



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)



DC2005-0023

21 septembre 2005

NOTE SUR LA PROPOSITION D'ALLEGEMENT DE LA DETTE DU G8

ÉVALUATION DES COUTS, QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE ET OPTIONS DE FINANCEMENT

Les membres du Comité du développement trouveront ci-joint le rapport intitulé « Note sur la proposition d'allégement de la dette du G8 : évaluation des coûts, questions de mise en œuvre et options de financement » préparé en vue de leur réunion du 25 septembre 2005.

* * *

REUNION DU COMITE DU DEVELOPPEMENT – 25 SEPTEMBRE 2005

Note sur la proposition d'allégement de la dette du G8

Évaluation des coûts, questions de mise en œuvre et options de financement

I. INTRODUCTION

1. **Les pays du G8 ont proposé d'alléger encore la dette des PTTE qui ont atteint le point d'achèvement, tout en préservant la capacité de financement des IFI¹.** La proposition du G8 a deux objectifs : annuler la dette des PTTE pour aider ces derniers à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) tout en protégeant la capacité de financement à long terme de l'IDA et du FAD ; et favoriser la meilleure utilisation possible des ressources supplémentaires consacrées par les bailleurs de fonds au développement en les affectant aux pays à faible revenu sur la base de leurs politiques publiques. Cette note résume le rapport examiné par les administrateurs de la Banque le 8 septembre 2005², et présente des informations sur les vues des délégués à l'IDA qui se sont réunis à Paris le 11 septembre 2005.

II. PRINCIPAUX ELEMENTS ET AVANTAGES DE LA PROPOSITION DU G8

2. **La proposition du G8 porte sur une annulation de 100 % des stocks de la dette envers l'IDA, le FAD et le FMI des PTTE qui ont atteint, ou atteindront, le point d'achèvement.** Les 18 PTTE ayant atteint le point d'achèvement seraient immédiatement admissibles à bénéficier de cet allégement ; les autres PTTE — soit 10 pays se trouvant dans la période intérimaire et 10 autres pays n'ayant pas atteint le point de décision — deviendraient admissibles à bénéficier d'un allégement lorsqu'ils atteindraient le point d'achèvement, à l'instar des pays qui sont admis à bénéficier de l'Initiative PTTE par suite du report de l'expiration de la clause de caducité. Le montant des flux bruts annuels d'aide de l'IDA et du FAD à un pays donné serait réduit du montant de l'allégement accordé durant l'année. Les ressources supplémentaires fournies à l'IDA et au FAD par les bailleurs de fonds (pour compenser le montant de service de la dette auquel ces IFI devront renoncer) seraient réaffectées à un groupe de bénéficiaires de l'IDA et du FAD que large que celui des bénéficiaires potentiels de l'allégement de la dette, par le biais des mécanismes d'allocation sur la base de la performance de ces deux institutions. Les bailleurs de fonds verseraient des contributions supplémentaires à l'IDA

¹ Cette proposition a été initialement approuvée par les ministres des Finances du G8 lors de la réunion qui s'est tenue à Londres les 10 et 11 juin 2005, puis réaffirmée par les chefs d'État du G8 au Sommet de Gleneagles le 8 juillet 2005. Elle est présentée dans le Communiqué des ministres des Finances du G8 intitulé « Conclusions sur le développement » publié le 11 juin 2005.

² *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues and Financing Options*, SecM2005-0466, 6 septembre 2005.

et au FAD de manière à les dédommager « dollar pour dollar » des remboursements au titre du principal et des intérêts auxquels ces institutions devront renoncer sur une période de 40 ans. Plus précisément, les bailleurs de fonds dégageraient des ressources supplémentaires de manière à financer le coût intégral de cette décision sur les périodes couvertes par IDA-14 (un milliard de dollars pour les exercices 07 et 08) et FAD-10³. À l'issue de ces périodes, les bailleurs de fonds s'engageraient à couvrir l'intégralité du coût pendant toute la durée des prêts annulés en apportant des ressources en sus de leur contribution aux reconstitutions habituelles des ressources de l'IDA et du FAD. La proposition prévoit des contributions équivalentes de bailleurs de fonds autre que les membres du G8, sur la base de la répartition convenue des fardeaux⁴. Les différents éléments de cette proposition initiale sont examinés ci-après.

