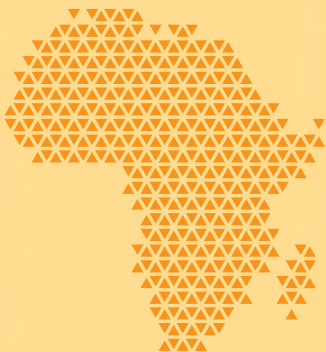




THE
AFRICAN
BORROWING
CHARTER



THE
AFRICAN
BORROWING
CHARTER

© all rights reserved to AFRODAD 2018

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
Web: www.afrodad.org

ABOUT AFRODAD

VISION

A prosperous Africa based on an equitable and sustainable development.

MISSION

To contribute to Africa's inclusive economic growth and sustainable development through influencing policy change on debt management and development finance anchored on a right based approach.

AFRODAD OVERALL STRATEGIC GOAL

The overall goal of AFRODAD is 'to influence African Governments to institute and implement policies and practices for sustainable development and eradication of poverty'.

THEMATIC FOCUS AREA 1: DOMESTIC RESOURCE MOBILISATION

Thematic Goal: To contribute to the development and implementation of transparent, accountable and efficient mechanisms for mobilization and utilization of domestic resources in Africa.

THEMATIC FOCUS AREA 2: DEBT MANAGEMENT

Thematic Goal: To contribute to the development and implementation of sustainable debt policies and practices in Africa.

THEMATIC FOCUS AREA 3: INTERNATIONAL PUBLIC FINANCE

Thematic Goal: To influence the quality, impact and effectiveness of international public finance, in line with the agreed development cooperation effectiveness principles.



CONTENTS

BACKGROUND AND RATIONALE FOR THE CHARTER	6
Aim of the Charter	7
Guiding Principles	7
PAST EXPERIENCE AND NEW TRENDS	11
THE CHARTER	17
PREAMBLE	18
1.0 Undertakings	19
1.1 The Legal Framework	19
1.2 The Debt Management Office/ Bureau	22
1.3 Macro-Economic Policy Framework and Fiscal Responsibility Act	24

BACKGROUND AND RATIONALE FOR THE CHARTER



AIM OF THE CHARTER

The Borrowing Charter aims to sustainably balance public debt levels with the necessity to accelerate inclusive development and enhance public service delivery in Africa, the Borrowing Charter aims to contribute to improvements in the transparency of the political, institutional and administrative processes used; and the accountability of the State actors involved in: the contraction and management of public debt; the issuance of public guarantees; the selection and implementation of debt financed projects; and the formulation and execution of overall fiscal policy, within the context of strengthened legal frameworks and the rule of law.

All the actions and expected commitments set out below are in pursuit of the African shared vision of “The Africa We Want: Agenda 2063” for “A prosperous Africa based on inclusive growth and sustainable development”¹

GUIDING PRINCIPLES

The Charter hinges on the following broad principles and guidelines²:

1.0 AGENCY:

African Governments are agents of the State and, as such, when they contract debt obligations, they have a responsibility to protect the interests of their citizens. All public debt and guarantees shall be approved by Parliament which shall also provide oversight on performance of the loans on behalf of citizens;

1 See <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> the version based on wide Africa wide Consultation by the African Union.

2 Drawn heavily on the UNCTAD principles. See http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf

2.0 LEGAL FRAMEWORK:

Public debt contraction and use shall be anchored in constitutionalism; backed by a legal framework and rule of law; based on coherent and coordinated structures with predictable rules and regulations, supported by a debt management strategy for long term debt sustainability.

Violations of relevant laws and regulations shall attract sanctions and penalties.

3.0 TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY:

The process for obtaining financing and assuming public debt obligations and liabilities shall be transparent and accountable. African Governments have a responsibility to put in place and implement a comprehensive legal framework that clearly defines procedures, responsibilities and accountabilities. They should particularly put in place arrangements to ensure the proper parliamentary approval and oversight of official borrowings and other forms of financing, including guarantees made by State-related entities.

