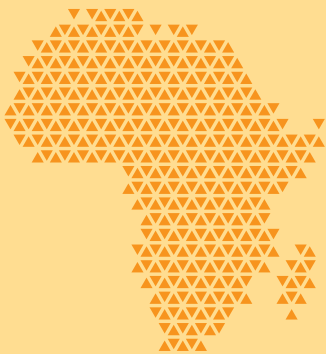




# LA CHARTE DE L'EMPRUNT

AFRICAIN





# LA CHARTE DE L'EMPRUNT

**AFRICAIN**

© AFRODAD 2018 - Tous droits réservés

31 Atkinson Drive, Hillside  
PO Box CY1517, Causeway  
Harare, Zimbabwe  
Tel: +263 242 778531/6 or 2912751-4  
Fax: +263 242 747878  
Email: [afrodad@afrodad.co.zw](mailto:afrodad@afrodad.co.zw)  
Web: [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org)

## A PROPOS D'AFRODAD

### VISION

Une Afrique prospère basée sur le développement équitable et durable.

### MISSION

Contribuer à la croissance économique inclusive et au développement durable de l'Afrique en influençant les changements de politique sur la gestion de la dette et le financement du développement ancrés sur des approches basées sur les droits humains.

### OBJECTIF STRATÉGIQUE GLOBAL D'AFRODAD

L'objectif global d'AFRODAD est 'd'influencer les gouvernements africains à élaborer et mettre en œuvre des politiques et des pratiques qui favorisent le développement durable et l'éradication de la pauvreté'.

#### DOMAINE D'INTERET THEMATIQUE 1: MOBILISATION DES RESSOURCES INTERIEURES

**Objectif Thématique:** Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mécanismes transparents, responsables et efficaces pour la mobilisation et l'utilisation de ressources intérieures en Afrique.

#### DOMAINE D'INTERET THEMATIQUE 2: GESTION DE LA DETTE

**Objectif Thématique:** Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et pratiques viables de la dette en Afrique.

#### DOMAINE D'INTERET THEMATIQUE 3: FINANCEMENT PUBLIC INTERNATIONAL

**Objectif Thématique:** Influencer la qualité, l'impact et l'efficacité du financement public international, conforme aux principes d'efficacité du développement convenus.



# CONTENTS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>HISTORIQUE ET JUSTIFICATION</b>   | <b>6</b>  |
| Principes Directeurs   | 7         |
| La Charte repose sur les grands principes et lignes directrices suivants       | 7         |
| <b>EXPÉRIENCE PASSÉE ET NOUVELLES TENDANCES</b>                                | <b>11</b> |
| <b>LA CHARTE</b>   | <b>17</b> |
| <b>PRÉAMBULE</b>   | <b>18</b> |
| <b>1.0 Engagements</b>   | <b>19</b> |
| 1.1 Le Cadre Juridique   | 19        |
| 1.2 Organisme de Gestion de la Dette   | 22        |
| 1.3 Cadre de la Politique Macroéconomique et loi sur la Responsabilité Fiscale | 24        |

---

# **HISTORIQUE ET JUSTIFICATION**

---



## OBJECTIF DE LA CHARTE

La Charte d'emprunts vise à établir un équilibre durable entre les niveaux d'endettement public et la nécessité d'accélérer le développement inclusif, et d'améliorer la prestation du service public en Afrique. Elle vise à contribuer à l'amélioration de la transparence des processus politiques, institutionnels et administratifs appliqués dans la gestion de la dette publique. Qui plus est, elle cherche à améliorer la responsabilisation des acteurs étatiques impliqués dans la contraction et la gestion de la dette publique; l'émission de garanties publiques; la sélection et la mise en œuvre des projets financés par la dette; et la formulation et l'exécution d'une politique fiscale globale, dans le contexte de cadres juridiques renforcés et de l'état de droit.

Tous les actions et engagements attendus énoncés ci-dessous sont pour la poursuite de la vision africaine partagée de "L'Afrique que nous voulons: Agenda 2063" pour "Une Afrique prospère basée sur la croissance inclusive et le développement durable".<sup>1</sup>

## PRINCIPES DIRECTEURS

La Charte repose sur les grands principes et lignes directrices suivants<sup>2</sup>:

### 1.0 AGENCE:

Les gouvernements africains sont des agents de l'État et lorsqu'ils ont des dettes, ils ont la responsabilité de protéger les intérêts de leurs citoyens. Toutes les dettes et prêts publiques seront approuvés par le Parlement qui surveillera également la performance desdits prêts au nom des citoyens.

