



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Guide sur les droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international et recommandations de changements

Avril 2023



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Guide sur les droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international et recommandations de changements

Avril 2023

Table des matières

Remerciements	vii
A. Introduction	1
1. Que sont les droits de tirage spéciaux ?	1
2. Quelle est la valeur des droits de tirage spéciaux ?	1
3. Quel est le taux d'intérêt sur le droit de tirage spécial ?	2
B. Quelles sont les principales règles et réglementations administratives régissant l'allocation, l'annulation, la réallocation et l'utilisation des droits de tirage spéciaux ?	2
1. Quand et pourquoi les droits de tirage spéciaux sont-ils alloués et qui prend les décisions concernant l'allocation et l'annulation des droits de tirage spéciaux ?	2
2. Qui peut détenir des droits de tirage spéciaux ?	3
3. Quels sont les types d'allocation de droits de tirage spéciaux ?	3
4. Comment les droits de tirage spéciaux peuvent-ils être réalloués ?	4
C. Comment les droits de tirage spéciaux sont-ils distribués aux pays africains ?	5
E. Comment les pays africains utilisent-ils leurs droits de tirage spéciaux ?	7
1. Utilisation des droits de tirage spéciaux à des fins budgétaires en Afrique	8
2. Utilisation de droits de tirage spéciaux pour les échanger contre des devises et pour rembourser la dette au Fonds monétaire international	9
3. Quels enseignements ont-ils été tirés de l'utilisation des droits de tirage spéciaux ?	11
E. Quelles sont les options pratiques pour réallouer des droits de tirage spéciaux à l'Afrique ?	14
1. Options proposées par le Fonds monétaire international	14
2. Options extérieures au Fonds monétaire international	16
Détenteurs agréés	16
Détenteurs non agréés	16
3. Options pratiques pour la réallocation des droits de tirage spéciaux	17
F. Conclusion	20
Références	21

Remerciements

La Commission économique pour l'Afrique remercie ceux de ses États membres qui, lors de l'élaboration du présent guide, ont contribué au dialogue politique organisé par la Division de la macroéconomie et de la gouvernance, notamment sous la forme de plusieurs messages clés sur la réforme de l'architecture financière mondiale dont l'Afrique a besoin.

A. Introduction

Le présent guide a pour objectif d'aider les décideurs et autres parties prenantes d'Afrique à mieux comprendre les principes de base des droits de tirage spéciaux émis par le Fonds monétaire international (FMI), afin de prendre des décisions éclairées sur l'accès à ces actifs et leur utilisation. Venant à la suite de la dernière allocation générale des droits de tirage spéciaux, qui a eu lieu en août 2021, le guide vise à aider à parvenir à un consensus sur la manière dont les droits de tirage spéciaux devraient être recyclés des pays développés vers les pays en développement et émergents, en particulier ceux d'Afrique. Ce guide se veut donc une ressource utile pour les lecteurs désireux d'explorer les moyens d'utiliser les droits de tirage spéciaux pour soutenir la mobilisation de fonds afin de réaliser les objectifs de développement durable et de mettre en œuvre l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons, de l'Union africaine.

1. Que sont les droits de tirage spéciaux ?

Les droits de tirage spéciaux sont un actif de réserve international émis par le FMI et alloué à ses pays membres pour compléter leurs réserves officielles. Il s'agit d'un actif de réserve supplémentaire, que l'institution alloue inconditionnellement à tout ou partie de ses membres lorsqu'elle détermine qu'il est nécessaire d'accroître la liquidité mondiale.

Bien que les droits de tirage spéciaux ne soient pas une monnaie, ils représentent une créance potentielle de leur détenteur sur les monnaies librement utilisables des membres du FMI et peuvent être échangés contre ces monnaies à la discrétion de leur détenteur.

Depuis leur création en 1969, les droits de tirage spéciaux sont l'unité de compte du FMI et d'un certain nombre d'autres organisations multilatérales, telles que la Banque africaine de développement. Certaines obligations libellées en droits de tirage spéciaux sont émises sur les marchés financiers.

2. Quelle est la valeur des droits de tirage spéciaux ?

La valeur des droits de tirage spéciaux a évolué au fil du temps. Lorsque cet actif de réserve a été introduit pour la première fois dans le cadre du système de Bretton Woods, sa valeur était définie par rapport à l'or : un droit de tirage spécial valait 0,888671 gramme d'or fin, ce qui, à l'époque, équivalait à 1 dollar.

Depuis le démantèlement du système de Bretton Woods, la valeur des droits de tirage spéciaux est rattachée à un panier de devises principales et calculée quotidiennement en fonction des taux de change du marché¹. Les monnaies incluses dans le panier sont sélectionnées en raison du fait qu'elles sont couramment utilisées dans des transactions mondiales et sont émises par les principaux exportateurs mondiaux.

La composition du panier a évolué depuis la création du droit de tirage spécial. En 1974, le panier comprenait 16 monnaies ; en 1981, le nombre de monnaies a été réduit à cinq ; en 1999, l'euro a été ajouté au panier, remplaçant le deutsche mark et le franc français ; et, en 2016, le renminbi chinois y a été inclus.

1 Pour déterminer la valeur d'un droit de tirage spécial par rapport au dollar, le FMI utilise les taux de change au comptant observés vers midi, heure de Londres. La valeur est calculée quotidiennement, sauf les jours fériés observés au FMI ou chaque fois que ce dernier est fermé.

Cinq monnaies sont actuellement incluses dans le panier : le dollar des États-Unis, l'euro, le renminbi, le yen et la livre sterling.

Le Conseil d'administration du FMI examine la composition du panier au moins tous les cinq ans. À la suite du dernier examen, qui s'est achevé en mai 2022, le Conseil a décidé qu'à compter du 1^{er} août 2022, les cinq devises incluses dans le panier seraient pondérées en fonction de leur rôle dans le commerce et la finance internationaux, comme le montre le tableau 1² :

Tableau 1 : Monnaies dans le panier servant au calcul de la valeur des droits de tirage spéciaux et leurs pondérations pour une période de cinq ans à partir du 1er août 2022

	Pondération (en pourcentage)	Nombre d'unités monétaires ^a
Dollar des États-Unis	43,38	0,57813
Euro	29,31	0,37379
Renminbi	12,28	1,0993
Yen	7,59	13,452
Livre sterling	7,44	0,08087

Source : FMI (s.d.).

^a L'évaluation quotidienne du droit de tirage spécial dépend du nombre d'unités de chacune des monnaies du panier servant au calcul de la valeur du DTS, nombre qui restera inchangé pendant la période d'évaluation de cinq ans qui a commencé le 1^{er} août 2022. Le nombre d'unités monétaires est calculé conformément aux principes de continuité et de stabilité de la valeur du droit de tirage spécial. Ces calculs garantissent que la valeur du droit de tirage spécial en dollars est la même pour l'ancien et le nouveau paniers servant au calcul de la valeur du DTS le jour de la transition.

3. Quel est le taux d'intérêt sur le droit de tirage spécial ?

Les pays membres du FMI perçoivent le taux d'intérêt du droit de tirage spécial sur leurs avoirs en droits de tirage spéciaux et paient le taux d'intérêt du droit de tirage spécial sur leur allocation cumulée. Lorsqu'ils utilisent leurs droits de tirage spéciaux, les pays se voient facturer ce taux sur la différence entre leur allocation cumulée et leur solde de droits de tirage spéciaux. À l'inverse, ils perçoivent des intérêts lorsque les droits de tirage spéciaux qu'ils détiennent dépassent leur allocation cumulée.

La variation du taux d'intérêt du droit de tirage spécial reflète non seulement les variations des parts des monnaies dans le panier servant au calcul de la valeur du DTS, mais aussi les variations des taux d'intérêt de chaque instrument financier de ce panier.

Jusqu'au premier trimestre de 2022, le taux d'intérêt du droit de tirage spécial est resté à peu près à son niveau plancher de 0,05 % par an³, en raison de la faiblesse des taux d'intérêt internationaux. Toutefois, avec la récente vague de hausses des taux, le taux d'intérêt du droit de tirage spécial a été révisé à la hausse, atteignant 2,916 % au 26 décembre 2022 et 3,697 % au 1^{er} mai 2023.