4.0 DISCLOSURE AND PUBLICATION:

African governments have an obligation to disclose and publish relevant terms and conditions of all financing agreements to citizens and should respond openly to requests for related information from them. Legal restrictions to disclosing information should be based on evident public interest and should be applied reasonably.

Furthermore, African Governments recognize that civil society organizations, communities and movements have a right to engage on issues of public debt through their research and advocacy work as they are directly affected.

Information disclosure is key to transparency and accountability but is also a Right as enshrined in The African Charter on Human and People's Rights.³

5.0 PROJECT FINANCING:

In the context of project financing, African governments have a responsibility to conduct a thorough ex ante investigation into the financial, operational, civil, social, cultural and environmental implications of the project and its funding. Results of the project evaluation studies should be made public.

6.0 ADEQUATE MANAGEMENT AND MONITORING:

African governments have a responsibility to put in place and implement a debt sustainability and management strategy and to ensure that their debt management is adequate and effective monitoring systems are in place to ensure achievement of planned development results. An audit institution should conduct independent, objective, professional, timely and periodic audits of debt portfolios to assess quantitatively and qualitatively the recently incurred obligations. The findings of such audits should be public to ensure transparency and accountability in debt management. Audits should also be undertaken at sub-national levels.

7.0 AVOIDING INCIDENCES OF OVER-BORROWING:

African governments have a responsibility to weigh costs and benefits when contracting loans. They should seek a loan if it would permit additional public or private investment, with a prospective social return at least equal to the likely interest rate. In order to inform determination of the prospective social return, governments should undertake ex ante

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

human rights impact assessments for specific project financing. Such impact assessments should also be systematically undertaken within national debt sustainability assessments as part of a debt management strategy. The development effectiveness of project financing should also be determined in reference to national development strategies.

8.0 BINDING AGREEMENTS

A public debt contract is a binding obligation and should be honoured. Exceptional cases nonetheless can arise which could invalidate the debt (including making it odious) or a state of economic necessity which could prevent full and/or timely repayment. In that regard, the government has an obligation to seek competent judicial authority to rule that circumstances giving rise to legal defence will have occurred.

9.0 RESTRUCTURING

In order to maintain international market credibility and stability, debt restructuring should be an option of last resort. However, if a restructuring of public debt obligations becomes unavoidable, it should be undertaken efficiently, effectively and equitably.

PAST EXPERIENCE AND NEW TRENDS

The African Borrowing Charter seeks to protect the continent from unsustainable and unsafe public debt contraction and accumulation, in order to stem the risks of possible deterioration in the fiscal positions of African states and living standards of African citizens. This cautionary goal stems from Africa's past experiences with heavy indebtedness.

The high levels of indebtedness faced by African countries during the 1970s, 1980s and 1990s until securing debt relief through the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative initiated in 1996 and the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) initiated in 2005 did leave scars on the development of the African continent. African countries borrowed heavily during the 1970s supported by high commodity prices and the eagerness of commercial lenders to off-load their petrol-dollar surpluses. The deteriorating terms of trade and increasing interest rates did not deter African countries from borrowing during the 1980s driven by the need for development. The region during the 1980s had in the meantime experienced stagnation and even decreases in industrial output and exports. By 1990, the African countries were under debt stress and unable to service the loans. The inability to service loans accumulated arrears which were capitalized. The debt stock had increased from US\$ 9.9 billion in 1970 to US\$ 271.9 billion by 1990.⁴ External debt as a percentage of GDP which was at 13% in 1970 had risen to 112.4% in 1990⁵ The debt was unsustainable, as African countries were unable to repay current and future debt service obligations without recourse to debt rescheduling, debt relief or accumulation of arrears. The unsustainable debt burden contributed, among other things, to fiscal un-sustainability, a decline in social indicators, decline in industrial output and undermined development institutions. Broadly, it compromised poverty reduction efforts too.⁶

