



Note conceptuelle

Les statistiques pour une restructuration efficace de la dette

Atelier

Division de la macroéconomie et de la gouvernance

5-7 septembre 2023

Addis-Abeba (Éthiopie) (format hybride)

1. Contexte

L'emprunt est un outil indispensable de financement du développement du capital physique et humain, qui est primordial pour réaliser les objectifs de développement durable (ODD) et l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons. Les emprunts souverains confèrent aussi aux finances publiques un rôle anticyclique tout au long des cycles économiques ; on ne saurait trop insister sur son importance, que de multiples chocs superposés ont récemment mis en évidence.

Entre 2000 et 2020, la dette extérieure de l'Afrique a plus que quintuplé et a fini par représenter près de 65 % de son PIB en 2022. Même si le ratio moyen dette-PIB devrait baisser à 62,7 % en 2023, puis se stabiliser à un peu plus de 60 % en 2024, l'Afrique fait face à une crise de la dette de plus en plus grave. Trois ans après le début de la pandémie de COVID-19, la crise de la dette à laquelle sont aux prises les pays en développement à faible revenu et de nombreux pays en développement à revenu intermédiaire continue de s'aggraver, malgré divers efforts nationaux et internationaux. Les finances des États sont mises à rude épreuve par la hausse des intérêts de la dette, le renchérissement des importations de denrées alimentaires et d'énergie et la dépréciation des monnaies, entre autres problèmes, causés par de multiples chocs superposés. L'augmentation de la dette publique, exacerbée par la faiblesse des recettes fiscales, les taux d'intérêt élevés et les querelles des superpuissances mondiales au sujet de l'allègement de la dette, est un obstacle majeur au développement et à la réalisation des ODD, car elle limite les possibilités d'investissement public dans des services essentiels tels que les soins de santé et l'éducation. À titre d'exemple, l'Afrique dépense actuellement plus pour le service de la dette que pour les soins de santé.

Les paiements dus au titre du service de la dette, regroupés en 2023-2025, pourraient accroître davantage les vulnérabilités et les risques. Selon diverses sources, ces paiements pourraient se situer entre 23 et 69 milliards de dollars américains en 2023, les créanciers privés comptant pour plus de 40 % de la dette africaine, les créanciers bilatéraux représentant 26,6 %



et les créanciers multilatéraux 32,5 %. La Commission économique pour l'Afrique (CEA, 2022) estime qu'en 2023 le remboursement d'au moins 2,7 milliards de dollars américains au titre du principal sur les euro-obligations émises par les pays africains sera exigible, la prime applicable étant d'environ 2 % supérieure à celle versée par d'autres régions.

Dans de nombreux pays lourdement endettés, la restructuration de la dette est donc nécessaire pour en ramener le fardeau à des niveaux supportables et limiter l'impact négatif de l'aggravation de son service sur un environnement socioéconomique déjà fragilisé. L'allègement de la dette a toujours été « insuffisant et trop tardif » ; par conséquent, une restructuration préventive de la dette contribuerait à éviter une crise de l'endettement aux répercussions socioéconomiques désastreuses et offrirait une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire, à mesure que les pays tout en se remettant des chocs passés et actuels qui se superposent consolident leur résilience.

Cet appel trouve un écho dans l'ensemble des neuf principes des opérations de restructuration de la dette, *en particulier celui sur la viabilité de la dette*, contenus et approuvés dans une résolution des Nations Unies du 10 septembre 2015, après des années de négociations et de délibérations sur les opérations de restructuration de la dette souveraine. Ces principes sont également conformes aux principes directeurs des Nations Unies sur la dette extérieure et les droits de l'homme¹.

Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine²

1. Tout État souverain a le droit, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, d'élaborer sa politique macroéconomique, et notamment de restructurer sa dette souveraine, droit dont nulle mesure abusive ne saurait empêcher ou gêner l'exercice. La restructuration doit être un dernier recours et préserver d'emblée les droits des créanciers.
2. La bonne foi du débiteur souverain et de tous ses créanciers implique qu'ils s'engagent dans des négociations constructives en vue de la restructuration de la dette souveraine et dans les autres phases des opérations de restructuration dans le but de rétablir promptement et durablement la viabilité de la dette et du service de la dette, ainsi que d'obtenir le soutien d'une masse critique de créanciers grâce à un dialogue constructif concernant les conditions de restructuration.
3. *La transparence doit être encouragée afin de responsabiliser davantage les acteurs concernés, ce résultat pouvant être atteint grâce à l'échange opportun de données et de méthodes concernant le règlement de la dette souveraine.*
4. L'impartialité requiert que, compte tenu de leur mandat, toutes les institutions et tous ceux qui participent à des opérations de restructuration de la dette souveraine, y compris au niveau régional, soient indépendants et s'abstiennent d'exercer une influence indue sur les opérations et sur les autres parties prenantes ou d'entreprendre quoi que ce soit qui donnerait lieu à des conflits d'intérêts ou à la corruption, ou les deux à la fois.
5. La notion de traitement équitable impose aux États qu'ils s'abstiennent de toute discrimination arbitraire entre créanciers, à moins qu'un traitement différent soit légalement justifié, raisonnable et en corrélation avec les caractéristiques de la créance, garantisse l'égalité des créanciers, et soit discuté entre tous les créanciers. Ceux-ci ont droit à un traitement égal proportionné à leur créance et fonction de ses caractéristiques. Nul créancier ou groupe de créanciers ne doit être exclu ex ante d'une opération de restructuration de la dette souveraine.
6. L'immunité souveraine de juridiction et d'exécution en matière d'opérations de restructuration de la dette souveraine est un droit dont disposent les États devant les tribunaux nationaux étrangers et toute exception doit faire l'objet d'une interprétation restrictive.

¹ Organisation des Nations Unies. 2012. Disponible sur : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/162/01/PDF/G1216201.pdf?OpenElement>.

² Organisation des Nations Unies. 2015. Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine. Disponible sur : <https://digitallibrary.un.org/record/804641?ln=en>.

7. La légitimité implique que la création d'institutions et les opérations de restructuration de la dette souveraine respectent, à tous les niveaux, les exigences de non-exclusion et l'état de droit. Les modalités et conditions des contrats originaux doivent rester en vigueur tant qu'elles ne sont pas modifiées par un accord de restructuration.

8. *La viabilité implique que les négociations de restructuration de la dette souveraine soient achevées sans délai et de manière efficace et qu'elles débouchent sur une stabilisation de la dette de l'État débiteur, en préservant d'emblée les droits des créanciers tout en favorisant la croissance économique durable et sans exclusive et le développement durable, en minimisant les coûts socioéconomiques et en garantissant la stabilité du système financier international, dans le respect des droits de l'homme.*

9. Les restructurations décidées à la majorité impliquent que l'application des accords de restructuration de la dette souveraine approuvés par une majorité qualifiée des créanciers d'un État ne peut pas être compromise, remise en question ou autrement entravée par d'autres États ou une minorité non représentative de créanciers, qui sont tenus de se conformer aux décisions adoptées par la majorité. Il faut inciter les États à inclure des clauses d'action collective dans leurs futures émissions d'emprunts souverains.

2. Les statistiques sont essentielles pour les opérations de restructuration de la dette

Un autre principe clé pertinent des opérations de restructuration de la dette souveraine, essentiel à la restructuration de la dette dans le contexte de l'atelier, est celui de la *transparence*. L'accès à des informations complètes sur la dette souveraine permet aux emprunteurs et aux prêteurs de prendre des décisions financières plus éclairées, ce qui est indispensable pour maintenir la dette publique à un niveau gérable. Par conséquent, des statistiques complètes de la dette étant vitales à la fois pour la prévention et la résolution des crises de la dette, il est crucial de disposer de statistiques de haute qualité pour de bonnes prises de décisions. Le suivi et la gestion judicieuse des obligations au titre de la dette sont un élément essentiel des stratégies nationales de financement et sont indispensables pour réduire les vulnérabilités.

