

Dialogue de CABRI sur les Politiques

Négociation de contrats justes et équilibrés avec les créanciers/investisseurs en Afrique les 5 et 6 octobre 2021

RAPPORT POST-ÉVÉNEMENT

CABRI

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Les 5 et 6 octobre 2021, CABRI a accueilli son deuxième Dialogue sur les Politiques de l'année, destiné aux gestionnaires de la dette publique africaine et portant sur la négociation de contrats justes et équilibrés avec les créanciers/investisseurs en Afrique.

Certains pays disposent de stratégies et de procédures de négociation claires, tandis que d'autres sont moins à même de négocier efficacement et d'exercer une influence dans les négociations. Des accords mal négociés signifient que certains pays africains n'obtiennent pas les meilleures conditions disponibles, les accords étant souvent biaisés en faveur du créancier/investisseur. Ce déséquilibre peut être particulièrement problématique en temps de crise, lorsque la restructuration du portefeuille de la dette publique devient inévitable.

Ce dialogue a été suivi par 72 participants de 26 pays africains, ainsi que par des experts juridiques, des banques d'investissement, des créanciers, des investisseurs, des représentants régionaux et d'autres parties prenantes concernées. L'événement a offert aux gestionnaires de la dette africaine une plateforme leur donnant l'occasion de partager leurs expériences de négociation avec différents groupes de créanciers, de mettre en exergue les pièges communs et d'identifier des mesures pratiques qui permettent aux gouvernements africains d'améliorer les résultats de négociations. Les quatre domaines d'intérêt étaient les suivants :

- l'amélioration de la transparence des négociations sur la dette souveraine ;
- le renforcement de la capacité de négociation du gouvernement grâce à une analyse financière rigoureuse ;
- la compréhension des concepts juridiques clés et la marge de manœuvre ; et,
- l'analyse des possibilités et des opportunités de restructuration de la dette souveraine.

Cette note résume les 8 messages clés qui se dégagent de ce Dialogue sur les Politiques. Tous les produits de la conférence (vidéos, présentations et documents d'information) peuvent être consultés [ici](#).

Message clé 1 : L'efficacité des contrats d'emprunt nécessite une variété de compétences techniques

Les gestionnaires de la dette publique ne sont pas nécessairement des juristes et les juristes ne sont pas nécessairement des experts financiers. Alors que le paysage de la dette continue d'évoluer et que les pays ont accès à des accords de financement plus complexes, il est important que les gouvernements recrutent des experts juridiques et financiers internationaux de renom, tout en renforçant les capacités en interne dans ces domaines. Ce renforcement des capacités ne se fera pas du jour au lendemain et nécessite un engagement soutenu à l'échelon le plus élevé du gouvernement. Le fait de posséder les bonnes compétences disponibles au bon moment augmente la probabilité que les contrats d'emprunt (ou accords de prêt) soient juridiquement solides, qu'ils respectent le droit national et international ainsi que les pratiques de marché recommandées et qu'ils ne compromettent pas l'optimisation des ressources et le caractère abordable des cadres budgétaires des États.

Message clé 2 : Le processus de négociation devrait être guidé par un cadre institutionnel et juridique solide

La négociation de contrats d'emprunt nécessite souvent la contribution de multiples acteurs extérieurs au Bureau de gestion de la dette, tels que les ministères dépensiers/entités publiques, le Parlement, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires étrangères et la Banque centrale. **Il importe que le processus de négociation ainsi que les rôles et responsabilités de chaque partie prenante dans le cycle de la dette soient clairement définis (par exemple, clairement stipulés dans un manuel de procédures de gestion de la dette), bien compris, communiqués à tous et respectés.** Cette approche est importante car différentes parties prenantes au sein et en dehors du gouvernement peuvent avoir des intérêts, des incitations et des moyens différents d'éviter les procédures standards ou fixes. Le cadre juridique devrait également définir clairement le pouvoir d'emprunter (sur les marchés nationaux et étrangers) et d'émettre des garanties ainsi que stipuler les règles d'engagement, le processus d'approbation et les objectifs de gestion de la dette de l'État.

Message clé 3 : Transparence et communication

La fourniture de données exhaustives et exactes sur l'encours de la dette existante est essentielle pour prendre des décisions fondées en matière d'emprunts et de prêts. Ces informations devraient être données par les gouvernements en temps opportun et de manière systématique, par exemple, au moyen de consultations pré-budgétaires, de documents budgétaires, de rapports sur la dette, d'un site Web sur les relations avec les investisseurs et d'interactions/d'engagements réguliers avec les principales parties prenantes. La transmission de données pour guider le processus de négociation ne devrait pas être considérée comme un événement ponctuel, mais plutôt comme un processus continu tout au long de l'année visant à fournir des informations fiables de manière transparente et accessible. Il est également important de communiquer tout changement ou ajustement au plan de financement annuel bien à l'avance, afin d'éviter toute perception erronée.