4 See Uka Enzewe: The African Debt crisis and the challenge of development Table 1 : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

5 ibid

6 See The African Development Bank (2013): Monitoring Fiscal Sustainability in Africa at www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Presentation.pdf

Debt relief was inevitable and was secured through debt cancellations by bilateral and multilateral donors through various initiatives and finally through the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative initiated in 1996 and the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) initiated in 2005. Post HIPC efforts saw a decline in the debt burden in 26 African countries from a GDP weighted average of 104% down to 27% in 2006.⁷ Debt relief was secured through concerted lobby and advocacy efforts of African governments, African and global civil society movements. One key point to remember here is that the larger part of the debt was owed to bilateral governments and multilateral financial institutions.

The post 2008 global financial crisis period began to exhibit trends towards high levels of public debt of African countries with indications of some already entering unsustainable indebtedness levels in 2018 with some countries reaching Debt to GNP ratio of 200%. The changing landscape of development finance has made African countries seek other sources of development finance. The decline in ODA and the shrinking space for concessional finance have led African countries to increasingly rely on borrowing. African countries that have graduated into Middle Income Country status (such as Zambia, Ghana, Senegal) are no longer able to access concessional loans from regional banks and the International Development Association (IDA) and are therefore resorting to other forms of development finance. Some projections indicate that over the next twenty years, concessional finance will not be available to most African countries. For that reason, there is going to be an increasing shift to market based financial instruments including sovereign bonds, public private partnerships, blended finance and new bilateral lenders especially China.

Recent increases in borrowing from the new sources pose a risk largely because African countries are still fragile: they have weak infrastructure,

7 ODI Working Paper 397

narrow production bases, are mostly still highly dependent on commodities, have shallower financial markets, weak institutions (including project and debt management), limited administrative capacity, less efficient tax systems as well as weak legal frameworks. In more recent times a number of African countries have increasingly turned to issuing international sovereign bonds. The World Bank IDS (International Debt Statistics) show that Sub-Saharan African bonds issued to private creditors (without making the distinction on whether on domestic or international markets) rose from \$18.3 billion in 2008 to \$77.5 billion in 2016. It is estimated that around US\$ 25 billion is set to mature in 2018 and some African countries (reportedly Ghana, Mozambique, Zambia, Rwanda, Senegal and Tanzania) are already contemplating seeking refinancing.

There may be some advantages to Eurobonds: Governments have more control and flexibility of the use of the debt proceeds as the terms and conditions are generally more favourable than other external debt instruments. For that reason, these bonds have been issued for various reasons including deficit financing. The bonds could also potentially strengthen macro-economic discipline, transparency and accountability if used properly as they could be under the watch of citizens and the international market participants. Equally, if used properly they could be used for long term investments which traditional ODA is insufficient or not able to accessible.

There are however, many risks associated with Eurobond issuances: these include the fact that repayment is at maturity and not amortized. In the absence of a viable sinking Fund, the debt may be unsustainable. Secondly as the bonds are denominated in a foreign currency (usually in US\$), there are foreign exchange risks where any forms of devaluation could generate more debt; interest rates can change, increasing the cost of the debt. Eurobonds are also potentially more difficult to restructure due to the large number of creditors involved in the deal.

Public Private Partnerships (PPPs) are increasingly becoming popular with African governments as it is possible not only to leverage the abundant private sector resources for large scale infrastructure projects which governments themselves may not be able to embark on but also share project risks between the public and private sectors. There are many risks associated with PPPs which governments will need to examine based on experiences in other countries. Fundamental to those that are those associated with issues of transparency and accountability in particular around the costs associated with the associated debt especially given that they are treated as off-budget transactions.

There are also other sources of financing development which have an impact on debt sustainability. One important one is the non-traditional lenders under the South-South Cooperation of which China, India and Brazil are significant. These in themselves pose other risks.

