



Décembre 2014

## RÉFORME DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX LIMITES D'ENDETTEMENT PUBLIC DANS LES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI — PROJET DE DÉCISION ET PROPOSITION DE NOUVELLES DIRECTIVES

Les services du FMI produisent régulièrement des documents qui proposent de nouvelles politiques institutionnelles, examinent différentes options de réforme ou passent en revue les politiques et opérations existantes de l'institution. Le document ci-après a été publié et est ajouté au présent dossier :

- **Supplément des services du FMI** sur la Réforme de la politique relative aux limites d'endettement public dans les programmes appuyés par le FMI — Projet de décision et proposition de nouvelles directives.

La politique de publication des rapports des services du FMI et d'autres documents autorise la suppression d'informations délicates.

La version électronique des documents de politique générale du FMI est disponible sur le site

<http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>

**Fonds monétaire international  
Washington, D.C.**



14 novembre 2014

## RÉFORME DE LA POLITIQUE RELATIVE AUX LIMITES D'ENDETTEMENT PUBLIC DANS LES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI

### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La réforme de la politique du FMI relative à l'application de la conditionnalité liée à l'endettement public extérieur dans les programmes appuyés par le FMI (la «politique relative aux limites d'endettement») est en cours d'examen depuis mars 2013. Cette réflexion s'inscrit dans un contexte où les pays à plus faible revenu s'efforcent de promouvoir la croissance grâce à une augmentation des investissements publics, particulièrement ceux qui visent à combler les déficits considérables d'infrastructure, et en présence d'un plus large éventail de possibilités de financement extérieur et d'une offre limitée de financements concessionnels classiques. La réforme de la politique du FMI en matière de conditionnalité liée à l'endettement, réalisée en 2009, a constitué un premier pas dans l'adaptation à ces nouvelles réalités. L'expérience acquise à la faveur des réformes de 2009 a mis en évidence la nécessité d'encore plus de réformes fondamentales afin de donner aux pays une plus grande souplesse dans le financement d'investissements productifs tout en maîtrisant les risques pesant sur la viabilité de la dette à moyen terme.

Les réformes proposées dans le présent document s'appuient sur la revue de la politique relative aux limites d'endettement engagée par le Conseil d'administration en mars 2013, les délibérations informelles ultérieures du Conseil en janvier et mai 2014, les échanges qui se sont produits lors d'un séminaire informel en septembre 2014 et les consultations organisées avec diverses parties prenantes. Dans la formulation de cette proposition de réformes, les services du FMI ont d'abord tenté de définir un ensemble robuste de principes visant à orienter l'application de la conditionnalité en matière d'endettement public dans tous les accords conclus avec le FMI, pour ensuite examiner les modalités d'application de ces principes aux particularités des pays qui font normalement appel aux financements extérieurs concessionnels.

La proposition de réformes vise à répondre à un certain nombre de préoccupations sur lesquelles ont insisté les administrateurs et d'autres parties prenantes: i) veiller à ce que la politique soit appliquée de manière équitable à l'ensemble des pays membres, conformément au principe d'uniformité de traitement; ii) veiller à ce que la couverture des limites d'endettement soit unifiée et globale, portant à la fois, le cas échéant, sur les emprunts concessionnels et non concessionnels; et iii) veiller à ce que des dispositions soient mises en place pour inciter les créanciers à fournir des financements à des conditions concessionnelles, et les emprunteurs à rechercher ce type de financement.

Dans la présente proposition, l'application de la conditionnalité en matière d'endettement est étroitement liée à l'ampleur des vulnérabilités du pays dans ce domaine, l'analyse de viabilité de la dette jouant un rôle déterminant dans la détection de ces vulnérabilités.<sup>1</sup>

Dans le cas des pays ayant un accès limité, voire aucun accès, au financement concessionnel, les principes ci-après sont proposés:

- La conditionnalité en matière d'endettement s'appliquerait en principe aux pays réputés avoir de grandes vulnérabilités en matière d'endettement, sur la foi de l'analyse de viabilité de la dette applicable aux pays ayant accès au marché (AVD-PAM).
- Dans ces cas-là, les limites d'endettement seraient énoncées par rapport à la valeur nominale de la dette, les limites précises étant fonction des particularités de chaque pays, dont celles ayant trait à la qualité et à la disponibilité de données. Selon le degré d'intégration aux marchés financiers, des limites distinctes pourraient être justifiées pour la dette publique émise sur les marchés internationaux et celle émise sur le marché local.
- Les limites d'endettement public couvriraient dans l'idéal toutes les dettes contractées ou garanties par l'État, mais au cas où les particularités institutionnelles et la disponibilité des données le justifient, une définition plus restreinte du secteur public pourrait être utilisée.

Pour les pays qui font normalement appel au financement extérieur concessionnel, les principes ci-après sont proposés:

- Pour les pays évalués comme ayant un faible risque de surendettement, la conditionnalité des programmes ne doit pas prévoir nécessairement de plafonds à l'endettement public extérieur.
- Pour les pays évalués comme ayant un risque modéré de surendettement, la conditionnalité des programmes comprendrait un critère de performance (CP) sur les nouveaux emprunts extérieurs. Le CP couvrirait toutes les formes d'emprunts extérieurs (à savoir non concessionnels (ENC) et concessionnels (EC)) et il serait exprimé en valeur actualisée nette (VAN), sauf dans les cas de figure énoncés ci-après.
- Pour les pays évalués comme ayant un risque élevé de surendettement (ou en situation de surendettement), l'utilisation actuelle de la conditionnalité relative à la dette ne changerait pas sensiblement. Les ENC ne seraient tolérés que dans des circonstances exceptionnelles; la conditionnalité des programmes prévoirait un CP fixant une limite sur le niveau nominal des ENC et un CP ou une limite indicative sur le niveau d'EC.

---

<sup>1</sup>Conformément à la pratique suivie de longue date par le FMI, l'application de la conditionnalité en matière d'endettement peut également se justifier lorsque la qualité et la couverture des statistiques budgétaires favorise l'application de limites au financement budgétaire (données «en dessous de la ligne») au lieu de limites aux soldes budgétaires (données «au-dessus de la ligne»), ou en complément de ces dernières.

- Pour les pays où la conditionnalité relative à la dette se justifie mais où la capacité de suivi de la dette est faible, l'application de limites à toutes les modalités d'endettement extérieur sur la foi de données exactes et actuelles peut poser des difficultés d'ordre opérationnel. Aussi, en attendant que la capacité de suivi s'améliore, la conditionnalité en matière d'endettement prendrait la forme d'un plafonnement en valeur nominale des ENC, avec un objectif convenu quant au niveau d'EC, présenté de manière explicite dans le tableau de conditionnalité.

La méthode de d'établissement des limites quantitatives d'endettement est similaire pour l'ensemble des pays: l'évaluation des plans d'endettement proposés est l'une des composantes de l'évaluation du programme budgétaire du pays et s'appuie, entre autres considérations, sur l'évaluation des vulnérabilités mises en évidence dans l'AVD. Les limites d'endettement sont calculées à partir d'un programme budgétaire convenu, au lieu d'être établies ou estimées à partir d'une revue des différents projets.

Il est proposé de faire entrer en vigueur la nouvelle politique à la fin juin 2015. Ce délai donnera suffisamment de temps aux services du FMI pour expliquer les changements aux pays et pour travailler avec les organismes de gestion de la dette sur les dispositifs nécessaires de suivi, d'analyse et d'information. Un bilan de l'application de la nouvelle politique sera dressé au plus tard trois ans après son entrée en vigueur.

Approuvé par  
**Siddharth Tiwari**

Le présent document a été élaboré par une équipe de SPR dirigée par Laurence Allain et Karina Garcia, et comprenant également Calixte Ahokpossy, Natalia Novikova, Hajime Takizawa, Yi Xiong, Jayendu De et Yan Sun-Wang, sous la direction générale de Seán Nolan, en collaboration avec Peter Allum et Reza Baqir. Le document a été préparé en consultation avec d'autres départements du FMI et avec les services de la Banque Mondiale.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE ET MOTIVATIONS DE LA REFORME</b>	<b>6</b>
<b>III. L'EMPLOI DE LA CONDITIONNALITÉ APPLIQUÉE A LA DETTE PUBLIQUE DANS LES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI: PRINCIPES GÉNÉRAUX</b>	<b>9</b>
A. Quand est-il justifié d'appliquer une conditionnalité à la dette?	10
B. Quelle forme devrait prendre la conditionnalité?	12
C. Comment faudrait-il fixer des limites chiffrées à l'endettement?	14
D. Comment faudrait-il évaluer l'application des politiques de limitation de l'endettement?	15
<b>IV. CONDITIONNALITÉ RELATIVE À LA DETTE PUBLIQUE DANS LES PAYS RECOURANT NORMALEMENT À DES FINANCEMENTS EXTERIEURS CONCESSIONNELS</b>	<b>16</b>
A. Quand est ce que l'emploi de la conditionnalité en matière d'endettement est-il justifié?	16
B. Quelle forme devrait prendre la conditionnalité relative à la dette?	17
C. Comment fixer des limites chiffrées à l'endettement?	19
D. Comment évaluer l'application de la politique en matière d'endettement?	20
E. Cas particuliers	22
F. Prêts concessionnels aux pays à bas revenu	22
<b>V. PRINCIPES RÉGISSANT LA CONDITIONNALITÉ APPLICABLE À L'ENDETTEMENT PUBLIC: ÉLÉMENTS SAILLANTS</b>	<b>23</b>
<b>VI. DISPOSITIONS TRANSITOIRES</b>	<b>27</b>
<b>VII. THÈMES DE RÉFLEXION</b>	<b>27</b>
<b>TABLEAUX</b>	
1. Tableau résumé donnant un exemple d'emprunt extérieur	21
2. Pays admissibles au fonds de fiducie RPC classés à partir de la notation la plus récente d'endettement	26
<b>ANNEXES</b>	
I. Limites d'endettement dans les récents programmes relevant du compte des ressources générales (CRG)	28
II. Évolution de la dette dans les pays admissibles au fonds de fiducie RPC depuis 2007	30
III: Évaluation de la qualité du suivi de la dette	39
IV. Prêts de l'IDA et politique d'emprunt non concessionnel de la Banque mondiale	47

# I. INTRODUCTION

**1. Ce rapport propose de réformer la politique du FMI en matière de limites d'endettement qui guide actuellement la formulation de la conditionnalité concernant l'accumulation de dette publique extérieure dans les programmes appuyés par le FMI.**<sup>2</sup> Les motivations de la

réforme ont été examinées lors d'une réunion formelle du Conseil d'administration, le 22 mars 2013, où il a été convenu que le principal domaine à réformer était la politique appliquée aux pays qui ont normalement accès à des financements concessionnels. Des projets précis de réforme ont été examinés pendant cette réunion, puis à l'occasion de séances informelles du Conseil, en janvier et mai 2014, et enfin lors d'un séminaire informel organisé en septembre 2014.<sup>3</sup>

**2. La réforme proposée s'inspire de ces premiers débats.** Pour lui donner un fondement conceptuel solide, le rapport pose d'abord une série de principes généraux qui guideraient l'utilisation de la conditionnalité relative à la dette publique dans les programmes appuyés par le FMI, y compris en précisant les circonstances dans lesquelles il conviendrait d'assigner des limites distinctes à l'accumulation de la dette extérieure et à celle de la dette intérieure. Le rapport explique ensuite comment ces principes seraient appliqués aux pays qui recourent normalement à des financements extérieurs officiels à caractère concessionnel<sup>4</sup>. Dans l'esprit de cette approche globale, centrée sur la dette publique plutôt que sur la dette publique extérieure, le rapport propose l'adoption d'un nouvel ensemble de «*Principes directeurs d'emploi de la conditionnalité relative à l'endettement public dans les accords du FMI*» pour remplacer les actuels «*Principes directeurs régissant les critères de performance en matière d'endettement extérieur dans les accords du FMI*».

**3. Le rapport s'articule comme suit.** La section II présente les arguments en faveur de la proposition de réforme et le contexte. La section III expose les principes communs qui guideraient l'emploi et la conception des limites d'endettement dans les programmes appuyés par le FMI. La section IV examine comment ces principes seraient interprétés à l'égard des pays qui font normalement appel à des financements extérieurs officiels concessionnels pour répondre à leurs besoins de financement extérieur. En s'appuyant sur les sections précédentes, la section V fait ressortir les éléments essentiels des nouveaux principes directeurs proposés pour la conditionnalité relative à la dette. La section VI propose des dispositifs transitoires et la section VII énumère des

<sup>2</sup>Dans le présent rapport, le terme «programmes» désigne les programmes appuyés par des accords du FMI relevant du Compte des ressources générales (CRG), autres que la LCM, du fonds de fiducie pour la réduction de la pauvreté et la croissance (RPC) ou de l'ISPE. Sauf indication contraire, les expressions «limites d'endettement» et «conditionnalité relative à la dette» se réfèrent aux critères de performance ou aux repères indicatifs qui fixent certaines limites ou sous-limites à l'accumulation de dette publique ou de dette garantie par l'État.

<sup>3</sup>Voir SM/13/53 (1er mars 2013), FO/DIS/13/203 (23 décembre 2013) et FO/DIS/14/66 (6 mai 2014).

<sup>4</sup>Dans tout ce rapport, le terme «emprunt concessionnel» se réfère aux emprunts ayant un élément don d'au moins 35%, conformément à l'usage actuellement en vigueur à la Banque mondiale et au FMI. L'expression «emprunt non concessionnel» désigne les emprunts qui ne sont pas considérés comme concessionnels. Le terme «semi-concessionnel» se réfère aux emprunts considérés comme comportant un élément don positif.

thèmes de réflexion. Une proposition de décision du Conseil d'administration, accompagnée du texte des principes directeurs, sera diffusée séparément.

## II. CONTEXTE ET MOTIVATIONS DE LA REFORME

**4. La politique relative aux limites d'endettement a été modifiée pour la dernière fois en 2009.** Les changements adoptés concernaient principalement son application aux pays ayant normalement accès à des financements concessionnels. Les réformes de 2009 cherchaient à tenir compte de l'amélioration de la gestion et des résultats macroéconomiques dans beaucoup de ces pays ainsi que du nombre croissant d'options de financement. La diversification de ces options découlait à la fois de l'expansion des activités de créanciers officiels non traditionnels et de l'amélioration de la solvabilité des emprunteurs, facilitée par les initiatives internationales d'allègement de la dette. La nouvelle politique a donné aux pays concernés une plus grande flexibilité pour puiser dans des ressources non concessionnelles, au sein d'un cadre bien défini liant cette flexibilité au degré de vulnérabilité en matière de dette ainsi qu'à une évaluation conjointe de la capacité de gestion de la dette et de l'investissement publics.

**5. Les résultats de la réforme de 2009 ont été inégaux.** Une procédure systématique de traitement des emprunts non concessionnels avait été mise en place à l'intention des pays ayant normalement accès aux financements concessionnels, mais son application s'est heurtée à de sérieuses difficultés.<sup>5</sup> Le nouveau système a eu pour effet inattendu de concentrer les discussions de politique économique et le dialogue à propos des programmes sur des projets particuliers ou sur une partie des emprunts extérieurs, détournant l'attention du cadre budgétaire général et de la stratégie de financement. Il est difficile de justifier sur le plan économique la stricte dichotomie entre emprunts concessionnels et semi-concessionnels, notamment parce qu'elle a ignoré que les deux formes de financement n'étaient pas également disponibles pour toutes les catégories de projets d'investissement. Enfin, en excluant systématiquement les financements concessionnels des limites d'endettement, aucune contrainte ne s'exerçait sur le montant global des emprunts dans la majorité des programmes appuyés par le FMI.

**6. La politique relative aux limites d'endettement a été modifiée pour la dernière fois en 2009.** Les changements adoptés concernaient principalement son application aux pays ayant normalement accès à des financements concessionnels. Les réformes de 2009 cherchaient à tenir compte de l'amélioration de la gestion et des résultats macroéconomiques dans beaucoup de ces pays ainsi que du nombre croissant d'options de financement. La diversification de ces options découlait à la fois de l'expansion des activités de créanciers officiels non traditionnels et de l'amélioration de la solvabilité des emprunteurs, facilitée par les initiatives internationales

---

<sup>5</sup>Il s'agit d'importants effets de seuil liés à des changements marginaux des conditions d'emprunt, de la difficulté d'obtenir une évaluation indépendante des projets, qui était un aspect fondamental de la politique, et (avant l'unification des taux d'actualisation en octobre 2013) de changements de classification d'emprunts dont les termes avaient déjà été déterminés à la suite de l'ajustement périodique des taux d'actualisation, ce qui a contribué à des erreurs de présentation involontaires (voir SM/13/53).

d'allègement de la dette. La nouvelle politique a donné aux pays concernés une plus grande flexibilité pour puiser dans des ressources non concessionnelles, au sein d'un cadre bien défini liant cette flexibilité au degré de vulnérabilité en matière de dette ainsi qu'à une évaluation conjointe de la capacité de gestion de la dette et de l'investissement publics.

