



**RAPPORT DE LA COMMISSION PERMANENTE DU FP SADC SUR LE
COMMERCE, L'INDUSTRIE, LES FINANCES ET L'INVESTISSEMENT (TIFI)
SOUMIS À LA 53E ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE**

**THÈME : « PLAFOND DE LA DETTE DANS LES ÉTATS MEMBRES DE LA
SADC ».**

Monsieur le Président, je propose que cette Assemblée plénière adopte le rapport de la commission permanente sur le commerce, l'industrie, les finances et l'investissement (TIFI) soumis à la 53e session de l'Assemblée plénière du Forum parlementaire de la SADC le 4 juillet 2023.

TABLE DES MATIÈRES

1.0 COMPOSITION DE LA COMMISSION	2
2.0 MANDAT DE LA COMMISSION	3
3.0 CONTEXTE.....	3
4.0 SOMMAIRE DES EXPOSÉS ET DES DÉLIBÉRATIONS	4
4.1 EXPOSÉ DE M. PEPUKAI CHIVORE, ÉCONOMISTE	4
4.2 SOMMAIRE DE L'EXPOSÉ DE M. SIMON MTAMBO, DIRECTEUR ADJOINT, BUREAU DU BUDGET PARLEMENTAIRE, ASSEMBLÉE NATIONALE DE ZAMBIE, SUR « LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA GESTION DE LA DETTE EN ZAMBIE ».....	6
5.0 DÉLIBÉRATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
6.0 CONCLUSION	10
7.0 ANNEXES	12
Annexe I- Liste des fonctionnaires.....	12
Annexe II- Personnes ressources.....	12
Annexe III - Consultant en médias.....	12

1.0 COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est composée des membres suivants :

1.	Hon. Dithapelo Keorapetse, Vice Chairperson	Botswana
2.	Hon. Ruth Mendes	Angola
3.	Hon Muber Thoniot Serge	DRC
4.	Hon. Ramarosoia Emiline Rakotobe	Madagascar
5.	Hon. Francis Lucky Phisso	Malawi
6.	Hon. Carlos Moreira Vasco MP	Mozambique
7.	Hon. Vipuakuje Muharukua	Namibie
8.	Hon. Ntombovuyo Veronica Mente-Nkuna	Afrique du Sud
9.	Hon. Dr. Afred James Kimea	Tanzanie
10.	Hon. Kalalwe Mukosa	Zambie
11.	Hon. Anele Ndebele	Zimbabwe
12.	Sen. Isaac Mmemo Magagula	Eswatini
13.	Hon. Marie Joanne Sabrina Tour	Maurice
14.	Hon. Egbert Aglae	Seychelles
15.	TBA	(Lesotho)

2.0 MANDAT DE LA COMMISSION

Guidé par son mandat aux termes de l'article 42(b) du règlement intérieur du forum parlementaire de la SADC, la Commission permanente TIFI convoque sa réunion pour la 53^{ème} Assemblée plénière sous le thème « *Plafond de la dette dans les États membres de la SADC* ».

3.0 CONTEXTE

L'objectif principal de la réunion était de discuter du « plafond de la dette », l'une des mesures visant à assurer la viabilité de la dette parmi les États membres de la région SADC. À cet égard, les parlementaires ont pour rôle de surveiller la contraction de la dette et de veiller à ce qu'elle soit maintenue à des niveaux viables. L'attention des membres de la commission a été attirée sur l'annexe 2 du protocole de la SADC sur le financement et l'investissement, dans lequel la SADC reconnaît que la stabilité macroéconomique est fondamentale pour la croissance économique dans l'ensemble de l'Afrique australe. À cet égard, les parlements devraient adopter des politiques visant à favoriser la cohérence de la gestion financière. L'annexe du protocole préconise que les États membres s'efforcent de maintenir leur dette à des niveaux viables.

