



ASSEMBLÉE NATIONALE

17ème législature

Montant des dettes d'États étrangers pris en charge par la France

Question écrite n° 4277

Texte de la question

Mme Marine Hamelet interroge M. le ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur le montant des créances étrangères pris en charge par la France. Depuis la fin des années 1990, la crise de la dette a conduit le Fonds monétaire international et la Banque mondiale à lancer l'initiative dite « Pays pauvres très endettés » (« PPTTE ») pour permettre à une quarantaine de pays, parmi les plus pauvres et les plus endettés de la planète, de voir annuler une partie de leurs créances afin de retrouver un niveau d'endettement jugé « soutenable ». Dans son volet bilatéral, l'initiative PPTTE dite « renforcée » s'est traduite par une annulation d'au moins 90 % des créances non concessionnelles, jusqu'à atteindre le niveau dit « de soutenabilité ». Les créances contractées au titre de l'aide publique au développement (« APD ») n'étaient, en principe, pas concernées mais la plupart des créanciers bilatéraux décidèrent d'annulations complémentaires. À titre d'exemple, la France a décidé en juin 1999 de l'annulation additionnelle de l'intégralité de ses créances d'APD sur les pays éligibles à l'IPPTTE. Une vingtaine de pays étaient concernés, pour un montant total de dettes alors estimé à 3,7 milliards d'euros. Le Contrat de désendettement et de développement (« C2D »), mis en place par la France en 2001 au titre de sa politique d'APD, constitue le principal volet bilatéral additionnel français de l'initiative PPTTE d'allègement de la dette des pays en développement. Concrètement, une fois qu'un pays pauvre très endetté a signé un C2D avec l'AFD, le pays continue d'honorer sa dette jusqu'à son remboursement et, à chaque échéance remboursée, l'AFD reverse au pays la somme correspondante sous forme de don. Plusieurs États, principalement africains, ont bénéficié de ce mécanisme depuis sa création. Si des informations existent, concernant les montants des allègements ou des annulations de dettes, les sources sont éparses et non actualisées. Dans le cadre de sa politique d'APD, la France procède également à des échanges dette-nature, aussi appelés « échanges dette-développement » qui permettent à la France d'annuler ou de restructurer une partie de la dette d'un État débiteur en échange d'engagement à investir dans des projets de protection de l'environnement, de développement durable ou de développement social. Outre ces initiatives, la France participe à une multitude de mécanismes d'allègement ou d'annulation de dettes envers d'autres États à travers diverses institutions ou clubs informels. Parmi ces mécanismes, l'initiative de suspension du service de la dette (« DSSI ») a été lancée en avril 2020 par le G20 en réponse à la crise économique provoquée par la pandémie de covid-19. Elle permet aux pays les plus pauvres de suspendre temporairement le remboursement de leur dette publique bilatérale, afin de libérer des ressources pour faire face à la crise sanitaire et économique. La France, en tant que membre du G20 et l'un des principaux créanciers bilatéraux, a activement participé à cette initiative. Après la fin de la DSSI, la France a soutenu la mise en place du Cadre commun pour les traitements de la dette du G20, qui vise à offrir des solutions plus durables pour les pays surendettés. Ce cadre inclut des restructurations ou des annulations de dette pour les pays qui en ont besoin. La France, participe également à plusieurs annulations de créances françaises ou non, via des contributions à des fonds régionaux ou internationaux. L'on peut citer l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (« IADM ») par laquelle la France a contribué à annuler la dette de plusieurs États envers des institutions multilatérales comme la banque mondiale et le FMI. Ou encore des contributions au Fonds africain de développement (« FAD ») qui permettent au FAD de financer des projets de développement et d'annuler des dettes pour les pays africains les plus pauvres. Enfin, des créances françaises semblent pouvoir faire l'objet d'annulation en vertu d'initiatives personnelles du président français, dans le cadre du club de Paris. En 2021, M. Emmanuel Macron a annoncé l'annulation de la dette du Soudan envers la France