**7. Les résultats de la réforme de 2009 ont été inégaux.** Une procédure systématique de traitement des emprunts non concessionnels avait été mise en place à l'intention des pays ayant normalement accès aux financements concessionnels, mais son application s'est heurtée à de sérieuses difficultés.<sup>6</sup> Le nouveau système a eu pour effet inattendu de concentrer les discussions de politique économique et le dialogue à propos des programmes sur des projets particuliers ou sur une partie des emprunts extérieurs, détournant l'attention du cadre budgétaire général et de la stratégie de financement. Il est difficile de justifier sur le plan économique la stricte dichotomie entre emprunts concessionnels et semi-concessionnels, notamment parce qu'elle a ignoré que les deux formes de financement n'étaient pas également disponibles pour toutes les catégories de projets d'investissement. Enfin, en excluant systématiquement les financements concessionnels des limites d'endettement, aucune contrainte ne s'exerçait sur le montant global des emprunts dans la majorité des programmes appuyés par le FMI.

**8. La conditionnalité relative à l'endettement a joué différents rôles et pris différentes formes dans les programmes appuyés par le Compte des ressources générales (CRG) et le fonds de fiducie RPC.**<sup>7</sup> Dans les premiers, l'accumulation de dette a été en général contenue au moyen d'un critère de performance concernant le solde budgétaire, tandis que les limites d'endettement, le cas échéant, ont permis de couvrir plus largement les activités génératrices de dette en allant au-delà des comptes budgétaires. Dans la majorité de ces programmes, les limites assignées à l'endettement ont porté sur la dette publique totale et pas seulement sur la dette publique extérieure.<sup>8</sup> En revanche, dans les programmes financés par le fonds de fiducie RPC, ces limites ont été de portée presque générale tout en cherchant à maîtriser la composition des emprunts extérieurs (c'est-à-dire, la répartition entre emprunts concessionnels et non concessionnels) plutôt que leur montant total.<sup>9</sup>

<sup>6</sup>Il s'agit d'importants effets de seuil liés à des changements marginaux des conditions d'emprunt, de la difficulté d'obtenir une évaluation indépendante des projets, qui était un aspect fondamental de la politique, et (avant l'unification des taux d'actualisation en octobre 2013) de changements de classification d'emprunts dont les termes avaient déjà été déterminés à la suite de l'ajustement périodique des taux d'actualisation, ce qui a contribué à des erreurs de présentation involontaires (voir SM/13/53).

<sup>7</sup>SM/13/53 présente en détail l'application de la conditionnalité relative à l'endettement parmi les pays membres du FMI.

<sup>8</sup>L'annexe I donne des exemples d'emploi de la conditionnalité en matière de budget et de dette pour un échantillon de programmes récents relevant du Compte des ressources générales (CRG).

<sup>9</sup>À fin septembre 2014, tous les programmes appuyés par le fonds de fiducie RPC comprenaient un critère de performance concernant les emprunts non concessionnels nouvellement contractés.

**9. Les réformes proposées ici sont élaborées à l'heure où la situation économique de la majorité des pays faisant traditionnellement appel aux financements extérieurs concessionnels s'est encore améliorée, nombre d'entre eux ayant maintenant accès dans une certaine mesure aux marchés financiers:**

- La grande majorité de ces pays ont obtenu de bons résultats économiques pendant la décennie écoulée. Le poids de l'endettement s'est beaucoup réduit, car presque tous les pays ayant droit à l'allègement au titre des initiatives PPTTE ou IADM ont bénéficié d'un allègement exhaustif de la dette extérieure. En outre, les risques de vulnérabilité de la dette de la majorité des pays s'améliorent ou sont stables depuis 2007 (voir annexe II). Pourtant, dans un certain nombre de cas, la dette publique totale ou la dette publique extérieure se sont sensiblement accrues ces dernières années.
- Compte tenu des déficits d'infrastructures et des autres obstacles à la croissance, le besoin de fonds destinés à l'investissement public reste pressant, et l'offre de financements concessionnels (dons compris) ne suffit généralement pas à le satisfaire; du reste, cet offre s'accompagne souvent d'une nette préférence sectorielle (par exemple en faveur de projets sociaux).
- L'offre de financement de projets à de nombreux pays à faible revenu à des conditions semi-concessionnelles ou aux conditions du marché s'est nettement accrue au fil du temps, notamment à la faveur de l'augmentation des prêts émanant de nouveaux créanciers et de l'amélioration de la solvabilité des pays emprunteurs. En outre, grâce à la situation du marché financier mondial et à la solvabilité intérieure, de nombreux pays exclus auparavant des marchés internationaux de crédit ont réussi ces dernières années à lancer une ou plusieurs émissions d'obligations souveraines.

**10. La réforme proposée ici a pour but de remédier aux carences de la politique actuelle de limites d'endettement, tout en tenant compte des changements que connaît le paysage du financement extérieur pour les pays qui avaient coutume de recourir aux financements concessionnels.** L'objectif fondamental est de leur donner plus de souplesse pour financer les investissements productifs, tout en contenant les risques pour la viabilité à moyen terme de la dette. Sachant qu'il est bon de replacer le traitement des pays ayant traditionnellement recours aux financements concessionnels dans un cadre élargi régissant la conditionnalité relative à la dette dans tous les programmes appuyés par le FMI, les services ont d'abord cherché à formuler un ensemble de principes solide pour guider l'emploi de la conditionnalité relative à la dette publique dans tous les accords du FMI. Ils ont ensuite examiné comment ces principes devraient s'appliquer à la situation particulière des pays qui font normalement appel à des financements officiels extérieurs concessionnels. En élaborant la réforme proposée, le rapport prend en considération les principales préoccupations exprimées au cours des dix-huit derniers mois par les administrateurs et d'autres parties prenantes lors d'une série de débats et de consultations. Il s'agit: i) d'assurer une application équitable de la nouvelle politique; ii) d'unifier les limites assignées à l'endettement en englobant, le cas échéant, les emprunts extérieurs concessionnels et non concessionnels; iii) de préserver les

incitations encourageant les créanciers à proposer des financements concessionnels et les emprunteurs à les solliciter.

**11. Compte tenu des progrès de l'intégration financière, il est proposé d'élargir la portée de la politique à la totalité de la dette publique.** C'est déjà la pratique de fait pour la plupart des programmes appuyés par le CRG, les limites s'appliquant généralement à la dette publique totale plutôt qu'à la dette publique *extérieure*. Toutefois, comme il est dit ci-dessous, dans les pays avec une forte segmentation des sources de financement intérieures et extérieures, il est économiquement judicieux de continuer à limiter la dette publique *extérieure*. Cela dit, les modalités appropriées de toute éventuelle limitation de l'endettement dépendront des particularités nationales.

**12. La politique actuellement en vigueur comporte des spécificités applicables aux «pays pour lesquels un financement concessionnel est normalement disponible».** Dans un souci de plus grande précision, il est proposé de remplacer cette expression par le concept de «pays qui recourent normalement à des financements (extérieurs) concessionnels», version résumée de l'expression «pays qui recourent normalement à des financements extérieurs officiels accordés à des conditions concessionnelles ou quasi-concessionnelles». Le concept antérieur manque de précision faute d'établir une distinction entre les pays qui ont un certain accès, mais relativement limité, à des financements concessionnels et ceux qui obtiennent l'essentiel de leurs financements extérieurs à des conditions concessionnelles. Nous optons pour le concept de «pays qui recourent normalement» pour attirer l'attention sur ceux pour lesquels les financements concessionnels sont une source essentielle de financement public extérieur; l'emploi du terme «normalement» est justifié par le fait que, de temps à autre, des emprunts de montant élevé à caractère non concessionnel destinés au financement de grands projets ou une émission importante d'obligations souveraines pourraient constituer la plus grande part des financements publics extérieurs au cours d'une année donnée.

### III. L'EMPLOI DE LA CONDITIONNALITÉ APPLIQUÉE A LA DETTE PUBLIQUE DANS LES PROGRAMMES APPUYÉS PAR LE FMI: PRINCIPES GÉNÉRAUX

**13. Cette section présente les grands principes qui guideraient les limites d'endettement dans tous les programmes appuyés par le FMI.**<sup>10</sup> L'utilisation et la forme des limites dépendraient des éléments suivants: la situation macroéconomique des pays membres, notamment le degré et la nature de la vulnérabilité en matière d'endettement; la composition du financement du secteur

<sup>10</sup>Le présent rapport utilise de façon interchangeable les termes «dette» et «emprunt» qui se réfèrent au concept d'endettement formulé aux points 3 et 9 de la Décision du Conseil d'administration n°6230–(79/140), révisée le 31 août 2009 (décision No. 14416–(09/91)). On ne propose pas ici de modifier ces définitions: les anomalies liées à leur application (comme le traitement des opérations des banques centrales en matière d'accords de rachat) peuvent être gérées au cas par cas dans un protocole d'accord technique annexé au programme.

public; la qualité et la couverture des données budgétaires issues de la comptabilité nationale et de la procédure budgétaire; les objectifs du programme.

## A. Quand est-il justifié d'appliquer une conditionnalité à la dette?

**14. Les plans d'emprunts publics sont l'une des composantes de tout programme budgétaire appuyé par un accord du FMI.** L'application de limites sur l'accumulation de dette est l'une des formules envisageables dans la conception de la conditionnalité budgétaire, les circonstances dans lesquelles ces limites s'inscriraient dans la conditionnalité budgétaire dépendant de la situation du pays et des objectifs du programme.<sup>11</sup>

**15. L'application de limites (ou de sous-limites ciblées) à l'accumulation de dette est en principe justifiée quand un pays présente une forte vulnérabilité en matière d'endettement.** La viabilité de la dette dépend non seulement de son niveau et de sa trajectoire anticipée, mais aussi de caractéristiques comme l'échéance des emprunts (y compris les différés d'amortissement), le taux d'intérêt (par exemple le taux du marché par opposition à un taux concessionnel), la composition monétaire (monnaie nationale ou devise) et l'univers de créanciers.<sup>12</sup> Lorsque la viabilité de la dette dépend des caractéristiques des nouveaux emprunts (par exemple échéances longues pour éviter une concentration des remboursements ou conditions concessionnelles pour limiter le poids de la dette), on peut l'assurer au moyen d'une conditionnalité bien ciblée.

**16. En outre, l'utilisation des limites d'endettement est en principe justifiée quand la qualité et la couverture des statistiques budgétaires issues du système national de comptabilité publique et d'élaboration du budget incitent à appliquer la conditionnalité à la dette de préférence à, ou en complément de la conditionnalité budgétaire «au-dessus de la ligne».** Plus précisément:

- Il y aurait intérêt à appliquer une conditionnalité budgétaire quantitative aux mesures des flux de financement budgétaire (« données en dessous de la ligne ») plutôt qu'aux mesures comme le solde budgétaire (« données au-dessus de la ligne »), si la qualité et les délais d'obtention des données de financement sont sensiblement meilleurs que pour les données sur les flux « au-dessus de la ligne ».<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Limiter l'augmentation de la dette n'est pas toujours indispensable pour assurer l'efficacité de la conditionnalité budgétaire. Dans les pays où cette augmentation ne résulte que des opérations budgétaires, on peut limiter soit les nouveaux emprunts soit le solde budgétaire, l'intérêt relatif de l'une ou l'autre mesure dépendant d'aspects techniques tels que les délais d'obtention des données et la facilité du suivi.

<sup>12</sup> Dans l'ensemble du rapport, le terme « structure de la dette » est employé comme abréviation en référence à la composition monétaire de la dette des administrations, à ses échéances, à ses conditions financières et à la base d'investisseurs.

<sup>13</sup> Cela peut être le cas si les données de financement émanent de sources autres que le système de comptabilisation budgétaire (par exemple des bilans du système bancaire ou des statistiques sur l'encours de la dette). À propos de la façon dont la qualité des données budgétaires influe sur la conception de la conditionnalité budgétaire, voir FMI,

(continued)

- Il pourrait y avoir intérêt à appliquer une limitation de la dette publique complétant les objectifs budgétaires lorsque d'importantes activités publiques génératrices d'endettement ne sont pas bien appréhendées par les comptes budgétaires (par exemple recapitalisation de banques, octroi de garanties par l'État, entreprises publiques à caractère non commercial et autres organismes n'entrant pas dans le cadre budgétaire) et lorsque ces activités représentent une menace pour la situation budgétaire globale.

**17. L'analyse de viabilité de la dette (AVD) est le principal instrument permettant d'apprécier le degré de vulnérabilité sur le plan de l'endettement.** L'AVD donne des informations utiles non seulement sur le *degré* de vulnérabilité, mais sur la *nature* de la vulnérabilité. Pour les pays qui se financent surtout sur les marchés, la vulnérabilité en matière d'endettement est évaluée au moyen de l'AVD du FMI à l'intention des pays ayant accès au marché (AVD PAM).<sup>14</sup> Pour les pays qui recourent normalement à des financements concessionnels, notamment auprès des institutions financières internationales, la vulnérabilité est en général appréciée au moyen du cadre conjoint Banque mondiale-FMI sur la viabilité des pays à faible revenu (CVD PFR). L'analyse effectuée dans le cadre conjoint Banque mondiale-FMI sur la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT), lorsqu'elle existe, peut aussi contribuer à déceler des points vulnérables dans la structure de la dette.

**18. Dans les pays où l'on emploie l'AVD PAM, l'évaluation de la vulnérabilité en matière de dette s'appuie sur l'ensemble des indicateurs standards de l'AVD PAM, c'est-à-dire la « heatmap », les instruments d'évaluation du réalisme des hypothèses de référence, les graphiques en éventail et d'autres indicateurs.** Habituellement, lorsque les indicateurs de la « heatmap » dépassent leurs bornes supérieures (pour les niveaux d'endettement, les besoins de financement bruts ou le profil de la dette), cela indique une vulnérabilité significative. Mais une analyse des principaux facteurs de cette vulnérabilité et de l'ampleur des dépassements est nécessaire pour obtenir des conclusions pertinentes, tandis qu'il faut tenir compte des facteurs propres à chaque pays qui ne sont pas bien appréhendés par la « heatmap » (par exemple les risques résultant de garanties publiques non comprises dans la référence).

**19. Dans les pays auxquels s'applique le CVD PFR, l'appréciation de la vulnérabilité en matière d'endettement s'appuie sur l'évaluation du risque de surendettement de la dette extérieure ou, le cas échéant, sur l'évaluation du risque global de surendettement.**<sup>15</sup> En cas de

---

*"The [Quality of Fiscal Data and Designing Fiscal Performance Criteria in Fund-Supported Programs](#)"* (Novembre 22, 2000).

<sup>14</sup>Le cadre de l'AVD dans les pays ayant accès au marché (AVD PAM) est utilisé actuellement à l'intention des pays non éligibles au fonds de fiducie RPC (SM/13/86): bien que certains d'entre eux puissent obtenir des ressources à caractère concessionnel, elles ne représentent généralement pas une proportion significative de leur financement extérieur (Inde par exemple). Le CVD PFR est actuellement utilisé pour tous les pays admissibles au fonds de fiducie RPC, même si les principes directeurs permettent de pratiquer l'AVD PAM quand un pays a un accès durable et substantiel à des financements de marché et quand son accès aux ressources de la Banque mondiale « ne se limite pas à l'AID ».

<sup>15</sup>Avec le CVD PFR, il y a quatre notations possibles du risque: faible, modéré, élevé ou incapacité à rembourser.

vulnérabilité significative relative à la dette publique intérieure, l'évaluation se fait au regard du risque global de surendettement tel qu'il est décrit dans le CVD PFR (voir SM/13/292).

**20. Si l'application du CVD PFR faisait apparaître un risque modéré ou élevé de surendettement, cela indiquerait en général une vulnérabilité significative en matière d'endettement;** une notation risque faible indiquerait l'absence d'une vulnérabilité significative. La forme de conditionnalité appliquée à la dette dans les pays à risque élevé de surendettement différerait sensiblement de celle appliquée aux pays à risque modéré de surendettement, compte tenu des sérieuses préoccupations à propos des niveaux d'endettement dans la première catégorie de pays.<sup>16</sup>

**21. L'absence de conditionnalité relative à la dette dans les pays qui ne sont pas vulnérables sur ce plan ne signifie pas que la mise au point d'un programme ignorerait une accumulation rapide de la dette.** Celle-ci justifierait d'établir un diagnostic sérieux de ses causes. S'il concluait à la nécessité de corrections de la politique économique, elles devraient être intégrées à la conception et à la formulation chiffrée du programme budgétaire bénéficiant de l'appui du FMI; dans de telles circonstances, la conditionnalité pourrait être ciblée de façon appropriée.<sup>17</sup>

## B. Quelle forme devrait prendre la conditionnalité?

**22. Là où la limitation de la dette publique se justifiera, la fixation de limites devra tenir compte de manière appropriée de la situation du pays.** Il y a donc lieu de s'attendre à ce que la formulation des limites de l'endettement varie à la fois selon la situation du pays et les objectifs du programme. Les limites pourraient s'appliquer soit à la dette extérieure, soit à la dette publique totale ; on pourrait cibler des échéances spécifiques; on pourrait limiter l'encours de la dette ou la contraction de nouveaux emprunts; les limites pourraient être exprimées en valeur nominale ou actualisée (VA) et s'étendre à toute autre opération susceptible de générer de l'endettement. Les limites continueraient en principe à couvrir la dette publique et la dette garantie par l'État ou des sous-composantes ciblées de ces catégories de dette (par exemple les garanties).