1 Voir <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> la version basée sur la Consultation Africa-Wide de l'Union africaine

2 Tirés des principes de la CNUCED. Voir [http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf)

## **2.0 CADRE JURIDIQUE:**

La contraction et l'utilisation de la dette publique doit être ancrées dans le constitutionnalisme; soutenu par un cadre juridique et l'état de droit; fondé sur des structures cohérentes et coordonnées, avec des règles et des réglementations prévisibles, étayées par une stratégie de gestion de la dette pour assurer la viabilité de la dette à long terme.

Les violations des lois et règlements pertinents doivent entraîner des sanctions et des pénalités.

## **3.0 TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ:**

Le processus d'obtention du financement et l'acceptation des obligations et des engagements de la dette publique doivent être transparents et responsables. Les gouvernements africains ont la responsabilité de mettre en place et de mettre en œuvre un cadre juridique complet qui définit clairement les procédures, responsabilités et obligations de rendre compte. Ils devraient en particulier mettre en place des arrangements pour assurer l'approbation et le contrôle parlementaires appropriés des emprunts officiels et d'autres formes de financement, y compris les garanties accordées par les entités liées à l'État.

## **4.0 DIVULGATION ET PUBLICATION:**

Les gouvernements africains sont obligés de divulguer et de publier les termes et conditions pertinents de tous les accords de financement aux citoyens et devraient répondre ouvertement aux demandes d'informations connexes y émanant. Les restrictions légales à la divulgation d'informations devraient être fondées sur un intérêt public évident et devraient être appliquées de manière raisonnable. En outre, les gouvernements Africains reconnaissent que les organisations de



la société civile, les communautés et les mouvements ont le droit de s'engager sur les questions de dette publique à travers leurs travaux de recherche et de plaider, car ils sont directement affectés. La divulgation de l'information est clé à la transparence et à la responsabilité; c'est aussi un droit inscrit dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>3</sup>.

## **5.0 FINANCEMENT DES PROJETS:**

Dans le contexte du financement des projets, les gouvernements africains ont la responsabilité de mener une enquête ex-ante approfondie sur les implications financières, opérationnelles, civiles, sociales, culturelles et environnementales du projet et de son financement. Les résultats des études d'évaluation de projet devraient être publiés.

## **6.0 GESTION ET SURVEILLANCE ADÉQUATES:**

Les gouvernements africains ont la responsabilité de mettre en place et de mettre en œuvre une stratégie de gestion et de viabilité de la dette et de veiller à ce que leur façon de gérer la dette soit adéquate et que des systèmes de suivi efficaces soient en place. Un organisme d'audit devrait effectuer des audits indépendants, objectifs, professionnels, ponctuels et périodiques des portefeuilles de la dette afin d'évaluer quantitativement et qualitativement les obligations récemment encourues. Les résultats de ces audits devraient être rendus publics pour garantir la transparence et la responsabilité dans la gestion de la dette. Des audits devraient également être entrepris au niveau infranational.

3 <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>

## 7.0 ÉVITER LES CAS DE SURENDETTEMENT:

Les gouvernements africains ont la responsabilité de peser les coûts et les avantages lorsqu'ils contractent des prêts. Ils devraient demander un prêt si cela permet un investissement public ou privé supplémentaire, avec un rendement social prospectif au moins égal au taux d'intérêt probable. Afin de déterminer le rendement social potentiel, les gouvernements devraient entreprendre des évaluations ex-ante de l'impact sur les droits de l'homme pour le financement de projets spécifiques. Ces évaluations d'impact devraient également être systématiquement entreprises dans le cadre des évaluations de la viabilité de la dette nationale dans le cadre d'une stratégie de gestion de la dette. L'efficacité du financement du projet devrait également être déterminée en fonction des stratégies nationales de développement.