Les pays à faible revenu peuvent atténuer le risque associé aux relèvements du taux d'intérêt du droit de tirage spécial en empruntant auprès du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, le guichet concessionnel du FMI, qui offre actuellement des facilités à taux d'intérêt nul, telles que la facilité élargie de crédit, la facilité de crédit rapide et la facilité de crédit de confirmation. Les pays

2 Pour de plus amples renseignements sur la décision du Conseil d'administration, voir FMI, « Le Conseil d'administration du FMI achève la revue quinquennale de la méthode d'évaluation du DTS et détermine les nouvelles pondérations des monnaies composant le panier servant au calcul de la valeur du DTS », 18 mai 2022.

3 Le FMI stipule que le taux d'intérêt minimum pour les droits de tirage spéciaux est de 0,05 %. Si le taux d'intérêt calculé est inférieur à 0,05 %, le taux d'intérêt pour les droits de tirage spéciaux sera de 0,05 %.

à revenu intermédiaire peuvent trouver moins coûteux d'utiliser des droits de tirage spéciaux que de contracter des prêts non concessionnels auprès du FMI, en particulier lorsque le taux d'intérêt du droit de tirage spécial se compare favorablement aux taux applicables aux facilités du FMI.

Le reste du présent guide est structuré comme suit : la section B est consacrée aux principales règles et réglementations administratives du FMI qui régissent l'allocation, la réallocation et l'utilisation des droits de tirage spéciaux. Les sections C et D expliquent les modalités d'allocation et d'utilisation des droits de tirage spéciaux, en mettant l'accent sur la dernière allocation générale de droits de tirage spéciaux effectuée en 2021. La section E examine les options pratiques qui permettraient de réallouer des droits de tirage spéciaux à l'Afrique. Des recommandations concernant les modifications à apporter à l'allocation et à l'administration des droits de tirage spéciaux sont présentées dans la section F et dans l'ensemble du guide.

B. Quelles sont les principales règles et réglementations administratives régissant l'allocation, l'annulation, la réallocation et l'utilisation des droits de tirage spéciaux ?

Les règles relatives à la conduite des opérations et transactions relatives aux droits de tirage spéciaux sont énoncées dans les Statuts du Fonds monétaire international.

1. Quand et pourquoi les droits de tirage spéciaux sont-ils alloués et qui prend les décisions concernant l'allocation et l'annulation des droits de tirage spéciaux ?

En vertu de ses Statuts, le FMI est habilité à procéder à l'allocation des droits de tirage spéciaux lorsqu'il détermine qu'il existe un besoin global à long terme de compléter les réserves officielles des pays.

Aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article XVIII des Statuts, qui énonce les règles régissant les allocations et les annulations des droits de tirage spéciaux, le Fonds s'efforce, dans « toutes ses décisions relatives à l'allocation et à l'annulation de droits de tirage spéciaux, de répondre au besoin global à long terme, lorsque et dans la mesure où il se fait sentir, d'ajouter aux instruments de réserve existants d'une manière propre à faciliter la réalisation de ses buts et à éviter la stagnation économique et la déflation, aussi bien que l'excès de la demande et l'inflation dans le monde ».

Recommandation

Le FMI a établi le système des droits de tirage spéciaux en 1968 pour aider à développer les réserves officielles de ses membres et injecter régulièrement des liquidités dans l'économie mondiale. Pour atteindre cet objectif, le FMI envisage d'allouer des droits de tirage spéciaux tous les cinq ans et en cas d'événements importants imprévus. Bien que les circonstances du système monétaire international aient changé depuis la disparition de l'étalon-or, les membres du FMI continuent à avoir besoin de droits de tirage spéciaux.

Les allocations générales devraient être effectuées pendant toutes les périodes de base quinquennales, et le FMI devrait clarifier et rendre opérationnelle la disposition relative aux événements importants et imprévus contenue dans ses Statuts, afin que des allocations spéciales soient effectuées automatiquement lorsque certains seuils sont dépassés, par exemple lors de chocs de force majeure, de récessions techniques mondiales et d'inversion des flux mondiaux de capitaux.

L'allocation de droits de tirage spéciaux est subordonnée au ferme soutien des membres du FMI. Pour être effective, cette allocation doit être approuvée par 85 % des voix au Conseil des gouverneurs du FMI, dont l'Afrique ne détient que 6,54 %.

2. Qui peut détenir des droits de tirage spéciaux ?

Le FMI est tenu par ses Statuts d'allouer des droits de tirage spéciaux à ses pays membres qui ont consenti à participer à son Département des droits de tirage spéciaux. À l'heure actuelle, tous les membres du FMI participent à ce département et, partant, les 190 membres peuvent recevoir des allocations.

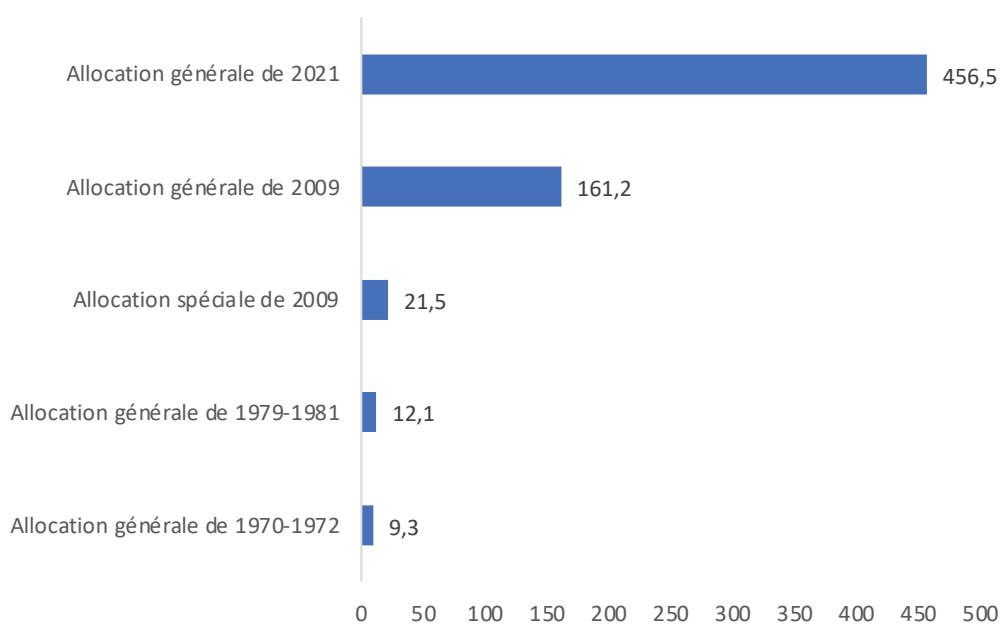
Les droits de tirage spéciaux ne peuvent être détenus que par les pays, le FMI et certaines entités officielles appelées « détenteurs agréés », qui ne sont ni des participants au Département des droits de tirage spéciaux ni des membres du FMI.

Il y a actuellement 15 détenteurs agréés, dont quatre banques centrales (Banque centrale européenne, Banque des États de l'Afrique centrale, Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et Banque centrale des Caraïbes orientales), trois institutions monétaires intergouvernementales (Banque des règlements internationaux, Fonds latino-américain de réserve et Fonds monétaire arabe) et huit institutions de développement (Banque africaine de développement, Fonds africain de développement, Banque asiatique de développement, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Association internationale de développement, Banque islamique de développement, Banque nordique d'investissement et Fonds international de développement agricole).

3. Quels sont les types d'allocation de droits de tirage spéciaux ?

Le FMI est autorisé, en vertu de ses Statuts, à allouer des droits de tirage spéciaux soit par le biais d'une allocation générale, qui bénéficie à l'ensemble de ses membres, soit par le biais d'une allocation spéciale, qui peut bénéficier à certains membres dans des circonstances spécifiques. Depuis la création des droits de tirage spéciaux, le FMI a procédé à cinq allocations, quatre générales et une spéciale.

Figure I : Allocations générales et spéciale de droits de tirage spéciaux (en milliards de droits de tirage spéciaux)



Source : FMI (s.d.).

La première allocation générale, d'environ 9 milliards de droits de tirage spéciaux, a eu lieu entre 1970 et 1972. La deuxième allocation générale s'est élevée à 12 milliards de droits de tirage spéciaux et a été

effectuée entre 1978 et 1981. La troisième allocation générale a été faite en 2009, au début de la crise financière mondiale, lorsqu'un total de 161 milliards de droits de tirage spéciaux ont été distribués aux membres. La dernière et la plus importante allocation générale, d'un montant de 456 milliards de droits de tirage spéciaux, a eu lieu en août 2021 dans le contexte de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

En 2009, le FMI a approuvé une allocation spéciale de droits de tirage spéciaux pour les pays devenus membres du FMI après la deuxième allocation générale, leur donnant la possibilité de participer au système des droits de tirage spéciaux sur une base équitable.