**23. Les principes généraux concernant la fixation des limites d'endettement peuvent être résumés comme suit:**

- Dans les pays ayant des mouvements de capitaux exempts de restrictions et très intégrés aux marchés financiers internationaux, on ne fera généralement pas de distinction entre la dette

<sup>16</sup>De même, le niveau d'endettement qui pourrait être compatible avec le programme budgétaire différerait en général nettement entre les pays à risque élevé d'incapacité de remboursement et ceux à risque modéré—et, au sein de la catégorie des pays « à risque modéré », entre ceux à endettement élevé et ceux à endettement moindre.

<sup>17</sup>Si l'endettement accumulé résultait de déficits budgétaires excessifs, la correction pourrait consister en la fixation d'objectifs d'une rigueur adéquate. S'il résultait d'emprunts d'entités du secteur public non appréhendés correctement par les comptes budgétaires (contractés par exemple par des entreprises publiques), il pourrait être justifié d'imposer une conditionnalité sur le niveau d'emprunt de ces entités.

intérieure et celle détenue à l'extérieur,<sup>18</sup> une limite à l'augmentation de la dette s'appliquera en général à la dette publique totale.

- Dans un pays où existe une nette segmentation entre les sources de financement intérieurs et extérieurs, en raison de l'existence de restrictions significatives sur les mouvements de capitaux ou parce que le pays reçoit un montant substantiel de financements extérieurs officiels à des conditions autres que celles du marché, il est justifié sur le plan économique de fixer des limites distinctes au financement extérieur et au financement intérieur. Cela dit, la forme appropriée de limitation de la dette dépendra du contexte propre à chaque pays.
- Quand une grande part du financement extérieur prend la forme prêts-projets décaissés pendant une période prolongée, il pourrait être préférable, notamment pour la précision d'un bon suivi, d'appliquer la limitation du financement extérieur à la contraction de nouveaux emprunts plutôt qu'à leur décaissement.<sup>19</sup>
- Dans les pays où les points vulnérables en matière d'endettement sont de nature spécifique, au lieu de résulter du montant total de la dette (par exemple concentration des échéances ou faible contrôle sur l'octroi des garanties), il conviendrait que la limitation de l'endettement cible ces points faibles.
- La fixation de limites à l'endettement doit tenir compte des contraintes en matière de capacités de gestion et de suivi de la dette, notamment en évaluant de façon réaliste le rythme auquel les efforts faits pour y remédier sont susceptibles d'aboutir à des résultats.
- Le mode de limitation de l'endettement retenu ne doit pas empêcher les pays d'entreprendre une gestion active de la dette adaptée à l'évaluation des conditions du marché (par exemple le préfinancement des besoins financiers futurs); la mise au point d'«ajusteurs» peut y contribuer.

**24. Les modalités de la conditionnalité applicable à l'endettement continueront à être guidées par les principes directeurs du FMI sur la conditionnalité des programmes.** Là où l'application de la conditionnalité à l'endettement est si indispensable pour la réalisation des objectifs d'un programme ou pour le suivi que l'interruption des décaissements du FMI serait justifiée en cas de non respect, la limitation devra prendre la forme de critères de performance (CP). Quand la conditionnalité est importante pour la réalisation des objectifs ou le suivi du programme, mais pas au point de justifier l'interruption des décaissements, la limitation de la dette pourra prendre la forme de repères indicatifs (RI).

<sup>18</sup>Dans ce cas, il faudrait peut-être aussi, aux fins de gestion du risque, distinguer dette libellée en devises et dette libellée en monnaie nationale.

<sup>19</sup>Contracter des emprunts pour le financement de grands projets relève du contrôle direct des autorités nationales; les versements correspondants dépendent du rythme (incertain) d'exécution des projets.

**25. Compte tenu de la diversité des options pour la mise au point d'une limitation de l'endettement, le rapport des services du FMI qui accompagne la demande de programme donnera une explication sur la solution retenue.** Il faudra en particulier indiquer clairement comment des facteurs comme la qualité et la couverture des données ainsi que les capacités de gestion de l'endettement ont influencé la formulation des limites d'endettement. Il faudra aussi souligner les efforts en cours pour renforcer les moyens dans ces domaines.<sup>20</sup>

## C. Comment faudrait-il fixer des limites chiffrées à l'endettement?

**26. Un plan d'emprunt (ou de financement) fait partie intégrante du programme budgétaire d'un pays et donc du cadre de politique macroéconomique prévu.**<sup>21</sup> Son évaluation fait donc aussi partie de l'appréciation globale des projets macroéconomiques d'un pays au lieu qu'il soit considéré isolément; les objectifs chiffrés d'augmentation de la dette figurant dans un programme ne sont qu'un volet du dispositif macroéconomique convenu qui est appuyé financièrement par le FMI dans le cadre d'un accord.

**27. Plusieurs facteurs déterminent le caractère approprié du plan d'emprunt dans un programme appuyé par le FMI.** La compatibilité de ce plan avec la viabilité à moyen terme de la dette est une préoccupation majeure; la marge disponible pour emprunter dépend du degré et de la nature de la vulnérabilité du pays en matière d'endettement. Parmi les autres points importants à évaluer figurent la possibilité effective d'emprunter le montant prévu aux conditions envisagées et les conséquences de ces emprunts sur la composition et la structure de la dette.

**28. Le montant d'emprunts compatible avec un programme dépend aussi d'une appréciation plus large du cadre de politique macroéconomique proposé:** les facteurs à prendre en considération sont le caractère approprié du déficit budgétaire du point de vue de la gestion de la demande, la trajectoire envisagée de l'investissement public et de l'épargne, la composition de la dépense publique, la faisabilité des plans de dépenses (notamment des projets d'investissement) au regard des contraintes de capacités, etc.

**29. Lorsqu'un pays envisage une augmentation significative de ses emprunts, il faut évaluer avec un soin particulier les perspectives de viabilité en matière de budget et de dette publique.** Si une forte expansion de l'investissement public est prévue, il convient de regarder de près le caractère plausible des projections de croissance et leur compatibilité avec a) le montant et la composition programmés de l'investissement et b) les capacités de gestion de l'investissement

<sup>20</sup>Dans les pays où les faiblesses de gestion de la dette sont préoccupantes, les programmes comprendront souvent une composante de constitution des capacités, appuyée par une assistance technique ciblée; si c'est justifié, la conditionnalité structurelle pourrait être centrée sur le renforcement des moyens de gestion de la dette.

<sup>21</sup>Le plan d'emprunt—expression utilisée ici pour désigner les plans établis par un gouvernement pour couvrir ses besoins de financement prévus—fait en toutes circonstances partie intégrante du programme budgétaire d'un pays (c'est-à-dire que l'on applique ou non la conditionnalité relative à la dette).

public.<sup>22</sup> En évaluant le rendement anticipé de l'investissement pour la croissance, les services du FMI peuvent employer diverses méthodes, notamment l'analyse basée sur les modèles et l'appréciation de tiers sur chaque grand projet.<sup>23</sup> Lorsqu'ils évaluent les capacités de gestion de l'investissement public, ils peuvent s'appuyer sur plusieurs sources, dont diverses évaluations normalisées des capacités et les rapports d'assistance technique sur ce sujet.

**30. En conclusion, la formulation de limites chiffrées à l'augmentation de la dette découle naturellement des caractéristiques du programme budgétaire et du cadre de politique macroéconomique convenus.** L'analyse de viabilité de la dette est un aspect de l'évaluation du caractère adéquat de ce programme au même titre que l'évaluation du plan d'emprunt et de sa faisabilité. Les programmes macroéconomiques fondés sur un développement important de l'investissement public, susceptible d'accélérer fortement la croissance, doivent être évalués avec un soin particulier, surtout quand les capacités d'exécution sont faibles.

## D. Comment faudrait-il évaluer l'application des politiques de limitation de l'endettement?

**31. Pour évaluer l'application d'un programme sous l'angle des mesures visant à limiter l'augmentation de la dette, il faut commencer par examiner le respect des objectifs chiffrés fixés par le programme.** Le respect des limites exprimées sous forme de critères de performance est d'une grande importance, car il nécessite des dérogations si un décaissement correspondant doit être effectué et/ou si une revue doit être achevée. Le non-respect des limites exprimées sous forme de repères indicatifs justifie un examen minutieux pour déterminer s'il représente une menace pour le succès du programme à laquelle il conviendrait de remédier.

**32. En évaluant l'application d'un programme, il faut aussi vérifier si les modalités du surcroît d'endettement ont été conformes aux attentes.** Un point important à examiner est relatif au dosage de financement auquel on a abouti, c'est-à-dire la composition monétaire des emprunts, leurs conditions et leurs échéances: le dosage réalisé a-t-il correspondu globalement à ce qui était envisagé et, dans le cas contraire, les écarts constatés sont-ils préoccupants? Au cas où les plans d'emprunt ont été basés sur l'exécution de grands projets ou sur d'importantes émissions obligataires, se sont-ils concrétisés comme prévu et, dans le cas contraire, les écarts constatés sont-ils préoccupants? Au cas où les plans d'emprunt ont été liés à des stratégies d'investissement sectorielles (par exemple édification d'infrastructures publiques), la stratégie a-t-elle été appliquée comme on l'envisageait?

<sup>22</sup>Lorsque les projets résultent de la décision de pratiquer une stimulation budgétaire face à la faiblesse de la demande, il faut évaluer la stratégie au regard des contraintes de financement, de la dynamique d'endettement prévue et des arbitrages entre production et inflation.

<sup>23</sup>L'analyse du rendement de l'investissement pour la croissance fait partie de l'AVD PFR (voir SM/13/292). Pour trouver des exemples d'application à des pays de méthodes basées sur des modèles pour évaluer les retombées sur la croissance de l'investissement financé par l'endettement dans les PFR, voir WP/12/127, WP/13/237 et WP/14/44.

**33. Les documents relatifs au programme doivent comporter suffisamment de détails sur les principales caractéristiques du plan d'emprunt envisagé pour permettre une évaluation adéquate lors des revues ultérieures de ce programme.**<sup>24</sup> Les principales caractéristiques du plan d'emprunt dépendent du contexte national: par exemple a) les échéances des nouveaux emprunts peuvent être déterminantes dans les pays confrontés à d'importants besoins de refinancement; b) la composition monétaire des nouveaux emprunts peut être déterminante dans les pays confrontés à des pressions significatives sur le taux de change; 3) l'utilisation de créneaux particuliers sur les marchés (comme les citoyens non résidents) peut être déterminante dans les pays où l'on prévoit de substantielles sorties nettes de portefeuille de la part des investisseurs ordinaires; d) le fait de contracter des emprunts pour le financement de grands projets peut être déterminant dans les pays où ces projets sont de grande envergure par rapport à la production nationale; e) la nature sectorielle du financement de grands projets peut être déterminante dans les pays qui contractent de nouveaux emprunts de montant élevé pour développer l'investissement public.

## **IV. CONDITIONNALITÉ RELATIVE À LA DETTE PUBLIQUE DANS LES PAYS RECOURANT NORMALEMENT À DES FINANCEMENTS EXTÉRIEURS CONCESSIONNELS**

**34. Nous abordons ici le rôle de la conditionnalité relative à la dette dans les pays qui recourent normalement à des financements extérieurs à caractère concessionnel;** les administrateurs et les parties prenantes extérieures ont convenu que toute proposition de réforme de la politique de limitation de la dette devrait concerner en priorité ce domaine. On estime qu'un pays recourt normalement à des financements extérieurs officiels à caractère concessionnel s'ils représentent de façon habituelle l'essentiel de son financement public extérieur officiel. Par construction, les pays qui recourent normalement à des financements extérieurs à caractère concessionnel se caractérisent par une segmentation significative entre ce mode de financement extérieur et les financements (sur le marché) d'origine intérieure.

### **A. Quand est ce que l'emploi de la conditionnalité en matière d'endettement est-il justifié?**

**35. L'emploi de la conditionnalité en matière d'endettement, tel qu'abordé dans la section III.A, peut être justifié du fait de a) l'existence d'un degré significatif de vulnérabilité en matière d'endettement ou de b) problèmes de qualité ou de couverture des données**

<sup>24</sup>Dans l'acception utilisée ici, le terme « documentation relative à un programme » comprend la Lettre d'intention (LI) du gouvernement, le Mémoire de politique économique et financière (MEPF) ainsi que le rapport d'accompagnement des services du FMI.

**budgetaires qui incitent à utiliser des mesures de la dette pour pratiquer une conditionnalité chiffrée.** À titre d'illustration, on peut donner certains exemples concrets:

- Dans les pays ayant un degré significatif de vulnérabilité en matière de dette (qui se traduit par un risque modéré ou élevé de surendettement), la conditionnalité appliquée à l'augmentation de la dette serait généralement justifiée.
- Dans les pays où la qualité et les délais d'obtention des données de la comptabilité budgétaire sont médiocres, il peut être impossible ou inapproprié de baser la conditionnalité budgétaire sur l'évolution du déficit. Dans de tels cas, la limitation de l'augmentation de la dette—divisée en limites sur a) le crédit intérieur aux administrations, b) l'endettement public extérieur—s'est généralement avérée le mode le plus efficace de conditionnalité budgétaire.
- Dans les pays où la viabilité de la dette n'est pas vraiment préoccupante (ce qu'indique un faible risque d'incapacité à rembourser) et où la qualité et la couverture des données budgétaires justifient d'utiliser la comptabilité budgétaire «au-dessus de la ligne» (appliquée par exemple au solde budgétaire), l'emploi de la conditionnalité relative à la dette ne serait en général pas justifié.

## B. Quelle forme devrait prendre la conditionnalité relative à la dette?

**36. La conditionnalité relative à la dette, là où elle est justifiée, tel qu'abordé dans la section III.B, prendrait habituellement (mais pas nécessairement) la forme de limites distinctes sur l'augmentation de la dette publique extérieure et intérieure, compte tenu de la segmentation des sources de financement:**

- Dans les pays qui recourent normalement à des financements officiels à caractère concessionnel, il y a en général des différences notables entre la valeur nominale et actualisée des emprunts; pour appréhender exactement la charge découlant des nouveaux emprunts, il faudrait formuler en termes actualisés la limite imposée à l'augmentation de la dette extérieure.<sup>25</sup>
- Comme expliqué à la section III.B, lorsqu'une grande partie de la nouvelle dette extérieure prend la forme d'emprunts pour le financement de grands projets, décaissés sur plusieurs années, la limitation de la dette extérieure prendrait probablement la forme d'une limite appliquée à la contraction ou à la garantie de nouveaux emprunts plutôt qu'aux décaissements.
- Lorsqu'une part significative de la dette libellée en monnaie locale est en fait constituée de financements extérieurs apportés par des investisseurs étrangers, la segmentation entre financements extérieurs et intérieurs peut s'avérer plus apparente que réelle. Dans ces situations, il serait peut-être plus judicieux de limiter l'augmentation de la dette publique totale.

<sup>25</sup>Dans les pays ayant un accès limité ou aucun accès aux financements concessionnels, il ne serait pas justifié de mettre l'accent sur la valeur actualisée puisque celle-ci serait à peu près similaire à la valeur nominale.

**37. Dans les pays qui ont peu de moyens pour suivre l'évolution de l'endettement, la formulation de limitations doit tenir compte de cette insuffisance de moyens.** Les plus grandes faiblesses en matière de capacités de suivi de l'endettement concernent probablement l'enregistrement et le suivi de la contraction et du décaissement des nouveaux emprunts extérieurs; il devrait être moins difficile de calculer la valeur actualisée d'un emprunt dont les conditions sont connues en utilisant un taux d'actualisation uniforme. Il conviendrait alors de formuler des limitations à l'endettement selon les modalités suivantes:

- Un critère de performance, formulé en termes nominaux, sur la contraction de nouveaux emprunts extérieurs non conditionnels (la pratique actuelle) complété par une limite, elle aussi formulée en termes nominaux, à la contraction de nouveaux emprunts concessionnels. Cette limite serait mentionnée explicitement dans la documentation relative au programme et inscrite pour mémoire dans le tableau habituel de conditionnalité chiffrée.<sup>26</sup>
- Au fur et à mesure que les moyens de gestion et de suivi de la dette seront renforcés, la formulation des limites sera modifiée pour aboutir à une limite en valeur actualisée à l'ensemble des nouveaux emprunts extérieurs publics.