L'encours de la dette publique dans la région de la SADC s'est rapproché du seuil de convergence de 60 % de dette par rapport au produit intérieur brut (PIB) pour les pays de la SADC.

En outre, la dette publique a augmenté en raison des exigences liées à la pandémie de COVID-19. Par conséquent, il est nécessaire de suivre de près cet aspect si l'on

veut que les parlementaires participent activement à la trajectoire de développement régional de la région.

Il est nécessaire de réexaminer le rôle actuel du pouvoir législatif dans la contraction de la dette si l'on veut qu'il joue un rôle actif dans la protection du niveau de vie des citoyens de la région SADC contre les répercussions négatives associées à l'explosion de la dette publique.

L'accent est mis sur la nécessité d'avoir des lois, des règlements et des politiques qui articulent clairement les dispositions qui garantiront la réalisation de limites durables de la dette publique extérieure.

4.0 RÉSUMÉ DES EXPOSÉS ET DÉLIBÉRATIONS

La commission entend les exposés présentés par deux économistes renommés, M. Pepukai Chivore, économiste et ancien directeur du Bureau parlementaire du budget à l'Assemblée nationale du Zimbabwe, et M. Simon Mtambo, directeur adjoint du Bureau parlementaire du budget à l'Assemblée nationale de Zambie.

4.1 EXPOSÉ DE M. PEPUKAI CHIVORE, ÉCONOMISTE

La communication de M. Chivore porte sur la nécessité pour les gouvernements de s'assurer que le niveau et le taux de croissance de leur dette publique sont fondamentalement viables et qu'ils peuvent en assurer le service dans un large éventail de circonstances tout en respectant les objectifs en matière de coûts et de risques. L'exposé met l'accent sur l'importance d'avoir des lois, des règlements et des politiques stipulant les limites d'emprunt de la dette publique extérieure, qui doivent être liées au produit intérieur brut (PIB) et aux exportations du pays.

La réunion note que l'inclusion du plafond de la dette dans la Loi type sur la gestion des finances publiques affirme le contrôle parlementaire sur la dette en tant que prérogative de la branche législative du gouvernement. Le plafond de la dette existe pour garantir le « pouvoir de la bourse » ou la possibilité pour les dépenses du gouvernement de rester sous le contrôle du Parlement. L'intervenant explique ensuite comment la limite de la dette par rapport au PIB dans la loi type sur la gestion des finances publiques attire l'attention de tous les agents économiques sur cet indicateur, poussant le gouvernement à en rendre compte en permanence.

Étant donné les niveaux élevés documentés de mauvaise utilisation des ressources publiques et l'inefficacité de la dette pour stimuler le développement, les seuils d'endettement doivent encourager les gouvernements à diriger les fonds empruntés vers le développement, à faire croître leurs économies et à maintenir le ratio dette/PIB dans les limites statutaires.

La Commission note que le protocole de la SADC sur le financement et l'investissement vise à garantir que les pays membres harmonisent leurs régimes d'investissement afin de soutenir un climat favorable à l'investissement dans la région. Le respect des limites d'endettement est donc un indicateur de la discipline

fiscale, un élément important pour atteindre la stabilité macroéconomique régionale. Pour concrétiser le désir de convergence énoncé à l'annexe 2 du protocole de la SADC sur le financement et l'investissement, la SADC conseille aux États membres de maintenir un ratio dette publique/PIB ne dépassant pas 60 %, tout en reconnaissant que les dispositions du protocole sont de nature persuasive et donc non contraignantes.

La réunion note que lorsque les États membres de la SADC sont considérés comme étant en défaut de paiement, leurs notations de crédit sont généralement faibles, ce qui entraîne une augmentation du coût de la dette. Cela a pour effet de faire dégringoler l'économie régionale. Cette situation est différente de celle des pays développés qui contrôlent les institutions financières mondiales et peuvent donc parfois dépasser la barre des 100 % en termes de ratio dette/PIB tout en ayant accès à des capitaux frais. Au contraire, les pays de la SADC doivent constamment vérifier leurs notations de crédit et adopter des politiques susceptibles de contenir l'appétit pour la dette.