4. Comment les droits de tirage spéciaux peuvent-ils être réalloués ?

En plus des allocations générales et spéciales, les pays et les détenteurs agréés peuvent acquérir des droits de tirage spéciaux par échange ou réallocation d'un pays à un autre. L'échange a lieu volontairement par l'intermédiaire du Département des droits de tirage spéciaux, où les pays, les détenteurs agréés et le FMI peuvent détenir, vendre ou acheter des droits de tirage spéciaux.

Les droits de tirage spéciaux peuvent être échangés contre des devises librement utilisables dans le cadre de transactions par accord, principalement par le biais d'accords commerciaux volontaires, qui sont des accords bilatéraux entre le FMI et des participants au droit de tirage spécial ou des détenteurs agréés, dans lesquels les parties conviennent d'acheter et de vendre des droits de tirage spéciaux dans certaines limites. Au 31 août 2022, des accords commerciaux volontaires existaient entre le FMI et 39 participants au droit de tirage spéciaux et un détenteur agréé, et les capacités d'achat et de vente des accords commerciaux volontaires étaient estimées par le FMI (2022a) à quelque 237 milliards et 134 milliards de droits de tirage spéciaux, respectivement.

Le FMI est autorisé à désigner des membres qui acquièrent des droits de tirage spéciaux auprès d'autres participants au Département des droits de tirage spéciaux si cela est jugé nécessaire, en particulier pour faciliter des transactions en droits de tirage spéciaux.

En théorie, les droits de tirage spéciaux peuvent être transférés d'un membre du FMI, ou d'un détenteur agréé, à un autre par le biais de dons ou de prêts. Dans la pratique, cependant, les transferts de droits de tirage spéciaux ont généralement été des prêts, parce que la nature spécifique de ces avoirs de réserve et les politiques du FMI qui leur sont applicables rendent les dons politiquement et financièrement difficiles. En faisant don de droits de tirage spéciaux, les pays sont tenus non seulement de payer des intérêts à perpétuité sur le montant donné, mais aussi de sacrifier les intérêts qu'ils auraient perçus en les conservant. On trouvera à la section E du présent guide une recommandation concernant le transfert de droits de tirage spéciaux au moyen de dons et de prêts.

Les pays peuvent choisir de prêter ou de donner des droits de tirage spéciaux directement au FMI, fournissant ainsi à l'institution des ressources supplémentaires pour des prêts concessionnels ou non concessionnels. De nombreux pays ont traditionnellement prêté une partie de leurs droits de tirage spéciaux au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, le guichet concessionnel du FMI.

C. Comment les droits de tirage spéciaux sont-ils distribués aux pays africains ?

En vertu de ses Statuts, le FMI est habilité à procéder à des allocations générales de droits de tirage spéciaux dans des circonstances particulières. Ces allocations doivent être réparties entre les pays en proportion de leurs quotes-parts au FMI⁴. Étant donné que la part cumulée des quotes-parts des pays africains représente actuellement environ 5 % de l'ensemble des quotes-parts, le continent est en droit de recevoir une proportion équivalente de toute allocation générale de droits de tirage spéciaux du FMI.

Dans le cadre de l'allocation générale de 456,5 milliards de droits de tirage spéciaux, équivalant à environ 650 milliards de dollars, émise par le FMI en août 2021, l'Afrique a reçu environ 33 milliards de dollars. Le tableau 2 illustre la répartition de cette allocation entre les pays, les régions et les groupes de revenus sur le continent.

Tableau 2 : Quotes-parts du Fonds monétaire international et allocations des droits de tirage spéciaux à l'Afrique, par pays, sous-région et niveau de revenu

	Nombre de pays	Quote-part (en pourcentage du total)	Part de l'allocation générale de 650 milliards de dollars (en milliards de dollars des États-Unis)
Afrique	54	5,12	33,28
Afrique du Sud et Nigéria	2	1,16	7,54
Les neuf principaux bénéficiaires ^a	9	3,11	20,22
Sous-région			
Afrique du Nord	6	1,51	9,82
Afrique subsaharienne	48	3,61	23,47
Afrique subsaharienne, à l'exclusion de l'Afrique du Sud et du Nigéria	46	2,45	15,93
Niveau de revenu			
Pays à faible revenu	23	1,01	6,58
Pays à revenu intermédiaire inférieur	23	2,94	19,12
Pays à revenu intermédiaire supérieur	6	1,13	7,35
Pays à revenu élevé	2	0,04	0,23

Source : FMI (2023b), du FMI (2023c) et de calculs de la Commission économique pour l'Afrique (CEA).

Note : Conformément à la méthodologie de la Banque mondiale (Serajuddin et Hamadeh, 2020), les pays à faible revenu sont définis comme les pays dont le revenu national brut (RNB) par habitant était inférieur ou égal à 1 035 dollars en 2019; les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sont ceux dont le RNB par habitant se situait entre 1 036 et 4 045 dollars; les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont ceux dont le RNB par habitant se situait entre 4 046 et 12 535 dollars; et les pays à revenu élevé sont ceux dont le RNB par habitant était de 12 536 dollars ou plus.

^a Par ordre décroissant de montant des ressources allouées, les neuf pays sont les suivants : Afrique du Sud, Nigéria, Égypte, Algérie, Libye, République démocratique du Congo, Zambie, Maroc et Angola.

4 La principale source de financement du FMI est constituée par les quotes-parts. Chaque membre du FMI se voit attribuer une quote-part proportionnelle à sa position dans l'économie mondiale. Les quotes-parts aident à déterminer la quantité maximale de ressources financières que les membres doivent verser au FMI, leur droit de vote dans les décisions du FMI et la quantité maximale de prêts qu'ils peuvent obtenir du FMI dans le cadre d'un accès normal.

Il convient d'observer les inégalités suivantes dans la distribution de l'allocation générale :

- (a). L'Afrique n'a reçu qu'environ 5 % de l'allocation globale de droits de tirage spéciaux, sur la base des quotes-parts cumulées des pays africains. Les États-Unis d'Amérique ont reçu 113 milliards de dollars, soit 17 % de l'allocation globale. Au plan mondial, environ 77 %, soit 500 milliards de dollars, des allocations sont allées aux membres du Groupe des Vingt et à d'autres pays à économie avancée, tels que le Royaume des Pays-Bas, la Suède et la Suisse ;
- (b). Cumulativement, les neuf principaux bénéficiaires en Afrique, à savoir, par ordre décroissant, l'Afrique du Sud, le Nigéria, l'Égypte, l'Algérie, la Libye, la République démocratique du Congo, la Zambie, le Maroc et l'Angola, ont reçu 20 milliards de dollars, ce qui équivaut à environ 60 % de l'allocation totale à l'Afrique. Chacun de ces pays s'est vu allouer plus d'un milliard de dollars en droits de tirage spéciaux ;
- (c). L'Afrique subsaharienne a reçu environ 23,5 milliards de dollars, dont près d'un tiers, soit environ 7,5 milliards de dollars, a été alloué, par ordre décroissant, à l'Afrique du Sud et au Nigéria ;
- (d). Les 23 pays africains à faible revenu se sont vu allouer environ 1 %, soit à peu près 6,5 milliards de dollars, de l'allocation générale totale, ce qui est inférieur à la part combinée qui est allée à l'Afrique du Sud et au Nigéria ou à la part qui est allée aux six pays africains à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.

Recommandation

La formule de calcul des quotes-parts devrait être révisée lors de la prochaine révision des quotes-parts en 2023, avec pour objectif minimum de parvenir à la parité entre les quotes-parts des économies avancées et des pays émergents et en développement, et de doubler la part des quotes-parts des pays à faible revenu de 3,3 % à 6,6 %.

E. Comment les pays africains utilisent-ils leurs droits de tirage spéciaux ?

Les pays membres du FMI ont le droit de déployer les droits de tirage spéciaux alloués par le FMI à leur discrétion. Les avoirs de réserve ont été utilisés de diverses manières pour soutenir les objectifs budgétaires et monétaires des pays bénéficiaires. Les droits de tirage spéciaux peuvent être utilisés principalement de quatre manières : pour augmenter les réserves ; pour obtenir des monnaies librement utilisables ; pour soutenir les budgets nationaux, notamment en finançant les dépenses publiques ou en remboursant la dette hors FMI et réduire la dette envers le FMI.