**38. Pour évaluer la capacité de gestion/de suivi de l'endettement, les services du FMI puiseront dans les diverses sources d'information disponibles:** les rapports au titre de l'assistance technique, les notations et les sous-scores attribués dans le cadre de l'évaluation de la gestion de la dette (DeMPA), l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA), l'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA), etc. (voir annexe III). Les services du FMI collaboreront étroitement avec ceux de la Banque mondiale pour évaluer les capacités de suivi de l'endettement, comme ils le font en évaluant les capacités de gestion de la dette et de l'investissement public dans le cadre de l'application de la politique actuelle de limitation de l'endettement.

**39. Quand les capacités d'un pays à suivre de façon adéquate la contraction et le déboursement d'emprunts extérieurs seront jugées faibles —une déficience sérieuse dans la gestion financière publique — il faudra donner la priorité au développement de moyens efficaces en ce domaine.** Le renforcement des capacités de gestion de la dette doit être un objectif explicite de tout programme appuyé par le FMI, et il conviendra d'apporter une assistance technique extérieure, notamment celle du FMI, pour aider les autorités à renforcer leurs capacités de manière appropriée. Les efforts consentis sur ce point devraient en principe donner des résultats dans un

<sup>26</sup>Il ne serait pas justifié d'appliquer la conditionnalité (CP/OI) au montant des nouveaux emprunts concessionnels si les autorités ne disposaient pas des capacités permettant de suivre cette variable en temps utile. Grâce à l'inscription pour mémoire dans le tableau de conditionnalité du montant programmé des emprunts concessionnels, ce montant sera systématiquement suivi par les services du FMI au fil du temps et indiqué dans les documents relatifs au programme.

délai de trois ans, suffisant pour permettre une limitation générale de l'endettement dans tout programme ultérieur.<sup>27 28</sup>

## C. Comment fixer des limites chiffrées à l'endettement?

**40. Comme expliqué à la section III.C, les limites chiffrées à l'augmentation de la dette découlent du cadre budgétaire convenu;** les facteurs influant sur le niveau d'emprunt acceptable sont évoqués aux paragraphes 25–28. Sur ce point fondamental, la méthode de calcul des limites à l'endettement serait similaire, dans tous les programmes, qu'ils soient appuyés par le CRG ou le fonds de fiducie RPC. Cela dit, les pays qui ont accès à des financements concessionnels d'un montant significatif sont généralement des pays à faible revenu dans lesquels les capacités de gestion de l'investissement et de la dette publics sont probablement moindres que dans les pays à revenu plus élevé: l'influence de ces facteurs sur l'évaluation du dispositif budgétaire proposé, y compris les niveaux d'investissement public et d'emprunts à l'extérieur, sera normalement plus grande dans l'appréciation donnée par les services du FMI que dans les pays à revenu plus élevé.<sup>29</sup>

**41. Le niveau d'endettement pouvant être compatible avec le programme budgétaire dépend à la fois de l'évaluation du risque d'incapacité à rembourser et, au sein d'une catégorie de risque, du poids de l'endettement existant.** Ainsi, au sein de la catégorie « à risque modéré », les pays dont l'endettement est proche du niveau permettant d'obtenir une évaluation de « risque faible » ont une marge d'emprunt supérieure à celle des pays où l'endettement est proche du niveau déclenchant une évaluation de « risque élevé ».

**42. En évaluant le plan d'emprunt, les services du FMI doivent tenir compte du fait que les emprunts contractés à des conditions non concessionnelles et ceux contractés à des conditions concessionnelles sont généralement des substituts imparfaits;** les premiers ne doivent pas être stigmatisés ou jugés intrinsèquement inférieurs aux seconds. Toutes choses égales par ailleurs, un emprunt concessionnel est manifestement préférable à un emprunt non concessionnel. En pratique, quand les deux catégories d'emprunts sont disponibles, elles diffèrent habituellement de façon significative, soit par la nature des dépenses financées (par exemple infrastructures par opposition à des projets sociaux), soit par la conditionnalité appliquée (par exemple prise de décision du prêteur en temps opportun). En comparant les deux modes

<sup>27</sup>Si l'on constate, avant le lancement d'un nouveau programme, que les efforts de renforcement de capacités n'ont pas atteint cet objectif, il faudra, pour justifier un nouveau programme appuyé par le FMI, expliquer la nature des obstacles rencontrés et définir un plan pour les surmonter.

<sup>28</sup>Il peut arriver qu'un gouvernement souhaite passer à une limitation unifiée de l'endettement, exprimée en valeur actualisée, pendant la période d'application d'un programme; Une telle requête pourra être satisfaite lors de la revue d'un programme une fois que l'amélioration requise des moyens de suivi de l'endettement aura été réalisée.

<sup>29</sup>En outre, les pays à faible revenu sont plus susceptibles de connaître une grande insuffisance d'infrastructures, laquelle peut entraîner un rendement élevé de l'investissement public—c'est un autre facteur à prendre en compte dans l'évaluation budgétaire.

d'emprunt, il faut tenir pleinement compte de ces différences et des priorités de développement du pays emprunteur.

## D. Comment évaluer l'application de la politique en matière d'endettement?

**43. Comme expliqué à la section III.D, l'évaluation de l'application de la politique en matière d'endettement lors de la revue d'un programme consistera à examiner les résultats au regard a) du respect des objectifs chiffrés du programme et b) de la conformité au plan d'emprunt programmé.** L'évaluation de l'exécution du plan d'emprunt porterait donc à la fois sur le dosage du financement réalisé (composition monétaire, conditions et échéances, dosage de concessionnalité) et sur le degré auquel les composantes fortes du plan d'emprunt (par exemple émissions d'obligations souveraines ou emprunts importants pour la réalisation de grands projets) ont évolué comme prévu. Le non respect d'un critère de performance obligera naturellement à effectuer des investigations et à évaluer si, compte tenu des circonstances expliquant le non respect ou des mesures correctives éventuellement envisagées, les services proposeront d'accorder une dérogation. L'évaluation de l'application des autres éléments du plan d'emprunt sera fondée sur l'exercice du jugement et pourra faire apparaître la nécessité de modifier le programme en fonction des situations spécifiques.

**44. L'évaluation de l'application du plan d'emprunt lors de la revue d'un programme nécessitera de préciser les caractéristiques principales de ce plan dans la documentation relative au programme.** Ces caractéristiques seront, entre autres: a) la décomposition des *sources des nouveaux emprunts* par catégories de concessionnalité, conformément à la présentation du Tableau 1; b) le recensement de tout emprunt de montant élevé envisagé dans le plan d'emprunt (par exemple émissions importantes d'obligations à l'extérieur, emprunts importants pour la réalisation de grands projets); c) la communication de données agrégées sur l'utilisation sectorielle prévue du financement extérieur, conformément à la présentation du Tableau 1, dans les pays où les emprunts destinés à de grands projets représentent l'essentiel du financement public extérieur.<sup>30</sup> Il convient de noter que le Tableau 1 présente les objectifs d'un programme à la fois pour le montant des emprunts concessionnels et non concessionnels -- pour ce dernier, c'est un élément clé de l'application de la politique d'emprunts non concessionnels (PENC) de la Banque mondiale. Les objectifs et les aspects opérationnels de la PENC sont présentés à l'annexe IV.

**45. Les documents relatifs au plan d'emprunt devront, le cas échéant, préserver la souplesse de négociation des pays et le caractère confidentiel des informations.** Pour ne pas limiter la capacité d'un pays à faire pression pour obtenir les conditions les plus favorables pour de futurs crédits, les hypothèses d'un programme concernant les conditions (élément don), d'emprunts particuliers ne doivent pas être communiquées. Ces préoccupations auront moins d'importance a

<sup>30</sup>Lorsque le financement extérieur prend surtout la forme d'un apport direct au budget, la décomposition sectorielle des fonds a peu d'intérêt et il n'est donc pas nécessaire de la faire figurer.

posteriori, ce qui permettra aux services du FMI de donner plus de précisions, si cela se justifie, sur les emprunts contractés—tout en accordant encore l'attention appropriée à un éventuel souci de confidentialité.<sup>31</sup>

**Tableau 1. Tableau résumé donnant un exemple d'emprunt extérieur:**

<b>Dettes extérieures contractées ou garanties par l'État</b>	Montant des nouveaux emprunts, en millions USD 1/	Valeur actualisée des nouveaux emprunts, en millions USD 1/
<b>Sources des financements</b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>62</u></b>
Dettes concessionnelles, dont 2/	65	33
Dettes multilatérales	35	14
Dettes bilatérales	30	19
Dettes non concessionnelles, dont 2/	35	29
Dettes semi-concessionnelles 3/	20	14
Dettes à conditions commerciales 4/	15	15
<b>Utilisation des financements</b>	<b><u>100</u></b>	<b><u>62</u></b>
Infrastructures	40	30
Santé	20	7
Éducation	15	7
Versement au budget	15	10
Autres	10	8
<i>Pour mémoire</i>		
Prévisions indicatives		
Année 2	100	60–65
Année 3	120	72–78
1/ Contraction et garantie de nouveaux emprunts. La valeur actualisée de la dette est calculée par référence aux conditions de chaque emprunt et en appliquant le taux d'actualisation de 5% prévu dans les programmes. 2/ Dette comprenant un élément de don supérieur à un seuil minimum. Ce dernier est généralement de 35% mais peut être fixé à un niveau supérieur. 3/ Dette ayant un élément de don positif qui n'atteint pas le seuil minimum. 4/ Dette sans élément de don positif. Pour la dette commerciale, la valeur actualisée est la valeur nominale/faciale.		

**46. La communication d'informations concernant le plan d'emprunt aura d'autres fins que le suivi de l'application d'un programme.** Sur le plan technique, les informations données sur le niveau de concessionnalité anticipé feront bien apparaître le rapport entre la dette nominale, les

<sup>31</sup>Le gouvernement d'un pays peut souhaiter éviter la publication de détails sur les conditions spécifiques obtenues de certains créanciers, de crainte que cela ne crée un précédent pour les discussions sur de futurs emprunts, ce qui limiterait les possibilités de négocier des termes plus favorables.

hypothèses de financement des comptes budgétaires et la balance des paiements, la valeur actualisée correspondante ou les chiffres moyens sur l'élément don étant intégrés au plafond de l'endettement. Parallèlement, les informations relatives à la stratégie de financement, y compris l'élément de concessionnalité prévu, inspireront aux créanciers officiels une certaine confiance à propos des objectifs et des pratiques d'un pays en matière de gestion de la dette ainsi que de son aptitude à rembourser. De plus, en donnant des détails sur l'équilibre entre financements concessionnels et non concessionnels, on contribuera à répondre aux préoccupations de partage du fardeau et donc à assurer la continuité d'obtention de financements à des conditions concessionnelles.

## E. Cas particuliers

**47. Les limites assignées à la dette seront plus strictes pour les pays à risque élevé de surendettement (ou effectivement dans une situation de surendettement).** Dans leur cas, il est à prévoir que les emprunts non concessionnels soient exceptionnels—sans toutefois être exclus en raison de la substituabilité imparfaite entre les emprunts concessionnels et non concessionnels disponibles. Dans la logique de cette conception, les programmes comprendront dans ces situations un critère de performance pour l'endettement non concessionnel, conjugué à un critère de performance ou à un repère indicatif pour la contraction d'emprunts concessionnels. S'agissant de ces pays, dans lesquels il est indispensable de contenir l'augmentation de l'endettement, il pourrait aussi être judicieux (sous condition de l'appui des principaux bailleurs de fonds bilatéraux du pays) de définir la concessionnalité comme un élément don supérieur au niveau de 35% employé habituellement par la Banque mondiale et le FMI.

**48. Il peut arriver que les modalités les plus probables d'un emprunt (ou d'emprunts) important(s) soient assez incertaines pour générer une marge significative d'incertitude sur la valeur actualisée prévue du nouvel endettement à contracter selon le plan d'emprunt.** Dans de telles circonstances, il est justifié d'employer des facteurs d'ajustement spécifiés de façon appropriée afin de tenir compte de cette incertitude.<sup>32</sup> L'incertitude devra porter sur les conditions d'emprunts importants (si l'objectif en valeur actualisée est sensiblement affecté par cette incertitude) obtenus à des conditions inférieures à celles du marché; la logique du facteur d'ajustement devra être expliquée dans la documentation relative au programme.<sup>33</sup>

## F. Prêts concessionnels aux pays à bas revenu

**49. Les services du FMI continueront à préconiser l'octroi de financements à des conditions pleinement concessionnelles aux pays à faible revenu (PFR),** définis ici comme ceux

<sup>32</sup>Le facteur d'ajustement sera plafonné de manière à tenir intégralement compte d'écarts modérés a posteriori par rapport à l'hypothèse concernant l'élément don d'un emprunt, mais en partie seulement d'écarts marqués par rapport aux hypothèses du programme.

<sup>33</sup>Il faudra que le (ou les) emprunt(s) contracté(s) soit(ent) d'un montant élevé pour que l'incertitude sur les conditions crée un doute significatif sur la valeur actualisée prévue de **toute** la nouvelle dette extérieure à contracter.

éligibles aux financements concessionnels du FMI. L'actuelle politique de limitation de l'endettement a clairement signifié aux prêteurs officiels l'importance attachée par le FMI à la possibilité pour les PFR d'obtenir des financements extérieurs substantiels à caractère concessionnel—c'est-à-dire, intégrant aux emprunts une composante significative de don pour améliorer l'incidence nette sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Ce message n'a pas changé. Pour avoir l'assurance que les prêteurs officiels continuent à apporter un montant adéquat de financements concessionnels, il faudra peut-être que les créanciers s'accordent à éviter collectivement une érosion compétitive de la concessionnalité; il leur sera sans doute plus facile de le faire dans le cadre d'un dialogue élargi entre prêteurs officiels et pays emprunteurs à faible revenu, portant sur les pratiques de prêt favorables au développement, plutôt que si le dialogue se limite aux créanciers.

## V. PRINCIPES RÉGISSANT LA CONDITIONNALITÉ APPLICABLE À L'ENDETTEMENT PUBLIC: ÉLÉMENTS SAILLANTS

**50. Nous décrivons dans la présente section les points saillants des principes qu'il est proposé d'appliquer à la conditionnalité en matière d'endettement public:** une Note d'orientation à l'intention des services du FMI sera publiée en temps opportun pour fournir plus de détails et préciser les questions opérationnelles. Les paragraphes ci-après traitent exclusivement des conditions dans lesquelles il convient d'appliquer la conditionnalité et des modalités d'application: la détermination des objectifs quantitatifs d'accumulation de dette pour un pays donné dépendra de ses particularités (voir plus haut), y compris de l'existence d'une marge d'emprunt au regard des résultats de l'AVD.

**51. Le plan d'emprunt des autorités est l'une des composantes du programme budgétaire qui repose sur le programme appuyé par le FMI.** Les limites d'accumulation de dette constituent un outil à appliquer dans l'élaboration de la conditionnalité budgétaire; les conditions à la base des limites d'endettement dans le cadre de la conditionnalité budgétaire dépendent des particularités de chaque pays et des objectifs du programme.

**52. L'application de limites (ou de sous-limites ciblées) à l'accumulation de dette est normalement justifiée lorsque:** a) un pays présente de grandes vulnérabilités en matière d'endettement ou b) lorsque la qualité et la couverture des statistiques budgétaires produites par le système national de comptabilité budgétaire et de budgétisation se prête à l'utilisation d'une conditionnalité liée à la dette, au lieu d'une conditionnalité budgétaire «au-dessus de la ligne» ou comme complément à cette dernière.

**53. La méthode de définition des limites quantitatives d'endettement est comparable dans l'ensemble des pays:** l'évaluation des plans d'endettement proposés, à la lumière des vulnérabilités d'endettement mises en évidence par l'AVD, est l'une des composantes de l'évaluation du programme budgétaire du pays. Les objectifs du programme en matière d'accumulation de dette sont définis à partir du programme budgétaire convenu.