3. **Avantages que pourrait procurer la proposition du G8** : Cette proposition améliorerait tout d'abord la viabilité de la dette à long terme en abaissant les ratios d'endettement des PTTE. Le ratio VAN moyen de la dette aux exportations des 18 pays ayant atteint le point d'achèvement serait ramené de 140 % (après l'allègement au titre de l'initiative PTTE) à 52 %, selon les estimations, après la mise en œuvre de la proposition du G8. Deuxièmement, les contributions supplémentaires effectuées par les bailleurs de fonds pour compenser les flux de remboursement des crédits annulés permettraient de disposer en temps opportun de ressources accrues pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). Les problèmes de risque moral et d'équité associés aux allègements antérieurs de la dette ne se poseraient plus puisque les « flux d'aide bruts » de l'IDA revenant aux pays admissibles seraient réduits du montant de la dette annulée. La réallocation des contributions de « remplacement » des bailleurs de fonds au moyen du système d'allocation de l'IDA basé sur la performance (PBA) contribuerait à renforcer le lien entre les transferts de ressources et les résultats obtenus par les pays. Pour que les avantages éventuels de l'annulation de la dette se matérialisent, il faudrait que les financements des bailleurs de fonds soient réellement additionnels, et que les pays dont la dette est annulée appliquent des normes de gouvernance et de gestion des dépenses publiques adéquates et poursuivent une politique d'emprunt prudente ultérieurement à cette annulation.

³ La situation du FMI est différente. La proposition recommande d'utiliser différentes ressources internes du FMI pour financer l'annulation de la dette de 35 PPTE, non compris les pays ayant des arriérés persistants et les pays qui peuvent devenir admissibles à bénéficier de l'Initiative PPTE par suite du report de l'expiration de la clause de caducité (jusqu'au 31 décembre 2006).

⁴ Le Communiqué des Ministres des Finances du G8 indique dans la note 2 que les contributions supplémentaires des donateurs seraient fonction de la répartition du fardeau dans le cadre d'IDA-13 et du FAD-10.

III. COUT ET IMPACT POUR L'IDA

4. **Le coût de base estimatif pour l'IDA de l'annulation de la dette proposée par le G8 est de 42,5 milliards de dollars sur une période de 40 ans.** Ce chiffre est le montant cumulé du service de la dette des 38 PTTE auquel l'IDA doit renoncer, calculé sur la base du montant en cours et décaissé de la dette au 31 décembre 2004 (la date-butoir), et de l'entrée en vigueur de la proposition au 1^e juillet 2006⁵. Ce coût passerait à 56,5 milliards de dollars si huit autres pays admissibles à emprunter à l'IDA remplissaient les conditions requises pour bénéficier de l'Initiative PTTE d'ici la fin de 2006 par suite de la clause de caducité⁶. Si l'annulation de la dette ne portait que sur les crédits décaissés, ce coût baisserait sensiblement (tableau 1). Les flux de remboursement des crédits auquel il faudrait renoncer seraient tout d'abord d'un milliard de dollars durant la période couverte par IDA-14 (exercices 07 et 08) mais atteindraient 6,1 milliards de dollars durant la période couverte par IDA-20 (exercices 24 à 26). Le coût pour l'IDA de l'annulation de la dette proposée par le G8 serait de 8,9 milliards de dollars pour les 10 premières années (exercice 07 à 16).⁷

5. **Le coût de la proposition du G8 pourrait, s'il n'était pas couvert, modifier sensiblement la position de bilan de l'IDA en réduisant le montant total de ses actifs.** L'allègement de la dette proposé par le G8 pourraient se traduire par l'annulation d'environ 27 % des actifs de l'IDA à la fin de juin 2005, voire même de 36 % de ces actifs si de nouveaux pays devenaient admissibles à bénéficier de l'initiative PTTE en application de la clause de caducité. Compte tenu des coûts qu'elle doit assumer dans le cadre de l'Initiative PTTE actuelle, l'IDA pourrait devoir annuler jusqu'à 46 % de ses actifs⁸.

