appui de la zone de libre-échange continentale africaine, etc.
- Demander aux créanciers privés de prendre part aux efforts mondiaux visant à améliorer la gestion et la viabilité de la dette dans les pays en développement.

Notes

- 1 Selon les données de la Banque mondiale, le service de la dette désigne la somme des remboursements du principal et des intérêts effectivement payés en devise, biens ou services au titre d'obligations à long terme.
- 2 Dans ces pays, la dette libellée en monnaie locale est plus élevée que celle libellée en monnaie étrangère, mais les deux tiers de cette dette étaient détenus par seulement trois pays : l'Afrique du Sud, l'Algérie et le Maroc.

Références

- ATAF (2020), « Tax Administration & Policy Developments in Response to the COVID-19 Pandemic in Africa », ATAF Research Tax Paper Issue 01, https://events.ataftax.org/index.php?page=documents&func=view&document_id=66&ga=2.27820600.50862724.1634547789-1908447849.1600676783. [10]
- BAD (2021), *Perspectives économiques en Afrique 2021 - De la résolution de la dette à la croissance - une feuille de route pour l'Afrique*, Banque Africaine de développement, www.afdb.org/fr/documents-publications/perspectives-economiques-en-afrique. [6]
- Banque mondiale (2021), *Base de données des statistiques de la dette internationale*, World Bank, <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics> (consulté le 26 juillet 2021). [2]
- Banque mondiale (2021), *Mémoire sur l'initiative de suspension du service de la dette*, www.banquemondiale.org/fr/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative. [12]
- Banque mondiale (2015), *Le FMI et la Banque mondiale annoncent un allègement de la dette de 1,1 milliard de dollars en faveur du Tchad*, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2015/04/29/imf-world-bank-debt-relief-chad>. [4]
- FMI (2021), *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries*, www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf. [1]
- FMI (2021), *Perspectives de l'économie mondiale, édition d'avril 2021 (base de données)*, www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April, 2020. [5]
- FMI (2018), *First review under the extended credit facility arrangement request for a waiver of nonobservance of performance criteria, rephrasing of disbursements, and financing assurances review-debt sustainability analysis*, Fond monétaire internationale, www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2018/dsacr18108.pdf. [7]
- OCDE/CUA/ATAF (2021), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2021*, OECD Publishing, doi.org/10.1787/14e1edb1-en-fr. [9]
- OCDE/CUA/ATAF (2021), *Revenue Statistics in Africa: Comparative tables*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/be755711-en>. [3]
- Reuters (2021), « UPDATE 3-Chad becomes first country to ask for debt overhaul under G20 common framework », Reuters, By Andrea Shalal, Karin Strohecker, www.reuters.com/article/chad-debt-idCNL1N2K21XN. [8]
- UNECA/CUA (2021), *Africa sovereign credit rating review: 2021 MID-YEAR OUTLOOK*, United Nations. Economic Commission for Africa; African Union Commission, <https://hdl.handle.net/10855/45537>. [11]



From:
Revenue Statistics in Africa 2021

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/c511aa1e-en-fr>

Please cite this chapter as:

OECD/African Union Commission/African Tax Administration Forum (2021), "Public debt in Africa and the impact of the COVID-19 pandemic", in *Revenue Statistics in Africa 2021*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/ae196577-en-fr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.