



# COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint  
des  
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds  
sur le  
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



29 septembre 2004  
**DC2004-0015**

## **NOTE SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE L'INITIATIVE PPTE ET NOUVELLES CONSIDÉRATIONS SUR UN CADRE OPÉRATIONNEL POUR ÉVALUER L'ENDETTEMENT TOLÉRABLE DES PAYS À FAIBLE REVENU**

Veillez trouver ci-joint une note intitulée « Note sur l'état d'avancement de l'Initiative PPTE et nouvelles considérations sur un cadre opérationnel pour évaluer l'endettement tolérable des pays à faible revenu » qui a été préparée par les services du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en vue de la réunion du Comité du développement du 2 octobre 2004. L'examen de ce document est prévu au point IV de l'ordre du jour provisoire.

\* \* \*

## RÉUNION DU COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT 1<sup>er</sup> OCTOBRE 2004

### **Note sur l'état d'avancement de l'Initiative PPTE et nouvelles considérations sur un cadre opérationnel pour évaluer le degré d'endettement tolérable des pays à faible revenu**

1. **Lors de la réunion du Comité du développement qui s'est tenue le 25 avril 2004, les Ministres ont examiné diverses questions concernant l'état d'avancement de l'Initiative PPTE et du degré d'endettement tolérable des pays à faible revenu.** La présente note informe les Ministres de l'état d'avancement de l'Initiative PPTE, fait le point sur la prolongation de la clause de caducité automatique et décrit brièvement les travaux réalisés récemment sur les modalités du cadre proposé pour déterminer le degré d'endettement tolérable des pays à faible revenu et sur ses conséquences sur le plan opérationnel.

#### **INITIATIVE PPTE : ETAT D'AVANCEMENT**

2. **Depuis les dernières Assemblées annuelles de septembre 2003, six pays (Guyana, Nicaragua, Niger, Éthiopie, Sénégal et Ghana) ont atteint le point d'achèvement,** ce qui porte de huit à quatorze le nombre de pays ayant atteint le point d'achèvement à la fin juillet 2004. Madagascar devrait atteindre ce point prochainement.

3. **L'encours total de la dette des 27 PPTE qui ont atteint leur point de décision devrait, selon les projections, diminuer de deux tiers environ pour tomber de 80 à 26 milliards de dollars environ (en VAN 2003) après les allègements traditionnels consentis par des créanciers bilatéraux, l'aide accordée au titre de l'Initiative PPTE et des allègements bilatéraux supplémentaires<sup>1</sup>.** L'encours de la dette des 14 pays qui ont atteint leur point de décision a été ramené de 37 à 12 milliards de dollars, ce qui représente une baisse de 67 % environ en VAN<sup>2</sup>. Cette réduction se traduit par des économies substantielles représentées par la diminution des paiements au titre du service de la dette des PPTE. Les paiements au titre du service de la dette des 27 pays qui ont atteint le point de décision ou le point d'achèvement ont été ramenés, en moyenne, de 16 à 10 % du montant moyen des exportations sur la période 1998-99, et de 24 à 15 % du niveau moyen des recettes budgétaires sur cette même période. L'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE a aidé les pays à accroître leurs dépenses axées sur la réduction de la pauvreté, dont la part dans le PIB est passée, en moyenne, de 6,4 % en 1999 à 7,9 % en 2003, soit un niveau environ trois fois plus élevé que les montants consacrés au service de la dette.

---

<sup>1</sup>Voir « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation », 9 septembre 2004, (IDA/SecM2004-0599), <http://www.worldbank.org/hipc>.

<sup>2</sup> Ces calculs supposent une participation totale des créanciers. Les assurances de financement déjà obtenues pour ces pays s'élèvent en moyenne à environ 90 % du total de l'allègement requis dans le cadre de l'Initiative PPTE.

4. **Le coût de l'allègement de la dette, dans le cadre de l'Initiative PPTE, de 37 pays, parmi lesquels figurent le Libéria, la Somalie et le Soudan s'établit, selon les estimations, à 54,5 milliards de dollars en VAN 2003**, soit un montant légèrement plus élevé que les estimations antérieures<sup>3</sup>. Cette révision du coût total s'explique principalement par le complément d'aide apporté au Niger et à l'Éthiopie qui a été approuvé lorsque ces pays ont atteint leur point d'achèvement. Près des deux tiers du montant de 54,5 milliards de dollars ont déjà été engagés en faveur de pays qui ont atteint leur point de décision ou d'achèvement. Le coût de l'aide est assumé à parts approximativement égales par les créanciers multilatéraux (46 %) et les créanciers bilatéraux (49 %), le solde, soit environ 5 % du total étant couvert par des créanciers commerciaux.