Dans leurs recherches sur la manière dont les pays du monde entier ont utilisé les droits de tirage spéciaux de la dernière allocation générale, du 23 août 2021 au 31 juillet 2022, Arauz et Cashman (2022) sont parvenus aux conclusions suivantes :

- (a). Au total, les droits de tirage spéciaux ont été utilisés par 105 pays, dont 104 pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire ;
- (b). Si l'on exclut l'utilisation des droits de tirage spéciaux comme réserves, 15 pays ont utilisé les droits de tirage spéciaux de trois façons, 27 pays les ont utilisés de deux façons et 58 pays les ont utilisés d'une seule façon ;
- (c). Les droits de tirage spéciaux ont été le plus souvent utilisés à des fins budgétaires ; au moins 69 pays ont inscrit des droits de tirage spéciaux d'un montant total de 80,4 milliards de dollars dans leurs budgets gouvernementaux ou les ont utilisés à d'autres fins budgétaires ;
- (d). Au total, 42 pays ont échangé des droits de tirage spéciaux contre des devises librement utilisables pour un montant total de 16,3 milliards de dollars ;
- (e). Au total, 79 pays ont utilisé 10,9 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux pour rembourser, dans une certaine mesure, la dette au FMI, dont 34 pays qui ont utilisé 8,9 milliards de dollars à cette fin dans une large mesure.

L'analyse suggère que l'Afrique a utilisé les droits de tirage spéciaux plus que toute autre région, tant par le nombre de pays que par le taux d'utilisation. En Afrique subsaharienne, l'utilisation budgétaire globale a représenté environ 77 % de l'allocation, les droits de tirage spéciaux échangés contre des devises 14 % et le remboursement de la dette au FMI 3 %.

Le présent guide fournit une mise à jour complète de l'utilisation estimée des droits de tirage spéciaux par les 54 pays africains au cours de l'année suivant l'allocation générale d'août 2021. Il reflète les données compilées sur l'utilisation des droits de tirage spéciaux, en utilisant les informations mises à disposition par Arauz et Cashman (2022), l'aperçu mensuel du FMI sur la situation financière des pays⁵ et d'autres sources.

⁵ Les situations financières des pays publiées mensuellement par le FMI fournissent des données sur l'évolution des avoirs en droits de tirage spéciaux des pays membres.

1. Utilisation des droits de tirage spéciaux à des fins budgétaires en Afrique

Le tableau 3 présente des informations détaillées à l'échelle des pays sur l'utilisation des droits de tirage spéciaux à des fins budgétaires en Afrique. Il convient de souligner les tendances suivantes :

- L'utilisation des droits de tirage spéciaux à des fins budgétaires est prédominante dans toute l'Afrique ;
- Quarante pays ont utilisé 83 % de leur allocation générale de 2021, en moyenne, à des fins budgétaires ;
- Vingt-six pays ont utilisé la quasi-totalité ou, dans certains cas, un montant même supérieur à leur allocation à des fins budgétaires ;
- Sur les 27 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux alloués aux 47 pays africains ayant utilisé au moins une partie de leur allocation à des fins budgétaires, environ 20 milliards de dollars, soit 74 % du total, ont été utilisés à cette fin.

Tableau 3 : Utilisation des droits de tirage spéciaux à des fins budgétaires par les pays africains, août 2021–juillet 2022
(en millions de dollars des États-Unis)

	Allocation estimée	Utilisation budgétaire ^a	
		Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)
Afrique du Sud	4 165	4 094	100,0
Angola	1 010	497	50,0
Bénin	169	166	100,0
Burkina Faso	164	162	100,0
Cabo Verde	32	32	100,0
Cameroun	377	213	57,9
Comores	24	24	99,9
Congo	221	278	125,8
Côte d'Ivoire	888	873	100,0
Égypte	2 781	2 118	83,1
Éthiopie	410	404	101,3
Gambie	85	20	24,0
Ghana	1 007	330	33,3
Guinée	292	150	52,2
Guinée-Bissau	39	38	100,0
Guinée équatoriale	215	210	100,1
Kenya	741	728	100,0
Libéria	353	347	100,0
Madagascar	334	328	100,0
Malawi	189	181	100,0
Mali	255	250	100,0
Mauritanie	176	166	97,6
Mozambique	310	305	100,0

	Allocation estimée	Utilisation budgétaire ^a	
		Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)
Niger	180	177	100,0
Nigéria	3 351	3 294	100,0
Ouganda	493	242	50,0
République centrafricaine	152	140	41,2
République démocratique du Congo	1 455	503	50,0
Rwanda	219	215	100,0
Sao Tomé-et-Principe	20	20	100,0
Sénégal	442	434	100,0
Seychelles	31	31	100,0
Sierra Leone	283	56	20,0
Somalie	223	84	43,1
Soudan du Sud	336	210	63,7
Tchad	191	184	100,0
Togo	200	197	100,0
Tunisie	744	643	102,1
Zambie	1 335	1 313	100,0
Zimbabwe	965	281	29,6

Source : FMI (2023c), Arauz et Cashman (2022) et calculs de la CEA.

Note : Certains pays, comme le Soudan, ne peuvent pas accéder à leurs avoirs de droits de tirage spéciaux parce qu'ils font l'objet de sanctions.

^a Certains pays ont utilisé des droits de tirage spéciaux qu'ils détenaient avant l'allocation générale de 2021, de sorte que les valeurs de la part de l'allocation ne représentent pas toujours une relation linéaire entre l'allocation estimée et le montant utilisé à des fins budgétaires pour chaque pays.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont affecté une partie de leurs avoirs en droits de tirage spéciaux à la lutte contre la pandémie ou aux dépenses sociales. Selon Cashman, Arauz et Merling (2022), au moins 41 pays subsahariens ont utilisé des droits de tirage spéciaux pour divers types de dépenses publiques, notamment des achats de vaccins et des mesures de lutte contre la pandémie, des cartes de rationnement, des prestations sociales, des salaires et un soutien budgétaire.

2. Utilisation de droits de tirage spéciaux pour les échanger contre des devises et pour rembourser la dette au Fonds monétaire international

Le tableau 4 illustre dans quelle mesure 44 pays africains ont utilisé les droits de tirage spéciaux qui leur avaient été alloués en août 2021 pour les échanger contre des devises et rembourser leur dette au FMI.

Ces 44 pays africains ont utilisé, en moyenne, 42 % de leurs droits de tirage spéciaux pour les échanger contre des devises ou rembourser leur dette au FMI. Treize de ces pays ont utilisé la quasi-totalité de leur allocation - plus de 90 % - à ces fins.

Vingt-deux de ces pays ont échangé plus de 6 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux contre des devises. Cabo Verde, les Comores, Djibouti, l'Éthiopie, la Guinée, le Malawi, la Mauritanie, la République centrafricaine, la République-Unie de Tanzanie, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad ont utilisé la quasi-totalité de leur allocation à cette fin. Le Congo a utilisé plus que son allocation pour obtenir des devises.

Trente-cinq de ces pays ont utilisé 1,4 milliard de dollars au total pour rembourser leur dette au FMI. Aucun d'entre eux n'a utilisé plus de 25 % de son allocation à cette fin.