⁵ Les montants des remboursements en DTS auxquels l'IDA doit renoncer sont évalués sur la base du taux de change du dollar en DTS à la fin de 2004 (soit 1 dollar pour 1,54899 DTS). Les donateurs devront sélectionner le taux de change applicable pour convertir des coûts établis en DTS en leurs monnaies respectives.

⁶ En septembre 2004, les administrateurs de l'IDA et du FMI ont reporté la date d'expiration de la clause de caducité à la fin de 2006. Les services de la Banque et du FMI ont commencé à examiner les informations sur les pays qui pourraient devenir admissibles à bénéficier de l'Initiative PPTE sur la base des valeurs estimées des indicateurs du fardeau de la dette à la fin de décembre 2004. Les pays qui pourraient rentrer dans cette catégorie sont, notamment, l'Érythrée, Haïti, la République Kirghize et le Népal. L'insuffisance des données disponibles sur d'autres pays permet encore moins de déterminer si ceux-ci pourraient remplir les critères d'endettement de l'Initiative PPTE car leur ratio d'endettement se trouve dans une zone grise délimitée par une marge d'erreur de 10 % de part et d'autre des seuils applicables aux PPTE. Les pays qui n'étaient auparavant pas inclus dans le groupe des PPTE n'ayant pas atteint le point de décision sont le Bangladesh, le Bhoutan, Sri Lanka et Tonga.

⁷ Ce chiffre comprend un montant de 5,9 milliards de dollars correspondant au remboursement du principal et aux commissions engagés de manière anticipée en vue des décaissements dans le cadre des précédentes reconstitutions des ressources de l'IDA, conformément au cadre des engagements anticipés de l'IDA mis en place durant l'exercice 89.

⁸ Les actifs de l'IDA portés dans les états financiers au 30 juin 2005 se chiffrent à 130,4 milliards de dollars. Ce montant est net de l'allocation actuelle de 11,7 milliards de dollars à l'Initiative PPTE, qui représente un allègement non encore accordé. Il ne comprend pas non plus un allègement de 2,4 milliards de dollars au titre du principal déjà fourni par l'IDA. Lorsque l'on inclut ces deux allocations, le montant total des actifs, avant l'allègement relatif à l'Initiative PPTE, est de 144,5 milliards de dollars. Ce chiffre

6. **L'additionnalité des ressources permettrait à l'IDA d'accroître le volume total de ses flux d'aide sur toute la période d'IDA-14 en faveur des 18 PTTE qui ont franchi le point d'achèvement.** Toutefois, même en cas d'additionnalité des ressources, les nouveaux engagements de l'IDA envers les PTTE les plus admissibles à bénéficier de l'Initiative diminueraient durant la période couverte par IDA-14, puisque le montant du service de la dette auquel l'IDA devrait renoncer viendrait en déduction du montant des nouveaux engagements. Le niveau ultime des nouveaux engagements dépendra du groupe de pays qui bénéficiera de la réallocation des ressources compensatoires émanant des bailleurs de fonds — tous les pays admis à emprunter à l'IDA, les pays exclusivement IDA ou encore toute autre catégorie de pays.

7. **Eu égard au coût de la proposition du G8 et de son impact sur l'IDA, les délégués à l'IDA insistent généralement sur la nécessité d'examiner avec soin la structure des coûts de l'Association.** Trois facteurs déterminants de ce coût — sur lesquels différentes vues ont été exprimées — ont été jugés particulièrement importants : le choix de la date-butoir ; l'inclusion automatique ou non dans le programme du G8 des pays pouvant être admis à bénéficier de l'Initiative PTTE en application de la clause de caducité ; et, surtout, l'application de la proposition uniquement aux crédits intégralement décaissés ou à tous les montants de la dette en cours et décaissée.