En particulier, le Programme d'action d'Addis-Abeba :

- Invite les organisations internationales et les États membres à accroître les capacités nationales, la transparence et la responsabilité en matière de statistiques de la dette ;
- Invite les organisations compétentes à envisager de compiler des données sur les restructurations de dettes dans une base de données centralisée ; et
- Souligne que les gouvernements doivent accroître l'ouverture et le partage d'informations sur la gestion de la dette, afin de garantir que les analyses de la viabilité de la dette puissent être effectuées à l'aide d'informations exactes et complètes.

Bien que la transparence au sujet de la dette se soit améliorée au fil du temps dans les États membres africains, il subsiste des problèmes majeurs en ce qui concerne l'exactitude et la communication des données relatives à la dette publique dans de nombreux pays. Dans le contexte de la gestion de la dette, les mesures visant à assurer la responsabilisation sont à plusieurs niveaux. La responsabilisation commence au sein du bureau de gestion de la dette lui-même, par l'élaboration de directives et de procédures opérationnelles permanentes pour guider la compilation des statistiques sur la dette et diriger la gestion de la dette. Malgré l'importance croissante du financement intérieur et la complexité des portefeuilles d'investissement, de nombreux pays n'ont pas encore satisfait aux exigences de base concernant divers aspects de la communication des informations. Un problème récurrent est celui de la couverture insuffisante

de la dette publique dans son ensemble, avec des difficultés particulières liées à la dette des collectivités territoriales et aux passifs éventuels. La rotation élevée du personnel est un problème permanent et de nombreux gouvernements ne disposent pas des capacités humaines et techniques idoines pour gérer efficacement les ressources et les passifs de l'État, ainsi que pour préparer l'analyse des risques et une stratégie de la dette. La faiblesse des capacités d'enregistrement et de notification de la dette est donc un défi de taille pour les pays en développement.

Il est donc pertinent que la CEA ait pour tâche d'aider les pays africains à assurer la viabilité de leur dette à long terme, en renforçant leurs capacités et en leur apportant soutien et conseils dans l'élaboration de politiques visant à soutenir les efforts de financement de la dette, l'allègement de la dette, la restructuration de la dette et une gestion solide de la dette.

3. Objectifs

Le présent atelier a pour objectif de renforcer les capacités des États membres africains en matière de compilation des statistiques de la dette, dans le cadre d'une séance approfondie sur la méthodologie de compilation des statistiques de la dette. En outre, les États membres bénéficieront d'une vue d'ensemble des processus d'analyse de la viabilité de la dette, d'un examen des progrès accomplis par les gouvernements des pays émergents pour obtenir une dette en monnaie locale, d'une vue d'ensemble des principes des statistiques officielles et de leur applicabilité à la compilation des statistiques de la dette, d'une séance d'apprentissage par les pairs sur les options de restructuration de la dette et d'une étude du rôle des services consultatifs en matière de transactions dans le règlement du problème de la dette. Enfin, l'atelier s'efforcera d'établir un partenariat consultatif (composé d'États membres) sur les opérations de restructuration de la dette pour tenter d'organiser des partages d'expérience afin d'aider les États membres qui se trouvent dans des situations similaires.

Résultats escomptés :

- Renforcer les capacités des États membres en matière d'établissement de statistiques de la dette ;
- Améliorer les connaissances des fonctionnaires chargés de gérer la dette de l'État au sujet de l'analyse de la viabilité de la dette, des principes des statistiques officielles et du rôle des services consultatifs dans les opérations de restructuration de la dette ;
- Assurer des partages de connaissances entre les États membres au sujet des options de restructuration de la dette ; et
- Mettre en place un partenariat consultatif d'États membres sur les transactions relatives à la dette.

Les délégués des États membres participants devront remplir un questionnaire à la fin de l'atelier, puis répondre à une enquête deux mois après, pour évaluer l'utilité de l'atelier et déterminer si l'une des recommandations ou l'un des enseignements ont été mis en œuvre dans leur pays.

La CEA élaborera des supports de connaissance en fonction des besoins et des demandes des États membres, y compris un document de travail sur les stratégies de remboursement de la dette intérieure en Afrique.