**54. Dans le cas des pays qui normalement ne font pas appel aux financements officiels extérieurs concessionnels, les principes ci-après sont envisagés.**

- La conditionnalité s'appliquerait en principe aux pays réputés avoir de grandes vulnérabilités en matière d'endettement, sur la foi de l'analyse de viabilité de la dette applicable aux pays ayant accès au marché (AVD-PAM).
- Les limites d'endettement seraient énoncées par rapport à la valeur nominale de la dette, les limites précises étant fonction des particularités de chaque pays, dont celles ayant trait à la qualité et à la disponibilité de données. Selon le degré d'intégration aux marchés financiers, des limites distinctes pourraient être justifiées pour la dette publique émise sur les marchés internationaux et celle émise sur le marché local.
- Les limites d'endettement public couvriraient dans l'idéal toutes les dettes contractées ou garanties par l'État, mais si les particularités institutionnelles et la disponibilité des données le justifiaient, une définition plus restreinte du secteur public pourrait être utilisée<sup>34</sup>. Une conditionnalité ciblée, centrée sur des composantes particulières de la dette publique (par exemple, dette extérieure à court terme, émission de garanties publiques) pourrait être justifiée au regard des vulnérabilités spécifiques en matière d'endettement ou des faiblesses d'ordre institutionnel.

**55. Pour les pays qui font normalement appel au financement extérieur concessionnel, les principes ci-après sont proposés:**<sup>35</sup>

- Pour les pays évalués comme ayant un **faible risque de surendettement**, la conditionnalité des programmes ne doit pas prévoir nécessairement de plafond aux emprunts publics extérieurs.<sup>36</sup>
- Pour les pays évalués comme ayant un **risque modéré de surendettement**, la conditionnalité des programmes comprendrait un critère de performance (CP) sur l'accumulation de dette extérieure. Le CP couvrirait toutes les formes d'emprunts publics extérieurs (à savoir concessionnels et non concessionnels) et il serait exprimé en valeur actualisée nette (VAN).

<sup>34</sup>La dette du secteur public correspondrait de manière générale à la dette du secteur public non financier.

<sup>35</sup>Les notations d'évaluation du risque de surendettement dont il est ici question sont produites à partir du CVD applicable aux PFR. Il peut exister des cas de pays qui font largement appel aux financements concessionnels mais pour lesquels, pour des raisons opérationnelles, les services du FMI ont estimé que l'AVD-PAM était un outil plus approprié aux fins d'analyse des vulnérabilités d'endettement. Pour déterminer le degré de vulnérabilité dans ces cas de figure, les services du FMI s'efforceraient d'appliquer des critères comparables à ceux utilisés pour les pays faisant l'objet d'AVD-PFR. Un élément d'appréciation entrerait en ligne de compte car les résultats des AVD sont sensiblement différents.

<sup>36</sup>Comme noté au paragraphe 50, l'utilisation de la conditionnalité liée à la dette se justifierait tout de même au regard de la qualité des données ou de la couverture des données budgétaires.

- Pour les pays évalués comme ayant un **risque élevé de surendettement** (ou en situation de surendettement), le dispositif actuel de conditionnalité relative à la dette ne changerait pas sensiblement: les emprunts extérieurs non concessionnels ne seraient tolérés que dans des circonstances exceptionnelles et un critère de performance serait défini sur le niveau nominal autorisé d'emprunts non concessionnels. En outre, un critère de performance ou une limite indicative sur les nouveaux emprunts concessionnels seraient fixés.
- Lorsque les limites d'endettement extérieur font partie intégrante de la conditionnalité budgétaire, leur utilisation irait de pair avec des limites appropriées à l'accumulation de dette intérieure. Lorsque les limites d'endettement extérieur complètent une conditionnalité budgétaire «au-dessus de la ligne», les limites d'endettement intérieur ne sont pas forcément nécessaires.

**56. Des exceptions aux principes énoncés au paragraphe 53 pourraient être envisagées dans les situations suivantes:**

- Dans les pays présentant **un compte de capital ouvert et une forte intégration financière** aux marchés internationaux, il pourrait être plus approprié de fixer une limite à l'accumulation totale de dette publique plutôt qu'à la dette extérieure.
- Dans les pays où une conditionnalité en matière d'endettement se justifie mais **où la capacité à appréhender et à suivre la contraction de dettes est limitée**, le critère de performance prendrait la forme d'une limite à la contraction de dette extérieure non concessionnelle.<sup>37</sup> Pour mieux assurer l'existence d'un contrôle et d'un suivi centralisés de la dette concessionnelle, un objectif de contraction de dette extérieure concessionnelle serait spécifié et inclus pour mémoire dans le tableau de conditionnalité.

Le tableau 2 contient une liste des 61 pays admissibles au fonds de fiducie RPC, classés selon leur notation actuelle au regard du risque de surendettement.

---

<sup>37</sup>L'évaluation de la capacité de suivi de la dette obéirait à la méthodologie exposée à l'annexe III, mais ne découlerait pas de son application mécanique. Elle découlerait en dernière analyse de l'appréciation des services du FMI, en consultation avec les services de la Banque mondiale.

**Tableau 2. Pays admissibles au fonds de fiducie RPC classés à partir de la notation la plus récente d'endettement 1/ 2/**

<b>Faible ( 20 )</b>		
<b>Bangladesh</b>	<b>Libéria</b>	<b>Rwanda</b>
Bénin	Madagascar	<b>Sénégal</b>
Bolivie	Moldova	<b>Tanzanie</b>
Cambodge	Myanmar	<b>Ouganda</b>
Congo, République du	Népal	Vietnam
Éthiopie	Nigéria	Zambie
Kenya	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
<b>Modéré ( 27 )</b>		
<b>Burkina Faso</b>	Guyana	<b>Mozambique</b>
Cap-Vert	Honduras	Nicaragua
Cameroun	<b>République kirghize</b>	<b>Niger</b>
Congo, République démocratique du	Lao, RPD	<b>Sierra Leone</b>
<b>Côte d'Ivoire</b>	Lesotho	St. Vincent-et-Grenadines
<b>Gambie</b>	<b>Malawi</b>	<b>Îles Salomon</b>
Ghana	<b>Mali</b>	Tadjikistan
<b>Guinée</b>	Mauritanie	Togo
Guinée Bissau	Mongolie	Yémen
<b>Élevé ( 12 )</b>		
<b>Afghanistan</b>	Comores	<b>Haïti</b>
<b>Burundi</b>	Djibouti	Maldives
<b>République Centrafricaine</b>	Dominique	Samoa
Tchad	Grenade	<b>Sao Tomé-et-Principe</b>
<b>Situation de surendettement ( 2 )</b>		
<b>Soudan</b>	<b>Zimbabwe</b> <sup>3/</sup>	

Source : AVD applicables aux PFR des services du FMI.

1/ Notations au 31 juillet 2014 à l'exclusion des pays qui n'ont jamais conclu d'accord avec le FMI ou des cas pour lesquels l'AVD n'était pas disponible (absence d'autorisation de publication de la part des autorités ou absence d'AVD).

2/ Les pays en caractères gras mènent actuellement un programme appuyé par le FMI ou un programme de référence.

3/ Le Zimbabwe n'est pas admissible au fonds de fiducie RPC car il a été retiré de la liste des pays admissibles suite à une décision du Conseil d'administration en raison des impayés envers le fonds de fiducie RPC. Il devrait redevenir admissible si les mesures correctives étaient levées.

## VI. DISPOSITIONS TRANSITOIRES

**57. Compte tenu de l'importance des réformes proposées, la politique devrait en principe être mise en œuvre de manière graduelle.** Il est proposé de la faire entrer en vigueur à la fin juin 2015. La conditionnalité des programmes appuyés par le FMI préexistants ne seraient modifiée qu'une fois que les services du FMI et les autorités du pays membres se seront entendus sur ces modifications et que les modifications auront été approuvées par le Conseil d'administration. Il serait attendu des services du FMI qu'ils traitent ces modifications dans le cadre des entretiens pour la première revue du programme suivant l'entrée en vigueur des nouveaux principes de limites d'endettement.

**58. Un bilan de l'expérience de l'application de la politique serait dressé une fois que suffisamment d'informations auront été accumulées pour permettre une évaluation appropriée, et en tout état de cause au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle politique.** Ce délai accordera suffisamment de temps pour faire le bilan de l'expérience de la mise en œuvre de la nouvelle politique et signaler si certains de ses aspects doivent être davantage affinés.

## VII. THÈMES DE RÉFLEXION

- Les administrateurs conviennent-ils que l'utilisation de la conditionnalité liée à la dette doit être guidée par: a) l'ampleur des vulnérabilités d'un pays en matière d'endettement; et b) le bien-fondé technique relatif (au regard de la facilité de suivi, du caractère exhaustif de la couverture, etc.) de l'utilisation de mesures d'endettement «en dessous de la ligne» par opposition aux mesures de solde budgétaire «au-dessus de la ligne» pour spécifier la conditionnalité budgétaire?
- Les administrateurs conviennent-ils d'élargir le champ des principes actuels afin de couvrir la dette publique (extérieure et intérieure), par rapport à l'attention actuellement portée à la dette publique extérieure, étant entendu que dans bien des cas il y aura des raisons de préciser des limites distinctes pour les emprunts intérieurs les emprunts extérieurs?
- Les administrateurs conviennent-ils d'élargir le champ des principes de conditionnalité liée à la dette appliqués dans les pays qui normalement ont recours aux financements concessionnels, afin de couvrir toute la dette publique extérieure, et non pas uniquement la dette extérieure non concessionnelle?
- Les administrateurs conviennent-ils que la conditionnalité des programmes pour les pays évalués comme ayant **un faible risque de surendettement** ne devrait pas nécessairement prévoir de limites d'endettement public extérieur?

- Les administrateurs conviennent-ils que les limites d'endettement, lorsque cela se justifie, devraient être exprimées en valeur actualisée nette dans le cas des pays ayant normalement recours au financement extérieur concessionnel, étant entendu qu'il peut exister des situations particulières (comme le prévoit la Section V) auxquelles ce principe ne s'appliquerait pas?
- Les administrateurs s'associent-ils à la proposition selon laquelle la capacité d'un pays à gérer/surveiller son endettement aux fins de suivi d'un programme devrait être évaluée selon les principes généraux décrits à l'annexe III?
- Les administrateurs conviennent-ils que la documentation des programmes devrait comprendre une description des principales caractéristiques des plans d'emprunt des autorités?

## Annexe I. Limites d'endettement dans les récents programmes relevant du compte des ressources générales (CRG)

**1. Dans les récents programmes relevant du CRG, la conception de la conditionnalité liée à l'endettement obéissait aux préoccupations relatives aux vulnérabilités en matière de dette et à l'interaction entre la conditionnalité budgétaire et les objectifs du programme.** Le Tableau AI résume l'évaluation des vulnérabilités d'endettement, ainsi que la conception et la couverture de la conditionnalité budgétaire et de la conditionnalité d'endettement pour un échantillon de six programmes financés par le CRG sur la période 2010–14. Lorsque les niveaux d'endettement ont suscité une préoccupation majeure, la conditionnalité du programme a prévu en général un plafonnement global du stock de la dette (Chypre et Irlande), excepté lorsque la conditionnalité budgétaire a été suffisamment générale pour couvrir la plupart des transactions génératrices d'endettement (Jordanie). La spécification de la conditionnalité liée à la dette a varié selon le degré de pertinence pour la réalisation des objectifs du programme: dans le cas de Chypre, la limite d'endettement a fait l'objet d'un critère de performance; dans celui de l'Irlande, la limite d'endettement a été un repère indicatif, qui a complété la conditionnalité budgétaire en couvrant les opérations génératrices de dette extrabudgétaire. Lorsque les niveaux d'endettement ont été faibles, des limites d'endettement ont été parfois incluses pour tenir compte des risques liés à la création de dette en dehors du dispositif budgétaire lui-même (par exemple, garanties de l'État (Ukraine), composition de la dette (Bosnie-Herzégovine)).

	Évaluation des vulnérabilités de dette <sup>1/2/</sup>	Conditionnalité budgétaire		Conditionnalité de dette	
		Couverture/ampleur	Mesuré	Couverture/ampleur	CR/OI
<b>Chypre (2013 MEDC)</b>	Ratio dette/PIB, BBF et indicateur de profil d'endettement dépassent les repères pertinents de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés <sup>3/</sup>	Administrations publiques Solde primaire et dépenses primaires	Au-dessus de la ligne	Administrations publiques Stock de la dette et nouvelles garanties des administrations publiques	CR
<b>Jordanie (2012 Accord de confirmation)</b>	Ratio dette/PIB dépasse le repère pertinent de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés	Solde primaire de l'administration centrale Déficit combiné du secteur public (administration centrale + NEPCO)	En dessous de la ligne	Pas de conditionnalité additionnelle de la dette	
<b>Irlande (2010 MEDC)</b>	Ratio dette/PIB, BBF et profil d'endettement (financement extérieur) dépassent les repères pertinents de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés	Administrations publiques Solde primaire de trésorerie	Au-dessus de la ligne	Administration centrale Stock de la dette nette	OI
<b>Géorgie (2014 Accord de confirmation)</b>	Le ratio dette/PIB était inférieur aux repères pertinents de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés. Cependant la part importante de la dette libellée en devises préoccupait.	Administrations publiques Déficit de trésorerie et dépenses	En dessous de la ligne	Pas de conditionnalité additionnelle de la dette	
<b>Ukraine (2010 Accord de confirmation)</b>	Le ratio dette/PIB était inférieur aux repères pertinents de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés. Cependant, les opérations en dessous de la ligne et le risque d'accumulation d'engagements	Administrations publiques Déficit de trésorerie	En dessous de la ligne	Dette garantie par l'État	CR
<b>Bosnie-Herzégovine (2012 Accord de confirmation)</b>	Le ratio dette/PIB était inférieur aux repères pertinents de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés. Cependant, la tendance haussière de la dette publique préoccupait.	Administration centrale Prêts nets (solde global)	Au-dessus de la ligne	Administration centrale Nouvelle dette extérieure à court terme contractée ou garantie par l'État	CR

<sup>1/</sup> Évaluées dans le cadre de l'AVD pour pays ayant accès aux marchés si un programme est en cours ou a été récemment achevé, ou à partir du niveau du ratio dette/PIB au moment du programme (s'il a expiré ou s'est achevé avant la mise en place du niveau dispositif d'AVD pour les pays ayant accès aux marchés).

<sup>2/</sup> Les repères pertinents pour le ratio dette/PIB dans l'AVD pour les pays ayant accès aux marchés sont 70 % pour les pays émergents et 85 % pour les pays avancés.

<sup>3/</sup> BBF = besoins bruts de financement.

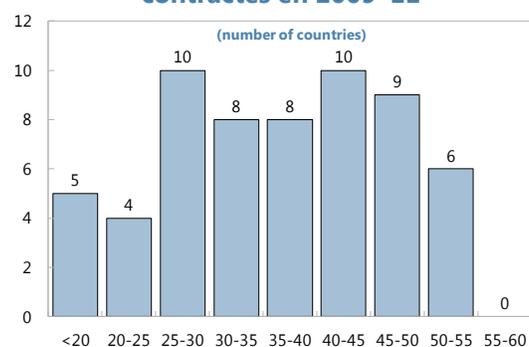
## Annexe II. Évolution de la dette dans les pays admissibles au fonds de fiducie RPC depuis 2007

Les niveaux d'endettement public (en pourcentage du PIB) ont en moyenne été stables dans les pays admissibles au fonds de fiducie RPC entre 2007 et 2013, mais cette appréciation moyenne cache des différences notables entre groupes de pays et au sein d'un même groupe de pays. Les niveaux d'endettement public ont augmenté dans 15 des 20 «premiers PTTE» (définis ci-dessous), et l'augmentation était attribuable pour deux tiers à la poussée de l'endettement extérieur; il n'y a pas de tendance claire observable dans le cas des pays «non PTTE» (pays n'ayant pas reçu d'allègement de la dette au titre des initiatives PPTTE ou IADM). Dans plusieurs pays, les niveaux d'endettement ont accusé une forte augmentation, sans toutefois atteindre de manière générale les niveaux des pays classés dans une catégorie de risque de surendettement supérieure; dans ces cas-là, l'augmentation de la dette s'expliquait pour l'essentiel par une poussée de l'endettement intérieur.

**1. La présente annexe examine l'évolution de la notation de risque d'endettement et des niveaux d'endettement dans les pays admissibles au fonds de fiducie RPC (ci-après désignés pays à faible revenu ou PFR) entre 2007 et 2013.** L'analyse se centre sur les pays qui a) ont conclu un programme avec le FMI à un moment donné et b) ont fait l'objet d'au moins une analyse de viabilité de la dette (AVD)—61 pays au total (Tableau 1 de l'appendice). Pour les fins de l'analyse, le groupe peut être subdivisé en trois sous-groupes: a) les «premiers PPTTE»—pays qui en 2007 ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE; b) les «PPTTE ultérieurs»—pays qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTTE depuis 2007; et c) les «non PPTTE»—pays qui n'étaient pas admissibles à l'initiative PPTTE ou qui l'étaient mais n'ont pas atteint le point d'achèvement.