Tableau 1 : Proposition du G8 – Estimations du coût pour l'IDA dans différents scénarios
(Date-butoir : 31 décembre 2004 ; date de mise en œuvre : 1^e juillet 2006 ;
Contre-valeur en milliards de dollars, taux de change en vigueur à la fin de 2004)

Crédits pris en compte	38 PPTE	38 PPTE plus pays couverts par la clause de caducité
Dette décaissée et en cours	42.5	56.5
Crédits intégralement décaissés	32.4	44.4

Source : estimations des services de l'IDA.

est le montant total des actifs de l'IDA par rapport auquel l'impact conjugué de la proposition du G8 et de l'Initiative PPTE est évalué.

IV. CONSIDERATIONS FINANCIÈRES

8. **La proposition du G8 engage clairement les bailleurs de fonds à fournir des ressources supplémentaires de manière à intégralement dédommager l'IDA des flux de remboursement auxquels elle devrait renoncer par suite de l'annulation de la dette.** Les nouveaux engagements proposés viendraient s'ajouter aux engagements actuels des bailleurs de fonds au titre de l'Initiative PTTE et à la charge impliquée par le récent recentrage des activités de l'IDA sur la fourniture de dons. L'IDA deviendrait donc davantage tributaire des financements futurs des bailleurs de fonds.

9. **Les mécanismes de financement à long terme ne sont pas définis de manière explicite dans le communiqué du G8.** Les bailleurs de fonds sont convenus d'accorder des financements initiaux pour la période couverte par IDA-14 (exercice 06 à 08). Le programme devant démarrer durant l'exercice 07, le montant des engagements de ressources fermes s'établirait à un milliard de dollars pour l'exercice 07 et pour l'exercice 08. Par la suite, l'IDA recevrait des financements des bailleurs de fonds selon le calendrier des flux de remboursement auquel elle devrait renoncer. Dans le même temps, l'annulation intégrale et immédiate du stock de la dette du groupe principal des 38 PTTE réduirait les montants à recevoir de l'IDA de 42,5 milliards de dollars lorsque les pays atteindront le point d'achèvement. Les modalités de financement retenues doivent donc comporter une assurance à long terme et une valeur de référence par rapport à laquelle il sera possible de déterminer l'additionnalité dudit financement. La valeur réelle des contributions des bailleurs de fonds dans le cadre d'IDA-14 semblerait constituer une valeur de référence appropriée⁹.

10. **Lors des entretiens des suppléants à l'IDA, un grand nombre de participants ont insisté sur l'importance de la contribution à long terme de l'IDA au financement des pays pauvres et la place particulière qu'occupe l'Association dans l'architecture de développement international.** Les délégués ont insisté sur le fait que la viabilité de la proposition du G8 dépendra fondamentalement de l'assurance d'un financement manifestement additionnel. Les options de financement présentées par la direction ont été jugées constituer un bon point de départ¹⁰, et un large éventail de vues ont été exprimées quant à l'utilité pratique d'une valeur de référence pour déterminer l'additionnalité du financement des bailleurs de fonds au titre de l'allègement de la dette. Dans l'ensemble, les participants ont toutefois souligné qu'il faudrait faire davantage pour préciser les engagements de ressources. Les délégués à l'IDA ont demandé aux pays membres du G8

⁹ L'effort requis pour maintenir la valeur réelle en DTS des contributions des bailleurs de fonds à IDA-14 serait comparable à l'augmentation en termes réels de 2 % par an des contributions des bailleurs de fonds au cours des vingt dernières années, d'IDA-8 à IDA-14.