Tableau 4 : Utilisation de droits de tirage spéciaux par les pays africains pour obtenir des devises et pour rembourser leur dette au Fonds monétaire international, août 2021–juillet 2022 (en millions de dollars des États-Unis)

	Allocation totale	Échanges contre des devises		Remboursement de la dette au FMI	
		Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)
Afrique du Sud	4 165	–	–	13	0,3
Angola	1 010	–	–	83	8,2
Bénin	169	–	–	4	2,4
Burkina Faso	164	–	–	15	9,1
Burundi	210	80	38,1	–	–
Cabo Verde	32	32	100,0	–	–
Cameroun	377	213	56,5	1	0,3
Comores	24	24	100,0	–	–
Congo	221	278	125,8	–	–
Côte d'Ivoire	888	–	–	186	20,9
Djibouti	43	43	100,0	1	2,3
Égypte	2 781	2 118	76,2	566	20,4
Eswatini	107	–	–	1	0,9
Éthiopie	410	404	98,5	5	1,2
Gabon	295	71	24,1	30	10,2
Gambie	85	–	–	2	2,4
Ghana	1 007	–	–	123	12,2
Guinée	292	284	97,3	5	1,7
Guinée-Bissau	39	–	–	2	5,1
Guinée équatoriale	215	210	97,7	1	0,5
Kenya	741	–	–	99	13,4
Lesotho	95	–	–	5	5,3
Libéria	353	–	–	10	2,8
Madagascar	334	–	–	9	2,7
Malawi	189	181	95,8	5	2,6
Mali	255	–	–	10	3,9
Mauritanie	176	166	94,3	9	5,1
Maroc	1 221	–	–	23	1,9
Namibie	261	–	–	2	0,8
Niger	180	–	–	11	6,1
Nigéria	3 351	–	–	38	1,1
République centrafricaine	152	140	92,1	4	2,6
République démocratique du Congo	1 455	503	34,6	–	–
République-Unie de Tanzanie	520	520	100,0	–	–
Rwanda	219	–	–	22	10,0

	Allocation totale	Échanges contre des devises		Remboursement de la dette au FMI	
		Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)
Sao Tomé-et-Principe	20	20	100,0	1	5,0
Sénégal	442	–	–	4	0,9
Seychelles	31	–	–	2	6,5
Sierra Leone	283	–	–	14	4,9
Somalie	223	84	37,7	–	–
Soudan du Sud	336	210	62,5	–	–
Tchad	191	184	96,3	7	3,7
Tunisie	744	643	86,4	105	14,1
Zimbabwe	965	281	29,1	–	–

Source : Arauz et Cashman (2022), FMI (2023c), rapports des services du FMI au titre de l'article IV à partir de 2022 disponibles (en anglais) à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/Article-iv-staff-reports#sort=%40imfdate%20descending> et calculs de la CEA.

Note : Certains pays, comme le Soudan, ne peuvent pas accéder à leurs avoirs de droits de tirage spéciaux parce qu'ils font l'objet de sanctions.

3. Quels enseignements ont-ils été tirés de l'utilisation des droits de tirage spéciaux ?

Le tableau 5 résume les différentes utilisations des droits de tirage spéciaux de l'allocation générale d'août 2021 dans les 54 pays africains. Il en ressort les principaux messages suivants :

L'allocation générale a fourni à la plupart des gouvernements africains les liquidités dont ils avaient grand besoin pour faire face à la crise de la COVID-19. Sur 54 pays africains, 48 semblent avoir utilisé tout ou partie de leur allocation pour acquérir des devises, soutenir leurs budgets nationaux ou réduire leur dette envers le FMI. Le montant des droits de tirage spéciaux alloués à ces 48 pays s'est avéré insuffisant pour répondre à leurs besoins globaux de liquidités, comme l'illustre le taux élevé d'utilisation des droits de tirage spéciaux sur le continent par rapport à d'autres régions.

Les droits de tirage spéciaux ont été le plus largement utilisés à des fins budgétaires, ce qui reflète la marge de manœuvre budgétaire limitée dont disposaient de nombreux pays africains au moment de l'allocation. Dans l'ensemble, l'utilisation budgétaire des droits de tirage spéciaux s'est élevée à environ 20 milliards de dollars sur l'allocation totale de 33 milliards de dollars à l'Afrique. Environ la moitié des pays africains ont utilisé la quasi-totalité de leur allocation à cette fin.

La crise de la pandémie a considérablement affaibli la position extérieure de plusieurs pays, créant un besoin important d'accroître leurs réserves. Au moins 10 pays ont utilisé plus de 90 % de leur allocation pour augmenter leurs réserves. Six de ces pays, à savoir l'Algérie, le Botswana, l'Érythrée, la Libye, Maurice et la République-Unie de Tanzanie, ont utilisé la totalité de leur allocation de cette manière. Parmi les autres pays qui ont utilisé plus de 90 % de leur allocation pour accroître leurs réserves figurent l'Eswatini, le Lesotho, le Maroc et la Namibie. Il semble qu'environ 5 milliards de dollars de l'allocation totale à l'Afrique aient été utilisés pour accroître les réserves, d'après les estimations présentées dans le tableau 5. Ce montant pourrait toutefois être surestimé, car l'utilisation de droits de tirage spéciaux pour l'obtention de devises ou le remboursement de la dette n'est pas nécessairement en plus des utilisations budgétaires ou peut être qualifiée comme telle.

De nombreuses banques centrales ont dû intervenir sur le marché des changes pendant la crise. L'acquisition de devises étrangères a représenté environ 6,7 milliards de dollars de tous les droits de tirage spéciaux alloués aux pays africains.

Tableau 5 : Utilisation des droits de tirage spéciaux par les pays africains à des fins budgétaires, pour obtenir des devises et pour rembourser leur dette au Fonds monétaire international, août 2021-juillet 2022 (en millions de dollars des États-Unis)

	Utilisation budgétaire		Acquisition de devises		Remboursement de la dette au FMI		
	Allocation estimée	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)
Afrique du Sud	4 165	4 094	100,0	–	–	13	0,3
Algérie ^a	2 665	–	–	–	–	–	–
Angola	1 010	497	50,0	–	–	83	8,2
Bénin	169	166	100,0	–	–	4	2,4
Botswana ^a	189	–	–	–	–	–	–
Burkina Faso	164	162	100,0	–	–	15	9,1
Burundi	210	–	–	80	38,1	–	–
Cabo Verde	32	32	100,0	32	100,0	–	–
Cameroun	377	213	57,9	213	56,5	1	0,3
Comores	24	24	99,9	24	100,0	–	–
Congo	221	278	125,8	278	125,8	–	–
Côte d'Ivoire	888	873	100,0	–	–	186	20,9
Djibouti	43	–	–	43	100,0	1	2,3
Égypte	2 781	2 118	83,1	2 118	76,2	566	20,4
Érythrée ^a	15	–	–	–	–	–	–
Eswatini	107	–	–	–	–	1	0,9
Éthiopie	410	404	101,3	404	98,5	5	1,2
Gabon	295	–	–	71	24,1	30	10,2
Gambie	85	20	24,0	–	–	2	2,4
Ghana	1 007	330	33,3	–	–	123	12,2
Guinée	292	150	52,2	284	97,3	5	1,7
Guinée-Bissau	39	38	100,0	–	–	2	5,1
Guinée équatoriale	215	210	100,1	210	97,7	1	0,5
Kenya	741	728	100,0	–	–	99	13,4
Lesotho	95	–	–	–	–	5	5,3
Libéria	353	347	100,0	–	–	10	2,8
Libye	2 145	–	–	–	–	–	–
Madagascar	334	328	100,0	–	–	9	2,7
Malawi	189	181	100,0	181	95,8	5	2,6
Mali	255	250	100,0	–	–	10	3,9
Maroc	1 221	–	–	–	–	23	1,9
Maurice ^a	142	–	–	–	–	–	–
Mauritanie	176	166	97,6	166	94,3	9	5,1
Mozambique	310	305	100,0	–	–	–	–
Namibie	261	–	–	–	–	2	0,8
Niger	180	177	100,0	–	–	11	6,1
Nigéria	3 351	3 294	100,0	–	–	38	1,1

	Allocation estimée	Utilisation budgétaire		Acquisition de devises		Remboursement de la dette au FMI	
		Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)	Montant	Part de l'allocation (en pourcentage)
Ouganda	493	242	50,0	–	–	–	–
République centrafricaine	152	140	41,2	140	92,1	4	2,6
République démocratique du Congo	1 455	503	50,0	503	34,6	–	–
République-Unie de Tanzanie ^{a,c}	543	–	–	543	100,0	–	–
Rwanda	219	215	100,0	–	–	22	10,0
Sao Tomé-et-Principe	20	20	100,0	20	100,0	1	5,0
Sénégal	442	434	100,0	–	–	4	0,9
Seychelles	31	31	100,0	–	–	2	6,5
Sierra Leone	283	56	20,0	–	–	14	4,9
Somalie	223	84	43,1	84	37,7	–	–
Soudan du Sud	336	210	63,7	210	62,5	–	–
Soudan ^{a,b}	604	–	–	–	–	–	–
Tchad	191	184	100,0	184	96,3	7	3,7
Togo	200	197	100,0	–	–	–	–
Tunisie	744	643	102,1	643	86,4	105	14,1
Zambie	1 335	1 313	100,0	–	–	–	–
Zimbabwe	965	281	29,6	281	29,1	–	–

Source : Arauz et Cashman (2022), FMI (2023c), rapports des services du FMI au titre de l'article IV de 2022 disponibles (en anglais) à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/Article-iv-staff-reports#sort=%40imfdate%20descending>, et calculs de la CEA.