En outre, M. Chivore cite quelques études de cas pour étayer son exposé sur l'importance de garantir un plafond d'endettement viable, comme indiqué ci-dessous.

- **ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE (USA)**

Aux États-Unis, une fermeture du gouvernement se profile chaque fois que la dette fédérale s'approche de sa limite légale, ce qui fait toujours planer la menace d'une crise financière, à moins que le Congrès et le président ne relèvent cette limite. Les États-Unis ont relevé le plafond de la dette sous une forme ou une autre au moins 78 fois au cours du siècle dernier et, en général, cela s'est fait sans tambour ni trompette. En cas de fermeture, les agences fédérales doivent cesser toute fonction discrétionnaire jusqu'à ce qu'une nouvelle loi de financement soit adoptée et le Trésor est limité dans l'émission de nouvelles dettes.

- **KENYA**

À l'heure actuelle, le Kenya dispose d'un plafond d'endettement fixé en termes absolus à 10 000 milliards de shillings kenyans (78,83 milliards de dollars). La section 50(2) de la loi sur la gestion des finances publiques (Public Finance Management Act - PFMA) plafonne les emprunts du gouvernement national à une limite fixée par l'Assemblée nationale de ce pays.

- **DENMARK**

Le plafond de la dette du Danemark, appelé gældsloft en danois, a été introduit en 1993 en tant qu'exigence constitutionnelle. Il a été fixé à 2 000 milliards de couronnes danoises (284 milliards de dollars, 237,7 milliards de livres sterling). Cela permettait à un petit pays ayant un PIB relativement élevé de contracter des emprunts d'État sans atteindre le plafond. Le plafond n'a été relevé qu'une seule fois, lorsqu'il a été doublé en 2010.

En conclusion, M. Chivore rappelle la nécessité pour les gouvernements de veiller à maintenir un équilibre entre le PIB et les performances économiques associées et le coût élevé des emprunts dans les États membres de la SADC.

4.2 SOMMAIRE DE L'EXPOSÉ DE M. SIMON MTAMBO, DIRECTEUR ADJOINT, BUREAU DU BUDGET PARLEMENTAIRE, ASSEMBLÉE NATIONALE DE ZAMBIE, SUR « LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LA GESTION DE LA DETTE EN ZAMBIE ».

M. Mtambo souligne l'engagement du gouvernement zambien à assainir les finances publiques en augmentant les recettes et en réduisant les dépenses, condition préalable à la stabilité macroéconomique.

L'intervenant explique que le rôle de l'Assemblée nationale dans la gestion de la dette publique en Zambie doit être compris dans le cadre plus large de la gestion des finances publiques. L'article 198 de la loi n° 2 de 2016 portant amendement de la Constitution zambienne énonce les principes de la gestion des finances publiques, qui comprennent l'emprunt public durable afin de garantir l'équité intergénérationnelle.

Il met en évidence que l'Assemblée nationale de Zambie tire son mandat de la loi n° 2 de 2016 portant modification de la Constitution de Zambie et que l'une de ses fonctions, prévue à l'article 63, paragraphe 2, point d), consiste à superviser l'exercice des fonctions exécutives, notamment en approuvant la dette publique avant qu'elle ne soit contractée. De plus, il explique que la loi n° 15 de 2022 sur la gestion de la dette publique a été adoptée conformément à l'article 207 (2) (a) de la loi n° 2 de 2016 portant modification de la Constitution de la Zambie, qui prévoit l'adoption d'une législation définissant la catégorie, la nature et les autres conditions d'un prêt, d'une subvention ou d'une garantie, qui devra être approuvée par l'Assemblée nationale avant l'exécution du prêt, de la subvention ou de la garantie.