¹⁰ Dans son rapport du 8 septembre 2005, la direction présente trois options schématiques : i) des engagements de ressources initiaux couvrant l'intégralité des annulations de dette initiaux durant la période d'IDA-14 ; ii) des engagements de ressources et des annulations de dette sur la période de 12 ans couverte par quatre reconstitutions des ressources de l'IDA (IDA-14-IDA-17) ; et iii) et l'engagement de financements étalés dans le temps parallèlement aux annulations de dette sur une période de 40 ans. Les bailleurs de fonds indiqueraient leurs engagements de ressources à l'IDA en présentant un Instrument d'engagement, conformément aux procédures établies aux fins des reconstitutions habituelles des ressources de l'IDA.

de présenter des engagements plus fermes et plus précis, compatibles avec leurs procédures budgétaires et parlementaires, pour mieux assurer l'IDA de la disponibilité de ressources à long terme.

V. CONSIDERATIONS JURIDIQUES

11. **Si la proposition du G8 était mise en œuvre, l'IDA devrait annuler l'intégralité de la dette des pays admissibles.** Les statuts de l'IDA autorisent l'Association à accepter un assouplissement ou tout autre modification des conditions auxquelles les moyens de financement sont fournis. En 2000, les administrateurs ont décidé que l'interprétation des statuts avait été effectuée pour permettre une annulation *partielle* de la dette. Il faudra donc procéder à une nouvelle interprétation des statuts pour pouvoir annuler l'intégralité de la dette. Les administrateurs de l'IDA évalueraient des facteurs tels l'impact de cette mesure sur la position financière de l'IDA par comparaison à sa position actuelle, sur les droits des pays membres de l'IDA, et sur le cadre institutionnel de l'Association. Par ailleurs, si les administrateurs devaient recommander la révision du cadre d'IDA-14 pour prendre en compte l'allocation de droits de vote correspondant aux contributions supplémentaires, ou si des modifications devaient être apportées au mécanisme d'allocation des ressources ou des dons, les décisions correspondantes devraient être prises par le Conseil des Gouverneurs de l'IDA à la majorité des deux-tiers du total des droits de vote.

VI. PRESERVER LES AVANTAGES DE L'ALLEGEMENT DE LA DETTE

12. **Pour que les pays bénéficiaires puissent jouir des avantages que peut procurer un allègement de la dette, il faut qu'ils appliquent des normes adéquates de gouvernance et de gestion des dépenses publiques.** La proposition du G8 engage à veiller à ce que les normes de gouvernance et de gestion des dépenses publiques continuent d'être respectées par les pays ayant dépassé le point d'achèvement. Pour ce faire, une procédure en deux étapes pourrait être adoptée. Dans un premier temps, les pays devraient continuer à remplir les principaux critères de l'Initiative PTTE sur la base desquels ils ont pu atteindre le point d'achèvement¹¹. Ensuite, la Banque évaluerait les aspects liés à la gouvernance sur la base des CPIA de manière à déterminer si les pays continuent de respecter les normes de gouvernance, de gestion des dépenses publiques et autres facteurs après avoir franchi le point d'achèvement¹². Les services de l'institution

¹¹ Les pays doivent notamment obtenir des résultats satisfaisants dans le cadre : i) de leur DSRP ; et ii) du programme du FMI, le cas échéant. Lorsqu'un pays n'a pas de programme en cours avec le FMI, il faut qu'il ait reçu du FMI une évaluation positive des résultats produits par les récentes politiques macroéconomiques.

¹² Cinq des seize indicateurs utilisés pour la CPIA (Évaluation de la politique et des institutions nationales) forment un « noyau » décrivant la gouvernance des affaires publiques : Droits de propriété et gestion fondée sur des règles, Qualité de la gestion budgétaire et financière, Efficacité de la mobilisation des ressources, Qualité de l'administration publique, et Transparence, responsabilité et corruption dans les services publics.