Note : Les utilisations des droits de tirage spéciaux pour les échanger contre des devises ou pour alléger la dette ne s'ajoutent pas nécessairement aux utilisations budgétaires.

^a Estimation basée sur les variations nettes des avoirs entre le 23 août 2021 et le 31 juillet 2022.

^b Le Soudan fait partie des pays qui ne peuvent pas accéder à leurs avoirs en droits de tirage spéciaux en raison de sanctions.

^c Selon le FMI (2022d), la République-Unie de Tanzanie a l'intention d'utiliser son allocation de droits de tirage spéciaux d'environ 543 millions de dollars pour accroître ses réserves en investissant dans des instruments du marché monétaire et des bons du Trésor des États-Unis d'Amérique.

L'allocation générale a offert aux pays africains un moyen pratique d'utiliser les droits de tirage spéciaux pour rembourser leur dette au FMI. Toutefois, moins de 5 %, soit seulement 1,4 milliard de dollars, des droits de tirage spéciaux ont été utilisés à cette fin.

Presque tous les pays africains ont pu bénéficier de l'allocation générale. Le Soudan n'a toutefois pas pu accéder à ses droits de tirage spéciaux en raison de sanctions.

E. Quelles sont les options pratiques pour réallouer des droits de tirage spéciaux à l’Afrique ?

Le don de droits de tirage spéciaux pourrait s’avérer coûteux politiquement et financièrement faute d’un accord sur le partage des charges entre le donateur et le bénéficiaire. Les pays ayant un excédent de droits de tirage spéciaux ont jusqu’à présent insisté sur la nécessité de préserver les caractéristiques des droits de tirage spéciaux en tant qu’actifs de réserve dans tous les scénarios potentiels de réallocation.

Dans ces circonstances, les prêts se sont traditionnellement révélés être le moyen le plus pratique de réallouer des droits de tirage spéciaux et ont été régulièrement utilisés pour accroître les ressources du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

Bien que le FMI soit resté la seule entité par laquelle des droits de tirage spéciaux ont été transmis à ce jour, ils pourraient, en théorie, être prêtés par l’intermédiaire d’autres institutions, notamment les détenteurs agréés. La section E présente une analyse de chacune des options possibles pour la réallocation des droits de tirage spéciaux.

1. Options proposées par le Fonds monétaire international

Le FMI propose actuellement deux options pour prêter des droits de tirage spéciaux aux pays à faible revenu : le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité.

Le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, qui fournit une assistance financière concessionnelle, s’est avéré être un mécanisme fiable pour prêter des droits de tirage spéciaux aux pays à faible revenu remplissant les conditions requises. Le Fonds dispose de trois facilités de prêt : la facilité élargie de crédit, la facilité de crédit de confirmation et la facilité de crédit rapide. Les prêts de la facilité de crédit élargie et de celle de confirmation sont actuellement assortis d’un taux d’intérêt nul, avec un délai de grâce de 5,5 et 4 ans, respectivement, et arrivent finalement à échéance après 10 et 8 ans, respectivement. Le délai de grâce et la durée finale des prêts au titre de la facilité de crédit rapide sont les mêmes que ceux accordés au titre de la facilité élargie de crédit, à savoir 5,5 et 10 ans, respectivement.

Selon le FMI (2023a), le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance fait face à un déficit de 1,2 milliard de droits de tirage spéciaux, soit environ 1,6 milliard de dollars, en promesses de dons et de 3,5 milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 4,7 milliards de dollars, pour les ressources sous forme de prêts, pour achever la première étape de sa stratégie de financement de 2021.

Recommandations

1. Le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance pourrait être un moyen relativement rapide pour les membres du Groupe des Vingt et d'autres pays d'honorer leur promesse de réallouer une partie de leurs droits de tirage spéciaux à des pays vulnérables. Depuis août 2022, 39 pays africains peuvent bénéficier des ressources concessionnelles du FMI et donc de toute transmission de droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire. Une nouvelle réallocation de droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire viserait à répondre aux besoins spécifiques des pays remplissant les conditions requises.
2. Le FMI devrait mettre en œuvre une vaste campagne de financement sur la base du partage des charges et redoubler d'efforts pour faire en sorte que les économies développées augmentent leurs engagements et les honorent dans les délais impartis.
3. Une partie des réserves d'or du FMI devrait être vendue.
4. Il faudrait mettre fin au remboursement des frais administratifs du Fonds fiduciaire.

Le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité a été créé par le FMI en avril 2022 et est devenu opérationnel en octobre de la même année pour aider les pays à surmonter les défis structurels à long terme découlant en particulier du changement climatique et de la préparation aux pandémies. Dans ce Fonds, le FMI a mis en place la facilité pour la résilience et la viabilité pour fournir un soutien politique et un financement à plus long terme, en vue de renforcer la résilience, la viabilité et la stabilité extérieure des pays remplissant les conditions requises. Les accords conclus dans le cadre de cette facilité ont une durée de 20 ans et un délai de grâce de 10,5 ans. Les premiers bénéficiaires de la facilité avaient été approuvés par le Conseil d'administration du FMI pour février 2023 et comprenaient le Bangladesh, la Barbade, le Costa Rica et, pour l'Afrique, le Rwanda.

L'une des conditions requises pour bénéficier des versements de ce Fonds fiduciaire est que le pays emprunteur doit disposer d'un programme régulier ou d'une ligne de crédit régulière au FMI. En outre, les pays doivent avoir un niveau d'endettement tolérable. Le taux d'intérêt sur les versements du Fonds reste positif, ce qui pourrait devenir plus problématique lorsque le fardeau de la dette et les taux d'intérêt augmentent. À mesure que les taux d'intérêt mondiaux augmentent, les taux d'intérêt sur les décaissements de ce Fonds fiduciaire peuvent également augmenter considérablement. Pour rendre les emprunts auprès du Fonds fiduciaire concessionnels pour les pays à faible revenu les plus vulnérables, un plafond des taux d'intérêt devrait être mis en place. Des plafonds de taux d'intérêt devraient également être introduits pour les prêts aux pays à revenu intermédiaire.

Recommandations

1. Les hausses de taux d'intérêt des banques centrales du monde entier ont entraîné une hausse du taux d'intérêt des droits de tirage spéciaux, qui est déterminé par les taux d'intérêt des instruments financiers de chaque devise composant le panier d'évaluation. En conséquence, les taux d'intérêt sur les prêts obtenus par les pays à revenu intermédiaire et les pays à faible revenu devraient être plafonnés.
2. Il faudrait redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources pour le Fonds fiduciaire pour la résilience et la viabilité afin de permettre au FMI d'accorder des prêts plus importants à plus long terme.

2. Options extérieures au Fonds monétaire international

Détenteurs agréés

Les droits de tirage spéciaux peuvent être transmis soit par l'intermédiaire du FMI, soit par l'intermédiaire d'entités désignées comme détenteurs agréés. À l'heure actuelle, il y a 15 détenteurs agréés, dont la liste figure à la section B du présent guide.

En théorie, les droits de tirage spéciaux pourraient être transmis à des détenteurs agréés tels que les banques multilatérales de développement afin d'accroître leur capacité de prêt. Des voix se sont fait entendre en faveur d'une telle démarche, en s'appuyant sur une approche similaire au mécanisme de prêt mis en œuvre par le FMI dans le cadre du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Dans la pratique, toutefois, les progrès à cet égard ont été compliqués par le désir des contributeurs potentiels de préserver les caractéristiques de leurs actifs de réserve et, dans certains cas, par des obstacles institutionnels et les réglementations intérieures auxquelles sont soumises les banques centrales.

Recommandation

La transmission de droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire de banques multilatérales de développement pourrait soutenir des prêts. L'initiative de la Banque africaine de développement de recycler ses droits de tirage spéciaux, grâce à la mise en place de son modèle de produit hybride, est une mesure bienvenue dans ce sens. Pour son premier tour de table, la Banque a besoin de 2,5 milliards de droits de tirage spéciaux ; dans l'idéal, elle recevrait 500 millions de droits de tirage spéciaux de chacun des cinq donateurs. Bien que de nombreux pays aient manifesté leur intérêt pour ces prêts, en avril 2023, aucun n'avait pris d'engagement spécifique en ce sens. Le prêt de droits de tirage spéciaux par le biais des mécanismes du marché peut réduire le coût de l'emprunt et mobiliser des investissements essentiels dans les pays ayant accès aux marchés.