It should be noted that while the last debt relief was possible via the HIPC and MDRI, as it stands today there are no new mechanisms for debt relief. The Sovereign Debt Restructuring Mechanism proposed in 2001 by the International Monetary Fund was opposed by the US government and is therefore moribund. In 2014, the UN General Assembly adopted a resolution “towards the establishment of a multilateral legal framework for public debt restructuring processes.” Little has happened since then as the resolution is non-binding.

Fiscal instability has been a major feature of African economies directly related to debt issues. Lack of fiscal discipline in African countries has led to persistent budget deficits and mounting debt stock.⁸ Sub-Saharan Africa has equally shown a decline in budget transparency, participation and oversight. The Open Budget Survey of 2017 shows that of the 27 countries in Africa is less open about their fiscal activities than other countries in the world. In the Open Budget Index 2017 Sub-Saharan Africa scored 29 as

8 African Development Bank: Monitoring Fiscal Sustainability in Africa: Symptoms and Sources, August 2013

compared to 73 by Western Europe and United States of America.⁹ Lack of transparency and accountability contributes to persistent budget deficits and debts.

Given that African countries are dependent on volatile commodity revenues, making their budgets vulnerable to fiscal pressures, there is a need for a legal framework which will call for fiscal discipline.

The need for Africa to look inward for solutions towards sustainable debt is inevitable.

⁹ Sub-Sahara Africa has equally shown a decline in budget transparency, participation and oversight. The Open Budget Survey of 2017 shows that of the 27 countries in Africa is less open about their fiscal activities than other countries in the world. In the Open Budget Index 2017 Sub-Sahara Africa scored 29 as compared to 73 by Western Europe and United States of America .

THE CHARTER

This, the African Borrowing Charter is issued this Day of ... 2018 by Heads of States and Government of the undersigned African countries, outlining the principles, conditions, rules and responsibility structures under which the contraction, utilization and monitoring of public debt will be done, and defining the rights, privileges and responsibilities of the undersigned African countries in the full debt governance and management process in Africa.

PREAMBLE

Committing to pursuit of the shared aspiration of a prosperous Africa based on inclusive growth and sustainable development as enshrined in the “Africa We Want” Agenda 2063,

Recalling that most countries in Africa had faced a debt crisis during the 1970, 1980s and 1990 which had impacted negatively on development of the African people;

Being aware that current and future governments are agents of the State and have a responsibility to protect the interests of citizens when they contract debt obligations;

Being fully aware that it is the citizens who must ultimately repay the money and therefore their engagement with governments as individuals, civil society organizations and movements on public debt is legitimate and is secured by the African Charter on Human and People’s rights;

Recognizing that public debts contracted are binding to successive governments and future generations, adherence to prudent public borrowing and debt management practices is essential for intergenerational development;

Aware that African countries face tremendous problems in loan contraction and approval processes and public debt management contributing to unsustainable debt levels which can compromise

expenditures on education, health and other social and development needs;

Concerned at the increasing levels of unsustainable indebtedness as a result of external shocks, high financing costs and sometimes fiscal unsustainability resulting from fiscal indiscipline on the African continent and the risks that these carry with them;

THEREFORE

The signatories have developed/adopted this Charter aimed at sustainably balancing public debt levels with the necessity to accelerate inclusive development and enhance public service delivery in Africa; contributing to improvements in the transparency of the political, institutional and administrative processes used; and the accountability of the State actors involved in the contraction and management of public debt, the issuance of public guarantees, the selection and implementation of debt financed projects and the formulation and execution of overall fiscal policy, within the context of strengthened legal frameworks and the rule of law.