Ensuite, Il explique que la Constitution de la Zambie donne à l'Assemblée nationale le pouvoir d'approuver le budget national. Il souligne que l'article 202(5) de la loi n° 2 de 2016 portant modification de la Constitution de la Zambie prévoit que l'Assemblée nationale doit approuver le budget national par une résolution des membres du Parlement. Cependant, il note que les pouvoirs de l'Assemblée nationale pour approuver le budget sont limités à la modification des estimations de recettes et de dépenses sans modifier le montant total des estimations de recettes et de dépenses. Il met en garde contre le fait que de telles dispositions héritées du passé tendent à permettre une accumulation insoutenable de la dette et peuvent faire l'objet d'abus.

M. Mtambo souligne les conditions préalables au maintien d'une discipline fiscale saine, qui incluent la transparence et la responsabilité dans le développement ou la

formulation des cadres macro-économiques. En outre, il indique qu'en Zambie, les décideurs politiques sont conscients de la nécessité de contracter des emprunts publics durables afin d'assurer l'équité entre les générations et qu'ils sont soucieux d'utiliser les ressources publiques de manière prudente et responsable.

De surcroît, l'intervenant souligne les questions clés suivantes concernant la gestion de la dette en Zambie : -

- i) Au cours des dernières années, la politique budgétaire de la Zambie a été caractérisée par des recettes faibles et stagnantes et des dépenses plus élevées que prévu ;
- ii) Ce schéma budgétaire a conduit à un déficit budgétaire perpétuel et croissant;
- iii) Les déficits budgétaires sont passés de 1,8 % du PIB en 2011 à 14,5 % et 9,6 % du PIB en 2020 et 2021 ; et
- iv) Ce déficit budgétaire croissant a conduit la Zambie à avoir un stock de dette insoutenable de plus de 120 % du PIB.

Afin d'inverser l'accumulation de la dette publique, le gouvernement s'est engagé sur la voie de l'assainissement budgétaire en augmentant les recettes et en réduisant les dépenses. La réunion discute ensuite de la voie à suivre, en mettant l'accent sur le rôle des assemblées législatives dans l'élaboration du budget. Trois catégories de législatures sont mises en évidence, à savoir : -

- i) Législature élaborant le budget**
Cette catégorie a la capacité de modifier ou de rejeter les propositions budgétaires de l'exécutif et d'y substituer une de ses propres propositions ;
- ii) Législature d'influence budgétaire**
Elle peut amender ou rejeter la proposition de budget, mais n'a pas la capacité de formuler ses propres budgets de manière indépendante ; et
- iii) Législatures approuvant le budget**
Celles-ci ont un rôle budgétaire très limité et n'ont pas la capacité ou le pouvoir de rejeter ou d'amender les propositions budgétaires de l'exécutif de manière substantielle, si ce n'est pour modifier les allocations dans les limites des plafonds proposés.

Pour conclure, M. Mtambo exhorte les parlements à jouer un rôle plus actif dans le processus budgétaire afin de garantir une utilisation efficace et équitable des ressources et de faire en sorte que les plafonds nécessaires soient atteints en ce qui concerne le plafond de la dette.

5.0 DÉLIBÉRATIONS ET RECOMMANDATIONS

À l'issue de ses délibérations, la commission permanente du FP SADC sur le commerce, l'industrie, les finances et l'investissement (commission TIFI) :

Consciente du fait que le Parlement est un acteur essentiel dans le maintien des seuils d'endettement et qu'il joue un rôle de contrôle pour veiller à ce que les gouvernements affectent les fonds empruntés au développement et à la croissance de l'économie.

Consciente que les parlements doivent être proactifs en imposant des plafonds d'endettement afin d'assurer une accumulation durable de la dette et que les gouvernements réduisent les dépenses et augmentent la mobilisation des ressources afin de réaliser l'assainissement budgétaire.

Comprenant pleinement la responsabilité des parlements membres de surveiller activement le niveau de la dette publique dans les États membres, étant donné que le respect des plafonds d'endettement est un indicateur essentiel de la discipline budgétaire, qui joue par conséquent un rôle crucial dans la réalisation de la stabilité macroéconomique régionale.