Cependant, les clauses de confidentialité dans les contrats d'emprunt peuvent limiter l'aptitude du BGD (Bureau de gestion de la dette) à fournir des données exactes et complètes et risquent également d'entraver de manière importante les restructurations de la dette. Dans le cas où un gouvernement cherche à restructurer sa dette, il est susceptible de devoir demander une dérogation à ces clauses de confidentialité, afin de pouvoir partager des informations avec les conseillers juridiques et les comités de créanciers pour que les négociations puissent progresser. Certains créanciers imposent également des frais cachés ou des clauses ambiguës qui font que le gouvernement a du mal à prendre des décisions d'emprunt fondées.

Une autre menace croissante pour la transparence de la dette qui doit être gérée de manière proactive par les gouvernements débiteurs concerne la passation de contrats de prêt garanti sur ressources par des entités publiques ou des entités ad hoc (ou entités à vocation spécialisée). Bien que ces prêts soient généralement garantis par l'administration centrale, les BGD sont souvent exclus de ces négociations et n'ont souvent même pas accès à l'accord de prêt sous-jacent. Par conséquent, les gouvernements doivent renforcer le rôle de supervision du ministère des Finances, du Parlement et du BGD dans l'autorisation des prêts garantis. Le système d'enregistrement et de déclaration (reporting) de la dette de l'État doit également aller au-delà de la saisie habituelle des transactions de dette publique et de leurs conditions financières et couvrir également les caractéristiques collatérales des instruments de dette. La crise sanitaire et d'endettement actuelle et

la nécessité de restructurer pourraient être l'occasion pour les gouvernements de réexaminer les pratiques actuelles, d'améliorer la communication et le partage des informations et de rendre publics, par exemple, ces prêts garantis.

La transparence, cependant, couvre les deux aspects. On s'est inquiété du fait que, parfois, les banques commerciales ne divulguent pas tous les coûts ou honoraires encourus, ce qui nuit à l'aptitude du gouvernement à évaluer correctement l'ensemble des coûts de financement et à les comparer à d'autres options de financement.

La confiance ne peut être établie entre les créanciers et l'emprunteur souverain dans le processus de négociation que si des décisions fondées peuvent reposer sur des informations adéquates.

Message clé 4 : Une analyse financière rigoureuse est un élément essentiel du processus de négociation de la dette

Différentes sources de financement représenteront des risques différents sur lesquels les gouvernements devront porter leur attention avec beaucoup de rigueur. En ce qui concerne les instruments de dette, **il est important que le BGD évalue leurs principales conditions financières avant le début du processus de négociation, en se préparant à évaluer leur rentabilité et à les comparer avec d'autres options de financement.** Les principaux outils utilisés par les BGD pour évaluer les coûts et les risques de la stratégie d'emprunt et du plan de financement annuel de l'État sont l'analyse de viabilité de la dette (AVD) et la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT), afin de déterminer le flux de financement le meilleur et le plus prudent. Les limites d'emprunt devraient également être guidées par les résultats de l'AVD et de la SDMT et devraient contribuer à décourager les propositions financières non sollicitées, qui trouvent encore parfois des moyens détournés d'être offertes.

Les gestionnaires de la dette publique doivent être conscients du fait qu'ils ne doivent pas uniquement se limiter à l'examen des chiffres. Le libellé juridique peut modifier le calcul d'un honoraire.

Enfin, le BGD doit être prêt à expliquer et à clarifier l'analyse qui sous-tend ses recommandations aux experts non techniques. Cette démarche nécessite des canaux de communication ouverts et des relations avec les décideurs et les autres parties prenantes clés pour s'assurer que les recommandations sont respectées et dûment prises en compte.

Message clé 5 : Les conditions et dispositions ne sont pas immuables et doivent être soigneusement examinées et négociées

Toutes les dispositions d'un contrat d'emprunt, même celles fondées sur les pratiques courantes de marché, sont ouvertes à la négociation et ne devraient pas être automatiquement acceptées sous la forme présentée par le créancier sans un examen approfondi par les conseillers juridiques du gouvernement débiteur.