**2. Les emprunts extérieurs des pays admissibles au fonds de fiducie RPC sont en moyenne fortement concessionnels, encore qu'il existe d'importantes variations d'un pays à l'autre (graphique AIII1).** Selon les estimations des services du FMI, l'élément don moyen des prêts extérieurs contractés,<sup>1</sup> pondéré à partir du montant emprunté, était d'environ 39% pour les pays admissibles au fonds de fiducie RPC en 2009–11, encore que l'élément don variait sensiblement d'un pays à l'autre. Par exemple, dans cinq pays de notre échantillon, l'élément don moyen des nouveaux prêts était inférieur à 20%. Dans certains cas, l'émission d'obligations souveraines a contribué au faible niveau de l'élément don (par exemple, Sénégal).

**Graphique AIII1. PFR: Répartition des pays par élément don moyen des emprunts extérieurs contractés en 2009–11**



Sources: World Bank WDI database; and Fund staff calculations.  
1/ Grant element calculations are based on 5 percent discount rate. Sample includes 60 LIC countries (excludes Zimbabwe as data is not available).

<sup>1</sup>Les informations sur le niveau de concessionnalité des prêts ne sont disponibles qu'au niveau contractuel et ne portent pas sur les décaissements effectifs. Cette différence (contrat par opposition aux décaissements effectifs) ne devrait pas biaiser les résultats.

## A. Évolution du risque de surendettement extérieur dans le CVD applicable aux PFR

3. À la date de juillet 2014, un tiers des pays de l'échantillon présentait un faible risque de surendettement, tandis que plus de deux cinquièmes présentaient un risque modéré de surendettement (Tableau AIII1). Les pays à risque élevé de surendettement comprennent: i) les pays en situation de conflit ou post-conflit (comme l'Afghanistan et la République Centrafricaine); ii) les pays qui ont subi des catastrophes naturelles (comme Haïti et Samoa); et iii) plusieurs petits pays insulaires ayant de gros déficits budgétaires et vulnérables aux chocs exogènes (comme la Grenade et la Dominique). Le Soudan et le Zimbabwe sont en situation de surendettement.

**Tableau AIII1. Pays admissibles au fonds de fiducie RPC classés à partir de la notation la plus récente de risque de surendettement 1/ 2/**

Faible ( 20 )		
<b>Bangladesh</b>	<b>Libéria</b>	<b>Rwanda</b>
Bénin	Madagascar	<b>Sénégal</b>
Bolivie	Moldova	<b>Tanzanie</b>
Cambodge	Myanmar	<b>Ouganda</b>
Congo, République du	Népal	Vietnam
Éthiopie	Nigéria	Zambie
Kenya	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
Modéré ( 27 )		
<b>Burkina Faso</b>	Guyana	<b>Mozambique</b>
Cap-Vert	Honduras	Nicaragua
Cameroun	<b>République kirghize</b>	<b>Niger</b>
Congo, République démocratique du	Lao, RPD	<b>Sierra Leone</b>
<b>Côte d'Ivoire</b>	Lesotho	St. Vincent-et-Grenadines
<b>Gambie</b>	<b>Malawi</b>	<b>Îles Salomon</b>
Ghana	<b>Mali</b>	Tadjikistan
<b>Guinée</b>	Mauritanie	Togo
Guinée Bissau	Mongolie	Yémen
Élevé ( 12 )		
<b>Afghanistan</b>	Comores	<b>Haïti</b>
<b>Burundi</b>	Djibouti	Maldives
<b>République Centrafricaine</b>	Dominique	Samoa
Tchad	Grenade	<b>Sao Tomé-et-Principe</b>
Situation de surendettement ( 2 )		
<b>Soudan</b>	<b>Zimbabwe</b> <sup>3/</sup>	

Source : AVD applicables aux PFR des services du FMI.

1/ Notations au 31 juillet 2014 à l'exclusion des pays qui n'ont jamais conclu d'accord avec le FMI ou des cas pour lesquels l'AVD n'était pas disponible (absence d'autorisation de publication de la part des autorités ou absence d'AVD).

2/ Les pays en caractères gras mènent actuellement un programme appuyé par le FMI ou un programme de référence.

3/ Le Zimbabwe n'est pas admissible au fonds de fiducie RPC car il a été retiré de la liste des pays admissibles suite à une décision du Conseil d'administration en raison des impayés envers le fonds de fiducie RPC. Il devrait redevenir admissible si les mesures correctives étaient levées.

**4. Six pays ont connu une rétrogradation de leur note de risque depuis 2007; en revanche 13 pays (à l'exclusion des PTTE ultérieurs) ont connu une amélioration durant la même période** (Tableau AII2). Sept pays ont enregistré une amélioration et une rétrogradation durant cette période, sans variation nette depuis 2007.

**Tableau AII2. PFR: Évolution des notations de risque des AVD, janvier 2007-juillet 2014**

	Total	Premiers PPTÉ	Derniers PPTÉ	Non PPTÉ
Amélioration de la notation de risque depuis 2007	24	4	11	9
<i>dont</i> : amélioration pendant un programme FMI 1/	16	3	11	2
Détérioration de la notation de risque depuis 2007	6	2	0	4
<i>dont</i> : détérioration pendant un programme FMI 1/	2	1	0	1
Notation de risque inchangée depuis 2007 2/	31	15	3	13

1/ Le changement de notation de risque AVD s'est produit tandis que le pays menait un programme avec l'appui du FMI.

2/ Y compris 7 pays qui ont connu une amélioration et une rétrogradation entre 2007 et 2014.

**5. Les rétrogradations de note de risque s'expliquent par plusieurs facteurs, notamment liés à la situation macroéconomique et budgétaire et aux chocs exogènes.** Quatorze pays ont connu une rétrogradation de la note de risque au moins une fois sur la période 2007–13, et six d'entre eux ont une note de risque plus faible qu'en 2007 (Tableau AII3).<sup>2</sup> Ces rétrogradations sont le plus souvent dus à: a) des perspectives macroéconomiques plus faibles que prévus; b) faibles performances sur le plan budgétaire; c) un montant élevé de dette extérieure contractée; et d) des changements de taux d'actualisation ou de note CPIA.

- **Perspectives économiques plus faibles.** Au moins six épisodes de rétrogradation (République Centrafricaine, Dominique, Mali, Mongolie, Samoa et Sao Tome-et-Principe) sont dus une révision à la baisse des variables macroéconomiques ou des chocs exogènes. Ces révisions sont notamment attribuables à une diminution de la production et des exportations de ressources naturelles (Mali, Mongolie et Sao Tome-et-Principe), à un conflit (République Centrafricaine) ou à des catastrophes naturelles (Dominique, Samoa).
- **Trajectoire budgétaire.** Environ 3 épisodes de rétrogradations sont imputables à une diminution des recettes budgétaires (Cap-Vert), ou à un ralentissement plus prononcé que prévu de l'ajustement budgétaire (Honduras et Maldives).

<sup>2</sup>Les Maldives n'avaient pas de notation de risque en 2007, mais son risque de surendettement extérieur s'est détérioré depuis sa première notation en 2009.

- **Dettes extérieures contractées.** Les rétrogradations de trois des premiers PPTE (Cameroun, Mozambique et Niger) et de trois non PPTE (Cap-Vert, Tchad et Mongolie) sont liées à la contraction d'un montant élevé de dette pour financer des investissements publics en infrastructure ou des projets d'exploitation de ressources naturelles.<sup>3</sup>
- **Changements de taux d'actualisation ou de note CPIA.** Les changements de taux d'actualisation ont contribué à des rétrogradations dans deux cas (Mongolie et Mozambique); la rétrogradation du Burkina Faso en 2008 (inversée ultérieurement en 2012) est imputable à une baisse de son score CPIA, qui a entraîné une diminution des seuils d'endettement.

**Tableau AII3. Détérioration des notes de risque\* 1/ 2/**

	À janv. 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Premiers PPTE</b>									
Burkina Faso	M	M	H	H	H	H	M	M	
Cameroun	L	L	L	L	L	L	L	L	M
Mali	M	L	L	L	L	M	M	M	
Mozambique	L	L	L	L	L	L	L	M	M
Niger	M	M	M	L	L	M	M	M	
<b>Derniers PPTE</b>									
République centrafricaine	DD	DD	DD	M	M	M	M	H	
Sao Tomé-et-Príncipe	H	M	H	H	H	H	H	H	
<b>Non PPTE</b>									
Cap-Vert	L	L	L	L	L	L	L	L	M
Tchad <sup>3/</sup>	H	L	L	M	M	M	H	H	H
Mongolie	M	M	L	L	L	L	L	M	M
Samoa	L	L	L	L	L	M	H	H	

\* Trois pays ont été retirés car leur analyse de viabilité de la dette la plus récente n'a pas été publiée.  
 1/ À la date du 31 juillet 2014.  
 2007; "Derniers PPTE" désigne les PPTE qui ont atteint le point d'achèvement après le 1er janvier 2007.  
 3/ Admissible à l'initiative PPTE, le Tchad a déjà atteint le point de décision au titre de l'initiative.

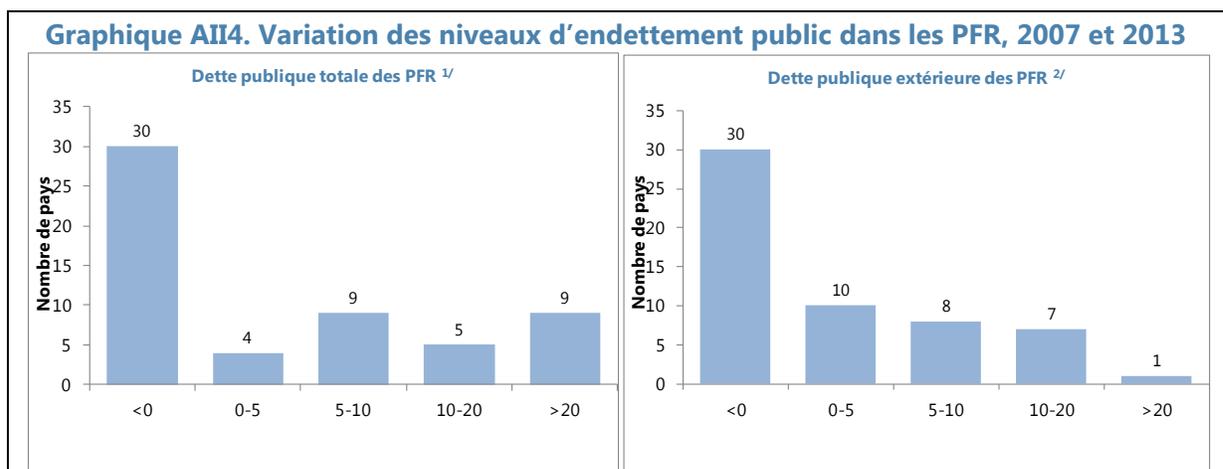
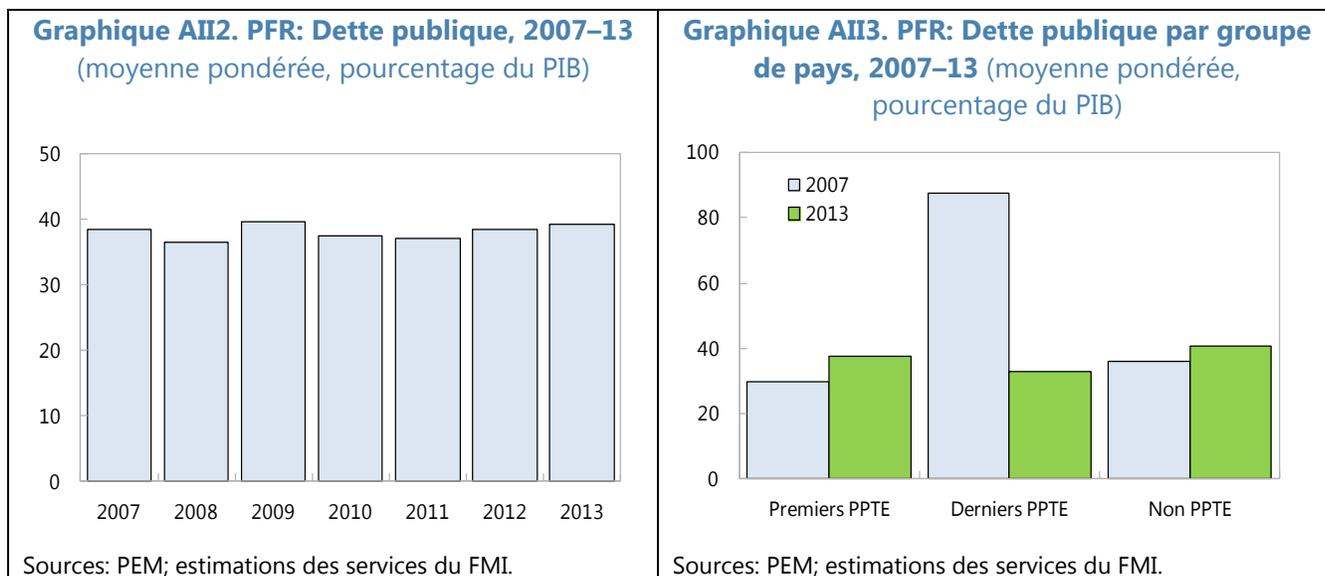
## B. Tendances des niveaux d'endettement

**6. En moyenne, les niveaux d'endettement public des PFR ont été globalement stables entre 2007 et 2013** (graphique AII2).<sup>4</sup> Ces considérations globales cachent toutefois d'importantes différences entre groupes de pays (graphique AII3). Les niveaux moyens d'endettement ont diminué

<sup>3</sup>Dans le cas du Mozambique, les fortes variations de la balance des paiements sous-jacente liées à des investissements commerciaux dans le secteur du gaz naturel ont aussi contribué à la révision de la note de risque de surendettement.

<sup>4</sup>Aux fins de la présente annexe, la dette publique couvre la dette des administrations publiques.

dans les pays PPTÉ ultérieurs, en raison de l'impact de l'allégement de la dette, tandis qu'ils ont augmenté dans la plupart des premiers pays PPTÉ et dans près de la moitié des pays non PPTÉ. L'hétérogénéité des expériences d'un pays à l'autre est considérable, comme le montre le graphique AII4.

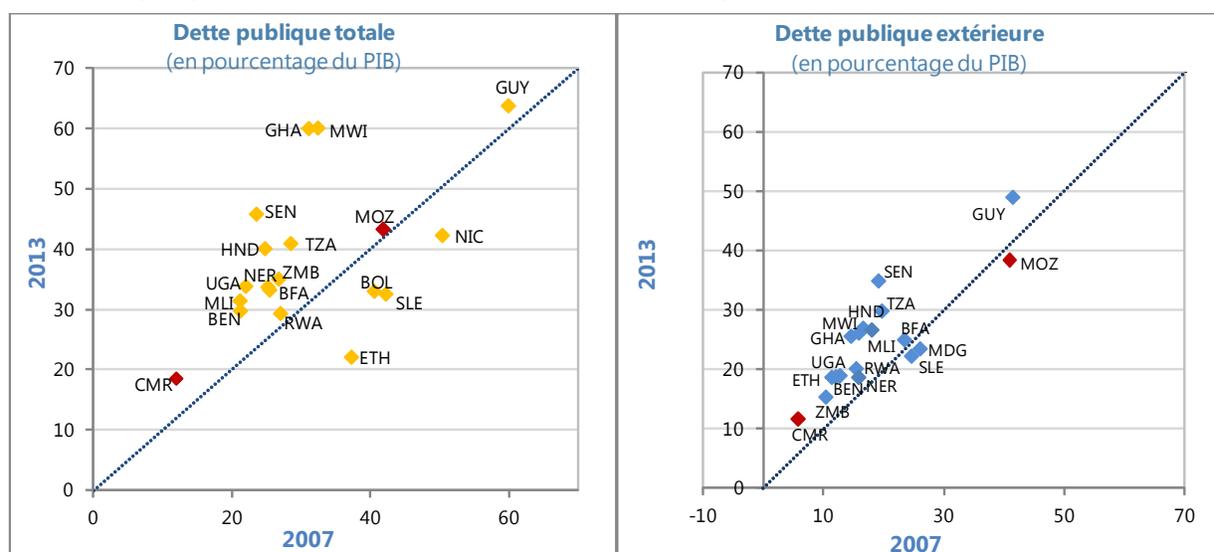


**7. La plupart des premiers PPTÉ ont vu leur niveau d'endettement s'accroître depuis 2007** (graphique AII5). La dette publique (en pourcentage du PIB) a augmenté dans 15 des 20 premiers PPTÉ entre 2007 et 2013, l'augmentation étant imputable pour environ deux tiers à la dette extérieure. Pour les PPTÉ dont la dette a augmenté, le ratio dette publique/PIB a progressé en moyenne de 12 points de pourcentage, dont 7 viennent d'une augmentation de la dette publique extérieure. La plus forte augmentation de dette publique extérieure a été observée au Sénégal et en Tanzanie, principalement du fait d'un accroissement de l'investissement public, et au Honduras, en raison d'une forte détérioration de la situation budgétaire. Dans les pays où la dette publique totale a augmenté le plus (Ghana et Malawi), la majeure partie de l'accroissement s'explique par les emprunts intérieurs. Outre qu'ils empruntent auprès de créanciers officiels, plusieurs premiers PPTÉ

(tels que la Bolivie, le Ghana et le Sénégal) ont fait appel à des émissions obligataires souveraines sur les marchés de capitaux internationaux.