1.0 UNDERTAKINGS

1.1 THE LEGAL FRAMEWORK

In order for public debt to be sustainable there is need for a robust legal framework, which also ensures that there is wide consultation on the requirements to be fulfilled, the prudence of government borrowing, the level of transparency and accountability in borrowing processes and agreements, and the right oversight in the utilization of the borrowed moneys. Good practice should be mandatory, entailing that all loans are appraised ex-ante and assessed in their performance as well as after their utilization. A good legal framework¹⁰, ultimately, seeks to protect the public from irresponsible fiscal decisions being made at the sole

10 Drawn from good practices in South Africa, Kenya, Nigeria, Uganda, Zambia and Zimbabwe.

discretion of those in office. A good legal framework secures equitable distribution of public resources and balances the intergenerational burdens between the current and future generations. A good legal framework should at a minimum contain the following principles:

1. When tabling the annual national budget, the minister responsible for finance shall, in relation to public debt, indicate to parliament estimates of interest and debt servicing charges and any repayments on loans; indicate intentions regarding borrowing and other forms of public liability, which shall increase the public debt during that year and future financial years; and accumulated borrowings for previous financial years.
2. The minister of finance shall be required to report at the end of every month in Government Gazette and public media actual borrowings for that period and for the financial year up to the end of that year.
3. A loan obtained by government shall be applied solely for the purpose for which it was obtained and in accordance with the terms and conditions under which it was obtained, unless parliament is consulted and votes in favour of applying the funds towards another purpose.
4. The minister of finance shall report to parliament every six months on all loans acquired by the government. The report should include:
 - (i) *The names of the parties to the loans;*
 - (ii) *The amount of the loan and the currency in which it is expressed and in which it is repayable;*
 - (iii) *The terms and conditions of the loan, including interest and other charges payable and the terms of repayment;*

- (iv) *The amount of the loan advanced at the time the report is submitted;*
 - (v) *The purpose for which the loan was/is used and the perceived benefit of the loan and such other information as the Members of Parliament may consider appropriate.*
5. The report to Parliament shall further include a record of all guarantees given by the government within the reporting period as well as the cumulative figures of the guarantees. With regard to each guarantee, the record should include:
 - (a) *Names of parties to the loan that is guaranteed;*
 - (b) *The principal amount of that loan; and*
 - (c) *Terms and conditions applicable to the loan.*
 6. A public institution shall not be allowed to borrow, guarantee a loan or commit public finances unless such is authorized under an Act of Parliament or law relating to that institution. All public debt shall only be contracted through the minister of finance.
 7. Where a person or entity lends money to a public institution in violation of the constitution or an Act of Parliament, the state and that public institution shall not be bound by the contract.
 8. Purposes for which money can be borrowed should be restricted to funding capital developments or any other purpose approved by parliament by a special resolution.
 9. The minister of finance shall submit to parliament a debt management strategy over the medium term with regard to actual liability and potential liability in respect of loans and guarantees and its plans for dealing with those liabilities. The information in the debt management strategy should include:

- (a) *The total stock of debt as at the date of the statement;*
- (b) *The sources of the loans made to the government and the nature of the guarantees given by the government;*
- (c) *The principle risks associated with those loans and guarantees;*
- (d) *The assumptions underlying the debt management strategy; and*
- (e) *An analysis of the sustainability of the amount of debt, both actual and potential (s. 33(3)).*

10. The constitution shall give locus standi to any person to apply to court to enforce the provisions of the constitution or an Act of Parliament relating to public finance and public debt.

1.2 THE DEBT MANAGEMENT OFFICE/BUREAU:

1) In order to support efficient and effective debt management, African countries should establish a Public Debt Management Office as a body corporate whose functions include preparing a Medium Term Debt Management Strategy; preparing and publishing an annual borrowing plan; advising the Minister of Finance on all government borrowings; **appraising** all loans and guarantees provided, undertaking annual debt sustainability analyses; and preparing forecasts of public debt.