L'objectif principal du gouvernement débiteur est de veiller à ce que chaque clause soit rédigée d'une manière qui soit réalisable sur le plan opérationnel. Afin d'atteindre l'applicabilité opérationnelle, le gouvernement débiteur devrait poser des questions et proposer l'utilisation de certaines exceptions et qualifications. Un emprunteur ou un émetteur devrait également s'assurer, lors de la négociation des clauses restrictives (c'est-à-dire des promesses de faire ou de ne pas faire quelque chose pendant la durée d'un accord de prêt), que les coûts de respect des conditions sont gérables et que les clauses restrictives seront réalisables et n'interféreront pas avec les opérations quotidiennes.

Au cours de cette séance, des experts juridiques et des fonctionnaires ont donné plusieurs exemples concrets de la façon dont certaines clauses problématiques [par exemple, la clause *Pari Passu* (ou clause d'égalité de traitement), le cas de défaut (ou la déchéance du terme) et le défaut croisé (ou clause de généralisation de la défaillance)] pourraient être modifiées pour mieux s'adapter à la position du gouvernement débiteur. Les experts ont souligné l'importance d'obtenir des « définitions » correctes puisqu'elles déterminent la sensibilité d'autres clauses du contrat. Lors de la négociation de la clause *Pari Passu* (qui assure l'égalité de rang des créanciers chirographaires), l'emprunteur ou l'émetteur devrait s'efforcer de limiter la portée de la définition des reliquats de dettes, de faire la distinction entre les défauts d'exécution contractuelle et les défauts de paiement, et de distinguer les différents types d'endettement (c'est-à-dire entre les obligations et les emprunts). Lors de la négociation de la clause de cas de défaut, les emprunteurs devraient utiliser des délais de grâce, des seuils de matérialité (ou seuils de signification), des seuils de montant en dollars et supprimer ceux qui ne s'appliquent pas aux États souverains (par exemple, l'insolvabilité, les qualifications de l'audit). Lors de la négociation de la clause de défaut croisé/d'accélération (ou clause d'exigibilité immédiate ou clause de remboursement accéléré), l'emprunteur peut vouloir limiter davantage la clause de défaut croisé/d'accélération aux conditions de paiement (et non pas n'importe quelle clause).

Pour plus de précisions sur les principales clauses des contrats d'emprunt, consulter le Document d'information préparé pour ce Dialogue sur les Politiques.

Message clé 6 : La Chine n'est pas une entité homogène mais est composée de différentes institutions de prêt confrontées à des structures d'incitation différentes

La Chine est devenue le plus grand créancier officiel bilatéral de l'Afrique et se comporte différemment des autres créanciers bilatéraux officiels de l'OCDE en ce qui concerne la nature commerciale de certains de ses accords de prêt et son approche de la restructuration de la dette. Cette démarche s'explique en partie par le fait que les prêts chinois sont fragmentés entre plusieurs institutions, à savoir, le ministère chinois du Commerce /de la CIDCA (Agence chinoise de coopération internationale pour le développement), la Banque de développement de Chine (CDB), la Banque chinoise d'import-export (*China Eximbank*), la compagnie d'assurance chinoise *Sinosure* et d'autres prêteurs commerciaux.

Les négociations sur la dette avec la Chine varieront selon le type de prêt et le créancier concerné. Seuls les prêts à taux zéro du ministère chinois du Commerce/de la CIDCA, qui proviennent du budget de l'aide étrangère, sont susceptibles de faire l'objet d'une annulation de la dette, tandis que les possibilités d'allègement de la dette deviennent plus limitées pour les prêts plus commerciaux. **Aucune banque commerciale en Chine ne peut annuler un prêt sans obtenir l'approbation du Conseil des affaires d'État qui constitue la plus haute autorité administrative en Chine.** Toutefois, étant donné que le personnel des banques a tendance à être personnellement responsable de l'exécution et du remboursement des prêts (c'est-à-dire que les défauts de paiement et les pertes financières entraînent des répercussions professionnelles et politiques pour le banquier), il est plus susceptible d'être ouvert à un rééchelonnement des paiements et à la renonciation à certaines exigences contractuelles, ainsi que de prolonger la période de prélèvement afin d'éviter un défaut sur le principal. Autrement dit, même si les contrats semblent plus commerciaux, il y a parfois plus de marge de manœuvre avec les partenaires d'emprunt qu'avec les créanciers du secteur privé.

Enfin, bien que la Chine ait accepté de participer aux initiatives d'allègement de la dette du G20, que sont l'Initiative de suspension du service de la dette (ISSD) et le Cadre commun pour le traitement de la dette au-delà de l'ISSD, leur mise en œuvre a présenté certains défis. Alors que la Chine a été la principale contributrice au moratoire de la dette au titre de l'ISSD, elle est de moins en moins réticente à offrir des

traitements de la dette, étant donné le manque d'implication des autres créanciers, en particulier les créanciers du secteur privé et les banques multilatérales de développement. Certaines clauses des contrats de dette de la Chine relatives à la confidentialité et aux restrictions à la restructuration de la dette peuvent également entraver le processus du Cadre commun et obliger les gouvernements débiteurs à demander des dérogations.