5. **La plus grande difficulté à laquelle sont confrontés les pays pendant la période intérimaire, c'est-à-dire entre leur point de décision et leur point d'achèvement, consiste à maintenir leur stabilité macroéconomique.** Sur les 13 PPTE qui se trouvent en période intérimaire, six poursuivent de manière satisfaisante leur programme macroéconomique<sup>4</sup> mais les sept autres éprouvent des difficultés au plan de l'action à mener, principalement dans le domaine de la politique budgétaire<sup>5</sup>. Les services du FMI et de l'IDA continuent d'aider ces pays à mettre en œuvre des réformes appuyées par des programmes suivis par le FMI (SMP) et des programmes financés par l'IDA.

6. **Seuls trois des pays en période intérimaire n'ont pas encore achevé leur Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté** (Guinée-Bissau, République démocratique du Congo et Sierra Leone). L'achèvement des DSRP, suivi de leur mise en œuvre l'année suivante, ne devrait pas les empêcher d'atteindre leur point d'achèvement, à condition que les résultats des programmes financés par le FMI et l'IDA restent satisfaisants.

7. **Onze pays qui pourraient devenir admissibles à bénéficier de l'Initiative PPTE n'ont toujours pas atteint leur point de décision.** Presque tous ont été touchés par un conflit et plusieurs ont accumulé d'importants arriérés envers différents créanciers<sup>6</sup>. Ces problèmes ont compliqué la conception et la mise en œuvre de programmes viables de réforme et d'ajustement de la politique générale. Malgré ces

---

<sup>3</sup> Ces estimations ne comprennent pas les coûts afférents à l'Angola, au Kenya, au Viet Nam et au Yémen qui, selon les estimations, ont des ratios d'endettement inférieurs aux seuils établis pour les PPTE. La RPD Lao n'est pas comptabilisée faute de données complètes sur sa dette.

<sup>4</sup> Il s'agit des six pays suivants : Honduras, Madagascar, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone et Zambie.

<sup>5</sup> Il s'agit des sept pays suivants : Cameroun, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao-Tomé-et-Principe et Tchad.

<sup>6</sup> Pour une analyse approfondie des problèmes auxquels sont confrontés les pays sortant de conflits, voir « Aide aux pays sortant d'un conflit et Initiative PPTE » IMFC/Doc/3/01/7 et DC2001-0014, 20 avril 2001, <http://www.imf.org/external/np/hipc> et <http://www.worldbank.org/hipc/progress-to-date/progress-to-date.html>.

difficultés, certains marquent des progrès et établissent des antécédents solides au plan macroéconomique.

### CLAUSE DE CADUCITE AUTOMATIQUE

8. **Une clause de caducité automatique a été introduite afin d'éviter que l'Initiative PPTE devienne un mécanisme permanent, de réduire au minimum le risque moral et d'encourager l'adoption rapide de programmes de réformes**<sup>7</sup>. En juillet 2004, les Administrateurs du FMI et de la Banque mondiale ont analysé les quatre options ci-après, qui permettraient de résoudre le problème de l'expiration de la clause de caducité à la fin de 2004 : i) laisser la clause de caducité entrer en vigueur à la fin de 2004 (option 1) ; ii) la proroger de deux ans (option 2) ; iii) prolonger l'Initiative PPTE de cinq ans uniquement de façon à ce que les pays qui remplissent des critères préalablement définis puissent atteindre le point de décision (option 3) et iv) limiter le volume de la dette pouvant bénéficier d'un allègement dans le cadre de l'Initiative PPTE en retenant comme date butoir la fin de 2004 (option 4).

9. **Après avoir recueilli l'avis et les réactions des Administrateurs, les services de la Banque et du FMI ont soumis à l'examen des Conseils une version révisée de ces options**<sup>8</sup>. À partir de ces options, les Administrateurs du FMI et de l'IDA sont convenus de prolonger de deux ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2006, la période précédant la mise en œuvre de la clause de caducité automatique de façon à donner l'occasion aux pays restants de remplir les conditions requises pour bénéficier de l'Initiative PPTE. Les Administrateurs ont également décidé de modifier cette prolongation de façon à l'appliquer uniquement à un groupe de pays qui n'ont pas encore bénéficié d'allègements au titre de l'Initiative PPTE et qui répondent aux critères de l'Initiative en matière de revenus (pays exclusivement IDA/pays admissibles à bénéficier de la FRPC) et d'endettement (dette publique extérieure supérieure aux seuils de l'Initiative PPTE renforcée une fois que tous les mécanismes d'allègement de la dette traditionnels ont été appliqués) d'après les données de la fin 2004.