Soulignant la nécessité de veiller à ce que les parlements adoptent une approche globale pour traiter la question de la dette, notamment en harmonisant les lois sur le plafonnement de la dette publique dans les États membres de la SADC.

En conséquence, la commission permanente TIFI recommande à la 53^e assemblée plénière :

- i) D'EXHORTER** les Etats membres à renforcer leur gestion de la dette publique en:
 - a) établissant des bureaux indépendants de gestion de la dette publique ;
 - b) assurant la coopération avec les agences gouvernementales ;
 - c) publiant des rapports annuels sur la conformité ; et,
 - d) utilisant les rapports des organisations de la société civile (OSC) et des groupes de réflexion.

- ii) D'IMPLORER** l'exécutif à faire constamment rapport sur le respect de la limite de la dette par rapport au PIB afin :
 - a) d'assurer la viabilité de la dette ; et
 - b) d'améliorer la transparence et l'efficacité de l'allocation de ressources limitées dans le contexte d'emprunts restreints.

- iii) DE CONSEILLER** aux États membres de soutenir l'obligation de se rapprocher de la limite de convergence en ;
 - a) mettant en place des structures organisationnelles solides, y compris, mais sans s'y limiter, la création d'un ministère ou d'une agence de développement économique ;
 - b) renforçant la conformité ou l'audit au sein de la bureaucratie ; et
 - c) fournissant des orientations opérationnelles claires sur l'accumulation de la dette.

- iv) **D'ENCOURAGER** l'adoption d'un cadre juridique uniforme pour la gestion des finances publiques dans le cadre des efforts visant à maintenir la stabilité macroéconomique. Le respect des limites d'endettement doit donc devenir un indicateur de la discipline budgétaire, qui est un élément important pour parvenir à la stabilité financière régionale.
- v) **D'INVITER** les parlements de la SADC à surveiller de près les exceptions et les garanties dans leur législation, par exemple la clause de sauvegarde qui, dans certains cas, entraîne de grands écarts par rapport aux règles existantes, rendant difficile un retour rapide à ces règles. De telles clauses ont été couramment utilisées à l'époque de la COVID 19.
- vi) **D'ATTIRER L'ATTENTION** sur la nécessité de plaider de manière proactive en faveur de législatures chargées de l'élaboration du budget qui ont la capacité de modifier ou de rejeter les propositions budgétaires de l'exécutif afin de donner au Parlement le véritable pouvoir de décision.
- vii) **DE CONSEILLER** aux parlements de la SADC d'insister pour qu'ils soient mieux structurés afin de refléter le statut et le rôle du Parlement en tant qu'institution qui exerce un contrôle sur les actions du gouvernement, de sorte que le Parlement puisse être un acteur actif, et non un spectateur, dans la matrice de la gouvernance.
- viii) **D'EXHORTER** les États membres à effectuer des recherches approfondies sur les pays qui ont maintenu le ratio dette/PIB à des niveaux durablement bas, comme le Danemark, afin de s'assurer qu'ils s'inspirent des meilleures pratiques.
- ix) **D'IMPLORER** les États membres de la SADC, dont la plupart sont riches en ressources, de tirer parti de leurs ressources naturelles pour soutenir les dépenses publiques plutôt que de recourir à l'emprunt. Des exemples peuvent être tirés de pays de la région tels que le Botswana, qui s'est appuyé sur ses diamants pour soutenir son développement économique.
- x) **D'ENCOURAGER** les parlements de la SADC à plaider en faveur d'un renforcement des modèles de transparence et de responsabilité afin de garantir que le « gâteau national » n'est pas surchargé par des décisions imprudentes, y compris des emprunts non viables. Cela nécessite un examen minutieux des dépenses publiques afin de garantir une utilisation prudente des ressources, y compris une déclaration ouverte de l'accumulation de la dette.
- xi) **DE PRIER INSTAMMENT** les parlements de la SADC de redoubler d'efforts pour promouvoir l'incorporation des dispositions relatives au plafonnement des coûts du service de la dette, entre autres, en transposant la Loi type sur la gestion des finances publiques. À cet égard, conseiller aux États

membres de la SADC de s'inspirer de la Namibie, qui a plafonné les coûts du service de la dette à 10 % des recettes.