Détenteurs non agréés

Pour recevoir des droits de tirage spéciaux, toute institution ou entité qui n'a pas déjà le statut de détenteur agréé devrait d'abord acquérir ce statut, ce qui nécessite un vote favorable de 85 % du Conseil d'administration du FMI.

Il faut atteindre ce niveau élevé pour que plusieurs propositions soient mises en œuvre, notamment certaines des modalités de réallocation des droits de tirage spéciaux proposées par la Commission économique pour l'Afrique et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2022), comme celles visant à créer un fonds pour les pays à revenu intermédiaire afin de financer des projets d'investissements liés aux objectifs de développement durable, à financer la Facilité de liquidité et de viabilité lancée par la Commission économique pour l'Afrique et la *Pacific Investment Management Company*, à renforcer la capacité de prêt des banques de développement et à consolider les institutions financières régionales.

En vertu des règles et règlements existants du FMI, l'une ou l'autre de ces modalités ne peut être mise en œuvre que si elle bénéficie au préalable d'un large appui politique. Le même appui serait nécessaire pour permettre aux entités concernées de devenir des détenteurs agréés, si elles ne le sont pas déjà.

Hypothétiquement, des détenteurs non agréés pourraient accéder indirectement aux droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire de détenteurs agréés. Des systèmes de cofinancement adossés à des droits de tirage spéciaux pourraient être mis en place avec la participation de détenteurs agréés et non agréés. Mais la possibilité de mettre en œuvre de tels programmes risque de rester fort lointaine, étant donné la pléthore de difficultés politiques et techniques devant être surmontées au préalable.

Bien que les initiatives multilatérales soient susceptibles de favoriser des mécanismes de prêt pour les droits de tirage spéciaux pour les raisons indiquées ci-dessus, les pays pourraient envisager d'obtenir des dons de droits de tirage spéciaux auprès de leurs partenaires bilatéraux.

Recommandation

Pour encourager les dons de droits de tirage spéciaux, et conformément à la suggestion de Sembene (2022), il faudrait d'envisager des mécanismes de partage des charges au moyen desquels les pays bénéficiaires pourraient supporter des commissions sur les intérêts des droits de tirage spéciaux donnés.

Certains responsables africains ont souhaité l'introduction d'obligations perpétuelles garanties par des droits de tirage spéciaux, tant que les taux d'intérêt de ces derniers restent relativement bas. Cette approche impliquerait que les pays qui empruntent des droits de tirage spéciaux supportent les frais des intérêts connexes à perpétuité, ce qui permettrait de procéder aux transferts de droits de tirage spéciaux sans qu'il en coûte aux pays donateurs.

3. Options pratiques pour la réallocation des droits de tirage spéciaux

La Commission économique pour l'Afrique et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2022) ont estimé que le taux médian d'utilisation des droits de tirage spéciaux par les membres du Groupe des Sept est de 5,9 %, ce qui est bien inférieur au taux pour l'Afrique, qui oscille autour de 52,4 %. Les membres du Groupe des Sept et du Groupe des Vingt ont reçu environ 280 milliards de dollars et 440 milliards de dollars, respectivement, de l'allocation générale des droits de tirage spéciaux d'août 2021, comme le montre le tableau 6. Sur la base du taux d'utilisation estimatif, les membres du Groupe des Sept pourraient réallouer 266 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux à des pays vulnérables.

Étant donné l'urgence des besoins de développement découlant des crises simultanées, il faudrait peut-être mettre immédiatement l'accent sur les modalités de réallocation susceptibles d'être mises en œuvre rapidement, permettant ainsi aux pays en développement, en particulier aux pays à faible revenu, d'accéder rapidement à des liquidités supplémentaires garanties par des droits de tirage spéciaux.

Dans ce contexte, les moyens liés au FMI pourraient s'avérer être les plus aisés à utiliser. Les membres du Groupe des Vingt ont clairement indiqué qu'une partie des 100 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux qu'ils se sont engagés à réallouer aux pays à faible revenu, aux petits États en développement et aux pays à revenu intermédiaire vulnérables, serait transmise par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et du Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité. On estime qu'en novembre 2022, environ 60 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux avaient été promis (Sembene et McNair, 2022).

Tableau 6 : Répartition de l'allocation générale de 650 milliards de dollars au titre des droits de tirage spéciaux entre les membres du Groupe des Sept et du Groupe des Vingt et possibilités de réallocation

	Quotes-parts (en pourcentage)	Montant (en milliards de dol- lars des États-Unis)	Possibilité de réallo- cation (en milliards de dol- lars des États-Unis)
Groupe des Sept			
États-Unis d'Amérique	17,4	113,4	106,7
Japon	6,5	42,1	39,6
Allemagne	5,6	36,4	34,3
France	4,2	27,6	25,9
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	4,2	27,6	25,9
Italie	3,2	20,6	19,4
Canada	2,3	15,1	14,2
Total Groupe des Sept	43,5	282,69	266,0
Chine	6,4	41,7	39,2
Total Groupe des Sept plus Chine	49,9	324,4	305,2
Groupe des Vingt	68,11	442,715	416,6

Source : FMI (2021) et calculs de la CEA.

Bien que les facilités concessionnelles du FMI offrent des options pratiques pour réallouer des droits de tirage spéciaux à l'Afrique, elles présentent également des difficultés qui doivent être surmontées afin d'optimiser les avantages de telles réallocations. Si la conception des programmes du FMI en faveur des pays à faible revenu s'est améliorée ces dernières années, elle présente encore un certain nombre de lacunes auxquelles il faudrait remédier pour en accroître l'efficacité et l'impact. Mansour et Sembene (2021) ont observé que les facteurs qui limitent l'efficacité des facilités fournies par le Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance sont notamment une capacité de prêt insuffisante, des politiques d'accès inadéquates et une médiocre conception des programmes. Ces auteurs ont donc souligné qu'il importait d'examiner attentivement les garanties du FMI, notamment les limites d'accès et la conditionnalité, afin de s'assurer qu'elles n'imposent pas une charge inutile et insoutenable aux pays des programmes du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

Il serait bon de renforcer le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité et de revoir ses limites d'accès afin de mieux soutenir les pays dans leur réponse aux défis à long terme que pose le changement climatique. Toutefois, comme l'ont noté Sembene et McNair (2022), cet objectif nécessiterait de surmonter le manque d'appétit pour le risque du Conseil d'administration du FMI en ce qui concerne les questions liées aux pays à faible revenu. L'étroite collaboration entre le FMI et le Groupe de la Banque mondiale demeure essentielle pour la conception et à la mise en œuvre efficaces des programmes soutenus par le Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité, mais elle ne doit pas être tenue pour acquise.

Si les tentatives visant à transmettre des droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire de banques multinationales de développement se heurtent à des obstacles techniques et politiques importants, il pourrait s'avérer encore plus difficile de transmettre des droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire de détenteurs non agréés, compte tenu du niveau plus élevé de soutien politique que cette approche exigerait et des questions techniques complexes qu'elle soulève. Dans le contexte actuel, les efforts déployés par les pays africains et des partenaires bilatéraux devraient, à court terme, viser à transmettre des droits de tirage spéciaux par l'intermédiaire des banques multinationales de développement, en plus des instruments du FMI.

Mansour et Sembene (2021) proposent une approche en deux étapes pour optimiser les bénéfices de la réallocation des droits de tirage spéciaux pour les pays africains. La première mesure devrait être prise à court terme et consister à œuvrer de concert avec les organisations de la société civile et les gouvernements africains pour mobiliser rapidement et pleinement les 100 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux recyclés qui ont été promis par le Groupe des Vingt et veiller à ce que la majeure partie de ces ressources soit utilisée rapidement et efficacement pour répondre aux besoins urgents des pays africains. Mansour et Sembene (2021) considèrent que les transferts de droits de tirage spéciaux au Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et au Fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité comptent parmi les options les plus pratiques de réallocation, même si les deux étapes de leur approche en deux temps doivent être menées en parallèle pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques et programmes d'accès au FMI que celui-ci soutient.