## 8.0 ACCORDS CONTRAIGNANTS:

Un contrat de dette publique est une obligation contraignante et doit être honoré. Des cas exceptionnels qui pourraient invalider la dette peuvent néanmoins survenir (y compris la rendre odieuse) ou un état de nécessité économique qui pourrait empêcher un remboursement complet et / ou rapide. À cet égard, le gouvernement a l'obligation de rechercher une autorité judiciaire compétente pour statuer que des circonstances donnant lieu à une défense juridique seront produites.

## 9.0 RESTRUCTURATION:

Afin de préserver la crédibilité et la stabilité du marché international, la restructuration de la dette devrait être une option de dernier recours. Cependant, si une restructuration des obligations de la dette publique devient inévitable, elle devrait être entreprise de manière efficace, efficiente et équitable.

---

# **EXPÉRIENCE PASSÉE ET NOUVELLES TENDANCES**

---

La Charte Africaine d'Emprunts cherche à protéger le continent contre la contraction et l'accumulation de la dette publique insoutenable et dangereuse, afin d'endiguer les risques de détérioration possible de la situation fiscale des Etats africains et du niveau de vie des citoyens africains. Cet objectif de mise en garde provient des expériences passées de l'Afrique avec le lourd endettement.

Les niveaux élevés d'endettement auxquels ont été confrontés les pays africains durant les années 1970, 1980 et 1990 jusqu'à l'allègement de la dette par l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) initiée en 1996 et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) entamée en 2005 ont laissé des cicatrices sur le développement du continent Africain.

Les pays Africains avaient lourdement emprunté durant les années 70, soutenus par les prix élevés des produits de base et l'empressement des prêteurs commerciaux à décharger leurs excédents de pétrole. La détérioration des termes de l'échange et l'augmentation des taux d'intérêt n'ont pas empêché les pays Africains d'emprunter pendant les années 80 du fait du besoin de développement. Entre-temps, la région a connu une stagnation et même une diminution de la production industrielle et des exportations.

En 1990, les pays africains étaient sous pression de la dette et incapables de rembourser les prêts. L'incapacité de rembourser les prêts accumulait des arriérés qui étaient capitalisés. Le stock de la dette est passé de 9,9 milliards de dollars américains en 1970 à 271,9 milliards de dollars américains en 1990<sup>4</sup>.

La dette extérieure exprimée en pourcentage du PIB, qui était de 13% en 1970, avait atteint 112,4% en 1990<sup>5</sup>. La dette n'était pas viable, car les pays Africains étaient incapables de rembourser leurs obligations de service

4 Voir Uka Enzewe: La crise de la dette en Afrique et les défis du développement Table 1 : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

5 ibid

de la dette réelles et futures sans avoir recours au rééchelonnement de la dette, à l'allègement de la dette ou à l'accumulation d'arriérés. Le fardeau insoutenable de la dette a contribué, entre autres, à la non-viabilité budgétaire, à la baisse des indicateurs sociaux, au déclin de la production industrielle et à la détérioration des institutions de développement. Globalement, il a aussi contré les efforts de réduction de la pauvreté<sup>6</sup>.

L'allègement de la dette était inévitable et a été garanti par des annulations de dettes par des donateurs bilatéraux et multilatéraux à travers diverses initiatives et finalement par l'initiative t(PPTE initiée en 1996 et l'initiative t(IADM initiée en 2005. Les initiatives post-PPTE ont abouti en une diminution de la dette dans 26 pays africains, d'une moyenne pondérée du PIB de 104% à 27% en 2006<sup>7</sup>. L'allègement de la dette a été assuré grâce aux efforts concertés de lobbying par des mouvements de la société civile africaine et mondiale envers . Un point important à retenir ici est que la plus grande partie de la dette était due aux gouvernements bilatéraux et aux institutions financières multilatérales.

La période après la crise financière mondiale de 2008 a commencé à montrer des tendances vers des niveaux élevés de dette publique des pays africains, certains d'entre eux atteignant déjà des niveaux d'endettement insoutenables en 2018, certains pays atteignant un ratio dette / PIB de 200%. Le paysage changeant du financement du développement a incité les pays africains à rechercher d'autres sources de financement du développement.

La baisse de l'APD et la réduction de l'espace réservé aux financements concessionnels ont conduit les pays africains à compter de plus en plus sur les emprunts. Les pays africains ayant accédé au statut de pays à revenu intermédiaire (Zambie, Ghana et Sénégal) ne sont plus en mesure

6 Voir Banque Africaine pour le Développement (2013) : Suivre la viabilité des budgets en Afrique sur [www.afdb.org/uploads/tx\\_llafdbpapers/Presentation.pdf](http://www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Presentation.pdf)

7 Document de travail ODI 397

d'obtenir des prêts concessionnels auprès des banques régionales et de l'Association Internationale de Développement (AID) et recourent donc à d'autres formes de financement du développement. Certaines projections indiquent qu'au cours des vingt prochaines années, le financement concessionnel ne sera pas disponible pour la plupart des pays Africains. Pour cette raison, il y aura une évolution de plus en plus marquée vers des instruments financiers basés sur le marché tels que les obligations souveraines, les partenariats public-privé, le financement mixte et de nouveaux prêteurs bilatéraux, en particulier la Chine.

Les récentes augmentations des emprunts aux nouvelles sources présentent un risque en grande partie parce que les pays africains sont encore fragiles: infrastructures faibles; bases de production étroites; ils dépendent encore largement des matières premières; ils ont des marchés financiers moins profonds; institutions faibles (notamment la gestion des projets et de la dette); une capacité administrative limitée; des systèmes fiscaux moins efficaces et des cadres juridiques faibles. Plus récemment, certains pays Africains se sont de plus en plus tournés vers l'émission d'obligations souveraines internationales.

Les statistiques SDI (Statistiques sur la Dette Internationale) de la Banque mondiale montrent que les obligations africaines sub-sahariennes émises aux créanciers privés (sans distinction sur les marchés nationaux et internationaux) sont passées de 18,3 milliards de dollars en 2008 à 77,5 milliards de dollars en 2016. On estime qu'environ 25 milliards de dollars US arriveront à échéance en 2018 et certains pays africains (Ghana, Mozambique, Zambie, Rwanda, Sénégal et Tanzanie) envisagent déjà de se refinancer.

Les euro-obligations peuvent présenter certains avantages: les gouvernements ont plus de contrôle et de flexibilité dans l'utilisation du produit de la dette, car les termes et conditions sont généralement plus favorables que d'autres instruments de dette extérieure. Pour cette raison, ces obligations ont été émises pour diverses raisons, y compris le financement du déficit. Les obligations pourraient également renforcer

la discipline macro-économique, la transparence et la responsabilité si elles sont utilisées correctement, car elles pourraient être sous la surveillance des citoyens et des participants au marché international. De même, s'ils sont utilisés correctement, ils peuvent être utilisés pour des investissements à long terme où l'AOD traditionnelle est insuffisante ou incapable d'atteindre.

Il existe toutefois de nombreux risques associés aux émissions euro-obligations: ceux-ci incluent le fait que le remboursement est à l'échéance et non amorti. En l'absence d'un fonds d'amortissement viable, la dette ne peut pas être viable. Deuxièmement, étant donné que les obligations sont libellées dans une devise étrangère (généralement en dollars américains), il existe des risques d'échange où toute forme de dévaluation pourrait générer plus de dettes; les taux d'intérêt peuvent changer et ceci augmenterait le coût de la dette. Les euro-obligations sont potentiellement plus difficiles à restructurer en raison du grand nombre de créanciers impliqués dans l'opération.

Les Partenariats Public-Privé (PPP) deviennent de plus en plus populaires auprès des gouvernements Africains car il est possible non seulement de mobiliser les ressources abondantes du secteur privé pour des projets d'infrastructure à grande échelle que les gouvernements eux-mêmes ne peuvent pas entreprendre, mais aussi de partager les risques associés aux projets entre les secteurs public et privé. Les PPP comportent de nombreux risques que les gouvernements devront examiner en fonction des expériences vécues dans d'autres pays. Ceux qui sont associés aux questions de transparence et de responsabilité sont les plus fondamentaux. Notamment en ce qui concerne la dette associée, compte tenu en particulier du fait qu'ils sont traités comme des opérations hors budget.

Il existe également d'autres sources de financement qui ont un impact sur la viabilité de la dette. Un exemple important est celui des prêteurs non traditionnels dans le cadre de la coopération Sud-Sud, dont la Chine, l'Inde et le Brésil sont importants. Ceux-ci en eux-mêmes posent d'autres risques.

Il convient de noter que même si le dernier allègement de la dette était possible via l'initiative PPTE et l'IADM, il n'existe pas de nouveaux mécanismes d'allègement de la dette. Le mécanisme de restructuration de la dette souveraine proposé en 2001 par le Fonds Monétaire International (IMF) a été contré par le gouvernement américain et est donc moribond. En 2014, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution «en vue de l'établissement d'un cadre juridique multilatéral pour les processus de restructuration de la dette publique». Depuis, il s'est passé très peu car la résolution n'est pas contraignante.

L'instabilité fiscale a été une caractéristique majeure des économies africaines directement liées aux problèmes d'endettement. Le manque de discipline budgétaire dans les pays africains a conduit à des déficits budgétaires persistants et à un accroissement du stock de la dette<sup>8</sup>. L'Afrique sub-saharienne a également montré une baisse de la transparence budgétaire, de la participation et du contrôle. L'Enquête sur le budget ouvert de 2017 montre que les pays d'Afrique sont moins transparents en ce qui concerne leurs activités fiscales que les autres pays du monde. Dans l'Indice sur le Budget Ouvert de 2017, l'Afrique sub-saharienne a obtenu 29 points contre 73 en Europe occidentale et aux États-Unis d'Amérique<sup>9</sup>. Le manque de transparence et de responsabilité contribue à la persistance des déficits budgétaires et des dettes.

nLe fait que les pays africains dépendent des recettes volatiles provenant des produits de base, rend leurs budgets vulnérables aux pressions budgétaires. Il est donc nécessaire de disposer d'un cadre juridique qui exigera une discipline budgétaire.

**La nécessité pour l'Afrique de se tourner vers l'intérieur pour trouver des solutions vers une dette durable est inévitable.**

8 Banque Africaine pour le Développement : Suivi de la viabilité de budgets publics en Afrique : Symptômes et sources, août 2013

9 Enquête de budgets ouvert Tableau 3 page 20 sur <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>



---

# LA CHARTE

---

Cette Charte Africaine d'emprunts est émise cette ..... journée de ..... 2018 par les chefs d'État et de gouvernement des pays africains soussignés, décrivant les principes, les conditions, les règlements et les structures de responsabilité régissant la contraction, l'utilisation et le suivi de la dette publique et définissant les droits, privilèges et responsabilités des pays africains soussignés dans le processus complet de gouvernance et de gestion de la dette en Afrique.

## PRÉAMBULE

S'engager à poursuivre l'aspiration partagée d'une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable, telle que inscrit dans l'Agenda 2063 «l'Afrique que nous voulons»;

Rappelant que la plupart des pays d'Afrique ont connu une crise de la dette au cours des années 1970, 1980 et 1990 qui a eu un impact négatif sur le développement du peuple africain;

Conscient que les gouvernements actuels et futurs sont des agents de l'Etat et ont la responsabilité de protéger les intérêts des citoyens lorsqu'ils contractent des dettes;

Conscients que ce sont les citoyens qui doivent finalement rembourser l'argent et donc leur engagement avec les gouvernements en tant qu'individus, organisations de la société civile et mouvements de dette publique est légitime et sécurisé par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;

Reconnaissant que les dettes publiques contractées sont contraignantes pour les gouvernements successifs et les générations futures, le respect des pratiques prudentes d'emprunt public et de gestion de la dette est essentiel pour le développement intergénérationnel;

Conscient que les pays africains sont confrontés à des problèmes énormes de contraction et d'approbation des prêts et de gestion de la

dette publique qui contribuent à des niveaux d'endettement non viables susceptibles de compromettre les dépenses d'éducation, de santé et autres besoins sociaux et développementaux;

Préoccupé par le niveau croissant d'endettement insoutenable dû aux chocs extérieurs, aux coûts de financement élevés et parfois à la non-viabilité fiscale résultant de l'indiscipline budgétaire sur le continent africain et aux risques que cela comporte.

## **DONC**

Les signataires ont élaboré / adopté cette Charte visant à établir un équilibre durable entre les niveaux d'endettement public et la nécessité d'accélérer le développement inclusif, et d'améliorer la prestation du service public en Afrique; contribuer à l'amélioration de la transparence des processus politiques, institutionnels et administratifs appliqués dans la gestion de la dette publique; à améliorer la responsabilisation des acteurs étatiques impliqués dans la contraction et la gestion de la dette publique; l'émission de garanties publiques; la sélection et la mise en œuvre des projets financés par la dette; et la formulation et l'exécution d'une politique fiscale globale, dans le contexte de cadres juridiques renforcés et de l'état de droit.

## **1.0 ENGAGEMENTS**

### **1.1 LE CADRE JURIDIQUE**

Pour que la dette publique soit durable, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique solide garantissant une large consultation sur les exigences à remplir, la prudence des emprunts publics, le niveau de transparence et de responsabilité dans les processus et accords d'emprunt, et la bonne surveillance dans l'utilisation des fonds empruntés. Les bonnes pratiques devraient être obligatoires, ce qui

implique que tous les prêts soient évalués ex-ante et évalués dans leur performance ainsi qu'après leur utilisation. Un bon cadre juridique<sup>10</sup>, en fin de compte, vise à protéger le public contre les décisions fiscales irresponsables prises à la seule discrétion des personnes en poste. Un bon cadre juridique garantit une répartition équitable des ressources publiques et équilibre les charges intergénérationnelles actuelles et futures. Un bon cadre juridique devrait au minimum contenir les principes suivants:

1. Lors du dépôt du budget national annuel, le ministre chargé des finances communiquera au Parlement, en ce qui concerne la dette publique, les estimations des intérêts et des frais de service de la dette ainsi que les remboursements des emprunts; il communiquera les intentions concernant les emprunts et autres formes de responsabilité civile, qui augmenteront la dette publique au cours de cette année et des exercices futurs; et les emprunts accumulés pour les exercices précédents.
2. Le ministre des finances est tenu de faire rapport à la fin de chaque mois dans le Journal du gouvernement et dans les médias publics sur les emprunts effectifs pour cette période et pour l'exercice financier jusqu'à la fin de cette année.
3. Un emprunt obtenu par le gouvernement doit être utilisé uniquement aux fins pour lesquelles il a été obtenu et conformément aux conditions dans lesquelles il a été obtenu, sauf si le Parlement est consulté et vote en faveur de l'affectation des fonds à une autre fin.
4. Le ministre des finances rend compte au parlement tous les six mois de tous les emprunts contractés par le gouvernement. Le rapport devrait inclure:

---

10 Tiré des bonnes pratiques en Afrique du Sud, au Kenya, au Nigéria, en Ouganda, en Zambie et au Zimbabwe.

- (i) *Les noms des parties aux prêts;*
  - (ii) *Le montant du prêt et la devise dans laquelle il est exprimé et dans lequel il est remboursable;*
  - (iii) *Les termes et conditions du prêt, y compris les intérêts et autres charges à payer et les conditions de remboursement;*
  - (iv) *Le montant du prêt avancé au moment de la présentation du rapport;*
  - (v) *La raison pour laquelle le prêt a été / est utilisé et le bénéfice perçu du prêt et toute autre information que les membres du Parlement peuvent considérer appropriée.*
5. Le rapport au Parlement comprend en outre un relevé de toutes les garanties données par le gouvernement au cours de la période considérée ainsi que les chiffres cumulés des garanties. En ce qui concerne chaque garantie, le dossier devrait inclure:
- (a) *Les noms des parties au prêt qui est garanti;*
  - (b) *Le principal de ce prêt; et*
  - (c) *Les modalités et conditions applicables au prêt.*
6. Une institution publique n'est pas autorisée à emprunter, à garantir un emprunt ni à engager des finances publiques à moins que cela ne soit autorisé par une loi du Parlement ou par une loi relative à cette institution. Toute dette publique ne peut être contractée que par le ministre des finances.
7. Lorsqu'une personne ou une entité prête de l'argent à une institution publique en violation de la constitution ou d'une loi du Parlement, l'État et cet établissement public ne seront pas liés par le contrat.
8. Les objectifs pour lesquels l'argent peut être emprunté devraient être limités au financement des développements de capitaux ou à toute autre fin approuvée par le parlement par une résolution spéciale.