d'un montant de 4,1 milliards d'euros. Mme la députée souhaiterait connaître les montants, par mécanisme utilisé et par pays, des différentes dettes étrangères pris en charge par la France depuis 2017, qu'il s'agisse de créances françaises ou de créances d'un État étranger envers un État tiers ou une institution internationale ou régionale. Notamment, elle souhaiterait connaître les montants, par pays, de dette étrangère que la France a pris à sa charge depuis 2017 : au titre de l'initiative PPTE ; au titre du C2D ; au titre des échanges dette-développement ; au titre du DSSI puis du Cadre commun pour les traitements de la dette ; au titre de la contribution de la France à des fonds internationaux, notamment du FAD ou au via l'IADM ; au titre d'initiative personnelle du Président de la République, comme cela fut le cas pour le Soudan et, s'il existe, le fondement juridique qui habilite le Président de la République à prendre une telle décision.

Texte de la réponse

Les opérations de restructuration décidées et mises œuvre par la France sont retracées dans les documents relatifs au programme budgétaire 110 « aide économique et financière au développement » (action 3) s'agissant des annulations de dette, et au programme 852 s'agissant des rééchelonnements de dette. Le programme 852 est un compte de concours financier retraçant les prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France. Ces éléments sont synthétisés dans le document de politique transversal relatif à la politique française en faveur du développement, en particulier dans l'annexe dédiée aux opérations de traitement de dette. Par ailleurs, dans le cadre des discussions budgétaires et tout au long de l'année, l'administration répond à de nombreuses questions parlementaires relatives à cette thématique, y compris en fournissant des chiffres détaillés. Enfin, les termes des traitements de dette octroyés par le Club de Paris sont publiés sur son site internet. La France octroie des traitements de dette en faveur des Pays à faible revenu (PFR) et des Pays à revenu intermédiaire (PRI), qui rencontrent des difficultés pour honorer leurs engagements financiers. La France octroie des traitements de dette uniquement (i) lorsqu'un besoin de traitement a été identifié, c'est-à-dire lorsque l'endettement d'un pays est considéré comme non viable, sur la base d'analyses de viabilité réalisées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ; et (ii) lorsque le pays s'engage dans une trajectoire de réformes en lien avec le FMI. Dans la très grande majorité des cas, ces traitements sont négociés et décidés dans le cadre coordonné du Club de Paris, qui est un groupe informel de vingt-deux pays créanciers souverains dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France depuis sa création en 1956. Le Club de Paris a pour but de remédier de manière ordonnée et transparente aux problèmes de surendettement des pays en développement grâce à une coordination approfondie entre créanciers publics bilatéraux, en relation étroite avec le FMI et la Banque mondiale (tous les créanciers font le même effort pour rétablir la viabilité de la dette du pays débiteur). Les restructurations octroyées par le Club de Paris peuvent concerner uniquement les créanciers de ce groupe ou peuvent s'inscrire dans un cadre plus large, comme l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) décidée dans les années 1990, qui concerne aussi les créances des banques multilatérales de développement (Banque mondiale et Banque africaine de développement) ou plus récemment au titre du Cadre commun G20-Club de Paris mis en place au sortir de la crise de la Covid-19. Les termes des restructurations négociées en Club de Paris sont ensuite retranscrits en accords bilatéraux entre chaque pays créancier (y compris la France) et le pays emprunteur pour les montants concernés. Ces accords bilatéraux sont juridiquement contraignants. En redonnant des marges de manœuvre financières aux pays en difficultés, ces opérations contribuent au rétablissement de la stabilité macroéconomique de ces pays et à la mise en place des conditions de la croissance et d'un développement durable. Entre le milieu des années 1990 et la crise du Covid, la majorité des restructurations de dette octroyées par la France l'ont été dans le cadre de l'initiative PPTE et négociées en Club de Paris. L'initiative PPTE a été lancée en 1996, au sommet du G7 de Lyon. Cette action coordonnée de la communauté financière internationale visait à réduire à un niveau viable la dette externe des pays les plus pauvres et les plus fragiles, dans un contexte de crise profonde de l'endettement des pays en développement. À partir de 2006, l'initiative PPTE a été complétée par l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM). S'agissant des créances bilatérales, à partir de 1999, le traitement PPTE renforcé (ou termes de Cologne) a consisté (i) à annuler 90% des créances APD et à rééchelonner le reliquat sur 23 ans dont 6 de grâce et (ii) à rééchelonner les créances non-APD sur 40 ans dont 16 de grâce. À ce jour, sur les 39 pays éligibles, 37 ont atteint le point d'achèvement, c'est-à-dire qu'ils ont mené le processus à son terme – dont la Somalie en décembre 2023. S'agissant des deux pays restant, l'application de l'accord conclu entre le Club de Paris et le