**8. Lorsque l'on examine l'évolution de la dette des pays non PPTE, aucune tendance claire ne se dégage.** La dette a augmenté dans environ la moitié des pays non PPTE et a baissé dans l'autre moitié. Les principales raisons de l'augmentation varient d'un pays à l'autre: dans certains elle s'explique par la faiblesse de la croissance et de mauvaises performances budgétaires (Grenade et Maldives). D'autres pays ont mené de vastes programmes d'investissement public financés à partir d'emprunts extérieurs ou domestiques (comme en Mongolie). Quelques pays en situation de surendettement prolongé (Soudan, Zimbabwe) ont subi une augmentation de leur dette en partie en raison des intérêts moratoires et des pénalités accumulées.

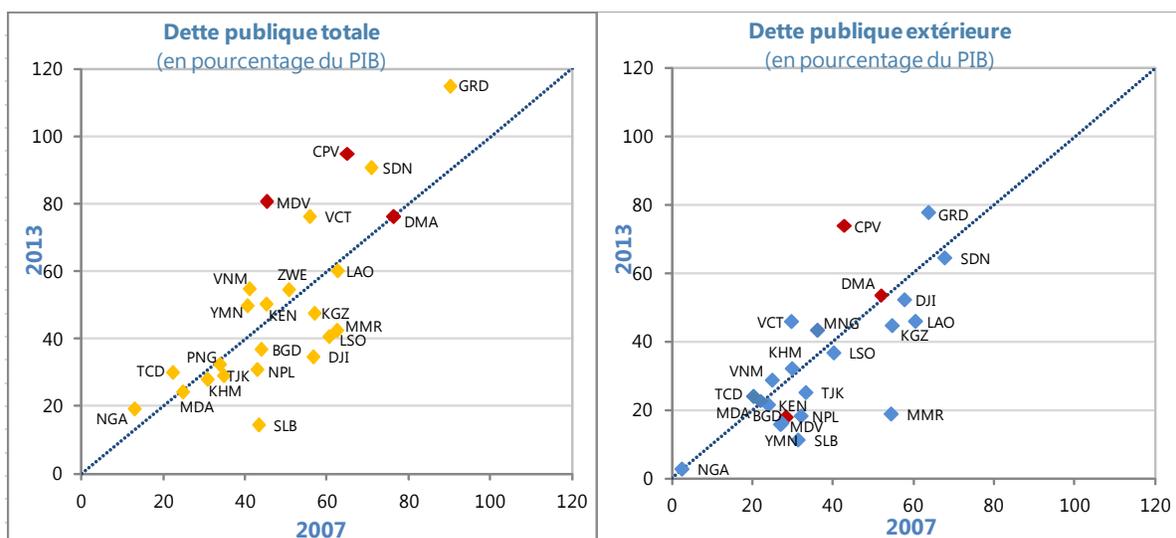
**Graphique AII5. Niveau d'endettement dans les premiers PPTE, 2007 et 2013 1/**



Source: PEM.

◆ Les losanges rouges correspondent aux pays accusant une détérioration du risque de surendettement en 2007-14 (Cameroun, Mozambique).  
 1/ L'expression "Premiers PPTE" désigne les PPTE qui ont atteint le point d'achèvement avant le 1er janvier 2007. La Mauritanie a été exclue comme observation extrême (ratio dette publique/PIB de 97 et 88% en 2007 et 2013, respectivement).

**Graphique AII6. Niveau d'endettement des non PPTe, 2007 et 2013 1/**



Source: PEM.

◆ Les losanges rouges correspondent aux pays accusant une détérioration du risque de surendettement en 2007-14 (Cap-Vert, Dominique, Maldives).

1/ Deux pays admissibles à l'initiative PPTe (Tchad et Soudan) sont inclus dans ce graphique car ils n'ont pas (entièrement) bénéficié de l'allègement de la dette.

**9. Il est instructif d'examiner de plus près les pays dont les niveaux d'endettement ont sensiblement augmenté**—(il s'agit des pays qui ont eu a) une augmentation du ratio dette publique/PIB d'au moins 5 points de pourcentage sur la période 2007–13, et b) une augmentation du ratio dette publique extérieure/PIB d'au moins 5 points de pourcentage durant la même période (Tableau 2 de l'appendice). Treize des pays examinés remplissent ces critères; l'augmentation de ces seuils à au moins 10 points de pourcentage du ratio dette publique/PIB aurait pour effet de retirer trois premiers PPTe de la liste. Le Ghana et le Malawi se démarquent parmi les premiers PPTe (la dette publique a augmenté de près de 30 points de PIB, principalement en raison de l'émission de dette intérieure) et il en va de même du Sénégal (où le ratio dette publique/PIB a augmenté de 22 points de pourcentage, la majeure partie étant financée par ressources extérieures). Le Honduras et la Tanzanie ont aussi enregistré une augmentation du ratio dette extérieure/PIB d'au moins 10 points de PIB.

**Tableau 1 de l'appendice. Pays à faible revenu retenus dans l'analyse du niveau d'endettement<sup>1/</sup>**

Pays	Code	Pays	Code
<b>Premiers PPTE (21)<sup>2/</sup></b>			
1 Bénin	BEN	32 Haïti	HTI
2 Bolivie	BOL	33 Libéria	LBR
3 <b>Burkina Faso</b>	BFA	34 <b>Sao Tomé-et-Príncipe</b>	STP
4 Cameroun	CMR	35 Togo	TGO
5 Éthiopie	ETH		
6 Ghana	GHA	<b>Non PPTE (26)</b>	
7 Guyana	GUY	36 <b>Bangladesh</b>	BGD
8 Honduras	HND	37 Cambodge	KHM
9 Madagascar	MDG	38 Cap-Vert	CPV
10 <b>Malawi</b>	MWI	39 Tchad <sup>3/</sup>	TCD
11 <b>Mali</b>	MLI	40 Djibouti	DJI
12 Mauritanie	MRT	41 Dominique	DMA
13 <b>Mozambique</b>	MOZ	42 Grenade	GRD
14 Nicaragua	NIC	43 Kenya	KEN
15 <b>Niger</b>	NER	44 <b>République kirghize</b>	KGZ
16 <b>Rwanda</b>	RWA	45 Lao, RPD	LAO
17 <b>Sénégal</b>	SEN	46 Lesotho	LSO
18 <b>Sierra Leone</b>	SLE	47 Maldives	MDV
19 <b>Tanzanie</b>	TZA	48 Moldova	MDA
20 <b>Ouganda</b>	UGA	49 Mongolie	MNG
21 <b>Zambie</b>	ZMB	50 Myanmar	MMR
<b>Derniers PPTE (14)<sup>2/</sup></b>			
22 <b>Afghanistan</b>	AFG	51 Népal	NPL
23 <b>Burundi</b>	BDI	52 Nigéria	NGA
24 <b>République centrafricaine</b>	CAF	53 Papouasie-Nouvelle Guinée	PNG
25 Comores	COM	54 Samoa	WSM
26 Congo, République démocratique du	COD	55 <b>Îles Salomon</b>	SLB
27 Congo, République du	COG	56 St. Vincent-et-Grenadines	VCT
28 <b>Côte d'Ivoire</b>	CIV	57 <b>Soudan<sup>3/</sup></b>	SDN
29 <b>Gambie</b>	GMB	58 Tadjikistan	TJK
30 <b>Guinée</b>	GIN	59 Vietnam	VNM
31 Guinée Bissau	GNB	60 Yémen	YMN
		61 <b>Zimbabwe<sup>4/</sup></b>	ZWE

1/ Les pays en caractères gras mènent actuellement un programme appuyé par le FMI ou un programme de référence. Onze PFR (Bhoutan, Érythrée, Kiribati, Îles Marshall, Micronésie, Soudan du Sud, St. Lucie, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu et Vanuatu) qui n'ont jamais mené de programmes appuyés par le FMI ou n'ont eu qu'un concours au titre de la facilité de crédit rapide, et deux PFR (Somalie et Ouzbékistan) qui n'ont jamais fait l'objet d'une AVD pour PFR ont été exclus de cette analyse.

2/ L'expression "Premiers PPTE" désigne les PPTE qui ont atteint le point d'achèvement avant le 1er janvier 2007; l'expression "Derniers PPTE" désigne les PPTE qui ont atteint le point d'achèvement après le 1er janvier 2007.

3/ Admissible à l'initiative PPTE; le Tchad a déjà atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative.

4/ Le Zimbabwe n'est pas admissible au fonds de fiducie RPC car il a été retiré de la liste des pays admissibles suite à une décision du Conseil d'administration liée à des obligations impayées envers le fonds de fiducie RPC. Il devrait redevenir admissible au fonds de fiducie une fois que les mesures correctives seraient levées.

**Tableau 2 de l'appendice. Variation de la dette publique totale et dette publique extérieure dans les premiers PPTE et non PPTE**

(Liste de pays avec des variations > 5 % du PIB)

Code pays	Nom du pays	Dette publique totale/PIB (en pourcentage)			Dette publique extérieure/PIB (en pourcentage)			Notation AVD PFR		
		2007	2013	Variation	2007	2013	Variation	2007/08	Dernière	
<b>Premiers PPTE 1/</b>										
1	652	Ghana	31.0	60.1	29.1	14.5	25.6	11.2	M	M
2	676	Malawi	32.4	60.2	27.8	15.8	26.2	10.4	M	M
3	722	Sénégal	23.5	45.9	22.4	19.0	35.0	15.9	L	L
4	268	Honduras	24.7	40.2	15.5	16.5	27.0	10.5	M	...
5	738	Tanzanie	28.4	41.0	12.6	19.6	29.9	10.3	L	L
6	746	Ouganda	21.9	33.9	12.0	12.0	18.8	6.9	L	L
7	678	Mali	21.1	31.5	10.4	18.1	26.6	8.4	L	M
8	638	Bénin	21.2	29.8	8.7	12.7	19.0	6.4	M	L
9	754	Zambie	26.7	35.1	8.4	10.3	15.4	5.1	L	L
10	622	Cameroun	12.0	18.6	6.6	5.8	11.6	5.8	L	M
<b>Non PPTE</b>										
1	624	Cap-Vert	65.0	95.0	30.0	42.8	74.0	31.1	L	M
2	328	Grenade	90.0	115.0	25.0	63.6	78.0	14.3	H	DD
3	364	St. Vincent-et-Grenadines	55.7	76.4	20.8	29.6	46.0	16.5	M	M

Source : PEM; rapports des services du FMI; compilation des réponses des équipes pays.

1/ "Premiers PPTE" désigne les PPTE qui ont atteint le point d'achèvement avant le 1er janvier 2007.

## Annex III. Évaluation de la qualité du suivi de la dette

*La présente annexe donne un aperçu des indicateurs actuels qui pourraient être utilisés par les équipes pays pour détecter les faiblesses en matière de suivi de la dette et de communication des données afférentes dans les pays qui ont fortement recours au financement extérieur à des conditions concessionnelles. Ces indicateurs font partie d'un cadre plus général mis au point et régulièrement utilisé par la Banque mondiale pour évaluer les pratiques de gestion de la dette. Il ressort des analyses préliminaires qu'environ 40% des pays admissibles au fonds de fiducie RPC ont des registres relatifs à la dette qui sont soit incomplets, soit produits avec des retards importants. Lorsqu'il est possible de confirmer l'existence de faiblesses dans le suivi de la dette, et notamment de la dette concessionnelle, la spécification de limite d'endettement doit tenir dûment compte de ces contraintes de capacité.*

### A. Rappel

- 1. La spécification de limites d'endettement, telle qu'abordé a la section II.B, doit tenir dûment compte des contraintes de capacité du pays en matière de gestion et de suivi de la dette.** La formulation proposée des limites d'endettement pour les pays ayant un accès important aux ressources concessionnelles exigerait le suivi d'un plus grand nombre de prêts. Le passage d'un système qui n'exige aucun suivi en temps réel de la dette concessionnelle à un critère de performance couvrant la dette concessionnelle et non concessionnelle de manière continue pourrait donner lieu à des erreurs plus fréquentes de communication de données dans les pays dont la capacité administrative est plus faible.
- 2. Quelques indicateurs pourraient aider à déceler les faiblesses de suivi de la dette et de communication des données en la matière.** En tenant compte également des antécédents des différents pays et des évaluations des agences de notation, ces indicateurs pourraient servir à signaler les pays qui ne seraient pas en mesure de passer directement à un critère de performance couvrant la dette concessionnelle et non concessionnelle. À la différence du travail actuel d'évaluation des capacités, qui couvre divers aspects de la gestion des ressources publiques, les diagnostics décrits ci-après se centrent sur l'évaluation de la qualité du suivi de la dette, c'est-à-dire, de l'actualité et de l'exhaustivité de l'enregistrement et de la communication des données de dette, au moins au niveau de l'administration centrale.<sup>1</sup>

### B. Indicateurs disponibles pour évaluer la qualité de l'enregistrement et de la communication des données de dette

- 3. La qualité du suivi de la dette peut être évaluée en combinant les diverses composantes des trois dispositifs appliqués par la Banque mondiale et ses institutions partenaires:** Évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA), Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et Évaluation des résultats de la gestion de la

<sup>1</sup>Voir [IMF, Staff Guidance Note on Debt Limits in Fund-Supported Programs](#), 18 décembre 2009.

dette (DeMPA). Ces cadres d'évaluation couvrent un large éventail de questions liées à la gestion de la dette et des ressources publiques (voir encadré AIII1), dont la qualité de l'enregistrement et de la communication des données relatives à la dette. Le Tableau AIII1 décrit et compare les sous indicateurs (PI-17(i) de la PEFA, DPI-14(1, 2) et DPI-15 (1, 2, 3) de la DeMPA, et A3 de la CPIA) qui servent à évaluer les pratiques de suivi de la dette.

#### 4. Les indicateurs varient selon leur pertinence et la fréquence des mises à jour

**(Tableau AIII1).** En règle générale, le dispositif DeMPA permet de procéder à une évaluation plus approfondie en produisant des scores distincts pour divers aspects de l'enregistrement et de la communication de données relatives à la dette. L'un des sous indicateurs lié à la communication de données sur la dette (DPI-15) étend également sa couverture au-delà l'administration centrale. Cependant, les rapports DeMPA restent généralement confidentiels. Les PEFA ne présentent pas le même niveau de détail: les scores PI-17(i) relatifs à la qualité de l'enregistrement et de la communication de données d'endettement de l'administration centrale correspondent à quatre dimensions du dispositif DeMPA. Cependant, les évaluations PEFA sont mises à jour plus fréquemment (en moyenne tous les trois ans) et, comme elles sont rendues publiques, elles sont disponibles pour un plus grand nombre de pays. Le score CPIA pour la composante A3 sur la politique de gestion de la dette est produit à intervalle annuel, mais sa couverture est encore plus large: outre qu'il évalue la qualité des données de dette publique, il renseigne également sur le risque de surendettement et sur les pratiques de gestion de la dette de manière générale.

#### Encadré AIII1. Dispositif d'évaluation de la gestion de la dette et des ressources publiques

L' **Évaluation des résultats de la gestion de la dette (DeMPA)** a pour principal objectif d'évaluer les forces et faiblesses des opérations de gestion de la dette publique (GDP) et de veiller à ce que les faiblesses de gestion de la dette ne menacent pas les gains tirés de l'allègement de la dette. L'évaluation DeMPA couvre six fonctions principales de la GDP: 1) gouvernance et élaboration de stratégies; 2) coordination avec les politiques macroéconomiques; 3) emprunts et activités de financement connexes; 4) prévisions des mouvements de trésorerie et gestion de trésorerie; 5) gestion des risques opérationnels; et 6) enregistrement et communication des données relatives la dette. Les évaluations DeMPA sont entreprises et publiées à la demande des autorités.