9. Le ministre des finances soumet au Parlement une stratégie de gestion de la dette à moyen terme en ce qui concerne la responsabilité réelle et la responsabilité potentielle à l'égard des prêts et des garanties et ses plans pour faire face à ces responsabilités. Les informations contenues dans la stratégie de gestion de la dette devraient inclure:
- a) *L'encours total de la dette à la date du relevé;*
  - b) *Les sources des prêts octroyés au gouvernement et la nature des garanties données par le gouvernement;*
  - c) *Les principaux risques associés à ces prêts et garanties;*
  - d) *les hypothèses sous-jacentes à la stratégie de gestion de la dette; et*
  - e) *Une analyse de la viabilité du montant de la dette, réelle et potentielle (paragraphe 33 (3)).*
10. La constitution confèrera un locus standi aux individus de demander au tribunal de faire appliquer les dispositions de la constitution ou d'une loi du Parlement relatives aux finances publiques et à la dette publique.

## **1.2 ORGANISME DE GESTION DE LA DETTE**

- 1). Afin de soutenir une gestion efficace de la dette, les pays africains devraient créer un organisme de gestion de la dette publique dont les fonctions comprennent la préparation d'une stratégie de gestion de la dette à moyen terme; la préparation et la publication d'un plan d'emprunt annuel; conseiller le ministre des Finances sur tous les emprunts publics; évaluer tous les prêts et garantis fournis, faire des analyses annuelles de viabilité de la dette; et préparer des prévisions de dette publique.

**2). Les fonctions comprendront les suivantes:**

- a) *Mettre en place un système efficace de gestion de la dette; maintenir une base de données publique fiable sur tous les prêts pris ou garantis par le gouvernement*
- b) *Préparer et mettre en œuvre des plans pour une gestion efficace de la dette extérieure et intérieure; et*
- c) *Minimiser le coût de l'emprunt public; Prévion des obligations de service de prêt pour chaque exercice financier;*
- d) *Sécuriser les résultats de développement des ressources empruntées;*
- e) *Promouvoir le développement des institutions du marché des titres de créance des administrations publiques;*
- f) *Maintenir le ratio dette - PIB prescrit par la Loi sur la responsabilité financière;*
- g) *Assurer le partage des avantages et des coûts de la dette publique entre les générations actuelles et futures.*

- 3). L'organisme devrait être mandaté pour conseiller le gouvernement sur le déficit de financement chaque année et les montants à emprunter. Cet avis de l'organisme constitue la base du programme d'emprunt national pour l'exercice financier suivant, tel qu'il peut être approuvé par le Parlement.

Bien que le pouvoir d'emprunter ou de garantir un prêt soit confié au ministre responsable des finances, le ministre ne peut le faire que si les conditions du prêt sont conformes aux conditions générales approuvées par l'Assemblée Nationale.

### 1.3 CADRE DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET LOI SUR LA RESPONSABILITÉ FISCALE<sup>11</sup>

Le lien et l'interdépendance entre la gestion de la dette, la politique budgétaire et la politique monétaire sont complexes. Les niveaux de recettes et de dépenses du gouvernement déterminent le montant de la dette qui doit être émise. Inversement, la structure et le niveau de la dette affectent les coûts budgétaires du service de la dette et peuvent compromettre la viabilité budgétaire. Une mauvaise gestion budgétaire et des niveaux d'endettement élevés peuvent entraîner une inflation et des taux d'intérêt élevés, ce qui peut entraîner une baisse des recettes publiques.

Une politique monétaire en termes de taux de change peut limiter le montant de la dette et, à son tour, une mauvaise gestion de la dette peut limiter la volonté de la Banque centrale de dévaluer une devise (pour réduire les importations et encourager les exportations). La politique budgétaire et la politique monétaire sont interdépendantes, car l'inflation et les taux d'intérêt élevés peuvent réduire les recettes publiques et une mauvaise gestion budgétaire peut entraîner une hausse des taux d'intérêt et une dévaluation de la monnaie. La politique budgétaire, la politique monétaire et la gestion de la dette doivent non seulement être coordonnées pour parvenir à la stabilité macroéconomique, mais elles doivent également être gérées de manière responsable et transparente pour un développement économique et social durable. Tous ces facteurs reposent sur une forte responsabilité fiscale car elle est la plus volatile à l'opportunité politique.

