

Conférence régionale sur la gestion de la dette publique et la croissance économique durable en Afrique sub-saharienne

26-28 février 2020, Kampala, Ouganda

1. Contexte

Cette conférence offre une occasion unique de rassembler de hauts responsables gouvernementaux de toute l'Afrique subsaharienne (ASS) et un large éventail d'experts et de parties prenantes, dans le but de dénouer la complexité à laquelle se heurtent les emprunteurs souverains en ASS et de trouver des moyens d'obtenir les meilleures conditions de financement des plans nationaux de développement, y compris des objectifs de développement durable.

Le financement par emprunt fournit une source vitale de fonds nécessaires au développement. Utilisé judicieusement, il peut aider à stimuler l'économie d'un pays. Les importants changements survenus dans la composition de la dette publique extérieure en ASS ces dix dernières années ont certes offert un choix plus large aux emprunteurs souverains, mais il est devenu plus difficile de gérer la dette prudemment. Le délaissement des prêts concessionnels consentis par des organismes bilatéraux et multilatéraux, pour se tourner vers des prêts basés sur le marché émis par des prêteurs privés, avec un nombre moindre de prêts concessionnels venant de créanciers officiels bilatéraux, a engendré des portefeuilles de créances plus onéreux et plus risqués dans plusieurs pays. Qui plus est, souvent, les emprunteurs souverains ne comprennent pas parfaitement les conditions attachées à certains de ces titres d'emprunt, en particulier aux titres relativement nouveaux et complexes, et il est donc difficile de prendre des décisions éclairées.

Les pays emprunteurs doivent donc trouver un moyen de s'endetter plus prudemment pour se développer dans un paysage du financement de plus en plus complexe et volatile.

L'objectif de cette conférence, qui la distingue des autres discussions, consiste à donner davantage de moyens aux gestionnaires de la dette publique et à toute personne impliquée dans la gestion des finances et de la dette publique en ASS, en définissant des mesures pratiques qu'ils peuvent prendre pour veiller à ce que les emprunts extérieurs soient utilisés pour favoriser à terme une croissance économique durable et que les conditions de la dette soient plus favorables. Elle offre une occasion particulière de le faire en réunissant non pas uniquement de hauts responsables gouvernementaux, mais aussi des experts venus de toute l'ASS, des créanciers bilatéraux et multilatéraux, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile, des universitaires, des groupes de réflexion et des acteurs du secteur privé pour étudier ces questions.

La conférence est coorganisée par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique du gouvernement ougandais, le ministère néerlandais des Affaires étrangères et l'Overseas Development Institute (ODI), avec le soutien du Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies.

Durant trois jours de conférence interactive, les participants discuteront des difficultés et des tendances actuelles concernant le financement par emprunt en ASS, échangeront des idées et des points de vue et définiront des options politiques et des mesures de suivi pour lutter contre les difficultés et les problèmes communs.



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands



2. Vue d'ensemble

Jour 0	Mardi 25 février 2020	
	Arrivées et enregistrements	
Jour 1	Mercredi 26 février 2020	
9h00–11h00	Accueil, observations préliminaires et discours inaugural	
11h00–11h30	PAUSE CAFÉ	
11h30–13h00	1. Dette et développement : difficultés et opportunités	
13h00–14h00	DÉJEUNER	
14h00–15h00	2. Pourquoi emprunter et à quelles fins ? Établir un lien entre les emprunts et les stratégies de croissance durable	
15h00–16h30	3. Améliorer le processus de négociation : idées et solutions	
16h30–18h30	Événement parallèle : dialogue entre collègues d'ASS	
19h00–21h00	Réception avec buffet et brefs discours de bienvenue des partenaires	
Jour 2	Jeudi 27 février 2020	
8h00–10h00	Événement parallèle : dialogue entre collègues d'ASS	
10h00–13h00	Groupe 1 ATELIER A : Comment obtenir des conditions d'emprunt plus favorables	Groupe 2 ATELIER B : Saisir les opportunités et gérer les risques des financements régis par les créanciers et des propositions spontanées
13h00–14h00	Repas	Repas
14h00–17h00	Groupe 1 ATELIER B	Groupe 2 ATELIER A
19h00–22h00	Dîner et activité en soirée	
Jour 3	Vendredi 28 février 2020	
9h00–10h30	Commentaires émanant des ATELIERS	
10h30–11h00	PAUSE CAFÉ	
11h00–13h00	Séance plénière de clôture : et ensuite ?Intervenants à confirmer	
13h00–14h00	DÉJEUNER	
Après-midi	DÉPART	

3. Programme détaillé de la conférence

Cette partie décrit brièvement chacune des séances de la conférence.