Soudan en juillet 2021 a été mis en suspens en attendant une normalisation de la situation politique ; aucune demande de traitement n'a été formulée par l'Érythrée. Depuis 1996, le montant des annulations consenties par la France dans le cadre de l'initiative PPTE s'est élevé à 6,4 milliards d'euros, en particulier en faveur de la République démocratique du Congo (2 milliards d'euros), la Côte d'Ivoire (1 milliard d'euros), le Cameroun (580 millions d'euros) et la République du Congo (530 millions d'euros). L'effort total des créanciers publics bilatéraux au titre de l'initiative PPTE s'est élevé à 42,4 milliards de dollars. L'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 prévoit un plafond d'autorisation : (i) sur les annulations « multilatérales », c'est-à-dire décidées dans le cadre du Club de Paris en donc principalement dans le cadre de l'initiative PPTE depuis 1996 ; et (ii) sur les annulations bilatérales additionnelles décidées par la France (principalement mises en œuvre au travers des C2D). Ces plafonds octroyés par la représentation nationale dans le cadre des lois de finances permettent au ministre chargé des finances de prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dette consenties par la France. Depuis 2013, le relèvement de ces plafonds en loi de finances est examiné annuellement, sur la base d'une évaluation des annulations prévues au cours de l'année et en préservant les marges de manœuvre nécessaires lors des négociations avec les pays débiteurs. La dernière augmentation du plafond a été autorisée par l'article 139 de la loi de finances rectificative pour 2016 pour atteindre 21,7 milliards d'euros. L'utilisation du plafond sur les annulations « multilatérales » est retracée dans le tableau récapitulatif n° 1 en annexe (en millions d'euros) sur la période 2017-2024. Depuis 1989, 17,6 milliards d'euros d'annulations « multilatérales » ont été réalisées par la France en faveur de pays pauvres pour leur redonner des marges de manœuvre financières alors qu'ils étaient soit en grande difficulté, soit dans l'impossibilité de faire face à leurs obligations financières. Sur le plan financier, du point de vue du pays créancier, restructurer la dette d'un pays est plus efficace que de ne pas agir et de laisser un pays s'enfoncer dans la crise. Entre 2017 et 2024, les annulations décidées par la France dans le cadre multilatéral du Club de Paris se sont élevées à 589 millions d'euros. Au 1er janvier 2025, le montant des annulations multilatérales totales décidées (17,6 milliards d'euros) est inférieur au plafond maximum autorisé par le législateur (21,7 milliards d'euros). Au cours de la période 2017-2024, les annulations multilatérales ont concerné : - en 2017, la Mauritanie et Cuba (hors PPTE) ; - en 2018, la Mauritanie et Cuba (hors PPTE) ; - en 2019, la Mauritanie ; - en 2020, la Somalie ; - en 2024, la Somalie. En complément des annulations réalisées dans le cadre de l'initiative PPTE, la France, comme ses partenaires du G7, octroie aux pays éligibles à l'initiative PPTE des annulations bilatérales additionnelles, qui correspondent généralement au reliquat de la dette détenue sur ces pays. S'agissant de la France spécifiquement, ces annulations bilatérales additionnelles prennent la forme de conversions de dette plus connues sous le nom de Contrats de désendettement et de développement (C2D). Ce dispositif permettait de s'assurer que les annulations consenties, compte tenu de leur montant très important, financeraient effectivement le développement des pays débiteurs – 5,7 milliards d'euros au total, en particulier en faveur de la Côte d'Ivoire (2,8 milliards d'euros), du Cameroun (945 millions d'euros) et de la République du Congo (818 millions d'euros). Les annulations bilatérales additionnelles (principalement mises en œuvre au travers des C2D) font aussi l'objet d'un plafond autorisé dans le cadre des lois de finances successives. La dernière augmentation du plafond a été autorisée par l'article 213 de la loi de finances pour 2022 pour atteindre 5,8 milliards d'euros, afin de prendre en compte la signature d'un troisième et dernier C2D en 2021 avec la Côte d'Ivoire pour un montant de 1,1 milliard d'euros. L'utilisation du plafond sur les annulations « bilatérales » est retracée dans le tableau récapitulatif n° 2 en annexe (en millions d'euros) sur la période 2017-2024. Depuis 2001, 5,7 milliards d'euros d'annulations « bilatérales » additionnelles ont été réalisées par la France, principalement sous la forme de C2D dans le cadre de l'initiative PPTE. Entre 2017 et 2024, les annulations décidées par la France dans le cadre bilatéral se sont élevées à 1,2 milliards d'euros. Au 1er janvier 2025, le montant des annulations bilatérales totales décidées (5,7 milliards d'euros) est inférieur au plafond maximum autorisé par le législateur (5,8 milliards d'euros). Les annulations bilatérales additionnelles réalisés avec un C2D ont concerné : - en 2017, la Guinée ; - en 2019, la République Démocratique du Congo ; - En 2021, la Côte d'Ivoire (troisième tranche du C2D) ; - En 2024, la Somalie (hors PPTE, compte tenu du faible montant – supérieur aux coûts de mise en œuvre, et de la difficulté à réaliser des projets dans un pays où nous ne disposons ni d'une ambassade, ni d'une agence AFD sur place mais basée à Nairobi). Les dépenses afférentes sont retracées dans le programme budgétaire 209 « Solidarités à l'égard des pays en développement » au titre du dispositif « C2D ». Dans le contexte de la crise du Covid-19, les membres du G20 et du Club de Paris ont décidé conjointement, en avril 2020, d'accorder à 73 PFR éligibles, une suspension du service de leur dette, à condition qu'ils en fassent la demande. Prolongée à deux reprises, en janvier et en avril 2021, cette initiative a été mise en œuvre entre le 1er mai 2020 et le 31 décembre 2021. Le