Les nations africaines devraient promulguer une loi de responsabilité fiscale qui obligera le Trésor national d'assurer des finances publiques saines. L'objectif principal de la loi sera de maintenir la transparence, le contrôle parlementaire et la viabilité à moyen et à long terme des finances publiques grâce à l'établissement de règles budgétaires durables (révisées périodiquement) sur la base desquelles le gouvernement gèrera sa politique de finances publiques. La loi s'inspirera des bonnes

<sup>11</sup> Ceux-ci existent dans beaucoup de pays y compris le Royaume-Uni, le Nigeria, la Guyane, le Mexique, la Hongrie et la Nouvelle Zélande



pratiques internationales qui permettront une plus grande efficacité dans l'allocation et la gestion des dépenses publiques, la perception des recettes, le contrôle de la dette et la transparence en matière fiscale.

**Les fonctions du Trésor et de tout autre organisme seront inscrites dans la Loi, y compris:**

1. Établir des règles budgétaires durables visant à inscrire les bonnes pratiques pour une gestion saine de la perception des recettes et des dépenses comme base pour parvenir à un régime fiscal durable afin de garantir un développement et une croissance inclusifs à long terme;
2. Renforcer la responsabilité financière en recourant au Cadre de dépenses à moyen terme de trois ans et à l'évaluation annuelle de l'impact budgétaire des lois, décrets ou autres réglementations et mesures gouvernementales proposés concernant les dépenses;
3. Entreprendre des études, des analyses et des diagnostics fiscaux et financiers et diffuser les résultats auprès du public;
4. Constituer des réserves en période d'amélioration des termes de l'échange pour contrer la volatilité des prix et les pressions budgétaires;
5. Mettre l'accent sur les gains à long terme plutôt que sur les gains à court terme en améliorant l'utilisation des cadres de dépenses à moyen terme pour assurer la planification intergénérationnelle.
6. Documents de stratégie budgétaire qui comprendraient les éléments suivants:
  - a) *Estimations des recettes globales pour chaque exercice au cours des trois prochains exercices, sur la base du prix de référence des matières premières adopté et des prévisions de recettes fiscales,*
  - b) *Projection globale des dépenses fiscales pour le gouvernement pour chaque exercice au cours des trois prochains exercices,*

- c). *Plancher minimum de dépenses en capital pour chaque exercice au cours des trois prochains exercices;*
  - d). *Un état de la dette consolidé exposant et décrivant l'importance financière de la dette publique et les mesures visant à réduire ce passif;*
  - e). *Etablir des objectifs de viabilité de la dette (par exemple, réduire la dette à 70% en pourcentage du PIB en x années); et*
  - f). *Des déclarations décrivant la nature et l'importance fiscale des passifs éventuels et des activités quasi-fiscales et des mesures visant à compenser la cristallisation de tels passifs.*
7. Évaluation annuelle des risques budgétaires pouvant résulter de chocs externes, de l'exécution de partenariats public-privé et d'autres développements macro-économiques imprévus.
8. Lors de la préparation du Cadre de dépenses à moyen terme, le gouvernement devrait tenir des consultations publiques sur le Cadre macroéconomique, le Document de stratégie budgétaire, le Cadre des recettes et des dépenses, les priorités stratégiques, économiques, sociales et de développement du gouvernement et tout autre question que le ministre juge nécessaire:  
À condition que ces consultations soient ouvertes au public, à la presse et à tout citoyen ou représentant autorisé d'une organisation, groupe de citoyens, qui pourrait y assister et être entendu sur tout sujet.
9. Le Cadre macroéconomique, le document de stratégie budgétaire et le cadre de dépenses à moyen terme seront approuvés par le Parlement.
10. Règle de la dette: La dette publique sera au maximum de 50% du PIB pour une année donnée<sup>12</sup>.

12 Tel qu'adopté par les membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine : Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Sénégal et Togo





31 Atkinson Drive, Hillside  
PO Box CY1517, Causeway  
Harare, Zimbabwe  
Tel: +263 242 778531/6 or 2912751-4  
Fax: +263 242 747878  
Email: [afrodad@afrodad.co.zw](mailto:afrodad@afrodad.co.zw)  
Web: [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org)