pourraient présenter aux administrateurs cette évaluation, préparée en collaboration avec le FMI et le FAD pour les 18 PTTE ayant franchi le point d'achèvement ; les administrateurs pourraient alors décider quels seraient les pays pouvant bénéficier d'un allègement. Dans le cadre de leurs débats, les délégués à l'IDA ont déclaré qu'ils étaient d'accord avec l'importance accordée dans la proposition du G8 à la poursuite d'une solide performance et d'une bonne gouvernance par les PTTE admissibles et qu'ils souscrivaient à la répartition des ressources supplémentaires fournies par les bailleurs de fonds par le biais du mécanisme d'allocation sur la base des performances de l'IDA. La plupart des participants ont noté que la conditionnalité associée à l'Initiative PTTE était adéquate, bien que quelques participants aient fait valoir qu'il faudra réexaminer cette question selon que l'annulation de la dette ait lieu initialement ou, comme le souhaiteraient certains participants, au fur et à mesure de la fourniture des ressources.

13. **La matérialisation des avantages de l'annulation de la dette dépendra aussi dans une mesure cruciale du volume et des conditions des emprunts ultérieurs des pays bénéficiaires.** Le Cadre d'évaluation du degré d'endettement tolérable conjoint de la Banque et du FMI, et le suivi des comportements de « passager clandestin » offrent un moyen d'aller au devant des préoccupations suscitées par la possibilité d'un réendettement intolérable ultérieurement à l'annulation de la dette. Dans le cadre de leurs entretiens, les suppléants à l'IDA ont souligné que des mesures devraient être prises pour éviter tout nouvel endettement intolérable, en particulier envers des sources non concessionnelles, et qu'il faudrait consacrer des travaux supplémentaires à la question des « passagers clandestins » et l'augmentation future éventuelle de la dette multilatérale. L'examen à mi-parcours d'IDA-14 a été jugée fournir une occasion propice d'évaluer la possibilité d'améliorer le Cadre d'évaluation degré d'endettement tolérable de la Banque et du FMI pour éviter toute accumulation de dettes au-delà d'un niveau tolérable.

VII. CONCLUSION ET POINTS A DEBATTRE

14. **La proposition d'annulation de la dette du G8 présente des avantages importants pour les pays pauvres, et offre la possibilité d'accroître sensiblement le volume des ressources pouvant être consacrée à la réalisation des ODM.** Elle soulève toutefois aussi des questions de structure complexes et elle pourrait avoir de graves répercussions sur le financement de l'IDA et sa mission de développement à long terme. C'est pourquoi, dans le cadre de leurs entretiens, les administrateurs et les suppléants à l'IDA ont tout particulièrement insisté sur l'interdépendance des différents éléments de cette proposition qui forme un tout indissociable, sur lesquels un accord pourrait être conclu. Si un certain nombre d'éléments spécifiques de la proposition ont été précisés dans le cadre des discussions tenues à ce jour, il faudra néanmoins continuer de travailler sur certains de ses aspects et forger un consensus pour qu'il soit possible de prendre les décisions cruciales relatives à cet ensemble de mesures. Étant donné les nombreuses attentes et l'importance que revêt cette question, il importera de lui accorder une priorité absolue au cours des prochains jours.

15. **Les Ministres pourraient souhaiter examiner les points ci-après :**

- Les Ministres approuvent-ils l'objectif principal de la proposition, qui consiste à annuler la dette multilatérale des PTTE dans un cadre qui conforte la performance et assure un appui financier à l'IDA et au FAD ?
- L'annulation de la dette doit-elle ne concerner que les 38 PTTE actuels, ou doit-elle également couvrir les pays qui pourraient être admissibles à bénéficier de l'Initiative PTTE à l'avenir en application de la clause de caducité ?
- L'annulation de la dette devrait-elle porter uniquement sur les crédits intégralement décaissés, ou devrait-elle également couvrir les tranches décaissées au titre de projets qui sont toujours en cours d'exécution à la date butoir ?
- Quelles mesures les Ministres sont-ils prêts à appuyer pour assurer le renforcement de l'appui financier prévu dans le cadre de la proposition du G8 de manière à conforter sur le long terme la contribution de l'IDA aux efforts de développement et sa capacité financière, et le recours à une contribution de référence pour s'assurer de l'additionnalité des ressources ?