---

<sup>7</sup> Le programme d'action de 1996 disposait que l'Initiative serait ouverte à tous les PPTE poursuivant ou entreprenant dans les deux années à venir des programmes d'ajustement et de réforme soutenus par le FMI et qu'à l'expiration de ce délai, on examinerait à la lumière de l'expérience s'il convenait ou non de poursuivre l'Initiative. Voir « *A Program for Action to Resolve the Debt Problem for HIPC—Draft Report of the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank to the Interim and Development Committees* » (EBS/96/152, 9/17/96) et SecM96-975. La clause de caducité automatique prévoit que les pays exclusivement IDA et ceux qui répondent aux conditions requises pour bénéficier d'un appui au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) doivent avoir adopté un programme d'ajustement et de réformes appuyé par le FMI et l'IDA avant la fin de 2004 pour prétendre à une aide au titre de l'Initiative ; aucune échéance n'a été fixée pour les pays admissibles qui, une fois que les mécanismes d'allègement traditionnels ont été appliqués, peuvent prétendre, au titre de l'Initiative, à une aide qui leur permet d'atteindre le point de décision.

<sup>8</sup> « Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC): Status of Implementation », 25 août 2004, pages 20 à 22, (IDA/SecM2004-599).

10. Dans tous les cas, les pays bénéficieraient comme aujourd'hui d'un allègement au titre de l'Initiative en fonction du volume de leur dette au moment où ils atteignent le point de décision.

**CADRE PROPOSE POUR DETERMINER LE DEGRE D'ENDETTEMENT  
TOLERABLE DES PAYS A FAIBLE REVENU –  
CONSEQUENCES SUR LE PLAN OPERATIONNEL**

11. **En février 2004, les services de la Banque et du FMI ont proposé un cadre pour évaluer le niveau d'endettement tolérable des pays à faible revenu. Ce cadre devrait guider les décisions relatives aux emprunts et aux prêts en permettant d'établir une correspondance entre les besoins de financement des pays à faible revenu et leur degré actuel et prévu d'endettement tolérable.** En avril 2004, aux réunions de printemps, les Ministres ont pleinement souscrit à ce cadre<sup>9</sup>.

12. **Ce cadre propose que les analyses du degré d'endettement tolérable (DSA) évaluent la charge de la dette par rapport à des seuils indicatifs du fardeau de la dette extérieure fixés en fonction de la qualité des politiques et des institutions.** Les pays dont les indicateurs du fardeau de la dette dépasseront probablement les seuils pendant une période prolongée seront jugés courir un risque significatif de surendettement. Les créanciers devront mûrement peser la situation avant de décider d'octroyer de nouveaux prêts à ces pays et d'augmenter leur endettement. En revanche, les pays qui possèdent des politiques et des institutions solides et qui sont en mesure d'employer des ressources de façon productive pour stimuler la croissance et atteindre les ODM mais dont la capacité de remboursement de la dette est insuffisante pour qu'ils puissent contracter de nouvelles dettes devraient recevoir des ressources supplémentaires sous forme de dons plutôt que de prêts.

13. **Dans un rapport complémentaire que les Administrateurs du FMI et de la Banque ont examiné respectivement les 24 et 28 septembre, les services des deux institutions examinent plus en détail les questions relatives à la mise en œuvre de ce cadre,** et notamment la robustesse des seuils indicatifs de la charge de la dette, les modalités de réalisation des analyses du degré d'endettement tolérable et les conséquences de ce cadre sur le plan opérationnel pour la Banque, le FMI et d'autres créanciers officiels.

Ce rapport indique ce qui suit :

- a) **Le cadre envisagé remplit une fonction différente de celle de l'Initiative PPTE actuelle, mais les deux dispositifs ne sont pas incompatibles.**  
L'Initiative PPTE vise à remédier au surendettement actuel des pays par une action étroitement coordonnée des créanciers, tandis que le nouveau cadre est

---

<sup>9</sup> Ce cadre est décrit dans la note sur le niveau d'endettement tolérable présentée au Comité du développement le 25 avril 2004 (SecM2004-0133).

destiné à guider les décisions qui devront être prises à l'avenir en matière d'emprunts et de prêts tout en laissant une marge d'appréciation suffisante.

- b) **Les seuils indicatifs de la charge de la dette doivent être fixés en fonction de la qualité des politiques et des institutions.** Pour limités qu'ils soient, des seuils empiriques peuvent contribuer à éclairer les décisions sur le niveau d'endettement tolérable et, partant, le dosage des instruments de financement qui convient aux pays à faible revenu. Il importe cependant d'utiliser ces seuils comme des balises et non comme des plafonds rigides, et de laisser une latitude d'appréciation en fonction de la situation de chaque pays. La décision de savoir si tel ou tel seuil convient est, en définitive, une décision de principe sur le risque tolérable de surendettement.
- c) **Le cadre proposé préconise que les analyses du degré d'endettement tolérable comprennent notamment une évaluation de la dette intérieure, car celle-ci revêt une importance croissante dans les pays à faible revenu.** Ce cadre permet d'inclure la dette intérieure dans l'analyse des facteurs qui entrent en jeu dans la dette du secteur public. Toutefois, il serait délicat de fixer des seuils indicatifs de la dette intérieure du fait que le rôle et les caractéristiques de celle-ci diffèrent selon les pays à faible revenu et qu'il est difficile de recueillir des données fiables et cohérentes à ce sujet. Les services de la Banque et du FMI proposent d'appréhender la question de la dette intérieure en fonction de la situation précise de chaque pays.
- d) **Concernant les modalités de préparation des analyses du degré d'endettement tolérable, il est proposé que les services de la Banque et du FMI préparent les DSA en étroite collaboration dans le but de réaliser une évaluation commune, et que chaque institution en rende compte à ses Administrateurs.** Il est essentiel que les institutions travaillent en étroite collaboration pour les raisons suivantes : i) les DSA entraînent des conséquences sur le montant du financement global et sur la coordination des bailleurs de fonds dans les pays à faible revenu. Il sera fondamental que la Banque et le FMI évaluent de façon cohérente le degré d'endettement tolérable de chaque pays afin de faciliter le dialogue à ce propos avec les autorités nationales, les bailleurs de fonds et les créanciers, et ii) les services de la Banque et du FMI se consacreront aux domaines dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif, de façon à réaliser conjointement une analyse plus solide.

14. **Ce cadre devrait déboucher sur des changements opérationnels dans les activités de l'IDA et les opérations de la FRPC.** Les délégués à l'IDA ont récemment exprimé leur large soutien à l'octroi de dons aux pays qui présentent un risque élevé de surendettement. Les services de la Banque achèvent la mise au point d'un cadre d'affectation obéissant à des règles précises, qui utilise aujourd'hui les seuils indicatifs du nouveau cadre, mais qui tiendra compte des résultats des DSA à mesure qu'ils deviendront disponibles. Pour le FMI, ce cadre devrait permettre de prendre en compte

plus expressément les considérations relatives au degré d'endettement tolérable dans ses décisions en matière de conditionnalité.

15. **Lors de l'examen du document par les Administrateurs de la Banque et du FMI, ces derniers ont noté avec satisfaction qu'il apportait des précisions sur les modalités du cadre de DSA proposé et ses conséquences sur les pays à faible revenu.** La plupart des Administrateurs ont approuvé la distinction qui a été faite entre le cadre proposé pour évaluer l'endettement tolérable et l'Initiative PPTE. Ils ont jugé solides les fondements analytiques du cadre, et estimé qu'il était utile d'utiliser des indicateurs du fardeau de la dette en termes de stocks et en termes de flux. Les CPIA étant les principales sources d'information sur la performance des institutions et l'action publique, les Administrateurs se sont félicités que l'on envisage de les rendre publiques. Ils ont néanmoins demandé que l'on révisé l'ensemble des seuils d'endettement de façon à tenir compte d'une moindre tolérance du risque de surendettement et ont prié les services de ces institutions de rédiger une note conjointe sur d'autres seuils possibles, ainsi que sur leurs conséquences financières. En outre, ils ont émis le vœu que ces seuils soient réexaminés périodiquement compte tenu de l'expérience acquise et des nouvelles informations disponibles, et soient si besoin révisés.

16. **D'autre part, les Administrateurs ont prié les services de la Banque et du FMI de revoir les modalités de préparation des analyses du degré d'endettement tolérable suivies par les deux institutions compte tenu des observations des Administrateurs.** Les Administrateurs ont approuvé la poursuite des analyses du degré d'endettement tolérable en collaboration par la Banque et le FMI. De nombreux Administrateurs se sont déclarés en faveur de l'objectif selon lequel le FMI et la Banque mondiale s'entendent sur une DSA commune. Cette évaluation devra être réalisée conjointement par les services des deux institutions en répartissant précisément les tâches et en respectant la mission de chacune des institutions, le FMI s'intéressant aux agrégats de la politique macroéconomique et la Banque au PIB réel et à la croissance des exportations à moyen terme, ainsi qu'aux ressources disponibles. Certains Administrateurs du FMI sont d'avis que le FMI devait diriger la préparation des DSA compte tenu de sa mission de surveillance au niveau macroéconomique.