montant total des échéances rééchelonnées par la France dans le cadre de l'ISSD s'est élevé à 1,4 milliards de dollars. Dans sa globalité, avec l'ensemble des pays du G20, environ les deux tiers des pays éligibles ont décidé de bénéficier de l'initiative pour un montant total d'environ 13 milliards de dollars. L'initiative ISSD ne constitue pas une annulation de dette. Dans tous les accords conclus, la valeur actualisée nette des créances a été entièrement préservée – c'est-à-dire que des intérêts moratoires additionnels sont perçus pour assurer la neutralité du rééchelonnement sur le plan budgétaire. Si l'initiative a entraîné de moindres recettes en 2020 et 2021, il s'agit uniquement d'un report qui est compensé par un surcroît de recettes depuis 2022. En novembre 2020, les membres du Club de Paris et du G20 ont adopté le Cadre commun pour les traitements de dette, afin de répondre aux problèmes de soutenabilité de la dette anticipés pour les PFR en sortie de crise sanitaire – pour traiter les problèmes de long terme, alors que l'ISSD avait été conçu pour apporter de la liquidité à court terme pendant la crise. Le Cadre commun vise à instaurer un nouveau modèle de restructuration de dette, en incluant les pays du G20 non membres du Club de Paris (notamment la Chine mais aussi d'autres créanciers émergents comme l'Arabie Saoudite, l'Inde et la Turquie) tout en s'inspirant des principes sur lesquels repose l'action du Club de Paris : conditionnalité, prise de décision au cas par cas et comparabilité de traitement, en particulier pour les créanciers privés. Depuis 2020, quatre pays ont soumis une demande officielle pour bénéficier d'une restructuration au titre du Cadre commun : l'Éthiopie, le Ghana, le Tchad et la Zambie. Aucun traitement qui a été négocié par les créanciers publics ou qui est en cours de négociation au titre du Cadre commun ne prend la forme d'annulation de principal des prêts considérés, il s'agit uniquement de rééchelonnements sur longue à très longue période. C'est-à-dire que les créances seront remboursées à terme. Les rééchelonnements consistent à allonger la maturité des créances concernées, à octroyer une période de grâce et pour certaines créances à diminuer le taux d'intérêt. Comme pour les traitements du Club de Paris, l'effort réalisé par les créanciers publics bilatéraux au titre du Cadre commun est fondé sur les analyses et les chiffres du FMI et de la Banque mondiale. Le traitement octroyé à la Zambie a été formalisé dans un accord signé avec ses créanciers publics bilatéraux en octobre 2023. Ce traitement a été mis en œuvre par la France après l'accord bilatéral signé en décembre 2024. Le montant des créances rééchelonnées par la France au titre de cet accord s'élève à 92 millions d'euros. Le traitement octroyé au Ghana a été formalisé dans un accord signé avec ses créanciers publics bilatéraux en juin 2024. L'accord bilatéral permettant la mise en œuvre de ce traitement par la France est en cours de finalisation. Le montant des créances rééchelonnées par la France au titre de cet accord est estimé à 98 millions d'euros. Les négociations sont toujours en cours avec l'Éthiopie, elles devraient se conclure d'ici