Jour 1	Mercredi 26 février 2020
9h00–11h00	Accueil, observations préliminaires et discours inaugural Intervenants à confirmer
11h30–13h00	1e séance. Dette et développement : difficultés et opportunités Pour situer le contexte de la conférence, cette séance présentera de manière générale les tendances et les évolutions de la dette au cours de ces dix dernières années, les différents grands rôles de la dette dans le soutien du développement par rapport aux autres sources de financement, et les enseignements tirés du passé pour aider les pays à répondre à leurs besoins de financement de manière viable, tout en affrontant les chocs tels que les chutes des prix des marchandises, l'évolution des clauses commerciales, la modification des conditions de liquidité au niveau international, les catastrophes naturelles et la réalisation des passifs éventuels. Au cours de cette séance, nous aborderons les questions clés suivantes : <ul style="list-style-type: none">• Quelle a été l'évolution du financement du développement en ASS ces dix dernières années ?• Dans quelle mesure les pays d'ASS sont-ils vulnérables aux chocs et quel a été l'impact de ces chocs sur la viabilité de la dette en ASS ?• Quels enseignements clés doivent être tirés sur la façon de répondre de manière viable aux besoins de financement en ASS et de réduire les risques de chocs, et que peuvent faire les acteurs extérieurs pour y contribuer ? Intervenants à confirmer
14h00–15h00	2e séance. Pourquoi emprunter et à quelles fins ? Établir un lien entre les emprunts et les stratégies de croissance économique durable Si nous voulons que les emprunts soutiennent les stratégies nationales de développement et aident à atteindre une croissance économique durable, il est capital de mieux gérer les investissements publics. Les emprunteurs et les prêteurs ont tendance à partir du principe que les dettes utilisées pour financer des investissements productifs, en particulier des infrastructures physiques, seront progressivement rentabilisées par une plus forte croissance économique, suivie de recettes fiscales plus élevées, mais les preuves en ce sens sont mitigées. De faibles taux de rentabilité, des investissements publics inefficaces ou une faible capacité d'absorption peuvent contribuer à un fardeau de la dette publique insoutenable. Plusieurs pays de la région ont eu du mal à sélectionner des projets générant une valeur économique ou sociale suffisante par rapport à leurs coûts, à les relier à la source de financement appropriée (qu'il s'agisse d'un emprunt national ou international, ou d'autres sources) et à les mettre en œuvre dans les temps, en respectant le budget. Cette séance se penchera donc sur l'expérience des gouvernements d'ASS concernant l'obtention et l'investissement des fonds empruntés pour améliorer les perspectives économiques. <ul style="list-style-type: none">• Au cours de cette séance, nous aborderons les questions clés suivantes :• Quelles sont les difficultés rencontrées par les gouvernements d'ASS qui ont recours au financement par emprunt pour réaliser des investissements publics productifs ?• Quels enseignements peuvent être tirés des pays qui ont établi un lien entre leurs stratégies nationales de développement, d'une part, et leurs décisions d'emprunt et leurs stratégies de gestion de la dette, d'autre part, sans créer de fardeaux de la dette insoutenables ?• Quelles sont les pratiques d'investissements publics qui doivent être évitées, ou au contraire favorisées, et comment les décisions d'emprunt peuvent-elles être évaluées et contrôlées au mieux ? Intervenants à confirmer

3e séance. Améliorer le processus de négociation : idées et solutions

Bien souvent, l'équilibre des pouvoirs entre l'emprunteur et le prêteur peut influencer le processus de négociation. La capacité des pays d'ASS à négocier des conditions de financement favorables avec un partenaire de développement ou un organisme de prêt est parfois affaiblie par l'absence d'un processus de négociation solidement formulé et respecté. Dans l'éventualité d'un processus existant, on rencontre aussi généralement des problèmes provoqués par les interférences politiques.

Le besoin urgent de financement, l'impression qu'il n'existe aucune alternative et une préparation inadéquate peuvent également engendrer des problèmes. Il est important de comprendre comment éviter et surmonter ces difficultés dans le processus de négociation pour améliorer l'issue des négociations.

Les négociations ne prennent pas fin lors de la conclusion du contrat : une restructuration est souvent nécessaire pour orienter la dette sur une voie viable. Faute d'un régime d'insolvabilité pour les souverains, un pays qui rencontre des difficultés doit souvent entamer de longues négociations avec ses créanciers, un processus qui s'est souvent avéré pénible et coûteux pour les deux parties. La question est de savoir s'il est possible d'en faire plus pour réduire ou prévenir ces problèmes. Par exemple, des accords de type assurance et des éléments conditionnels dans les contrats ont été proposés pour essayer de faire en sorte que la restructuration de la dette intervienne plus tôt et de façon plus automatique, avant même le déclenchement d'une crise.

Au cours de cette séance, nous aborderons les questions clés suivantes :

- Quels problèmes courants surviennent durant le processus de négociation et quelle est leur incidence sur l'issue des négociations pour les pays d'ASS ?
 - Qu'est-ce qui a été fait ou pourrait être fait par les emprunteurs souverains et les prêteurs pour améliorer le processus de négociation afin d'aboutir à une meilleure issue pour les pays d'ASS ?
 - Qu'est-ce qui a été fait ou pourrait être fait par les emprunteurs et les prêteurs pour améliorer le processus de négociation visant à restructurer la dette souveraine ?
- Intervenants à confirmer

Les participants seront répartis en deux groupes de 75 personnes pour la 2e journée, pour permettre des ateliers plus interactifs.

GROUPE 1

10h00–13h00 Atelier A : Comment obtenir des conditions d'emprunt plus favorables

La souscription d'un emprunt responsable dépend non seulement des fins auxquelles vous empruntez, mais aussi des conditions selon lesquelles la dette est contractée. Plusieurs gouvernements d'ASS ont cependant du mal à négocier des contrats justes et équilibrés avec des prêteurs extérieurs, en particulier avec les créanciers commerciaux, les prêteurs souverains bilatéraux relativement nouveaux et les titres plus complexes comme les créances collatéralisées. Cela s'explique en partie par le fait que les conditions stipulées dans ces contrats et leurs implications ne sont souvent pas très claires pour les décideurs et leurs conseillers techniques, ou peuvent être présentées comme « non négociables » par les créanciers. Les clauses de non-nantissement, de défaut croisé, paripassu et d'action collective sont des exemples de clauses standard qui peuvent avoir de vastes implications, notamment en temps de crise. Il est capital de les négocier correctement. Dans le même temps, certaines clauses potentiellement importantes ne sont parfois pas prises en compte, comme les clauses « ouragan » dans les pays susceptibles d'être frappés par des catastrophes naturelles. Le manque de transparence qui entoure ces conditions peut aussi exacerber des effets potentiellement nuisibles. Cette séance cherchera à démystifier des concepts et une terminologie complexes, mettra en avant les complications qu'ils peuvent créer dans une gestion prudente de la dette et discutera des mesures pratiques que peuvent prendre les gouvernements d'ASS et leurs créanciers pour améliorer les conditions négociées avec leurs différents prêteurs extérieurs.

Au cours de cette séance, nous aborderons les questions clés suivantes :

- Quelles sont les principales conditions proposées par les différents types de prêteurs extérieurs qui engendrent des problèmes pour les gouvernements d'ASS et pourquoi ?
 - Quelles sont les conditions les plus importantes à améliorer et comment peuvent-elles être améliorées pour mieux soutenir les objectifs de développement d'un pays ?
- Une heure et demie sera consacrée dans un premier temps à une discussion interactive animée s'appuyant sur l'expertise des personnes ressources, visant à souligner et à étudier les principales conditions qui posent problème. S'ensuivra une heure et demie de travail en groupes pour déterminer et débattre des principales améliorations des conditions qui aboutiraient à une issue plus favorable pour les emprunteurs.

GROUPE 2

Atelier B : Saisir les opportunités et gérer les risques des financements régis par les créanciers et des propositions spontanées

On pense souvent que le financement est régi par la demande, mais en réalité, les créanciers et les sociétés du secteur privé jouent également un rôle majeur dans les prêts, à travers les produits qu'ils proposent et les façons dont ils les mettent en avant. Par exemple, les sociétés du secteur privé, dont certaines ont des liens étroits avec des créanciers officiels bilatéraux, démarchent souvent directement les gouvernements des pays d'ASS, avec de nouvelles propositions de projets et des offres de financement. Ces propositions spontanées peuvent offrir des opportunités, car un dialogue fréquent entre les créanciers et les gouvernements peut aider ces derniers à mieux comprendre les différentes options de financement dont ils disposent. Mal gérés, en revanche, les financements régis par les créanciers peuvent aboutir à de piètres accords avec des conséquences imprévues.

Les projets ainsi initiés, même ceux alignés sur les plans nationaux de développement, peuvent se heurter à de nombreuses difficultés, comme des allégations explicites de détournement de ressources publiques, de corruption et de fraude, une mauvaise qualité des infrastructures ou des services qui en résultent, ou l'absence de concurrence.

Au cours de cette séance, nous aborderons les questions clés suivantes :

- Qui sont les fournisseurs de financements régis par les créanciers et de propositions spontanées, et quelles sont leurs motivations ?
 - Quelles sont les conditions non standard qui sont généralement associées à ces offres de financement et comment peuvent-elles être améliorées ?
 - Quelles mesures ont été utilisées ou pourraient être élaborées par les pays d'ASS pour s'assurer que ces types de propositions de financement sont bien gérés, afin de minimiser les possibles conséquences négatives ?
- Une heure et demie sera consacrée dans un premier temps à une discussion interactive animée s'appuyant sur l'expertise des personnes ressources, visant à souligner et à étudier les problèmes types qui surviennent concernant les financements régis par les créanciers et les propositions spontanées. S'ensuivra une heure et demie de travail en groupes pour déterminer et débattre des mesures clés qui aboutiraient à une issue plus favorable pour les emprunteurs.

14h00–17h00 Atelier B

Atelier A

Jour 3 Vendredi 28 février 2020

9h00–10h30	Commentaires émanant des ateliers Les rapporteurs désignés présentent les conclusions sommaires des ateliers respectifs, suivies d'une discussion en séance plénière. Intervenants à confirmer
10h30–11h00	Pause café
11h00–13h00	Séance plénière de clôture : et ensuite ? Les participants résument les principaux points à retenir et émettent des propositions pour les étapes suivantes, avant une discussion en séance plénière. Intervenants à confirmer
13h00–14h00	Déjeuner
Après-midi	Départ

Les interlocuteurs confirmés incluent :

Dr Antoinette Monsio Sayeh, membre émérite du Center for Global Development

Matthew Martin, directeur, Development Finance International

Dr Michael Atingi-Ego, directeur exécutif, MEFMI

Professor Ugo Panizza, Institut de hautes études internationales et du développement, Genève.

Mark Flanagan, chef de la division Politique de la dette, FMI

Dr. Hanan Morsy, directeur, département Politique Macro-économique, Prévisions et Recherche, Banque africaine de développement

Stephanie Blankenburg, responsable du Service de la dette et du financement du développement, CNUCED

Baba Musa, directeur général, WAIFEM

Professor Rodrigo Olivares-Caminal, enseignant les activités bancaires et financières à l'université Queen Mary de Londres

Mr. Michael Doran, partenaire, Baker McKenzie

Mr. Keith Muhakanizi, secrétaire permanent/secrétaire au Trésor, ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, République d'Ouganda

Rt. Hon. Ruhakana Rugunda, Premier ministre de la République d'Ouganda

Elliott Harris, secrétaire général adjoint au développement économique et économiste en chef, DAES

Ms. Maris Wanyera, responsable de la gestion de la dette et de la trésorerie, ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, République d'Ouganda

Mr Johan Krynauw, responsable du programme : Dette publique et marché des obligations, CABRI

Mr. Hamid Rashid, chef, recherche en développement, DAES

Hon. Matia Kasaija, ministre des Finances, de la Planification et du Développement économique, République d'Ouganda

Et bien d'autres encore.