2). **Duties will include with functions to include:**

- (a) *Establishing an effective debt management system; maintaining a reliable, public database of all loans taken or guaranteed by the government*
- (b) *Preparing and implementing plans for efficient management of external and domestic debt; and*
- (c) *Minimizing the cost of public borrowing; Forecasting loan servicing obligations for each financial year;*

- (d) *Securing development results of the borrowed resources*
 - (e) *Promoting the development of the market institutions for government debt securities;*
 - (f) *Maintaining the Debt to GDP ratio prescribed by the Fiscal Responsibility Act;*
 - (g) *Ensure the sharing of the benefits and cost of public debt between the current and future generations.*
- 3). The Office/Bureau should be mandated to advise the government on the financing gap each year and amounts of money to be borrowed. Such advice of the Bureau shall form the basis for the national borrowing programme for the succeeding financial year as may be approved by Parliament.

Although the power to borrow or guarantee a loan vests in the minister responsible for finance, the minister can only do so if the terms and conditions of the loan are in accordance with standard terms and conditions approved by the National Assembly.

1.3 MACRO-ECONOMIC POLICY FRAMEWORK AND FISCAL RESPONSIBILITY ACT ¹¹

The link and the interdependence between debt management, fiscal policy and monetary policy is a complex one. The levels of government revenue and expenditure determine the amount of debt that needs to be issued. Conversely, the debt structure and level affect fiscal costs of debt servicing and can jeopardize fiscal sustainability. Poor fiscal management and high debt levels can lead to inflation and high interest rates which in turn can lead to lower government revenues. Monetary policy in terms of exchange rates can limit the amount of debt that can be acquired and in turn, poor debt management can constrain the Central Bank's willingness to devalue a currency (to reduce imports and

¹¹ These exist in many countries including UK, Croatia, Nigeria, Guyana, Mexico, Hungary and New Zealand.

encourage exports) as this would precipitate a debt crisis. Fiscal policy and monetary policy are interdependent as high inflation and interest rates may reduce government revenue and poor fiscal management can lead to rise in interest rates and currency devaluation. Fiscal policy, monetary policy and debt management need not only be coordinated for achieving macro-economic stability but delivered in an accountable and transparent way for long term sustainable economic and social development. All these hinge on strong fiscal responsibility as it is most volatile to political expediency.

African nations shall enact a **Fiscal Responsibility Act** that will impose on the national Treasury duties for ensuring sound public finances. The main objective of the Act will be to maintain transparency, parliamentary oversight, and the medium and long-term sustainability of public finance through the establishment of (periodically reviewed) long-lasting fiscal rules on the basis of which the government shall run its fiscal policy. The Act will draw on international good practices that will result in greater efficiency in the allocation and management of public expenditure, revenue collection, debt control and transparency in fiscal matters.

The Act shall enshrine various duties of the Treasury or any other agency to include the following:

1. Set long-lasting fiscal rules aimed at enshrining good practices for sound fiscal management of revenue collection and spending as a basis for achieving sustainable fiscal regime to secure long term inclusive development and growth;
2. Strengthen fiscal responsibility through use of the three-year Medium Term Expenditure Framework and annual Fiscal Impact Assessment of proposed Acts, decrees, or other government regulations and measures related to expenditures;

3. Undertake fiscal and financial studies, analysis and diagnosis and disseminate results to the public;
4. Building reserves in times of improved terms of trade to counteract price volatilities and fiscal pressures;
5. Focus on long term rather than short term gains through improved use of medium term expenditure frameworks to secure **inter-generational planning**.
6. Fiscal Strategy Papers which would include the following:
 - a). *estimates of aggregate revenues for each financial year in the next three financial years, based on the predetermined Commodity Reference Price adopted and tax revenue projections,*
 - b). *aggregate tax expenditure projection for the government for each financial year in the next three financial years,*
 - c). *minimum capital expenditure floor for each financial year in the next three financial years:*
 - d). *a Consolidated Debt Statement setting out and describing the fiscal significance of the debt liability of the Government and measures to reduce any such liability;*
 - e). *Targets for debt sustainability (e.g. to reduce debt to 70% as percentage of GDP in x years); and*
 - f). *statements describing the nature and fiscal significance of contingent liabilities and quasi-fiscal activities and measures to offset the crystallization of such liabilities.*
7. Annual assessment of Fiscal risks as may arise from external shocks, performance of public-private partnerships and other unforeseen macro-economic developments.

8. In preparing the Medium-Term Expenditure Framework, the government should hold public consultation, on the Macro-Economic Framework, the Fiscal Strategy Paper, the Revenue and Expenditure Framework, the strategic, economic, social and developmental priorities of government, and such other matters as the Minister deems necessary:

Provided that, such consultations shall be open to the public, the press and any citizen or authorized representatives of any organization, group of citizens, who may attend and be heard on any subject

9. The Macro-economic framework, the Fiscal Strategy Paper and the Medium-Term Expenditure Framework, shall be approved by Parliament.
10. Debt Rule: Public debt will be at maximum of **50% of GDP** in any one given year .



CARTA
AFRICANA
SOBRE
CONTRATAÇÃO
DE
EMPRÉSTIMOS



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

HISTORIQUE ET JUSTIFICATION	30
Principes Directeurs	31
La Charte repose sur les grands principes et lignes directrices suivants	31
EXPÉRIENCE PASSÉE ET NOUVELLES TENDANCES	35
LA CHARTE	41
PRÉAMBULE	42
1.0 Engagements	43
1.1 Le Cadre Juridique	43
1.2 Organisme de Gestion de la Dette	46
1.3 Cadre de la Politique Macroéconomique et loi sur la Responsabilité Fiscale	48



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".¹

PRINCIPES DIRECTEURS

La Charte repose sur les grands principes et lignes directrices suivants²:

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 publics 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

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 plaidoyer, 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 peuples³.

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 (PPTTE) 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 1990⁴. La dette extérieure exprimée en pourcentage du PIB, qui était de 13% en 1970, avait atteint 112,4% en 1990⁵. La dette n'était pas viable, car les pays Africains étaient incapables de rembourser leurs obligations de service 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

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

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 pauvreté⁶.

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 2006⁷. 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 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,

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

7 Document de travail ODI 397

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 dette⁸. 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'Amérique⁹. 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>



A CARTA



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 juridique¹⁰, 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.

- (a) *Les noms des parties aux prêts;*
 - (b) *Le montant du prêt et la devise dans laquelle il est exprimé et dans lequel il est remboursable;*
 - (c) *Les termes et conditions du prêt, y compris les intérêts et autres charges à payer et les conditions de remboursement;*
 - (d) *Le montant du prêt avancé au moment de la présentation du rapport;*
 - (e) *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 FISCALE¹¹

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 pratiques internationales qui permettront une plus grande efficacité

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

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 donnée¹².

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

7. Evaluation annuelle des risques budgétaires pouvant résulter de chocs externes, de l'exécution de partenariats public-privé et d'autres développements macro-économiques imprévus.
 - 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.
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:
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 donnée¹².

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. Etablir 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

Les nations africaines devraient promouvoir 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 pratiques internationales qui permettront une plus grande efficacité

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.

1.3 CADRE DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET LOI SUR LA RESPONSABILITÉ FISCALE¹¹

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.

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.

- 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.
- a) *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; Prévision 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.*

2). **Les fonctions comprendront les suivantes:** a) *Mettre en place un système efficace 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 garants fournis; faire des analyses annuelles de viabilité de la dette; et préparer des prévisions de dette publique.

1.2 ORGANISME DE GESTION DE LA DETTE

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.

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)).*

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.
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.
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.
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:
- Les noms des parties au prêt qui est garanti;
 - Le principal de ce prêt; et
 - Les modalités et conditions applicables au prêt.
- Le montant du prêt et la devise dans laquelle il est exprimé et dans lequel il est remboursable;
 - Les termes et conditions du prêt, y compris les intérêts et autres charges à payer et les conditions de remboursement;
 - Le montant du prêt avancé au moment de la présentation du rapport;
 - 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.

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:
- implique que tous les prêts soient évalués ex-ante et évalués dans leur performance ainsi qu'après leur utilisation. Un bon cadre juridique¹⁰, 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:



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

1.1 LE CADRE JURIDIQUE

1.0 ENGAGEMENTS

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 responsabilité 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.

DONC

dette publique qui contribuent à des niveaux d'endettement non viables et 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.

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'État 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



LA CHARTE



- 8 Banque africaine pour le Développement : Suivi de la viabilité de budgets publics en Afrique : Symptômes et sources, août 2013
- 9 Enquête de budgets ouverts Tableau 3 page 20 sur <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

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

Le 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.

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 dette⁸. 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 subsaharienne a obtenu 29 points contre 73 en Europe occidentale et aux États-Unis d'Amérique⁹. Le manque de transparence et de responsabilité contribue à la persistance des déficits budgétaires et des dettes.

International (IMF) a été contrôlé 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.



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 PPTF et l'ADDM, 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

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.

détérioration des institutions de développement. Globalement, il a aussi contre les efforts de réduction de la pauvreté⁶;

L'allègement de la dette était inévitable et a été garantie par des annulations de dettes par des donateurs bilatéraux et multilatéraux à travers diverses initiatives et finalement par l'initiative t(PTE initiée en 1996 et l'initiative t(ADM initiée en 2005. Les initiatives post-PTE ont abouti en une diminution de la dette dans 26 pays africains, d'une moyenne pondérée du PIB de 104% à 27% en 2006⁷. 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 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

6 Voir Banque Africaine pour le Développement (2013) : Suivre la viabilité des budgets en Afrique sur www.afdb.org/uploads/tx_liaf/bpapiers/Presentation.pdf

7 Document de travail ODI 397

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 (PPTF) initiée en 1996 et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (ADM) 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 accumulés des arrières 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 1990⁴. La dette extérieure exprimée en pourcentage du PIB, qui était de 13% en 1970, avait atteint 112,4% en 1990⁵. La dette n'était pas viable, car les pays africains étaient incapables de rembourser leurs obligations de service 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'arrières. 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

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.



EXPÉRIENCE PASSÉE ET NOUVELLES TENDANCES



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.

9.0 RESTRUCTURATION:

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.

8.0 ACCORDS CONTRAIGNANTS:

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.

7.0 ÉVITER LES CAS DE SURENDETTEMENT:



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 international.

6.0 GESTION ET SURVEILLANCE ADEQUATES:

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.

5.0 FINANCEMENT DES PROJETS:

s'engager sur les questions de dette publique à travers leurs travaux de recherche et de plaidoyer, 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.



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

4.0 DIVULGATION ET PUBLICATION:

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.

3.0 TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ:

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

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.

2.0 CADRE JURIDIQUE:



- 1 Voir <http://www.un.org/en/africa/osa/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/osgd20102_en.pdf

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.

1.0 AGENCE:

La Charte repose sur les grands principes et lignes directrices suivants²:

PRINCIPES DIRECTEURS

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"¹.

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 responsabilité 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.

OBJECTIF DE LA CHARTE



HISTORIQUE ET JUSTIFICATION



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

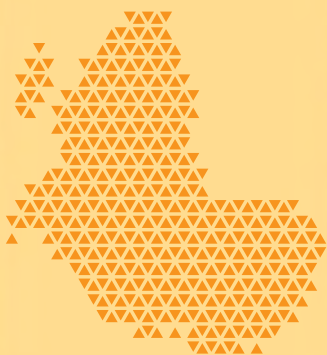
Objectif Thématique: Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mécanismes transparents, responsables et efficaces pour la mobilisation et l'utilisation de ressources intérieures en Afrique.

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.



**LA CHARTE DE
L'EMPRUNT
AFRICAIN**