la fin du premier semestre 2025. Le montant de l'effort à réaliser par la France sous la forme d'un rééchelonnement est estimé à 200 millions d'euros. La demande du Tchad n'a finalement pas donné lieu à une restructuration de dette en tant que telle, du fait de l'amélioration temporaire de la situation économique et financière du pays, très liée au cours du pétrole, mais à un engagement de restructurer si besoin était. En 2005, en vue d'accélérer les progrès dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), l'IADM visait à compléter les efforts réalisés par les créanciers publics bilatéraux dans le cadre de l'initiative PPTE. L'IADM consiste à annuler la totalité des créances des pays emprunteurs ayant mené l'initiative PPTE à son terme envers trois institutions multilatérales – le FMI, l'Association internationale de développement (AID – le guichet concessionnel de la Banque mondiale) et le Fonds africain de développement (FAD – le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement). Lors du sommet du G8 de Gleneagles (Royaume-Uni) en 2005, la France, avec ses partenaires, s'est engagée à compenser chaque année le FAD (à partir de 2006) et l'AID (à partir de 2007) des annulations mises en œuvre dans le cadre de l'IADM – les annulations de créances FMI n'ont pas été compensées par le G7/8. Le montant total des annulations a été estimé à 32,9 milliards de dollars pour l'AID et à 7,7 milliards de dollars pour le FAD, selon les chiffres du FMI. L'objectif de ces compensations est de préserver le modèle financier de ces institutions financières multilatérales, dont les membres du G7 sont par ailleurs les principaux actionnaires et contributeurs, pour leur permettre de continuer à remplir leur mission. Le total versé par la France au titre de l'IADM s'élève à : - 331 millions d'euros sur la période 2006-2024 pour le FAD, dont 204 millions sur la période 2017-2024 ; - 848 millions d'euros sur la période 2007-2024 pour l'AID, dont 532 millions sur la période 2017-2024. Afin que l'AID et le FAD disposent de visibilité sur leur capacité d'engagement, les pays bailleurs s'engagent sur le long terme. Pour l'AID, il s'agit de périodes glissantes de 10 ans avec un échéancier précis ; le total des versements attendus pour la période 2007-2044 s'élève à 1,7 milliard d'euros. Pour le FAD, le calendrier court jusqu'en 2054 et les montants dus sont ajustés tous les trois ans au moment des reconstitutions du fonds. La prochaine projection sur trois ans devrait être connue en septembre 2025 pour la période 2026-2028. L'ensemble des

montants engagés et payés au titre de l'IADM est retracé dans l'action 3 du programme budgétaire 110 « aide économique et financière au développement ».

Données clés

Auteur : [Mme Marine Hamelet](#)

Circonscription : Tarn-et-Garonne (2^e circonscription) - Rassemblement National

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 4277

Rubrique : Politique extérieure

Ministère interrogé : [Europe et affaires étrangères](#)

Ministère attributaire : [Europe et affaires étrangères](#)

Date(s) clé(s)

Question publiée au JO le : [18 février 2025](#), page 918

Réponse publiée au JO le : [17 juin 2025](#), page 5194