- xii) DE DEMANDER** aux États membres de veiller à ce que la loi type sur la gestion des finances publiques prévoit des dispositions relatives à l'obtention de l'approbation du Parlement en cas de recettes exceptionnelles, inattendues ou non planifiées, telles que les droits de tirage spéciaux (DTS).
- xiii) D'ENCOURAGER** les parlements de la SADC à examiner minutieusement les accords sur l'exploration des ressources minérales afin de s'assurer que des clauses strictes sont incorporées dans les accords de manière à maximiser les avantages que les pays hôtes tirent des multiples ressources de la région, telles que le lithium et le pétrole.
- xiv) D'IMPLORER** les parlements de renforcer leur rôle de surveillance de la gestion de la dette publique en examinant minutieusement les emprunts afin d'éviter les prêts destinés à des fins de consommation, y compris les prêts bancaires opaques qui tendent à alimenter la corruption et les tendances corruptrices.
- xv) D'EXHORTER** les parlements à surveiller les violations potentielles des accords de prêt dans le cadre du droit international, en particulier en cas de changement de direction, lorsque les nouveaux titulaires refusent unilatéralement d'être tenus responsables des engagements pris par les gouvernements antérieurs.
- xvi) DE SOULIGNER** que les parlements de la SADC doivent continuer à surveiller l'accumulation de la dette en recourant à divers outils tels que le ratio dette publique/PIB, le ratio paiements d'intérêts/recettes, entre autres, en tant qu'indicateurs de la convergence macroéconomique, en tenant compte de la viabilité de la dette.
- xvii) D'INVITER** les parlementaires de la SADC à surveiller les autres coûts liés aux dettes contractées (les coûts cachés).

6.0 CONCLUSION

En conclusion, les membres du Comité permanent apprécient les exposés détaillés présentés par les personnes ressources qui décortiquent aisément un sujet autrement complexe.

En outre, la commission TIFI encourage les consultants de la région à travailler à l'élaboration d'un outil permettant de suivre le ratio dette publique/PIB et d'autres ratios pertinents tels que les paiements d'intérêts par rapport aux recettes dans la région.

Pour conclure, les membres du Comité sont encouragés à rester engagés dans le développement durable de leurs économies nationales respectives et à continuer à travailler ensemble pour favoriser la croissance et le développement dans la région de la SADC. La réunion apprécie également le personnel du secrétariat du Forum parlementaire de la SADC pour ses efforts inlassables dans l'organisation des réunions de la commission permanente.

Hon. Dithapelo KEORAPETSE
VICE-PRÉSIDENT

Dr. Cleophas GWAKWARA
SECRÉTAIRE DE LA COMMISSION

7.0 ANNEXES

Annexe I- Liste de fonctionnaires

Secrétariat du Forum parlementaire de la SADC

Mme Boemo Sekgoma	Secrétaire Générale
Ms Paulina Kanguatjivi	Agent de procédure adjoint et coordinatrice
Mr. Ronald Windwaai	Responsable TIC
Dr. Cleophas Gwakwara	Secrétaire de la commission

Personnel des parlements nationaux

Natalie Leibrandt-Loxton	Afrique du Sud
--------------------------	----------------

Annexe II- Personnes-ressources

Mr. Pepukai Chivore	Economiste
Mr. Simon Mtambo	Directeur adjoint, Bureau parlementaire du budget, Assemblée nationale de Zambie

Annexe III – Consultant en médias

Mr. Moses Magadza	Expert en médias
-------------------	------------------