Dans un deuxième temps, il faudrait que les gouvernements collaborent avec la société civile pour veiller à ce que toutes les allocations de droits de tirage spéciaux soient utilisées efficacement, afin de démontrer l'importance de leur impact et de faire pression pour que des réallocations supplémentaires, ou éventuellement de nouvelles émissions, de droits de tirage spéciaux soient effectuées au profit des banques multinationales de développement et d'autres détenteurs agréés et non agréés qui cherchent à aider les pays africains à répondre à leurs besoins nationaux prioritaires et à contribuer à la fourniture de biens publics essentiels.

F. Conclusion

L'allocation générale de droits de tirage spéciaux en août 2021 a fourni aux pays africains des liquidités bienvenues à un moment où ils étaient confrontés à de graves besoins de financement durant la pandémie de COVID-19. Les droits de tirage spéciaux ont été principalement utilisés à des fins budgétaires dans un contexte d'érosion des marges de manœuvre disponibles. Dans une moindre mesure, les actifs ont contribué à consolider leur couverture de réserves face à l'affaiblissement de leurs positions extérieures.

Les liquidités supplémentaires fournies par les allocations de droits de tirage spéciaux sont toutefois restées relativement limitées par rapport aux considérables besoins de financement liés aux crises multiples et simultanées qui touchent l'Afrique.

Dans ce contexte, le recyclage des droits de tirage spéciaux des pays ayant une position extérieure forte pourrait fournir des ressources indispensables aux pays africains vulnérables. Il serait donc utile de prioriser les propositions de réallocation des droits de tirage spéciaux qui peuvent être rapidement mises en œuvre. Bien que les instruments du FMI offrent des modalités de réallocation facilement accessibles, la transmission de droits de tirage spéciaux vers les banques multinationales de développement est une option complémentaire essentielle qui doit être mise en œuvre dès que possible.

Plus généralement, il serait tout à fait possible de remodeler le système des droits de tirage spéciaux afin d'optimiser sa contribution au filet de sécurité financière mondial. Les périodes d'allocation, la formule d'allocation des droits de tirage spéciaux et même le système de vote utilisé par le FMI, notamment le nombre de voix des pays en développement, pourraient tous être revus.

Pour progresser dans cette direction, les décideurs et les parties prenantes africains doivent se tenir au courant des évolutions, des règles et des réglementations relatives aux droits de tirage spéciaux et préconiser des modifications à cet égard, ainsi que la transformation de l'architecture financière mondiale.

Références

Andrews, David (2021a). *Can special drawing rights be recycled to where they are needed at no budgetary cost?* (Les droits de tirage spéciaux peuvent-ils être recyclés là où ils sont nécessaires sans coût budgétaire ?), Center for Global Development, 20 avril.

_____ (2021b). *How might an SDR allocation be better tailored to support low-income countries?* (Comment une allocation de DTS pourrait-elle être mieux adaptée pour soutenir les pays à faible revenu ?), Center for Global Development, 4 avril.

Andrews, David, John Hicklin et Mark Plant (2021). *Three ways new SDRs can support the IMF's lending to low-income countries* (Trois façons dont les nouveaux DTS peuvent soutenir les prêts du FMI aux pays à faible revenu.), Center For Global Development, 29 avril.

Arauz, Andrés et Kevin Cashman (2022). *Special drawing rights one year later, by the numbers* (Droits de tirage spéciaux un an plus tard, en chiffres), Center for Economic and Policy Research, 24 août.

Banque africaine de développement (2022). *Making SDRs Work for Developing Nations* (Faire en sorte que les DTS fonctionnent pour les pays en développement). Disponible en anglais à l'adresse : <https://ferdi.fr/dl/df-C7cHfczubqBatqHv5ZddJrGK/afdb-presentation-making-sdrs-work-for-developing-nations-3-fev-2022.pdf>.

Cashman, Kevin, Andrés Arauz et Lara Merling (2022). *Special drawing rights: the right tool to use to respond to the pandemic and other challenges* (Droits de tirage spéciaux : le bon outil à utiliser pour répondre à la pandémie et à d'autres défis), Center for Economic and Policy Research, 20 avril.

Citrin, David et Daouda Sembene (2022). *The IMF, Africa, and climate change—making sense of an implausible trilogy* (Le FMI, l'Afrique et le changement climatique – donnant un sens à une trilogie invraisemblable). Document d'orientation n° 264. Washington, D.C., Center for Global Development.

Fonds monétaire international (2001). *Organisation et opérations financières du FMI* Série des brochures n° 45-F Sixième édition. Washington, D.C.

_____ (2021). *2021 General SDR allocation*. (Allocation générale de DTS pour 2021). FMI. 23 août.

_____ (2022a). *Annual update on SDR trading operations*. Policy paper No. 2022/044 (Mise à jour annuelle sur les opérations de négociation de DTS). Document d'orientation n° 2022/044. Washington, D.C.

_____ (2022b). « Le Conseil d'administration du FMI achève la revue quinquennale de la méthode d'évaluation du DTS et détermine les nouvelles pondérations des monnaies composant le panier servant au calcul de la valeur du DTS », 18 mai.

_____ (2022c). *Review of the method of valuation of the SDR – amendment to rule O-1*. Policy paper No. 2022/038 (Examen de la méthode d'évaluation du DTS – modification de la règle O-1). Document d'orientation n° 2022/038. Washington, D.C.

_____ (2022d). *United Republic of Tanzania: Request for a 40-month Arrangement under the Extended Credit Facility* – Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the United Republic of Tanzania. Country Report No. 2022/269 (République-Unie de Tanzanie : Demande d'accord de 40 mois au titre de la facilité élargie de crédit – Communiqué de presse, rapport du personnel et Déclaration de la Directrice générale pour la République-Unie de Tanzanie Rapport pays n° 2022/269). Washington, D.C.

_____ (2023a). *2023 Review of resource adequacy of the Poverty Reduction and Growth Trust, Resilience and Sustainability Trust, and Debt Relief Trusts* (Examen de 2023 de l'adéquation des ressources du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, du Fonds fiduciaire pour la résilience et la viabilité et du Fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette). Communiqué de presse n° 23/112, 7 avril.

_____ (2023b). *IMF members' quotas and voting power, and IMF Board of Governors* (Les quotes-parts et les droits de vote des membres du FMI, et le Conseil des gouverneurs du FMI). 8 juin.

_____ (2023c). *Tracker on the use of allocated SDRs: promoting transparency and accountability in the use of the 2021 SDR allocation* (Suivi de l'utilisation des DTS alloués : promouvoir la transparence et la responsabilité dans l'utilisation de l'allocation de DTS 2021). 21 avril 2023.

_____ (s.d.). *Special drawing rights (SDR)*. (Droits de tirage spéciaux (DTS)). Disponible en anglais à l'adresse : www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/special-drawing-rights-sdr.

Mansour, Ali et Daouda Sembene (2021). *Options paper on SDR reallocations for Africa* (Document d'options sur les réallocations de DTS en faveur de l'Afrique). Document d'orientation 21/01, Africatalyst.

Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique et Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2022). *Special drawing rights and the COVID-19 crisis* (Les droits de tirage spéciaux et la crise de la COVID-19). Avril.

Plante, Mark (2022). *Recycling American SDRs: a low-cost solution to help Africa* (Recycler les DTS américains : une solution peu coûteuse pour aider l'Afrique). Center for Global Development, 30 novembre.

Sembene, Daouda (2021a). *Africa's crisis recovery requires upgrading the global financial safety net* (Le relèvement de l'Afrique après la crise exige une mise à niveau du filet de sécurité financière mondial). Center for Global Development, 15 mars.

_____ (2021b). *How an allocation of IMF SDRs to Africa could be supported by a multilateral reallocation initiative* (Comment une allocation de DTS du FMI à l'Afrique pourrait être soutenue par une initiative multilatérale de réaffectation). Center for Global Development, 23 février.

_____ (2021c). *Mobilizing external financing for Africa's crisis recovery* (Mobiliser des financements extérieurs pour le relèvement de l'Afrique après la crise). Document d'orientation n° 206. Washington, D.C., Center for Global Development.

Sembene, Daouda et David McNair (2022). *Why the IMF needs to step up its support for climate-vulnerable countries* (Pourquoi le FMI doit intensifier son soutien aux pays vulnérables au climat). Center for Global Development, 29 novembre.

Serajuddin, Umar et Nada Hamadeh (2020). *Nouvelles classifications des pays de la Banque mondiale en fonction de leur revenu : 2020-2021*. Blog de la Banque mondiale, 1er juillet.