Pour plus de détails sur les négociations avec la Chine, voir l'étude de cas préparée pour ce Dialogue sur les Politiques.

Message clé 7 : Comprenez votre pouvoir de négociation et les moyens d'accroître ce pouvoir

Diverses expériences de pays ont souligné que, bien que les créanciers aient généralement le dessus, certains gouvernements débiteurs ont mieux réussi que d'autres à influencer les résultats des négociations. **Ce résultat est dû en partie aux différences de pouvoir de négociation des gouvernements.** Le pouvoir de négociation/de marchandage d'un emprunteur a de fortes chances d'être affecté par sa notation de crédit ; ceux qui ont une notation plus élevée disposeront d'une marge de manœuvre plus importante pour dicter les conditions telles qu'elles sont présentées ou s'y opposer.

L'importance des relations géopolitiques ne doit pas non plus être sous-estimée, en particulier dans le contexte des prêts de gouvernement à gouvernement. Par rapport à d'autres prêteurs, les créanciers chinois offrent souvent une plus grande flexibilité aux emprunteurs en période de difficulté, notamment en raison de l'importance des relations politiques bilatérales ainsi que de la dimension de responsabilité personnelle susmentionnée des banquiers chinois.

Le pouvoir de négociation d'un gouvernement n'est pas non plus statique. Le gouvernement débiteur peut améliorer ses relations avec les créanciers et favoriser la crédibilité et la bonne volonté en fournissant aux créanciers des données fiables et dans les délais sur la dette pour leur permettre de prendre des décisions fondées ainsi qu'en les informant très tôt de défauts éventuels ou de difficultés de remboursement. Le manque de transparence risque d'affaiblir le pouvoir de négociation d'un gouvernement, d'entamer sérieusement la confiance avec ses créanciers/investisseurs et de conduire à de longues négociations.

Message clé 8 : Les gouvernements ne doivent pas négliger les mesures de prévention de crise

Bien que les chocs et autres facteurs qui échappent au contrôle direct d'un gouvernement puissent l'obliger à restructurer ses obligations au titre de la dette, **il est également important que les gouvernements respectent les contrats légaux qu'ils ont acceptés et mettent en œuvre des mesures ex ante pour réduire le risque de surendettement et la nécessité d'une restructuration.** Les trois domaines clés auxquels certains gouvernements devraient accorder la priorité pour s'attaquer aux problèmes structurels qui existaient avant la COVID-19 comprennent : l'élaboration d'un processus d'examen des

coûts et des avantages du financement par l'emprunt, la production de données fiables sur la dette afin d'assurer la redevabilité, et, l'établissement de l'état de droit pour lutter contre l'opportunisme et la corruption.

En conclusion, comme nous l'avons indiqué dans l'allocation d'ouverture de ce dialogue:

En juillet, en tant que gestionnaires de la dette, nous avons examiné les vulnérabilités auxquelles les pays très endettés sont confrontés, telles que les risques de refinancement, etc. Outre ces vulnérabilités, les gestionnaires de la dette font face également à de nombreuses incertitudes, telles que la volatilité des taux de change et d'intérêt, etc. Ces vulnérabilités et incertitudes, ainsi que la crise sanitaire et d'endettement actuelle, ont mis à rude épreuve le fisc.

Comme nous l'avons vu, ce n'est que par le renforcement continu de nos capacités, compétences, processus, politiques et pratiques, qu'en tant que gestionnaires de la dette, nous serons en mesure de stabiliser les choses. En outre, ce n'est qu'en partageant des informations fiables, qu'en nous préparant au processus de négociation (en analysant les options de financement), qu'en comprenant les implications juridiques des accords de prêt/d'obligations, que nous, gestionnaires de la dette, finirons par devenir de meilleurs négociateurs et que nous ne compromettrons donc pas les résultats sociaux, l'optimisation des ressources et le caractère abordable de nos cadres budgétaires.

Pour tout commentaire ou autre suggestion, n'hésitez pas à contacter Johan Krynauw, responsable du programme « Gestion de la dette publique » chez CABRI à l'adresse courriel suivante : Johan.Krynauw@cabri-sbo.org.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Secrétariat de CABRI
Coin de la John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
Afrique du Sud

Téléphone : +27 (0)12 492 0022

Email : info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform