



# LA RESTRUCTURATION DE LA DETTE PUBLIQUE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

SANOOU Tahirou

Docteur en droit public

Assistant à l'Université de Ouahigouya

Membre du Laboratoire de droit et de sciences politiques

## RESUME

*Confrontés à l'augmentation du niveau de leur endettement ces dix dernières années, plusieurs Etats subsahariens sont engagés dans des processus de restructuration de leurs dettes souveraines au titre du Cadre commun du G20 pour les traitements de dette post COVID19. Complexifiée par l'expansion du profil des créanciers et la part de plus en plus importante des créances privées, ces restructurations sont exigeantes et leur peu efficacité n'est pas toujours perceptible. Elles sont exigeantes en raison des réformes préalables que l'Etat débiteur doit convenir avec le FMI en contrepartie des accords négociés avec les créanciers. Elles sont peu efficaces parce que les techniques classiques de traitement de dette que préconise le Cadre Commun sont loin d'être une solution durable aux problèmes de la dette des Etats restructurés.*

*Mots-clés : viabilité, rééchelonnement, insolvabilité, gestion performantielle,*

## ABSTRACT

*Faced with the increase in the level of their debt over the last ten years, several sub-Saharan states are in the process of restructuring their sovereign debt under the G20 Common Framework for post-COVID debt treatments. Complicated by the expansion of the creditor profile and the increasingly large share of private debt, these restructurings are demanding and not very effective. They are demanding because of the prior reforms that the debtor State must agree with the IMF in return for the agreements negotiated with the creditors. They are not very effective because the traditional debt treatment techniques recommended by the Common Framework are far from being a lasting solution to the debt problems of restructured States.*



## Introduction

« *La dette ne peut pas être remboursée. La dette ne peut pas être remboursée parce que d'abord si nous ne payons pas, nos bailleurs de fonds ne mourront pas (...) Par contre si nous payons, c'est nous qui allons mourir( ..)* ». Ces propos tenus par l'ancien Président du Burkina Faso, père de la Révolution aout 84<sup>1</sup> au sujet de la dette des Etats africains, il y a trente-six (36) ans, font écho à la problématique actuelle la dette publique des pays en développement en général et des Etats africains en particulier. En, effet, comme dans les années quatre-vingt, les Etats africains éprouvent actuellement de plus en plus de difficultés à assurer le service de leur dette.

Ces difficultés ont été suffisamment caractérisées par la Commission économique pour l'Afrique qui, dans une récente note conceptuelle, relève que « *les finances des Etats sont mises à rude épreuve par la hausse des intérêts de la dette (...). L'augmentation de la dette publique exacerbée par la faiblesse des recettes fiscales, les taux d'intérêts 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* <sup>2</sup> ». Ainsi, avec une dette extérieure qui a quintuplé entre 2000 et 2020, l'Afrique est au seuil d'une crise de sa dette avec une particularité marquée pour les Etats au sud du Sahara<sup>3</sup>. Dans son document intitulé, perspectives économiques régionales, le FMI relève que « *La dette publique a considérablement augmenté ces dix dernières années en Afrique subsaharienne. Les programmes budgétaires et d'investissements publics menés par les pays pour répondre aux besoins de développement, les dérapages budgétaires et les chocs successifs, notamment la pandémie de COVID-19, les phénomènes climatiques et les catastrophes naturelles, ainsi que la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, des carburants et des engrais après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ont fait*

---

<sup>1</sup> Discours prononcé par Thomas SANKARA sur la dette à Addis Abéba le 29 juillet 1987 lors des travaux de la vingt-cinquième Conférence au Sommet des pays membres de l'OUA.

<sup>2</sup> Commission économique pour l'Afrique, Note conceptuelle, p. 1. Créée en 1958, par le Conseil économique et social des Nations Unies, la CEA est l'une des cinq commissions régionales ; elle a, entre autre, pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses Etats membres, d'encourager l'intégration régionale et de promouvoir la coopération internationale pour le développement de l'Afrique. Pour des détails sur la note conceptuelle, voir, <https://www.uneca.org>.

<sup>3</sup> L'Afrique subsaharienne (ASS) est une région extrêmement diversifiée avec des pays en voie de développement dont :-23 **pays à faible revenu** : Burkina Faso, Burundi, Centrafrique, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan, (Soudan du Sud) [2], Tchad, Togo. -25 **pays à revenu intermédiaire** : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Eswatini, Gabon, Ghana, (Guinée équatoriale), Kenya, Lesotho, (Maurice), Mauritanie, (Namibie), Nigeria, São Tomé et Príncipe, Sénégal, (Seychelles), Tanzanie, Zambie, Zimbabwe. <http://www.cadtm.org>



augmenter la dette<sup>4</sup>». L'augmentation du stock de la dette extérieure des Pays en Afrique subsaharienne a atteint 790 milliards de dollars en 2021<sup>5</sup> selon la Banque Mondiale.

Dans cette partie de l'Afrique qui regroupe, pour l'essentiel, les pays à faible revenu, la croissance accélérée du coût du service de la dette interroge la gestion des finances publiques et singulièrement la viabilité de la dette publique. Le défaut de paiement du service de la dette constaté récemment en Ethiopie<sup>6</sup>, ouvrant pour ce pays, la voie à une restructuration, après le Ghana<sup>7</sup> le Tchad<sup>8</sup>, et la Zambie<sup>9</sup> commande la réflexion sur les mécanismes d'une gestion durable et viable de la dette des Etats au Sud du Sahara. C'est dans ce sens que s'inscrit la présente étude sur *les aspects juridiques de la restructuration de la dette publique en Afrique subsaharienne*.

La restructuration est un terme d'usage courant dans diverses sciences sociales notamment en économie et en droit. En droit et particulièrement en Finances publiques, elle est une modalité<sup>10</sup> de gestion de la dette publique ; elle apparaît comme une solution à un mal induit par l'endettement excessif qui est le défaut de paiement<sup>11</sup>. Notion « juridiquement élastique<sup>12</sup> », la restructuration inclut l'émission et le remboursement de dette ; de manière générale, elle est entendue au sens du « *cadre juridique dans lequel sont échangés des titres de dettes publique contre de nouveaux instruments de dette ou de liquidité (...) L'échange peut donner lieu soit à un rééchelonnement de la dette avec une diminution des taux d'intérêt ou un allongement de la maturité des titres soit à une réduction du montant de la dette, soit à un rachat de dette contre*

---

<sup>4</sup> FMI, « Perspectives économiques régionales, note d'analyse, Les dilemmes de l'endettement en Afrique subsaharienne : principes et arbitrages en cas de restructuration de dette, OCCT 2023, p.3. <https://imf.org>

<sup>5</sup>Cf. <https://blogs.worldbank.org> ; Sur les caractéristiques de l'endettement de l'Afrique subsaharienne, voir également Trésor-Eco, N°299-Janvier 2022.

<sup>6</sup> Ce pays a fait défaut sur sa dette le 11 décembre alors qu'il avait déjà sollicité une restructuration au titre du Cadre commun: [https://www.lepoint.fr/afrique/l-ethiopie-edefaut-de-paement-20-12-2023-2548639\\_php](https://www.lepoint.fr/afrique/l-ethiopie-edefaut-de-paement-20-12-2023-2548639_php).

<sup>7</sup> Le Ghana a sollicité en juin 2022 la restructuration de sa dette dont, le ratio dette/PIB estimé à près de 90 % du PIB était devenue non viable. <https://imf.org>

<sup>8</sup>En janvier 2021, ce pays entame le processus de restructuration, alors lorsque sa dette publique estimée à 56 % du PIB est devenue non viable. <https://imf.org>

<sup>9</sup> La Zambie a sollicité un traitement au titre du Cadre commun en janvier 2021 lorsque sa dette publique totale a culminé à 150 % du PIB. <https://imf.org>

<sup>10</sup> Outre la restructuration, les créanciers peuvent réclamer auprès des tribunaux le paiement de leur dus.

<sup>11</sup> Le défaut de paiement est le « *fait de ne pas honorer les paiements dus au titre du service de la dette* ». Cf Glossaire de la dette du système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE), version 2000, p.21. On peut parler de défaut souverain, lorsque c'est l'Etat le débiteur ; le défaut souverain peut être un « défaut avéré », un « défaut rampant » ou un « défaut miroir », Voir. Mahtias, AUDI, « Le « défaut souverain » est-il vraiment ? analyse rétrospective du non-remboursement de dettes publiques », RFDA 2019 p. 243.

<sup>12</sup> Francesco MARTUCCI, « La restructuration de la dette souveraine dans la zone euro : entre souveraineté et marché », RFDA 2019 p.272.



liquidité<sup>13</sup>». Ce faisant, la restructuration s'appréhende comme un accord entre un pays débiteur et ses créanciers ayant pour objet l'allongement de sa dette pour atteindre un niveau viable<sup>14</sup> ; elle peut, ce faisant, prendre la forme d'une remise de dette, d'un rééchelonnement<sup>15</sup> ou d'un refinancement<sup>16</sup>.

En Finances publiques, la dette publique peut s'entendre dans deux sens : au sens large, elle s'entend des « emprunts à court, moyen et long terme, émis par l'Etat et ses opérateurs, par les collectivités territoriales et par les organismes de sécurité sociale pour financer l'accumulation de leur déficits annuels<sup>17</sup>. Au sens strict, on entend par dette publique, la dette de l'Etat<sup>18</sup>. Qualifiée de dette souveraine<sup>19</sup>, la dette de l'Etat « se compose de l'ensemble des emprunts contractés par l'Etat ainsi que des dépôts des correspondants du Trésor<sup>20</sup>» Appréhendée dans ce sens dans le cadre de cette réflexion, la dette publique résulte en principe<sup>21</sup> d'un contrat de droit public, un accord de volontés en vue de créer à la fois une créance au profit de l'Etat<sup>22</sup>,

---

<sup>13</sup> U. Das, M. Papaioannou, C. Trebesch, Restructurations Sovereign Debt : Lessons from Recent History. in FMI, Financial Crises : Causes, Conséquences, Policy Response, Washington D.C., 14 sept. 2012 ; voir. égal., C. Destais, *Restructuration des dettes souveraines : comment sortir de l'ornière, La lettre du CEPPI*, n° 357, oct. 2015.

<sup>14</sup> La viabilité de la dette renvoie à sa soutenabilité. « Une dette est soutenable si l'emprunteur est capable de la rembourser dans des conditions normales (...). Il existe plusieurs méthodes possibles pour apprécier la soutenabilité de la dette de l'Etat ». Florence HUART, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, Gilbert ORSONI (dir), 2ème éd. 2017 p. 838.

<sup>15</sup> « Fait de différer la totalité ou une partie d'un ou plusieurs paiements exigibles au titre du service de la dette pour un ou plusieurs prêts. » Cf. Glossaire de la dette du système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE version 2000), p.42.

<sup>16</sup> Le refinancement consiste à « mettre en place au profit du débiteur un nouveau prêt qui lui permettra de faire face, à leur terme, au règlement d'échéances dont il n'est plus en mesure d'assurer normalement le service » Sur le refinancement, voir André HOVINE, *La restructuration de la dette : une solution pour sortir de la dette ?*, Revue française de Finances Publiques. 1985, p. 113.

<sup>17</sup> François CHOUVEL, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, Gilbert ORSONI (dir), 2ème éd. 2017 p. 316.

<sup>18</sup> Michel BOUVIER, « La dette publique », *Revue française de Finances Publiques*, 2013, 123, pp. 3 et ss.

<sup>19</sup> Qualifier la dette de souveraine laisse perplexe tant derrière l'alliance de ces deux termes, se profile une certaine forme d'antinomie » Mathias. Audit, *La dette souveraine appelle-t-elle un statut juridique particulier ?*, in *Audit, Insolvabilité des États et dettes souveraines*, Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Droit des affaires, 2011, p. 61.

<sup>20</sup> Stéphanie DAMAREY, *Termes des finances publiques*, LGDJ Montchrestien, Gualino éditeur, p.90.

<sup>21</sup> L'affirmation est plus nuancée par la réalité, le régime juridique applicable aux différents contrats d'emprunt étant varié. « Sauf s'ils contiennent une clause exorbitante du droit commun, les titres de dette émis par une personne publique relèvent du droit privé, à l'instar de tout contrat de service financier ou d'emprunt », Voir. Romain STAUFFERT, *La gestion de la dette de l'État : une mission de service public*, RFDA 2019, p.260, Voir. également Martin COLLET, *La dette publique : question de droit*, in RFDA 2019 p.241.

<sup>22</sup> François CHOUVEL, *Finances publiques*, Lextenso 23 éd 2020 p.131. Sur la notion de dette publique, voir Souleymane NABASSAGA, *Le recours à l'emprunt public dans les Etats membres de l'UEMOA : contribution à la réflexion sur les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources*. Th. de doctorat, février 2022. Université Thomas SANKARA. 494 p.



elle peut être brute<sup>23</sup> ou consolidée<sup>24</sup>, elle peut se distinguer en dette extérieure et en dette intérieure. La dette extérieure correspond à l'ensemble des encours libellés en monnaie étrangère dans un Etat envers ses créanciers. Elle est contractée, soit auprès des créanciers officiels sous forme de dette bilatérale<sup>25</sup> ou multilatérale<sup>26</sup>, soit auprès des créanciers privés, notamment auprès des banques commerciales<sup>27</sup> ou sur les marchés financiers<sup>28</sup>. L'endettement intérieur constitue une alternative aux fluctuations des cours qui pèsent lourdement sur le montant des emprunts extérieurs à rembourser et par conséquent sur le budget de l'Etat<sup>29</sup>. La dette intérieure se distingue en dette contractuelle<sup>30</sup> et en dette non contractuelle ou dette flottante<sup>31</sup>.

Une réflexion sur la gestion de la dette commande de circonscrire le périmètre des engagements financiers des Etats, objet de l'étude. Ces deux dernières décennies sont marquées par une modification du profil des créanciers des Etats. Ainsi, alors que la dette intérieure et la dette commerciale voient leur part augmenter continuellement, la dette extérieure bilatérale et multilatérale a diminué passant de 50% à 21 % en 2021<sup>32</sup>. En outre, la dette extérieure connaît une modification de sa structure marquée par une substitution aux créanciers bilatéraux

---

<sup>23</sup> La dette brute de l'Etat correspond à l'ensemble des engagements financiers de l'Etat sans déduction aucune de ses actifs de ses actifs financiers. A l'inverse de la dette brute, la dette publique net déduit de la dette les actifs financiers de l'Etat. Voir. François CHOUVEL, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, Gilbert ORSONI (dir), *op.cit.* p. 314.

<sup>24</sup> La dette consolidée est celle qui exclut dans sa mesure (calcul), les éléments de dette d'une administration détenue par une autre : c'est le cas par exemple des dépôts des administrations publiques au Trésor. Au sens du Traité de Maastricht, la dette de l'Etat est une dette brute consolidée. Voir. François CHOUVEL, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, Gilbert ORSONI (dir), *op.cit.* p.313.

<sup>25</sup> La dette bilatérale est celle détenue par les créanciers officiels notamment les Etats dans le cadre de l'aide publique au développement.

<sup>26</sup> La dette multilatérale correspond à l'ensemble des prêts accordés par les institutions financières multilatérale que sont notamment le FMI, la Banque mondiale et la BAD etc.

<sup>27</sup> La dette commerciale est celle contractée auprès des banques commerciales. Lorsque la souscription est libellée en devise étrangère, elle relève de la dette extérieure. Par contre, lorsque la souscription est libellée en monnaie locale, elle relève de la dette intérieure.

<sup>28</sup> En raison de la baisse du flux financier dans le cadre de l'aide publique au développement, les Etats ont recours à l'emprunt obligatoire sur les marchés financiers. Il en résulte une dette privée dont le montant est en croissance continue.

<sup>29</sup> Souleymane NABASSAGA, *Le recours à l'emprunt public dans les Etats membres de l'UEMOA : contribution à la réflexion sur les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources*, th.p. 106.

<sup>30</sup> La dette intérieure contractuelle est celle qui fait l'objet de protocole ou d'une convention régulièrement signée entre l'Etat et ses créanciers.

<sup>31</sup> Elle résulte de tout engagement financier à court terme de l'Etat qui ne nécessite pas l'établissement d'un contrat. Ce sont les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées au cours d'une gestion budgétaire. Pour de plus amples détails sur la dette intérieure, voir. Souleymane NABASSAGA, *Le recours à l'emprunt public dans les Etats membres de l'UEMOA : contribution à la réflexion sur les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources*, th. *op. cit.* p.107 et s.

<sup>32</sup> FMI, *Perspectives économiques régionales, Les dilemmes de l'endettement en Afrique subsaharienne : principes et arbitrages en cas de restructuration de dette* *op. cit.* p.3.



traditionnels<sup>33</sup> et multilatéraux par des créanciers non traditionnels<sup>34</sup>. A cela, il faut ajouter le recours à la dette garantie par des créanciers.

Sans doute, avec cette évolution de l'endettement, les pays de l'Afrique subsaharienne se trouvent confrontés à la gestion de la vulnérabilité de leur dette et aux risques qui pèsent sur sa viabilité. Ce qui justifierait, dans le cadre d'une restructuration que l'attention soit portée sur la dette publique dans sa globalité. Mais c'est davantage dans la gestion de la dette extérieure que se situent les enjeux<sup>35</sup> majeurs de la dette publique. En effet, tant en référence à son poids certes en baisse, mais toujours important, qu'à la diversité de ses détenteurs, la dette extérieure cristallise davantage le débat dans le cadre d'une restructuration<sup>36</sup>. Dès lors, la restructuration ici abordée sera relative à la dette extérieure.

Envisager l'étude de la restructuration de la dette souveraine des Etats subsahariens a un intérêt double : d'abord, alors qu'avec la crise de la dette dans la zone euro, la Banque centrale européenne (BCE)<sup>37</sup>, et le Mécanisme européen de stabilité (MES)<sup>38</sup> ont été les instruments clés de la restructuration, l'Afrique ne dispose pas d'institutions équivalentes. Ensuite, faute d'institutions pouvant accompagner la restructuration de sa dette, et en l'absence d'un cadre juridique général<sup>39</sup>, la restructuration est tributaire de la volonté des parties contractantes,

---

<sup>33</sup> Les créanciers bilatéraux sont les pays occidentaux notamment les Etats Unis, la Grande Bretagne, la France, le Japon, l'Allemagne etc.

<sup>34</sup> Les créanciers bilatéraux non traditionnel sont les pays émergents tel la Chine, la Russie, l'Inde, le Brésil ; la Turquie et les pays arabes etc.

<sup>35</sup> Sur ces enjeux, Voir. Jean-Bernard MATTRETE, « La dette publique : quels enjeux ? », Revue française de finances publiques, n°152, 2020 - page 133.

<sup>36</sup> Voir. à cet égard, les diverses études : Francesco MARTUCCI, « La restructuration de la dette souveraine dans la zone euro : entre souveraineté et marché » op.cit.2013, JOUEL95, 5 avr. 2013, p. 2, p. 21 Charlotte J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, th. 23 septembre 2015, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, RFDA 2019 p. ; Mathias AUDIT, *La dette souveraine appelle-t-elle un statut juridique particulier ?* in Mathias. AUDI, *Insolvabilité des États et dettes souveraines*, Paris, LGDJ, Lextenso, Collection Droit des affaires, 2011, p. 61. Mathias Audit, *Le « défaut souverain » l'est-il vraiment ? Analyse rétrospective du non-remboursement de dettes publiques* RFDA 2019 p.243.

<sup>37</sup> Sur le rôle de la Banque centrale européenne dans la restructuration de la dette souveraine en zone euro, cf. Décision BCE/2011/4 de la BCE du 31 mars 2011 relative à des mesures temporaires concernant l'éligibilité des titres de créances négociables émis ou garantis par le gouvernement irlandais, JOUE L 94, 8 avr. 2011, p. 33, abrogée par décision BCE/2013/5 du 20 mars et voir également, Francesco MARTUCCI, *La restructuration de la dette souveraine dans la zone euro : entre souveraineté et marché* op.cit.2013, JOUEL95, 5 avr. 2013, p. 2, p. 21.

<sup>38</sup> Le MES est une institution financière dotée d'un capital ; il est la forme aboutie des mécanismes d'assistance antérieurs : le FESF et le MESF sur ces institutions, voir. Francesco MARTUCCI, « La restructuration de la dette souveraine dans la zone euro : entre souveraineté et marché » op.cit.3.

<sup>39</sup> Il n'existe aucun cadre juridique général pour le règlement de l'insolvabilité des Etats, Le FMI, avait engagé une réflexion sur un mécanisme de restructuration de la dette souveraine(MRDS), mais elle a été abandonnée IMF, Proposed Features of a Sovereign Debt Restructuring Mechanism, 12 févr. 2003.

<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/sdrmf.htm>. Sur le rôle du FMI de manière générale, voir. J. Sgard, *Restructurer les dettes souveraines : la méthode efficace du FMI*, Économie politique, 2012/3, n° 55, p. 79-92 ; Sur l'absence d'un cadre formellement établi pour la gestion de la dette souveraine, voir. Charlotte J., RAULT, *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, th. 23 septembre 2015, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, p. 16 et ss.



notamment les créanciers. Réunis dans les Club informel de Paris<sup>40</sup> et de Londres,<sup>41</sup> ceux-ci, avec l'implication des institutions multilatérales que sont le FMI et la Banque Mondiale, négocient avec les Etats africains la restructuration de leurs dettes dans des conditions qui mettent en cause son efficacité. En 2020, à la faveur de crise de la COVID 19, plusieurs États subsahariens ont connu une restructuration de leurs dettes à travers l'initiative de suspension du service de la dette, l'ISSD<sup>42</sup> prise par le groupe des pays du G20. Dans la foulée de cette crise, ce groupe et le Club de Paris ont annoncé la mise en place d'un Cadre commun<sup>43</sup> pour le traitement de la dette des pays à faible revenu dans le but d'« *aider ces pays à restructurer leur dette, et à régler les situations d'insolvabilité et les problèmes de liquidité persistants* »<sup>44</sup>. L'adoption de ce cadre renouvelle le questionnement sur la gestion des crises de dette en Afrique subsaharienne. En effet, malgré les différentes expériences de restructuration qu'ils ont connues, les Etats subsahariens demeurent enfermés dans la spirale de l'endettement. D'où la question de savoir ***si la restructuration permet d'assurer une meilleure gestion de la dette publique en Afrique subsaharienne ?***

A l'analyse, les expériences de restructuration de la dette des Etats subsahariens révèlent la pratique d'une approche contractuelle<sup>45</sup> conduite dans des instances, non formelles, dominées par les créanciers. Les contradictions entre les intérêts prédominants des créanciers, au profil de plus en plus varié et celui de l'Etat débiteur, soumis aux exigences des institutions financières multilatérales, notamment le FMI semble rendre difficile la recherche d'une solution appropriée à la crise de la dette en Afrique subsaharienne. La restructuration, dans ces circonstances, ne semble pas ***être à mesure d'assurer une meilleure gestion de la dette publique en Afrique subsaharienne***. Elle « *apparaît impuissante à résoudre durablement le problème de la dette : anesthésie pour les débiteurs tranquilisants -sinon-alibi pour les créanciers, elle déplace les*

---

<sup>40</sup> Le Club de Paris est un regroupement d'Etat créanciers. Son origine remonte au milieu des années 1950. Sur la création et le fonctionnement de ce Club V: <http://www.clubdeparis.org/>

<sup>41</sup> Le Club de Londres est l'équivalent privé du club de Paris. Il est a été constitué en 1975 et regroupe les banques commerciales. Tout comme le Club de Paris, il issu de la pratique. Sur la création et le fonctionnement de ce Club, voir. Charlotte J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, Th. op. cit., p. 143 et ss.

<sup>42</sup> En mars 2020, suite à l'appel plusieurs dirigeants africains, le groupe des pays du G20 annonce la mise en place de la *Debt service Suspension Initiative (DSSI)* qui prévoit un moratoire sur le service de la dette bilatérale pour une période de huit mois au bénéfice des économies à faible revenu qui en font la demande.

<sup>43</sup> Pour de amples information sur le Cadre commun, cf. : <http://www.clubdeparis.org/>

<sup>44</sup> Cf. Cadre Commun, p.2, : <http://www.clubdeparis.org/>

<sup>45</sup> Francesco MARTUCCI, « La restructuration de la dette souveraine dans la zone euro : entre souveraineté et marché », RFDA 2019 p.272.



*problèmes plus qu'elle ne les règle*<sup>46</sup>». **Ainsi, face à la crise de l'endettement des Etats au sud du Sahara, elle se montre inefficace.**

**La restructuration est d'autant plus inefficace qu'à l'analyse de son environnement, de ses modalités de mise en œuvre et de sa portée, elle se révèle complexifiée (I) avec des effets incertains (II).**

### **I- La restructuration complexifiée de la dette**

Trouvant ses causes, d'une part, dans l'accès progressif des pays en développement (PED) aux marchés financiers et l'expansion subséquente<sup>47</sup> des créanciers et, d'autre part, dans l'assistance accordée par le FMI, la complexification de la restructuration se manifeste à travers ses conditionnalités (A) et ses modalités exigeantes (B).

#### **A- Les conditionnalités exigeantes de la restructuration**

Les mesures proposées pour gérer ou prévenir la crise de l'endettement obéissent nécessairement à des conditionnalités qui, scrutées à l'aune de la liberté de l'Etat débiteur, font de la restructuration une solution suscitée ou imposée (1) ou sollicitée (2).

##### **1- La restructuration imposée**

L'idée de restructuration imposée laisse perplexe, eu égard à la souveraineté de l'Etat débiteur<sup>48</sup>. Sans doute, il existe une antinomie entre la souveraineté du débiteur et l'expression de restructuration imposée. Car, même si elle est *menacée*<sup>49</sup> du fait de la mondialisation, la souveraineté confère à l'Etat un attribut d'indépendance au nom de laquelle aucun autre sujet de droit, fut-il un créancier, ne peut lui imposer sa volonté. En droit international, la souveraineté implique « que *l'Etat ne puisse être lié sans son consentement*<sup>50</sup> » ; mais rien ne lui interdit de passer les accords qu'il juge utiles avec d'autres Etats ou sujet de droit

---

<sup>46</sup> André HOVINE, « La restructuration de la dette : une solution pour sortir de la crise ? », *Revue française de Finances Publiques*, 1985, p. 120.

<sup>47</sup> « A partir des années 80, les pays émergents ont commencé à changer radicalement la façon dont ils répondraient à leurs besoins de financement. L'intégration croissant des marchés financiers a permis à ces pays de réduire leur dépendance presque exclusive vis-à-vis des banques multilatérales, des créanciers bilatéraux et d'une poignée de banque commerciale et à émettre des obligations sur les marchés internationaux ».

<sup>48</sup> Mathias Audit, « Le « défaut souverain » l'est-il vraiment ? Analyse rétrospective du non-remboursement de dettes publiques », RFDA 2019 p.243. Voir également : Martin COLLET, *La dette publique : question de droit* », RFDA 2019 p.241 ; Katia BLAIRON, « La souveraineté de l'Etat à l'épreuve de la financiarisation », *Revue française de Finances publique*, n°155, 2021, p.3.

<sup>49</sup> « *Le concept de souveraineté implique que l'Etat dispose d'une puissance suprême de domination, c'est-à-dire d'une puissance irrésistible et inconditionnée qui, non seulement s'impose aux assujettis, sans qu'ils puissent prétendre s'y soustraire, mais encore ne connaît aucune puissance au-dessus d'elle, n'est liée par aucune règle préexistante.* » Jacques CHEVALIER, *L'Etat*, Dalloz, 2<sup>ème</sup> ed. 2011 p.28.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.77.



international. Du reste, « *la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté*<sup>51</sup> ». En réalité, on peut convenir avec Jacques CHEVALIER que cette vision de la souveraineté est trop simple : « *par-delà leur souveraineté de principe, les Etats sont tenus de passer les accords nécessaires à leur développement et de tisser des liens d'interdépendances qu'ils ne sauraient rompre*<sup>52</sup> ». Ainsi, comme en matière de contrat d'adhésion, l'Etat est tenu de passer certains accords ou de s'engager de manière unilatérale<sup>53</sup> à des conditions prédéfinies ; dès lors l'Etat se trouve en réalité, malgré sa souveraineté apparente, dans des conditions subies ou imposées.

En matière d'endettement, la restructuration est entendue comme étant imposée lorsque son initiative émane des institutions financières de Breton Woods<sup>54</sup>. Agissant en leur qualité de garant de l'ordre financier international, ces institutions, notamment le FMI prennent souvent des initiatives de restructuration de dette face à des situations de crise financière éprouvant les pays en développement. Ce fut le cas de l'Initiative, Pays pauvre très endetté (IPPTE<sup>55</sup>) dans les années 90 et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM<sup>56</sup>) dans les années 2000.

Envisagées comme des mesures standards destinées aux pays cibles, ces propositions de restructurations engagent les Etats qui y adhèrent individuellement. L'expérience récente de ce type de restructuration en apparence libre mais en réalité imposée est celle dite de l'Initiative de Suspension du service de la dette (ISSD). Face aux difficultés financières des Etats dans la lutte contre la pandémie de la Covid19, les pays du G20, réunis le 15 avril 2020 annoncent l'initiative de suspension du service de la dette (ISSD) en faveur des pays en développement

---

<sup>51</sup> Cour permanente de justice internationale dans son premier arrêt du 17 août 1923.

<sup>52</sup> Jacques CHEVALIER, *L'Etat*, op. cit., p.79.

<sup>53</sup> L'engagement unilatéral est un acte juridique, une manifestation de volonté en vue de produire des effets de droit. L'acte juridique international unilatéral peut s'entendre au sens d'une conception large ou autonome. Au sens d'une conception large, il est l'acte pris par l'Etat ou l'organisation intergouvernementale, s'inscrivant dans un processus normatif conventionnel ou coutumier. Au sens de la conception autonome l'acte unilatéral international, du point de vue matériel, renvoie notamment à la promesse, à la reconnaissance (acceptation d'une situation) et à la protestation. Voir. Eric Samuel KOUA *Les engagements unilatéraux des Etats africains auprès du FMI aux fins d'obtention des fonds pour lutter contre le Covid-19 in* RAFiP, p.208.

<sup>54</sup> Mis en place au lendemain de la seconde guerre mondiale, le FMI et la Banque mondiale sont les piliers de l'architecture financière internationale. Alors le FMI apporte une assistance aux Etats en cas de difficultés financières, la Banque mondiale finances des projets de développement par des prêts concessionnels.

<sup>55</sup> Cette initiative a été lancée en 1996 par le FMI et la banque Mondiale afin de regrouper l'ensemble des acteurs financiers internationaux pour la gestion de la dette extérieure de certains Etats surendettés. Sa version initiale a été révisée en 1999. Sur, cette initiative, FMI, Allègement de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), <https://imf.org>

<sup>56</sup> L'IADM a été lancée en 2005 en complément à l'IPPTE puisqu'elle n'a consisté qu'à alléger la dette multilatérale des pays ayant atteint le point d'achèvement dans le cadre cette initiative.



les plus pauvres<sup>57</sup>. Celle-ci consiste en « *un moratoire sur le service de la dette bilatérale pour une période de huit mois au bénéfice des économies à faible revenu qui en font la demande* <sup>58</sup> ». Son but est d'aider les pays à « *concentrer leurs ressources sur la lutte contre la pandémie et à protéger la vie et les moyens de subsistances de millions de personnes vulnérables* <sup>59</sup> ». Prévues pour une période initiale de huit mois allant du 1<sup>er</sup> mai au 31 mai décembre 2020, elle a été prorogée jusqu'en juin 2021.

Pour en bénéficier, les Etats qui y ont adhéré, devraient s'engager<sup>60</sup> à utiliser les ressources dégagées pour financer les dépenses sociales, à communiquer l'intégralité de leur engagement financiers publics (emprunts et instruments assimilables à des titres d'emprunts). En outre, Ils devraient limiter leur emprunt non concessionnel conformément au niveau convenu dans le cadre des programmes du FMI et des politiques de la Banque Mondiale.

Si le caractère économique de ces conditionnalités reste moins marqué probablement pour des considérations tenant aux nécessités de la lutte contre la pandémie, il n'en a pas toujours été ainsi avec les initiatives précédentes. Aussi bien dans l'IPPTE que dans l'IADM, le FMI a soumis les Etats concernés à des réformes structurelles tournées vers la promotion du libéralisme économique<sup>61</sup>. S'agissant d'abord de l'initiative PPTE, elle a émergé en réaction à la persistante du fardeau de la dette sur les Etats du Sud après les expériences de restructuration des années 80<sup>62</sup>. Ainsi, face au déclin des ressources affectées à l'aide publique, le sentiment de l'échec du processus de développement dans bon nombre de pays les moins avancés, la Banque Mondiale et le FMI vont envisager une nouvelle approche de la crise de l'endettement. L'IPPTE se veut être un instrument de réduction de la dette extérieure des pays destinataires. Sa version initiale sera renforcée en 1999 pour un ensemble d'objectif plus ambitieux visant à

---

<sup>57</sup> Potentiellement l'ISSD devrait couvrir 77 pays, mais sa portée a été réduite à 73. Parmi ceux-ci 46 pays principalement ceux de l'Afrique subsaharienne avait annoncé leur adhésion. Sur l'ISSD, voir <https://clubdeparis.org>

<sup>58</sup> Cf. ISSD consulté sur <https://clubdeparis.org/fr/file/3013/download?token=q6eZ3s-J>

<sup>59</sup> Cf. ISSD consulté sur <https://clubdeparis.org/fr/file/3013/download?token=q6eZ3s-J>

<sup>60</sup> Pour de plus amples détails sur ces engagements, Voir: Eric Samuel KOUA *Les engagements unilatéraux des Etats africains auprès du FMI aux fins d'obtention des fonds pour lutter contre le Covid-19*, p. 208.

<sup>61</sup> Le libéralisme économique est la doctrine qui promeut le marché comme moteur du développement. Avec cette doctrine, « *l'économie relève en principe de la sphère privée, l'Etat devant se borner en ce domaine à prendre soins des conditions générales de la production* ». Jacques CHEVALIER *L'Etat*, Dalloz 2<sup>ème</sup> éd. 2011, p.69.

<sup>62</sup> Dans les années 80, la crise de la dette des pays en développement, partie du Mexique, a donné lieu différentes expériences de restructuration dans le cadre de ce qui a été appelé consensus de Washington à travers d'abord le plan Baker et ensuite, le plan Brady. Pour de plus amples détails sur ces plans cf Glossaire de la dette et SYGAD, op.cit. p.38.



assurer une sortir définitive du cycle de rééchelonnement de la dette, promouvoir la croissance et libérer des ressources pour un surcroit de dépenses sociales<sup>63</sup>.

S'agissant ensuite de l'Initiative de l'allègement de la dette multilatérale IADM, elle a été annoncée par le sommet du G 8 en 2005 comme un mécanisme complémentaire à l'IPPTE. Pour cette raison, elle n'était seulement réservée qu'aux pays ayant atteint le point d'achèvement<sup>64</sup> de l'IPPTE. Son but était l'annulation des créances admissibles des pays concernés envers le FMI, l'Association international IDA du Groupe de la Banque Mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD)<sup>65</sup>.

Somme toute, ces différentes initiatives de restructuration imposées aux pays du Sud, majoritairement situées en Afrique subsaharienne, n'ont pas apporté une solution structurelle à la problématique de la dette. Les conditionnalités du FMI, notamment les réformes économiques ont contrarié la recherche d'une croissance économique à même de garantir un niveau d'endettement soutenable.

Avec donc une dette extérieure estimée à 209 milliards de dollars en 2018 pour les trente-neuf PPTE<sup>66</sup>, le constat de l'inefficacité des restructurations imposées ou à tout le moins suscitées aux pays du Sud dont l'Afrique subsaharienne s'impose. Ce constat s'impose d'autant plus que, enfermé dans une spirale de l'endettement poste COVID19, plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne sollicitent la restructuration de leur dette.

## 2- La restructuration sollicitée

La restructuration est entendue comme sollicitée, lorsque son initiative émane de l'Etat débiteur. En effet, se référant à l' « état de santé » de sa dette, un Etat peut solliciter des mesures d'allègement. Il s'agira dans ce cas, d'une restructuration spécifique avec un traitement contextualisé. Contrairement donc à la restructuration imposée qui concerne un groupe d'Etat donné, la restructuration sollicitée intervient au cas par cas à la demande du débiteur intéressé. Pour cette raison, faute d'un cadre général de discussion entre les parties prenantes, sa mise en

---

<sup>63</sup> FMI, Allègement de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), <https://imf.org>

<sup>64</sup> Le pont d'achèvement intervient après le point de décision, c'est l'étape où l'évaluation des réformes entamées par le Pays candidat à la restructuration après le point de décision est jugé satisfaisante par le FMI ;

<sup>65</sup> « Au titre de l'IADM, le FMI, l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement, rejoints en 2007 par la Banque interaméricaine de développement, ont annulé 100 % de leurs créances admissibles sur les pays qui avaient atteint, ou allaient atteindre, le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE. » Voir. Charlotte J. RAULT *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, Th. op.cit. 194.

<sup>66</sup> PPTE : <https://www.cadm.org/PPTE-Pays-pauvres-tres-endettes>



œuvre peut s'avérer plus complexe. Aussi, consécutivement à l'ISSD, les pays du G20 ont-ils adopté un Cadre commun pour promouvoir la gestion des crises de dette post COVID 19.

Destiné aux pays éligibles à l'ISSD, le Cadre commun vise une résolution efficace des vulnérabilités de la dette par non, seulement une « *approche au cas par cas, mais aussi une forte coordination entre les créanciers* <sup>67</sup> ». Approuvé par le Club de Paris, il encourage une large participation des créanciers y compris les créanciers privés. La participation des créanciers privés au Cadre Commun est l'une de sa singularité par rapport l'ISSD qui n'a concerné que les créanciers officiels traditionnels et non traditionnels.

A ce jour, quatre pays de l'Afrique subsaharienne ont sollicité la restructuration de leur dette au titre du Cadre commun. Il s'agit du Tchad, du Ghana et de la Zambie et de l'Ethiopie. Déjà peu reluisant, l'état de santé de la dette de ces pays s'est fortement dégradé à la suite de la COVID19. Les fortes expansions budgétaires pour faire face à cette crise ont placé leur dette sur une trajectoire insoutenable. Ainsi, estimée à 56% du PIB, soit environ 3 milliards de dollars la dette publique du Tchad est devenue non soutenable en 2021 à la suite de la pandémie de COVID 19, de la volatilité des cours du pétrole de l'aggravation de l'insécurité et d'une crise alimentaire. En Zambie, la dette publique totale a culminé à 150 % du PIB et la dette extérieure à 96%, soit environ 17 milliards de dollars. Au Ghana, le ratio dette /PIB a atteint près de 90% du PIB en fin décembre 2022 avec une dette extérieure estimée à plus de 20 milliards de dollars, soit 40% du PIB<sup>68</sup>.

Si, pour faire face à ces niveaux de leur dette, ces pays ont sollicité un traitement au titre du Cadre commun, ce n'est pas sans conditionnalités préalables. En effet, pour le traitement de sa dette au titre du Cadre Commun, l'Etat débiteur doit convenir, d'une part, avec le FMI d'un programme de réformes, et, d'autre part, avec les créanciers d'un accord de restructuration<sup>69</sup>.

S'agissant d'abord du programme de réformes à convenir avec le FMI, son objectif est de rétablir la viabilité extérieure de la dette du pays débiteur à moyen terme, notamment en « *promouvant une croissance soutenue et inclusive* <sup>70</sup> » Sur la base des informations fournies par l'Etat débiteur, « *une analyse de la viabilité de la dette (AVD) du FMI et du groupe Banque mondiale* <sup>71</sup> » permet de déterminer le programme, notamment son financement. S'agissant

---

<sup>67</sup> Cf. Cadre commun du G20, consulté sur <https://clubdeparis.org>, Voir également <https://www.imf.org/article2021/02/blog120221-the-g20>.

<sup>68</sup> FMI, *Perspectives économiques régionales : les dilemmes de la dette subsaharienne*, op. cit. p.3.

<sup>69</sup> *Ibidem* p.3.

<sup>70</sup> *Ibidem*. P.3

<sup>71</sup> Annexe Cadre commun, p.1, Cf. <https://clubdeparis.org>



ensuite des négociations avec les créanciers, le Cadre commun, prévoit deux dispositifs pour encourager leur participation large pour un meilleur traitement de la dette : il s'agit de la coordination des négociations avec les créanciers bilatéraux et la comparabilité avec les autres créanciers. Tous les créanciers coordonnent leur engagement pour établir les paramètres clés<sup>72</sup> du traitement avec le pays débiteur<sup>73</sup>. La comparabilité oblige le pays débiteur qui signe un protocole d'accord avec des créanciers participants à demander « à tous ses autres créanciers officiels bilatéraux et à ses créanciers privés un traitement au moins aussi favorable que celui convenu dans le protocole d'accord <sup>74</sup>».

Ainsi, après avoir conclu avec le FMI, des accords de principes de restructuration, les trois pays à savoir, le Tchad, le Ghana et la Zambie ont mis en place des comités et négocient avec leur créanciers des accords de restructurations<sup>75</sup>.

Il en résulte que même si elles sont sollicitées librement par les Etats, ces restructurations ne semblent pas présenter de différences fondamentales d'avec celles suscitées ou imposées. Elles obéissent, bien au contraire, à la même logique de conditionnalités aussi exigeantes que leur modalité de mise en œuvre.

## **B- Les modalités exigeantes de la restructuration**

Les symptômes courant d'une crise de dette justifiant une restructuration sont le défaut de liquidité<sup>76</sup> et d'insolvabilité<sup>77</sup>. Dans l'une ou l'autre cas, la restructuration implique des modalités contraignantes, les parties prenantes devant nécessairement convenir de nouvelles clauses contractuelles pour alléger le fardeau de la dette sur l'Etat débiteur (1) et mettre à sa disposition de ressources financières (2).

---

<sup>72</sup> Les paramètres clés comprendront au moins (i) les changements du service nominal de la dette sure la période couverte par le programme du FMI ; (ii) le cas échéant, la réduction de la dette en valeur actuelle nette; et (iii) l'extension de la durée des créances traitées.

<sup>73</sup> Mais, ils finaliseront conjointement les paramètres clés du traitement de la dette, conformément à leurs législations nationales et à leurs procédures internes.

<sup>74</sup> Par ce mécanisme, il s'agit d'instaurer une équité entre les créanciers en les traitant sur les mêmes bases sans privilégier certains. En ce sens, la comparabilité permet de faire supporter les risques de la restructuration par tous les créanciers.

<sup>75</sup> Le Tchad a négocié avec ses créanciers officiels le 09 janvier 2023, un accord de restructuration de 3 milliards de dollars de dette ; un accord a également été trouvé entre ce pays et ses créanciers privés. Le Ghana vient de signer un accord avec ses créanciers officiels le 12 janvier sur une restructuration de 5,4 milliards de dollars de dette et annonce la poursuite des discussions avec les créanciers privés. La Zambie a signé un accord avec ses créanciers officiels sur la restructuration 6,3 milliards de dollars ; les négociations avec les créanciers privés se poursuivent pour une restructuration devant portée sur 3 milliards de dollars. Voir. <https://agencecofin.com>

<sup>76</sup> Le défaut de liquidité est un manque de liquidité temporaire qui empêche un débiteur d'honorer sa dette.

<sup>77</sup> Le défaut de solvabilité est la situation dans laquelle l'Etat débiteur n'est plus à mesure d'honorer le service de sa dette.



## 1- L'allègement du fardeau de la dette

En soi, la dette n'est pas un fardeau pour l'Etat ; elle est au contraire une nécessité pour les collectivités publiques et particulièrement pour l'Etat<sup>78</sup>. Mais, la dette peut affaiblir<sup>79</sup> la capacité d'action financière de l'Etat et présenter des risques de désordres pour le système financier national et international lorsqu'elle n'est plus viable<sup>80</sup>. La dette non viable ou non soutenable fait alors peser donc sur l'Etat, un fardeau : le service de la dette, objet de toute opération de restructuration.

Selon la Banque Mondiale, le fardeau de la dette publique des pays d'Afrique subsaharienne s'élevait à 1140 milliards de dollars à la fin de 2022, soit une hausse de 200% par rapport à 2010<sup>81</sup>. Mesurée par rapport au PIB, le ratio médian de la dette publique Afrique subsaharienne s'est accru d'environ 30 points passant de 28 % du PIB à 59 %<sup>82</sup>. En 2022, le ratio de la dette du Tchad, du Ghana et la Zambie se mesurait respectivement à 56 % 90% du PIB et 150% du PIB.<sup>83</sup>

Tant pour les restructurations récemment sollicitées que pour celles antérieurement suscitées ou imposées dans le cadre des initiatives passées, l'allègement du fardeau de la dette est l'objectif majeur visé par les parties prenantes. Diverses mesures, notamment le rééchelonnement, le rachat et la remise totale ou partielle de la dette participent à l'allègement du fardeau de la dette. Avec l'accompagnement financier, sous conditions, du FMI, les parties contractantes conviennent de l'une ou plusieurs de ces mesures ou modalités d'allègement du fardeau de sa dette.

Au titre du Cadre commun de restructuration du G20, le traitement allégeant peut concerner « *les changements du service nominal de la dette* <sup>84</sup> » et le cas échéant, « *la réduction de la*

---

<sup>78</sup> Remi ELLET, *Droit financier public, Monnaie, Banque centrales, Dettes publiques* Thémis Droit PUF éd 2014, La naissance de la dette Publique, p. 137-150.

<sup>79</sup> Gerald SUTTER, *La contrainte budgétaire*, in Le Seuil « Pouvoirs » 2021/2 n°177 p.83-94. Voir également Jean-Bernard Mattret, « La dette publique : quels enjeux ? », *Revue française de finances publiques* - n°152, 2020-page 133.

<sup>80</sup> Cf. *supra*. p. 3.

<sup>81</sup> Rapport annuel 2022 consulté sur , <https://www.banquemondiale.org>

<sup>82</sup> FMI, *Perspectives économiques régionales, note d'analyse, Les dilemmes de l'endettement en Afrique Subsaharienne : principes et arbitrages en cas de restructuration de dette*, *op. cit.* p.2.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p 3.

<sup>84</sup> Les changements de service correspondent en réalité aux reports d'échéance ou encore la suspension de paiement ; ils peuvent concerner aussi bien le principal que les intérêts, c'est la modalité classique traditionnelle de rééchelonnement.



*dette en valeur actuelle nette*<sup>85</sup>» et « *l'extension de la durée des créances traitées* ». Ce cadre exclut en principe l'allègement sous « *la forme d'une réduction ou d'une annulation de la dette* »<sup>86</sup>. Cependant, ce type d'allègement sera nécessaire dans les cas jugés difficiles à la suite de l'AVD du FMI du groupe Banque mondiale et de l'évaluation collective des créanciers officiels participants<sup>87</sup>. Eu égard à la multiplicité des créanciers, ces modalités de réaménagements sont « *établis de manière à garantir un partage équitable du fardeau entre tous les créanciers officiels bilatéraux et un traitement de la dette par les créanciers privés au moins aussi favorable que celui prévu par les créanciers officiels bilatéraux* »<sup>88</sup>.

A l'instar donc des autres initiatives antérieures de restructuration, notamment l'initiative PPTE, ce sont les mécanismes classiques d'allègement que reconduit le Cadre Commun. Ainsi, deux types de traitement sont possibles : d'une part, l'allègement par des reports d'échéances, une réduction des taux d'intérêt et, d'autre part une réduction de la valeur nominale du principal de la dette de manière exceptionnelle. Alors que dans le premier type, il s'agit d'un traitement de flux pour répondre à une crise de liquidité temporaire ou de trésorerie, dans le second type, le traitement vise une crise de solvabilité. S'il est vrai que le type de traitement à retenir est fonction de la situation du pays et des conditions de sa dette, à l'analyse des paramètres clés de traitement préconisés par le Cadre commun, le premier type apparaît comme la solution de principe. Il en est ainsi parce ce type de traitement est « *généralement moins onéreuse pour les créanciers* ». Mais, il est moins efficace pour réduire le poids de la dette.

L'inefficacité des mesures d'allègement de la dette essentiellement dans une approche de trésorerie ayant montré ses limites dans les initiatives antérieures de restructuration, le Club de Paris a progressivement introduit de nouvelles techniques de restructuration<sup>89</sup>, mais sans bouleverser structurellement sa logique de préservation des intérêts des créanciers. C'est le sens du second type d'allègement qui s'appuie sur une approche reposant sur un défaut de ressource, synonyme d'une crise de solvabilité.

---

<sup>85</sup> La réduction de la dette en valeur actuelle consiste en un ajustement des taux d'intérêts dans des conditions concessionnelles en appliquant alors des taux moins élevés que ceux du marché ; elle permet ainsi une diminution de la valeur de la dette.

<sup>86</sup> L'extension de la durée participe également à la réduction de la valeur des créances anciennement consenties en relation avec l'application des taux d'intérêts, étant entendue qu'une durée plus longue entraîne une baisse de la charge de la dette.

<sup>87</sup> Dans ce cas, une attention particulière sera accordée au fait que chaque créancier participant doit accomplir ses procédures d'approbation nationales à temps, tout en tenant les autres créanciers informés des progrès réalisés.

<sup>88</sup> Cadre commun, p.2, voir. : <https://clubdeparis.org>.

<sup>89</sup> Il s'agissait de passer d'une pure logique de restructuration (rééchelonnement) à une logique de réduction de la dette, Voir, sur ce point, Charlotte J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, th. op. cit. pp.146-147.



Jugés tous en situation de crise de solvabilité et non de liquidité les négociations entre les trois pays subsahariens et leurs créanciers ont été déclenchées en tenant compte de la nature des créances à restructurer. Mais, la propension des créanciers à rechercher des solutions moins onéreuses pour eux, l'expansion de leur profil avec la part importante des créances privées pèsent lourdement sur le rythme des négociations. En octobre 2023, seul le Tchad avait terminé ses négociations avec ses créanciers officiels et privés pour une restructuration de trois (3) milliards de dollars. Après de longues négociations, la Zambie avait d'abord conclu un accord provisoire de restructuration avec ses créanciers officiels sur une dette de 6,3 milliards de dollars. Par la suite, elle a négocié et convenu d'une restructuration avec les détenteurs d'obligations privées pour une dette de trois milliards de dollars. Mais cet accord ayant été contesté<sup>90</sup> par les créanciers officiels au motif qu'il serait plus avantageux, le gouvernement Zambien se retira des deux accords<sup>91</sup>. Ce qui a relancé les pourparlers entre les parties prenantes. Quant au Ghana, il vient de parvenir, après un long processus de négociation, à un accord de restructuration portant sur 5,4 milliards de dollars avec ses créanciers officiels. Ce pays espère une solution avec les créanciers privés dans le courant de l'année 2024.

A l'analyse, la conduite de ces négociations suscite deux observations : la difficile coordination des discussions intra et inter créanciers et la recherche de la solution minimale. La difficile coordination des discussions entre les créanciers se pose doublement entre, d'une part, les créanciers officiels et les créanciers privé et, d'autre part, au sein de chaque type de créancier. L'échec des négociations avec les créanciers privés dans le cas Zambien illustre bien cette difficulté. L'une des solutions, pour y faire face consiste à insérer dans les contrats d'emprunt des clauses d'action collectives (CAC)<sup>92</sup>. Usitées en Europe dans la résolution de la crise de la dette grecque, ces clauses permettent d'éviter qu'un groupe de créanciers par des actions isolées perturbent le processus de restructuration<sup>93</sup>. La recherche de la solution minimale est perceptible dans le traitement préconisé par les créanciers dans les accords à en cours de négociation. Tant avec le Tchad qu'avec le Ghana, c'est le mécanisme classique du report

---

<sup>90</sup> INSTITUT d'ETUDES DE SECURITE, Le projet d'allègement de la dette zambienne échoue cf. <https://africanewes.com/2023/10/14/la-zambieconclut-un-ccord-us-sa-dette-avec-creanciers-etranagers//>

<sup>91</sup> Selon Peter FARBICIUS, cet échec prouve que la compatibilité recherchée dans le Cadre commun ne fonctionne pas. Le projet d'allègement de la dette zambienne échoue, Voir <https://africanewes.com/2023/10/14/la-zambieconclut-un-ccord-us-sa-dette-avec-creanciers-etranagers//>

<sup>92</sup> Pour de plus amples informations sur ces Clauses d'actions collectives, Voir Charlotte J. RAULT, *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, th. op. cit. p.169-171.

<sup>93</sup> C'est l'échec de l'adoption du mécanisme de restructuration que proposait le FMI qui a conduit à la solution de compromis avec l'insertion des clauses d'action collectives. Sur l'usage de ces clauses dans la résolution de la dette grecque, cf. Francesco MARTUCCI, « La restructuration de la dette souveraine dans la zone euro : entre souveraineté et marché », op.cit. p .4.



d'échéance ou encore « *les changements du service nominal de la dette* » qui est préconisé. Même s'il peut contribuer à alléger le fardeau de la dette pour l'Etat restructuré, ce type de traitement a une portée très limitée puisqu'il ne fait que différer en réalité le service de la dette.

Il en résulte qu'au-delà du dispositif de comparabilité dont l'efficacité semble être remise en cause par les lourdeurs dans les négociations avec les créanciers, le Cadre commun préconise les mêmes mesures classiques d'allègement à l'instar de celles constatées dans toutes les expériences passées notamment celles imposées<sup>94</sup>.

Dès lors, l'avènement du Cadre commun ne semble pas constituer un mécanisme de simplification et de renforcement de la restructuration malgré la mise à disposition de ressources financières que celle-ci implique.

## 2- La mise à disposition des ressources financières

En marge des négociations conduites par les créanciers et l'Etat débiteur, le FMI<sup>95</sup> est sollicité le plus souvent, pour mettre à la disposition de l'Etat des ressources financières. Cet argent « frais », apporté en complément des ressources qui peuvent être dégagées en application des clauses convenues, constitue une réponse urgente au besoin de liquidité de l'Etat débiteur. Ce sont alors des ressources qui répondent à une logique de sauvetage de la dette de l'Etat débiteur mais non sans conditionnalités. En effet, pour en bénéficier, l'Etat débiteur doit au préalable engager des discussions avec ses créanciers et convenir avec eux d'un accord de restructuration. Ensuite, celui-ci doit présenter aux yeux du FMI des considérations sur le succès des réformes structurelles auxquelles il a préalablement souscrit.

Faut-il le relever, sans être un créancier, le FMI joue un important rôle d'accompagnement des parties à une restructuration<sup>96</sup>. Certes, « *Il ne prend pas la décision de restructurer, ne définit aucune stratégie de restructuration et ne veille pas non plus au respect de l'équité entre les créanciers* <sup>97</sup> ». Mais, le FMI « *contribue à élaborer un train de mesures qui concilie la reprise économique et un ajustement permettant de réduire les besoins de financement et de remédier aux faiblesses économiques sous-jacentes* »<sup>98</sup>. A ce titre, il apprécie les conditions de la gestion de la dette de l'Etat emprunteur et juge sa capacité de remboursement à l'aune de ses préceptes

---

<sup>94</sup> Arnaud ZACHARIE, « Les dix limites de l'initiative PPTE » consulté sur : <https://www.cadtm.org>

<sup>95</sup> Sur le rôle du FMI dans la restructuration de la dette souveraine des Etats, Voir Charlotte J. RAULT *Le cadre juridique de la gestion de la dette souveraine*, Th. op.cit., p.176-190.

<sup>96</sup> FMI, *Comment le FMI participe à la résolution des crises économiques*, Fiche technique, octobre 2007.

<sup>97</sup> FMI, *Perspectives économiques régionales* op.cit. p.3.

<sup>98</sup> *Ibidem* . p.3.



économiques<sup>99</sup>. Ce n'est que lorsqu'il estime la trajectoire économique en phase avec ses attentes que son concours financier intervient. Ainsi, aux côtés de la Banque Mondiale, le FMI a joué un rôle majeur de pourvoyeur de ressources à disposition des Etats dans les expériences de restructuration des pays en développements (PED)<sup>100</sup>.

Des restructurations des années 80 en passant par celles des PPTE à l'ISSD entreprises à la faveur de la crise de la covid19, d'importantes ressources financières ont été mises à la disposition des emprunteurs<sup>101</sup>. Dans le cadre des restructurations post COVID 19, le Tchad, premier pays à avoir conclu un accord avec ses créanciers officiels et privé au titre du Cadre commun du G20, a bénéficié d'un accord du FMI au titre de la facilité élargie de crédit<sup>102</sup>. D'une durée de trois ans, cet accord a été approuvé en 2021 pour un montant *de cinq cent soixante-onze ( 571) millions de dollars*. Le même type d'accord a été convenu avec le Ghana qui sur trois ans, bénéficiera d'un accompagnement financier à hauteur de *trois (3) milliards de dollars* dont *six cent (600) millions* de décaissement immédiat. En Zambie, malgré l'implosion de l'accord initial avec les créanciers et les nouvelles négociations en cours, c'est près d'un *(01) milliard de dollars* que l'institution financière internationale vient de mettre à sa disposition. Ce décaissement représente en réalité, le troisième versement dans le cadre de la facilité élargie de crédit convenu en août 2022<sup>103</sup>.

Au total, ce sont *quatre (4) milliards cinq cent soixante-onze (571) millions de dollars* qui seront mis à la disposition de ces trois Etats. Pourront-elles garantir l'efficacité des différentes restructurations ? La réponse est moins sûre. Elle l'est d'autant que la pratique des restructurations révèle que la mise à disposition de ressources financières à des conditions aux motivations très souvent étrangères aux intérêts des emprunteurs et les effets des mesures conjoncturelles telles le rééchelonnement, la baisse des taux d'intérêts et l'annulation partielle n'ont pas empêcher la hausse de l'endettement des Etats débiteurs après une relative réduction provisoire.

---

<sup>99</sup> Eric BERR, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, consulté sur : <https://www.cadtm.org>, FMI, Allègement de la dette des pays à faible revenu, L'initiative renforcé en faveur des pays pauvres très endettés, 1999, consulté sur : <https://www.imf.org>

<sup>100</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>101</sup> FMI, Allègement de la dette des pays à faible revenu, L'initiative renforcé en faveur des pays pauvres très endettés, 1999, ; consulté sur : <https://www.imf.org>

<sup>102</sup> Selon le FMI, La facilité élargie de crédit fournit une aide financière aux pays qui connaissent des difficultés prolongées de balance des paiements. Sa finalité est de « *soutenir les programmes économiques des pays qui visent à rétablir la stabilité et la viabilité macroéconomique tout en favorisant une croissance vigoureuse et durable et la réduction de la pauvreté* ». cf. <https://www.imf.org>

<sup>103</sup> Voir <https://agencecofin.com>



## **II- Les effets incertains de la restructuration**

Les tentatives d'instituer un mécanisme multilatéral de gestion de la crise des dettes souveraines n'ayant pas abouti, la restructuration de la dette des Etats subsahariens s'opère dans des cadres informels de négociations dominés par les créanciers dont les intérêts sont très souvent promus par le FMI au nom du libéralisme économique avec pour conséquence des solutions limitées (A) auxquelles des alternatives s'avèrent nécessaires (B).

### **A- Les limites des solutions actuelles**

Les solutions préconisées pour inverser la courbe ascendante de l'endettement des pays emprunteurs se révèlent, à bien des égards, limitées en regard de leur faible portée. Il en est ainsi parce que certaines mesures découlant de ces solutions, contreproductives, sont inconséquentes (1) et mettent l'Etat restructuré dans une situation de dépendance (2).

#### **1- L'inconséquence de certaines mesures curatives**

En contrepartie de leur engagement en soutien à la résolution de la crise de l'endettement des Etats à faible revenu, le FMI et la banque Mondiale imposent des mesures d'austérité. Pour ces institutions, l'Etat dont la dette est à restructurer est un Etat qui vit au-dessus de ses moyens. Pour cette raison, la réduction de son train de vie s'impose par des mesures curatives tels le gel des recrutements de la fonction publique, le défaut d'investissement ou le moins d'investissement notamment dans les secteurs sociaux. A tout cela, très souvent s'ajoute la privatisation des entreprises publiques.

Dans la logique de la « *théorie du moins d'Etat* <sup>104</sup> », l'Etat emprunteur va être confiné dans ses missions régaliennes pour laisser la place au marché censé être le moteur de la croissance économique. Les mesures d'austérité ont été ainsi particulièrement remarquables dans les expériences de restructuration intervenues dans les années 1980 à travers les Programmes d'ajustements structurels<sup>105</sup> (PAS) que les institutions de Breton Woods imposaient aux candidats dans le cadre de restructuration de leur dette. La faible capacité du privé à promouvoir la croissance alors que l'Etat devrait se retirer des secteurs sociaux ou y investir moins a eu pour conséquences l'aggravation de la pauvreté<sup>106</sup>. Parallèlement à cette paupérisation

---

<sup>104</sup> Cette théorie se fonde sur la conception néolibérale de l'Etat qui prône moins d'intervention de la puissance publique pour laisser le marché et l'initiative privée réaliser le développement. Elle participe dès lors à la promotion du libéralisme économique.

<sup>105</sup> Sur les PAS, voir. Eric BERR, « L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique », consulté sur : <https://www.cadtm.org> , FMI, Allégement de la dette des pays à faible revenu, L'initiative renforcé en faveur des pays pauvres très endettés, 1999, consulté sur : [https:// www.imf.org](https://www.imf.org)

<sup>106</sup> *Ibidem.* p.3.



croissante, l'encours de la dette des Etats s'est envolé. C'est l'échec des mesures d'austérité préconisées<sup>107</sup>. Contrairement donc à leur objectifs proclamés, les programmes d'ajustements structurels (PAS) n'ont pas pu réaliser les équilibres budgétaires et commerciaux tels qu'annoncés, ils ont exacerbé les revendications sociales puisque les Pays qui les ont appliquées se sont retrouvés trois fois plus endettés et le plus souvent appauvris<sup>108</sup>.

Les restructurations consécutives dans le cadre de l'IPTE et l'IADM prétendaient tirer les leçons de cet échec. Aux PAS, succèdent alors les Documents de stratégies de réduction de la pauvreté comme conditionnalité de la restructuration (DSRP). En théorie, les accords de restructuration dans l'optique de ces DRSP sont censés permettre aux Etats emprunteurs de dégager des ressources à investir dans la lutte contre la pauvreté. Mais, dans la pratique, l'objectif de la lutte contre la pauvreté a été contrarié par la baisse des flux financiers que les restructurations étaient censées procurer<sup>109</sup>. Faute de ressources additionnelles, les Etats bénéficiaires de l'IPTE<sup>110</sup> n'ont pu investir conséquemment pour lutter contre la pauvreté. Les restructurations intervenant à la faveur de la crise pandémie ne semblent pas déroger structurellement à la même logique de contrainte pour les Etats.

Avec des concepts certes variables, mais toujours au service de l'économie de marché, le FMI et la Banque Mondiale limitent les capacités d'actions financières de l'Etat dans la promotion du développement économique et social et subséquemment les rendent dépendant de la dette.

## **2-La dépendance des Etats restructurés**

La crise financière mondiale des années 2008-2009 a confirmé la fragilité des résultats issues des restructurations antérieures des Etats africains et partant leur dépendance forte de la dette. Au cours de la décennie qui a suivi cette crise, selon la CEA, le ratio dette /PIB a considérablement augmenté. Dans un pays africain sur trois, le fardeau de la dette était supérieur à 60% entre 2015-2019<sup>111</sup>. Le relèvement du seuil d'endettement consécutif à l'avènement de la pandémie de la COVID 19 et les mesures préconisées ont révélé toute l'ampleur de la dépendance structurelle des Etats africains à la dette.

---

<sup>107</sup>. *L'Afrique le piège de la dette et comment en sortir*, les impacts de la pandémie de la COVID19 sur la dette extérieure des Etats africains cf : <https://left.eu/conten> p. 15.

<sup>108</sup> *Ibidem*. p.15.

<sup>109</sup> Eric BERR, « L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique », consulté sur : <https://www.cadtm.org>

<sup>110</sup> La mise en œuvre des initiatives PPTE et ADM ont donné lieu à plusieurs sur leurs faiblesses nonobstant les réductions qu'elles ont entraîné sur le stock de la dette des pays bénéficiaires d'efficacité, voir Yves TAVERNIER, *Rapport d'information sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale*, Assemblée nationale, 2000.

<sup>111</sup> <https://www.uneca.org>



Si les pays restructurés ont bien évidemment leur part de responsabilité dans leur incapacité à sortir du cycle de l'endettement, il reste bien établi que certaines modalités de traitement de la dette constituent, en soi, des sources de dépendance de l'Etat emprunteur à la dette. Il en est ainsi d'abord des reports d'échéances, de l'abaissement des taux d'intérêts. Nonobstant leurs effets bénéfiques immédiats consistant à permettre à l'Etat restructuré de dégager des ressources, ces techniques de restructuration sont de réelles mesures qui placent l'Etat dans les liens de l'endettement permanent. En effet, dans le cas des reports d'échéances, les créanciers acceptent simplement de différer les paiements arrivant à échéances, soit sur les intérêts, soit sur le principal ou sur les deux. Elles procurent certes une aide de trésorerie qui permet à l'Etat restructuré de disposer de ressources et des financements pour son programme de réformes, mais ne peuvent agir substantiellement sur le stock de sa dette qui continuera à croître. C'est pour cette technique de restructuration que le groupe des pays du G20 et le Club de Paris ont opté en 2020 dans le cadre de l'ISSD<sup>112</sup>. Pas plus que le report d'échéance, l'abaissement des taux d'intérêts ne rend pas l'Etat restructuré moins dépendant de la dette puisqu'il maintient le contrat de prêt initial.

En conséquence, les mesures de suspension temporaire, de rééchelonnement du paiement du service de la dette sont des opérations de sauvegarde des intérêts des créanciers dans le contexte de crise qui les éprouve. Ils sont dès lors entièrement destinés au remboursement de la dette. Et pour cette raison, ils insèrent les Etats emprunteurs dans une spirale de la dette qui les rend dépendants des créanciers.

A ces mesures de restructuration, il convient d'ajouter les conditionnalités des institutions financières qui sont des sources de dépendance de la dette à bien des égards. Le non recours aux prêts concessionnels imposés aux PPTE a orienté et accentué l'emprunt privé. Il en a résulté non seulement une augmentation globale du niveau d'endettement des Etats restructurés mais surtout une diversification du profil des créanciers, toute chose qui complexifie la restructuration. Aussi, la privatisation d'entreprise publique, les politiques d'austérité budgétaires imposées aux Etats au Sud du Sahara dans le contexte caractérisé par la faiblesse de l'initiative privée n'a pas permis de soutenir une croissance économique robuste, condition nécessaire à un endettement soutenable. C'est à défaut d'une telle croissance, malgré l'IPPTE

---

<sup>112</sup> Comme son nom l'indique avec cette suspension des paiements du service de la dette proposée par le G 20 ne signifie aucunement l'annulation de la dette mais bien un simple report des paiements. Les pays bénéficiaires ont trois ans pour rembourser les paiements dus aux créanciers officiels bilatéraux après une période de suspension d'un an. C'est compte tenu de son impact peu significatif sur leur dette que plusieurs pays potentiellement éligibles tels le Benin et le Ghana n'y ont pas adhéré. cf. Les limites 'du système ISSD (Initiative de suspension di service de la dette du G20, synthèse du rapport EURODADA, consulter sur <https://cadtm.org>.



et l'IADM des années 90-2000, que les Etats restructurés se sont de nouveau endettés après le choc financier de 2008.<sup>113</sup>

Somme toute, les effets des traitements de dettes plutôt conjoncturels que radicaux reconduits par le Cadre commun du G20, conjugués avec les impacts des conditionnalités économiques des institutions financières internationales, limitent les bénéfices de la restructuration. Ainsi, qu'elle soit imposée ou sollicitée, la restructuration telle qu'opérée demeure inefficace face au fardeau de la dette : d'où la nécessité de solutions alternatives.

## **B- Les solutions alternatives**

Les restructurations étant un remède à la pathologie de la dette, son approche dans une perspective de solution efficace, ne peut être indifférente à la responsabilité aussi bien des créanciers que des Etats emprunteurs. A l'égard des créanciers, diverses considérations<sup>114</sup> plaident pour un dépassement des mesures conjoncturelles (1) tandis qu'à l'endroit des Etats restructurés, la gestion efficiente des finances (2) s'avère indispensable, pour sortir de la spirale de l'endettement excessif.

### **1-Le dépassement des solutions conjoncturelles**

Pour des solutions qui éloignent le spectre d'une nouvelle restructuration à défaut d'y remédier définitivement, une approche audacieuse et assumée des parties prenantes s'impose. Pour les restructurations au titre du Cadre commun, tout comme pour celles des expériences passées, on l'a vu, le type de traitement préconisé est fonction du diagnostic fait par le FMI et la Banque Mondiale de l'état de santé de la dette du pays<sup>115</sup>. Selon que ces institutions indiquent une crise

---

<sup>113</sup> Arnaud ZACHARIE, « Les dix limites de l'initiative PPTE » consulté sur : <https://www.cadtm.org>

<sup>114</sup> Des considérations historique, politique, économique, morale, juridique et écologiques militent en faveur d'un traitement audacieux de la dette des pays du Sud, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne par les créanciers dont une majorité se trouvent au Nord. Historiquement, la plupart des Etats subsahariens sont fondés à réclamer un allègement conséquent (annulation) du fardeau de leur dette après plusieurs siècles d'esclavage, de colonisation et plusieurs années d'application des programmes structurels dictés par des créanciers. Politiquement, les ingérences des créanciers, notamment le FMI et les créanciers officiels bilatéraux dans les conduites des politiques économiques qui ont eu pour conséquence l'endettement massif des Etats en Afrique justifie une annulation de la dette. D'un point de vue économique, le service de la dette entrave la réalisation d'infrastructures, facteur de croissance endogène ; ce faisant, le traitement approprié de la dette devient nécessaire pour l'atteinte des ODD. Au plan juridique, même si sa positivité est contestée à certains égards, la doctrine de la dette odieuse, plaide pour l'annulation totale de certaines créances. Sur la doctrine de la dette odieuse, voir. Mélanie DUBUY *Succession d'États et dettes souveraines : entre respect de la souveraineté étatique et préservation de la souveraineté du peuple in Revue française de finances publiques - n°155, 2021 - page 63*. Enfin les exigences écologiques fondent l'annulation de la dette subsaharienne, étant entendue que son fardeau pousse les Etats à une surexploitation des ressources naturelles et partant une dégradation de l'environnement. Sur ce point, voir Eric BERR, « L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique », consulté sur : <https://www.cadtm.org>.

<sup>115</sup> Outre l'analyse faite par ces institutions, le traitement prend également en compte l'évaluation de la dette par les créanciers participants.



de liquidité ou d'insolvabilité, le traitement sera plus ou moins conjoncturel. Plus conjoncturel avec les mesures tels « *les changements de service nominal, de réduction de VAN, d'extension des durations* », sans décote, en cas de crise de liquidité, il l'est moins avec les mêmes mesures assorties de « *décote* » en cas de crise d'insolvabilité.

Les limites de cette approche commandent un changement de paradigme pour accroître l'efficacité de la restructuration à deux niveaux : l'abandon du traitement palliatif fondé un défaut de liquidité et l'option pour un traitement structurel basé sur un défaut de solvabilité. A cette fin, deux niveaux d'actions complémentaires paraissent nécessaires : d'abord, l'abandon de l'approche d'un traitement fondé sur le défaut de liquidité suppose une révision des paramètres de l'AVD<sup>116</sup>. Les pays à faible revenu formant l'essentiel des Etats au Sud du Sahara et destinataires du Cadre Commun devraient être systématiquement considérés comme étant en crise d'insolvabilité ; ce qui les mettrait subséquemment à l'abri des traitements moins onéreux pour les créanciers et moins efficace pour l'Etat restructuré. Pour ce faire, les indicateurs de l'AVD méritent d'être réexaminés pour davantage appréhender les intérêts particuliers des pays d'Afrique subsaharienne. Ensuite, l'option pour un traitement structurel basé sur un défaut de solvabilité est nécessaire, voire indispensable, puisque les solutions actuelles y relatives sont limitées. Celles-ci sont limitées en ce qu'elles consistent à assortir les mesures de traitement qui sied dans une crise de liquidité d'une décote limitée c'est d'une réduction peu significative du stock de la dette<sup>117</sup>. Ces solutions de réduction ou d'annulation partielle ont montré leurs limites avec l'IPPTE<sup>118</sup>. Pour une solution structurelle au traitement de la dette, une réduction conséquente ou une annulation des créances détenues par les créanciers officiels s'avère nécessaire. L'immensité des besoins en infrastructures nécessaires pour amorcer le développement des pays au Sud du Sahara particulièrement ceux à revenu faible, face à la modicité de leurs ressources, commanderait de les considérer comme en état de crise

---

<sup>116</sup> Selon le cadre de viabilité de la dette établi conjointement par le FMI et la Banque Mondiale pour les pays à faible revenu l'AVD comprend les éléments suivants : i) une analyse des projections d'endettement d'un pays sur les 10 prochaines années et de sa vulnérabilité à des chocs exogènes et économiques - avec des scénarios de référence et des tests de résistance, et ii) une évaluation du risque de surendettement extérieur et général en fonction des seuils et des repères indicatifs, qui dépendent, respectivement, du cadre macroéconomique et d'autres informations spécifiques au pays. Cf. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm>

<sup>117</sup> Outre sa mesure classique de restructuration par le rééchelonnement, le Club de Paris a progressivement introduit des mesures de réduction de stock (annulation) de la dette. En progression continue, ces mesures de réduction ont atteint 80% du stock des créances admissibles avec l'IPPTE.

<sup>118</sup> Le caractère partiel de l'annulation et son étalement sur plusieurs années ont placé les pays bénéficiaires sous le contrôle des créanciers et empêché leur développement. Sur la portée limitée des annulations de dette dans le cadre de l'IPPTE, voir Eric BERR, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, p. 9 consulté sur : <https://www.cadtm.org>.



d'insolvabilité de leur dette. Toute chose qui justifierait « l'annulation » comme une solution radicale au fléau de l'endettement.

L'annulation de la dette n'est pas une mesure nouvelle ; elle se trouve au cœur d'une controverse entre partisans et pourfendeurs tant chez les économistes que chez les juristes. En droit, la problématique de l'annulation est ambivalente puisqu'elle peut résulter, soit d'une restructuration, soit d'une résolution judiciaire<sup>119</sup>. Envisagée ici dans le cadre d'une restructuration, l'annulation se heurte aux intérêts des créanciers. Malgré les appels incessants des dirigeants africains<sup>120</sup>, elle n'a pas d'écho favorable auprès des créanciers tant officiels que privés. Ceux-ci, d'un côté les créanciers officiels, par souci de perdre leur principal outil de domination économique des Etats du Sud et, de l'autre, les créanciers privés attachés à leur intérêts commerciaux, s'opposent à l'annulation en évoquant les prétextes d'une crise financière et l'aléa moral<sup>121</sup>. Ainsi, en 2020 alors que l'Afrique plaidait pour l'annulation totale de la dette bilatérale, le group du G20 et le Club de Paris ont préféré une suspension du service dans le cadre de l'ISSD. Pourtant de véritable annulation sont possibles<sup>122</sup> et nécessaires.

L'aversion des créanciers pour une véritable annulation de la dette est bien perceptible dans le Cadre Commun qui, au titre des paramètres de traitement de la dette stipulent qu' « *En principe, les traitements de la dette ne seront pas effectués sous la forme d'une réduction ou d'une annulation de la dette* <sup>123</sup> ». Exceptionnellement possible, selon le Cadre commun, lorsque l'AVD du FMI et l'évaluation collective de la dette par les créanciers participants l'admettent, l'annulation totale de la dette reste donc tributaire de la seule volonté des créanciers. S'agissant particulièrement des créanciers officiels, leur responsabilité historique<sup>124</sup> et actuelle<sup>125</sup> dans

---

<sup>119</sup> Eric ROBERT, « Rééchelonnement de la dette ou règlement judiciaire ? Analyse de la jurisprudence interne et internationale au regard des enjeux de la renégociation de la dette », La dette extérieure / The external debt, ed. by Martinus Nijhoff PUBLISHERS, 1995, pp. 607-670.

<sup>120</sup> Après SANKARA en 1987, plusieurs dirigeants africains dont le Président Maky SALL du Sénégal, le Premier Ethiopien, le Président Sud-Africain, ont appelé en, 2020, à l'annulation de la dette bilatérale des Etats africains à la faveur de la COVID19.

<sup>121</sup> L'aléa moral, c'est l'argument facile vire fallacieux selon lequel l'annulation de la dette serait une prime à la mal gouvernance financière. Ce qui maintiendrait les Etats qui en bénéficient dans les liens de l'endettement Eric BERR, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, p.6 consulté sur : <https://www.cadtm.org>.

<sup>122</sup> De par le passé, des pays comme les Etats-Unis et le Mexique ont annulé des dettes détenues par des Etats. Sur ce point voir. Eric BERR, *L'impact du consensus de Washington sur les pays en développement : une évaluation empirique*, p. 11 consulté sur : <https://www.cadtm.org>.

<sup>123</sup> Cf. Cadre commun , p.2 voir <https://clubsdearis.org>.

<sup>124</sup> Certains créanciers officiels constitués de pays occidentaux, ancienne puissances coloniales ont transféré des dettes à bon nombre d'Etats subsahariens au lendemain des indépendances. Cette dette héritée à contribuer a été l'une des causes historiques de l'endettement insoutenable des anciennes.

<sup>125</sup> Les solutions successives de restructuration notamment les refinancements faites par les créanciers dans le but d'assurer le remboursement du service de la dette contribuent à rendre les Etats subsahariens dépendant de la dette et aggrave ainsi leur niveau d'endettement.



l'endettement des Etats au sud du Sahara commande leur engagement en faveur d'un traitement structurel la dette par son annulation conséquente.

Aussi nécessaire soit-elle, une telle annulation ne saurait être une panacée pour sortir les Etats restructurés de l'endettement sans une gestion efficiente des finances publiques nationales.

## 2- La gestion efficiente des finances publiques nationales

La solution à long terme de la crise de la dette « *passer par l'assainissement économique et financier des pays endettés* <sup>126</sup> » Pour l'assainissement financier, comme une solution endogène, il s'avère nécessaire d'envisager la gestion efficiente<sup>127</sup> des Finances publiques. En effet, si certains facteurs explicatifs de la dette, tels le cours des matières premières et l'inflation échappent en principe à la maîtrise de pouvoirs publics, il en va autrement pour certaines causes découlant de la gestion peu rigoureuse et peu performante des Finances publiques. Aussi, les Etats d'Afrique subsahariens se doivent-ils de relever le défi de la soutenabilité<sup>128</sup> des finances publiques pour limiter leur dépendance de l'emprunt comme source de financement.

De ce point de vue, le constat d'une gestion des finances publiques axée sur les résultats en vogue au sein des Etats subsahariens suscite l'espoir. Implémenté aussi bien au sein des Etats francophones que anglophones, la gestion performentielle des finances publiques constitue une « *solution aux tensions budgétaire et au manque de résultats probant des politiques publiques* <sup>129</sup> ». Face aux faiblesses de la gouvernance publique affectant l'Etat dans sa mission de développement, qui ont constitué la trame de vie de l'Etat au cours des années 90, un changement de paradigme dans la gestion publique s'imposait. En matière financière, la gestion axée sur les résultats devient alors le pont axial des réformes, suscitées par des organisations

---

<sup>126</sup> André HOVINE, « La restructuration de la dette : une solution pour sortir de la dette ? », *Revue française de Finances Publiques*. 1985, p. 123.

<sup>127</sup> Aurélien BAUDU « Face à la dette publique : de nouvelles techniques de régulation budgétaire », RFDA 2019 p. 266.

<sup>128</sup> La soutenabilité des finances publiques est une exigence de la gestion financière moderne. Reposant sur les deux piliers que sont la maîtrise des prévisions budgétaires et la viabilité de la dette, elle s'apprécie en référence à un seuil de déficit public et au niveau d'endettement. Sur la soutenabilité budgétaire, voir. Alain Juvénal NGAYA, *La soutenabilité budgétaire dans les États membres de la CEMAC*, in *Revue africaine de Finances publiques*, n°11 2022. P.32-72.

<sup>129</sup> Nicaise MEDE, *Réflexions sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA*, revue afrilex.u-bordeaux.fr, p. 5.



communautaires<sup>130</sup> et internationales<sup>131</sup>. Les piliers majeurs de ces réformes orientées vers la modernisation des finances sont : le dépassement du budget de moyens<sup>132</sup> par le budget programme<sup>133</sup> et l'amplification du contrôle sur les acteurs financiers. En améliorant la gestion prévisionnelle aux moyens de la planification<sup>134</sup> et la programmation<sup>135</sup> à travers des cadres pluriannuels, en renforçant le régime de la comptabilité publique<sup>136</sup>, en faisant émerger de nouveaux acteurs financiers aux côtés d'acteurs classiques aux rôles bien repartis, le budget programme promeut la transparence et l'efficacité. Le contrôle de la gestion budgétaire<sup>137</sup> consubstantiel à cette quête de performance budgétaire est amplifié à travers un contrôle politique renforcé dévolu au Parlement<sup>138</sup>, un contrôle juridictionnel rénové<sup>139</sup> et un contrôle administratif valorisé à travers les missions d'audit<sup>140</sup>. Au titre spécifique de la dette, des

---

<sup>130</sup> L'UEMOA en Afrique de l'Ouest et la CEMAC en Afrique centrale qui regroupe une bonne partie des Etats au Sud du Sahara en adopté des cadres directives à caractère financier pour inviter leur Etats membres à basculer dans la gestion axée sur les résultats. Il s'agit pour les Etats de la CEMAC, de la directive n°01/1111-EMAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances des Etats de la CEMAC ; de la directive n°06/11-UEAC-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au sein de la CEMAC.

<sup>131</sup> Convaincu des bienfaits de la gestion axée sur les résultats, les organismes internationaux notamment l'OCDE, vont promouvoir sa pratique auprès des Etats africains.

<sup>132</sup> Dans le cadre de l'ordonnance française de 1959 dont le contenu a été reproduit dans les régimes financiers des Etats de l'UEMOA et de la CEMAC, le budget de l'Etat était élaboré comme un budget de moyens au sein duquel les crédits étaient repartis par nature de dépenses (crédits repartis entre ministère et distingués, notamment en dépenses de fonctionnement, d'investissement ou encore de personnel. Voir Stéphanie DAMAREY, *Termes des finances publiques*, op.cit. p.32.

<sup>133</sup> Depuis l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, le budget de résultat, encore qualifié de budget programme, remplace le budget de moyens. Avec ce type de budget les crédits sont repartis par politique publique, chacune étant évaluée au regard des programmes qui la composent et des résultats obtenus par ces derniers. Voir Stéphanie DAMAREY, *Termes des finances publiques*, op.cit. p.32.

<sup>134</sup> La planification qui constitue la phase préparatoire à l'élaboration des tracer les grandes lignes des dispositions de mise en œuvre et d'attribuer les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs. L'étape de planification consiste en la revue des activités, des projets d'investissement public et de performance.

<sup>135</sup> La programmation quant à elle consiste à intégrer des éléments de la planification dans un cadre global pour une mise en œuvre sur une période de plusieurs années. Le CBMT et le CDMT sont des documents de programmation à moyen terme qui visent à améliorer la discipline budgétaire et la maîtrise des dépenses publiques.

<sup>136</sup> De la comptabilité budgétaire classique, on passe à la comptabilité à droit constaté qui implique une comptabilité analytique et une comptabilité matière.

<sup>137</sup> Sur ce contrôle, voir. Hilaire AKEROKORO, « L'efficacité des contrôles de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance dans les Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africain », *Revue Africaine de finances publiques*, p 7-32.

<sup>138</sup> Christian ECKERT, « Le contrôle de la dette publique par le Parlement : un enjeu politique devenu majeur », *Revue française de Finances Publiques*, 2013, 123, pp. 3-20.

<sup>139</sup> Ce contrôle dévolu aux juridictions financières a été renforcé pour davantage garantir l'usage des deniers publics. Voir, sur ce point, Hilaire AKEROKORO, « L'efficacité des contrôles de la nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats et la performance dans les Etats de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africain », *Revue Africaine de finances publiques*, op.cit. p 21 et Alssa MONGBAT, « Les innovations dans la gestion et la gouvernance des finances publiques des Etats de l'Afrique francophone subsaharien : le cas du Cameroun », *Revue Africaine de finances publiques*, p. 132-135.

<sup>140</sup> *Ibidem*. P 115.



politiques<sup>141</sup> et des stratégies<sup>142</sup> sont adoptées sous l'impulsion des réformes communautaire.<sup>143</sup> pour en assurer une gestion soutenable<sup>144</sup>. Ces outils de gestion de la dette s'inscrivent dans l'objectif plus large de la soutenabilité des finances publiques à travers une discipline budgétaire<sup>145</sup>.

Si, avec ce constat, l'adoption du paradigme de la GAR à travers le budget programme est une réalité, l'effectivité d'une gestion efficiente des finances publiques reste une question à résoudre. En effet, au-delà de leur existence formelle, les dispositifs institutionnel et normatif de gestion des finances publiques doivent produire leurs effets par leur application saine par les acteurs financiers. Or, dans un contexte où « *la propension courante des gouvernants et des gestionnaires publiques est de s'affranchir des contraintes et balises du droit budgétaire et de la comptabilité publique*<sup>146</sup> », l'effectivité de la gestion performentielle reste par-dessus les textes un défi majeur. Plus qu'un exercice de conformisme aux standards internationaux, la quête d'une gestion budgétaire axée sur les résultats doit être une traduction de la volonté des Etats africains de réformer et moderniser leurs finances publiques. C'est le prix d'une gouvernance financière refondée, gage de la soutenabilité des finances publiques nationales.

A cet égard, l'implantation de la gestion budgétaire axée sur les résultats commande de considérer ce que MEDE Nicaise, dans ses réflexions sur le cadre harmonisé des Finances publiques dans l'espace UEMOA<sup>147</sup>, qualifie de « *quatre écueils* » : *la prévalence du non droit da la sphère financière publique, l'ethno-politisation de l'administration publique, la vulnérabilité des Etats face aux flux financiers extérieurs et la question de la capacité des*

---

<sup>141</sup> La politique d'endettement public peut être définie comme étant des « *orientations globales orientations globales en matière d'emprunt public intérieur et extérieur et de gestion de la dette* ». Article 4 du règlement n°09/2007/CM/UEMOA.

<sup>142</sup> La stratégie découle de la politique et s'entend d « *un ensemble de décisions prises pour permettre la mise en œuvre de la politique d'endettement public* ». Art. 1 du règlement n°09/2007/CM/UEMOA précité.

<sup>143</sup> Voir Le Règlement n°12/07-UEAC-186-CM-15 portant cadre de référence de la politique d'entendement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de la CEMAC et le règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.

<sup>144</sup> La soutenabilité de la dette est tributaire de la soutenabilité des finances publiques qui s'apprécie au regard des indicateurs mesurés par les ratios déficit/PIB et Dette/PIB. Voir Souleymane NABASSAG, *th. op.cit.* p.145-179.

<sup>145</sup> Le Principe de la discipline budgétaire est apparu dans l'histoire de la construction européenne avant d'être réceptionnée par l'UEMOA et la CEMAC. Il se matérialise par le respect de deux critères de convergence limitant l'endettement et le déficit public. « *La discipline budgétaire trouve sa justification dans le souci des autorités budgétaires communautaires et nationales d'opérer une bonne prévision des actions de politique publique en plafonnant les dépenses et en assurant autant que possible une bonne allocation des ressources disponibles. Elle est perçue comme la volonté des autorités en charge des questions budgétaires d'une union monétaire de maîtriser le développement et la multiplication des dépenses publique* ». Vincent DUSSART, *Finances publiques, Paradigmes*, 12 éd., 2010, p.277. Sur la discipline budgétaire, voir également François CHOUEVEL, in *Finances Publiques, dictionnaire encyclopédique*, (dir) Gilbert ORSONI, 2ème éd. 2017 p. 331.

<sup>146</sup> Nicaise MEDE, « Réflexions sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », revue *afrilex.u-bordeaux.fr*, p. 17.

<sup>147</sup> *Ibidem* p. 20.



*institutions*<sup>148</sup>. Alors que la gestion performantielle situe l'administration publique dans une perspective post wébérienne, « *la vérité est que l'administration publique africaine est encore largement une administration pré wébérienne. Elle manque d'être marquée au sceau de la rationalité (légalité) et de l'impersonnalité, comme le postule Max Weber* <sup>149</sup>».

Dès lors, les Etats d'Afrique subsaharienne, dans le contexte actuel du renouveau de leur régime financier doivent faire leur mue pour garantir la gestion performantielle en obtenant des résultats substantiels à l'aune du rapport qualité/coût.

## **Conclusion**

A tout bien considéré, les expériences de restructuration de dette en Afrique subsaharienne se succèdent sans différence fondamentale ni dans leur principe directeur, ni dans leur approche ni dans leur technique de mise en œuvre.

Même s'il n'est pas encore suffisamment éprouvé par le temps, le référentiel de traitement de dette proposé par le G20 se révèle déjà limité pour une restructuration efficace de la dette des Etats subsahariens. Ainsi, au mal de la dette, le traitement que privilégie le Cadre commun tout comme les solutions apportées dans le cadre des initiatives antérieures de restructuration, tend à soulager l'Etat restructuré plutôt qu'à consolider sa période de convalescence et à prévenir les rechutes possibles.

A vrai dire, le problème de la dette des pays en développement en général et des Etats en Afrique du Sahara en particulier, au-delà de ces aspects techniques et juridiques, se pose aussi sous un angle politique dans des relations d'indépendances entre ces pays et ceux du Nord. Aussi, toute recherche de solution pérenne, dans les restructurations de dette, nécessite-t-elle une volonté politique engageant aussi bien des créanciers notamment les créanciers bilatéraux et les Etats débiteurs surendettés. A cet égard, on remarquera combien ces propos de l'ancien secrétaire d'Etat américain, Henry Kissinger, tenus en 1984 lorsque plusieurs voix en Amérique latine ont proposé que le problème de la dette soit politisé<sup>150</sup>, font encore sens, quarante ans après : « *le mot manque de précision, mais reflète une importante vérité. Les enjeux sont devenus trop importants pour être laissés aux seuls remèdes techniques des experts financiers. La politisation ne signifie pas l'éviction des banques du problème. La politisation doit signifier*

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*. Pour l'effectivité d'une gestion efficiente des finances publiques, voir également Abderrahim HMAMOU-KADDOUR, « La LOLF des outils utiles et utilisés », Revue française de finances publiques - 01/02/2017 - n° 137 - page 75.

<sup>150</sup> André HOVINE, « La restructuration de la dette : une solution pour sortir de la dette ? », Revue française de Finances Publiques. 1985, p. 124.



*qu'il faut mettre sur pied une structure internationale impliquant un programme réaliste de remboursement des dettes et par-dessus tout, un engagement réciproque de relancer la croissance et le développement. C'est seulement à ce prix que les pays débiteurs pourront demander à leur populations des sacrifices qui apparaissent aujourd'hui inacceptables parce qu'ils sont considérés comme des moyens utilisés par les banques pour exiger le paiement des intérêts qui leur sont dus <sup>151</sup>».*

---

<sup>151</sup> *Idem.* p.124.