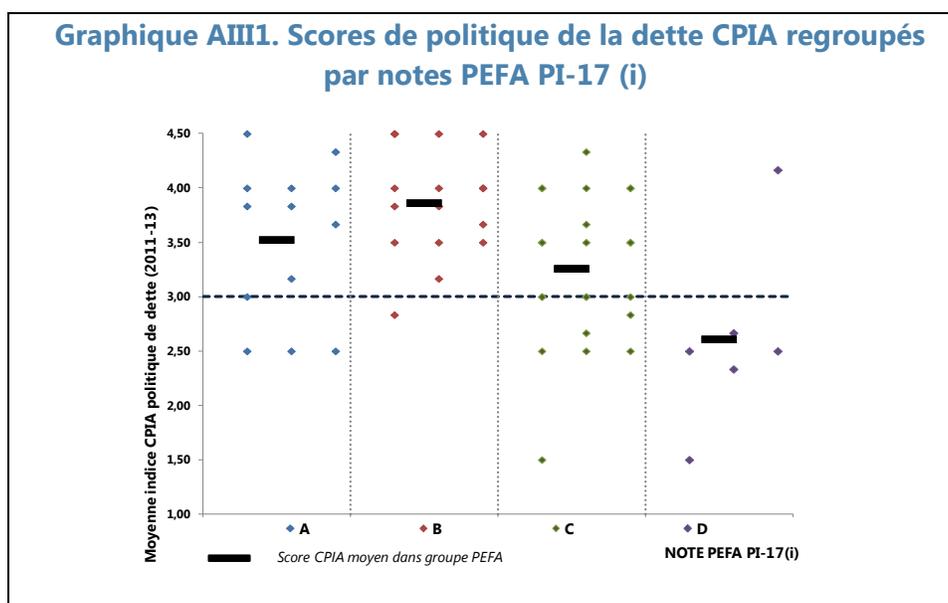
Le cadre d' **Évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)** mesure la performance d'un pays en matière de gestion des finances publiques (GFP). Il offre une analyse exhaustive de la GFP à partir de 28 indicateurs regroupés en trois domaines—crédibilité du budget (4 indicateurs); exhaustivité et transparence (6 indicateurs) et cycle budgétaire (18 indicateurs)—comprenant des éléments d'analyse poussée a priori et a posteriori.

L'indice d' **Évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA)** comprend 16 indicateurs regroupés en quatre catégories: 1) gestion économique; 2) politiques structurelles; 3) politiques d'inclusion sociale et d'équité; et 4) gestion et institutions du secteur public. Les pays sont notés à partir de leur situation au regard de chaque critère, les scores allant de 1 (plus faible) à 6 (plus élevé).

**5. Les données disponibles montrent qu'il existe une bonne corrélation entre les évaluations réalisées selon les différents dispositifs, et plusieurs indicateurs pourraient se compléter les uns les autres pour contribuer à détecter les faiblesses éventuelles dans les pratiques de suivi de la dette.** Le Tableau AIII2 résume les données sur les notations PEFA/DeMPA

du domaine public et les scores de politique de la dette CPIA pour les pays admissibles au fonds de confiance RPC. Les pays sont regroupés par notation PEFA puis classés par score de politique de la dette CPIA dans chaque groupe. Lorsqu'ils sont disponibles, les scores PEFA sont inclus. Une notation DeMPA d'au moins C signale que les exigences minimales pour une dimension donnée sont remplies. Pour l'évaluation CPIA, l'existence de systèmes adéquats d'enregistrement de données de la dette se traduit par des scores supérieurs à 3.<sup>2</sup> Plusieurs différences peuvent certes s'expliquer par les décalages entre les dates d'évaluation et de publication des résultats, mais les données du Tableau AIII2 appellent deux observations générales.

- Premièrement, lorsque les rapports PEFA et DeMPA ont été publiés aux alentours de la même année, en règle générale les évaluations ont produit des résultats comparables. Autrement dit, en l'absence de scores DeMPA (PEFA) récent, l'évaluation pourrait se fonder sur les résultats produits par l'autre dispositif.
- Deuxièmement, des scores CPIA faibles peuvent également traduire des déficiences éventuelles dans les systèmes de suivi. Compte tenu des différences dans les systèmes de notation, il n'est pas possible de comparer directement les notes PEFA et CPIA. Cependant, comme le montre le graphique AIII1, le score moyen de politique de la dette CPIA pour les pays dont la note PEFA est D (données incomplètes ou inexactes) est sensiblement inférieur aux moyennes pour les trois autres groupes. À une exception près (Nigéria), une note D en PEFA correspond à un score CPIA inférieur à 3.



<sup>2</sup>Comme examiné plus haut, le score de dette CPIA tient compte, non seulement de l'évaluation des pratiques de gestion de la dette, mais aussi de l'ampleur des vulnérabilités du pays en matière d'endettement. Dans certains cas, celles-ci peuvent dépasser les scores plus élevés attribués à la qualité du suivi de la dette. Autrement dit, des scores moyens inférieurs à 3 pourraient tout de même être considérés comme compatibles avec des systèmes adéquats d'enregistrement des données de la dette.

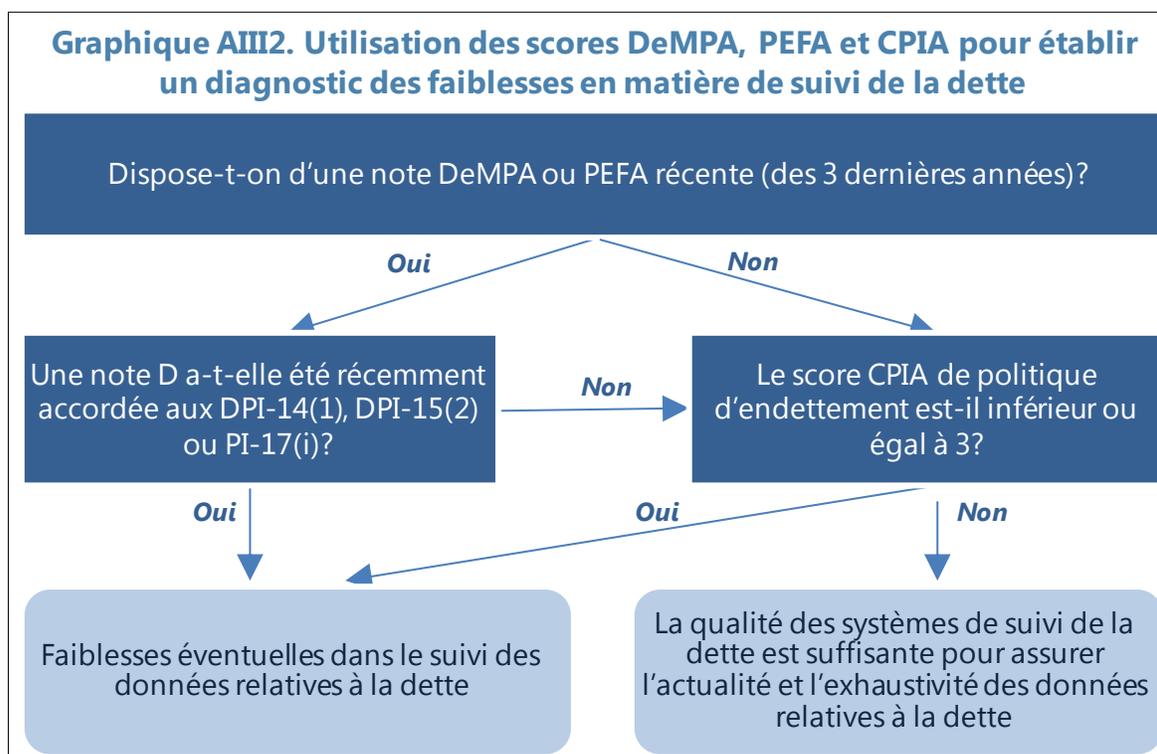
### C. MÉTHODOLOGIE PROPOSÉE POUR RELEVER LES CAS DE FAIBLESSES POTENTIELLES QUANT À LA QUALITÉ DU SUIVI DE LA DETTE

**6. Lorsqu'il s'agit de relever les faiblesses dans les systèmes d'enregistrement de données relatives à la dette il convient d'accorder une plus grande pondération aux notes inférieures.**

En partant de ce principe, les critères ci-dessous pourraient être envisagés pour signaler les cas où la qualité du suivi de la dette risque d'être insuffisante:

- a) Une note de 'D' dans l'une des dimensions les plus critiques, y compris DPI-14(1), DPI-15(2) (le cas échéant) et PI-17(i) sur les trois dernières années; ou
- b) Un score de politique d'endettement CPIA inférieur ou égal à 3.

Le graphique AIII2 décrit les différentes étapes du processus qui pourraient s'appliquer pour relever les déficiences en matière de suivi de la dette.



**7. Les diagnostics établis à partir des scores font apparaître que dans près de 40% des pays admissibles au fonds fiduciaire RPC les données relatives à la dette sont incomplètes ou produites avec des retards importants- (Tableau AIII3).** Dans près de la moitié des cas le choix tient à des notes DeMPA ou PEFA faibles, avec notamment plusieurs pays où les notes CPIA étaient également basses. Globalement, pour la majorité des pays retenus, les scores de politique de la dette CPIA sont inférieurs ou égaux à 3. Tous ces pays sont classés comme ayant une capacité inférieure au regard du cadre d'évaluation actuel.

**8. L'évaluation finale de la capacité d'un pays à assurer un suivi adéquat de la dette tient compte d'autres données,** dont celles sur l'expérience récente, le degré de fragilité de l'État, les

rapports d'AT pertinents, etc. Les évaluations sont produites par des équipes pays au moment de la demande d'un programme et mises à jour à l'occasion des revues ultérieures. Lorsque la qualité du suivi de la dette, et en particulier de la dette concessionnelle, est faible, les contraintes de capacité doivent être dûment prises en considération dans la spécification des limites d'endettement (le cas échéant) et traitées dans la conditionnalité structurelle. Les documents du programme devraient contenir une justification de tout écart de la formulation proposée de limites d'endettement par rapport à celle qui couvre à la fois la dette concessionnelle et la dette non concessionnelle. À mesure que les capacités de gestion et de suivi de la dette seront renforcées, la spécification de ces limites pour être progressivement renforcée afin de converger vers une limite sur la valeur actuelle pour toutes les nouvelles dettes.

**9.** Le Tableau AIII3 présente une liste des 26 pays estimés comme ayant des faiblesses eu égard à la qualité du suivi de la dette au vu de la méthodologie décrite plus haut.

**Tableau AIII1. Comparaison des indicateurs PEFA, DeMPA et CPIA de qualité de l'enregistrement et communication des données sur la dette**

	Évaluation des résultats de la gestion de la dette (DeMPA)		Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA)	Évaluation des politiques et institutions nationales 1/
Indicateur / Dimension	DPI-14 : Enregistrement des données de dette  (1): Exhaustivité et actualité des données de dette de l'administration centrale (2): Données complètes et actualisées sur tous les détenteurs de titres d'État dans un système d'enregistrement sécurisé	DPI-15: Communication des données de dette  (1): Respect des exigences légales et contractuelles de communication de données sur la dette de l'administration centrale à tous les organismes nationaux et extérieurs (2): Respect des exigences légales et contractuelles pour la dette totale du secteur public non financier et les garanties de prêts envers tous les organismes nationaux et extérieurs (3): Qualité et actualité de la publication d'un bulletin de statistiques sur la dette (ou équivalent) couvrant la dette de l'administration centrale	PI-17 (i): Qualité de l'enregistrement et de la communication de donnée sur la dette	A3: La politique et la gestion de la dette couvrent  (a) la mesure dans laquelle la dette est contractée pour assurer/maintenir la viabilité de la dette; (b) l'efficacité des fonctions de gestion de la dette (y compris le degré de coordination entre gestion de la dette et les autres politiques macroéconomiques, l'efficacité de la cellule de gestion de la dette, l'existence d'une stratégie de gestion de la dette et d'un cadre juridique d'emprunt).
Couverture	Dette et garanties émises par l'administration centrale	Dette extérieure et intérieure de l'administration centrale et dette et garanties de prêts du secteur public non financier	Dette et garanties émises par l'administration centrale, à l'exclusion des découverts temporaires et du crédit fournisseur.	Dette contractée ou garantie par l'État
Ampleur	Évaluer l'efficacité et l'exhaustivité du système d'enregistrement ou de gestion de la dette en ce qui a trait à l'enregistrement, le règlement et la comptabilisation de toutes les transactions de dette et dérivés. Il devrait y avoir des contrôles et une sécurité rigoureux dans le système et la base de données sur la dette.	Évaluer l'exhaustivité et l'actualité de la communication de données sur la dette, couvrant la dette extérieure et intérieure de l'administration centrale et la dette et les garanties de prêt du secteur public non financier.	Évaluer la tenue d'un système de données sur la dette et la communication régulière sur les principales caractéristiques du portefeuille de la dette et son évolution, et l'enregistrement et la communication de données sur les garanties émises par l'État.  PI-17(i) se fonde sur des données quantifiables telles que sur a) la fréquence de l'actualisation et du rapprochement des données sur toute la dette publique et b) la fréquence de la communication de données sur la dette.	Évaluer si la stratégie de gestion de la dette est propice à la viabilité de la dette à moyen terme et réduit dans toute la mesure du possible les risques budgétaires.  L'évaluation s'appuie sur : (a) la dernière AVD; (b) les rapports disponibles y compris PEFA et assistance technique.
Notation/ Score	A Pratique saine pour cette dimension particulière de l'indicateur  B Entre le minimum requis et la pratique saine pour cet aspect  C Minimum requis pour chaque dimension. Le minimum requis est la condition nécessaire pour une performance effective dans la dimension considérée.  D Le minimum requis n'est pas respecté. Ce score traduit une performance insuffisante et la nécessité de mesures correctives.	A Les registres de dette intérieure et extérieure sont complets, mis à jours et rapprochés à intervalle mensuel avec les données jugées d'une grande intégrité. Des rapports complets de gestion et de statistiques (couvrant le service de la dette, les stocks et les opérations) sont produits au moins à intervalle trimestriel  B Les registres de dette intérieure et extérieure sont complets, mis à jours et rapprochés à intervalle trimestriel. Les données sont jugées de qualité relativement élevée, mais il existe de légers problèmes de rapprochement. Des rapports complets de gestion et de statistiques (couvrant le service de la dette, les stocks et les opérations) sont produits au moins à intervalle annuel.  C Les registres de dette intérieure et extérieure sont complets, mis à jours et rapprochés au moins chaque année. La qualité des données est jugée acceptable, mais certaines lacunes et problèmes de rapprochement sont reconnus. Les rapports sur les stocks et le service de la dette sont produits uniquement de manière occasionnelle ou avec un contenu limité.  D Les registres de données sur la dette sont incomplets et inexacts dans une grande mesure.	A Les registres de dette intérieure et extérieure sont complets, mis à jours et rapprochés à intervalle mensuel avec les données jugées d'une grande intégrité. Des rapports complets de gestion et de statistiques (couvrant le service de la dette, les stocks et les opérations) sont produits au moins à intervalle trimestriel  B Les registres de dette intérieure et extérieure sont complets, mis à jours et rapprochés à intervalle trimestriel. Les données sont jugées de qualité relativement élevée, mais il existe de légers problèmes de rapprochement. Des rapports complets de gestion et de statistiques (couvrant le service de la dette, les stocks et les opérations) sont produits au moins à intervalle annuel.  C Les registres de dette intérieure et extérieure sont complets, mis à jours et rapprochés au moins chaque année. La qualité des données est jugée acceptable, mais certaines lacunes et problèmes de rapprochement sont reconnus. Les rapports sur les stocks et le service de la dette sont produits uniquement de manière occasionnelle ou avec un contenu limité.  D Les registres de données sur la dette sont incomplets et inexacts dans une grande mesure.	6 a. Faible risque de surendettement extérieur ou intérieur. b. Partage régulier et fréquent d'information entre organismes. Des statistiques complètes, régulières et exactes sont produites et publiées. 5 a. Risque modérément faible de surendettement extérieur ou intérieur. b. Des statistiques régulières, complètes et exactes sur les stocks et flux de dette intérieure et extérieure sont produites et du domaine public. 4 a. Risque modéré de surendettement extérieur ou intérieur. b. Une certaine coordination et un certain partage d'informations entre organismes. Les systèmes d'enregistrement de la dette sont adéquats et fiables. 3 a. Risque modérément élevé de surendettement extérieur ou intérieur. b. Coordination pour l'essentiel adéquate entre gestion de la dette et autres politiques macroéconomiques. Les systèmes d'enregistrement de la dette sont adéquats, mais la capacité d'analyse, la coordination et le partage d'informations entre organismes pourraient être améliorés. Il peut être difficile d'avoir une idée d'ensemble de la composition de la dette. 2 a. Risque élevé de surendettement extérieur ou intérieur. b. Peu de coordination entre organismes chargés de la contraction de la dette. Absence de systèmes adéquats pour enregistrer et suivre la dette de manière exacte et fiable. 1 a. Surendettement extérieur ou intérieur. A récemment procédé ou procédera vraisemblablement dans un avenir proche à des négociations de restructuration de la dette; il existe des arriérés extérieurs ou ils sont sur le point de se produire. b. Importantes discordances et peu de coordination entre gestion de la dette et autres politiques macroéconomiques. Les systèmes d'enregistrement et de suivi de la dette sont insuffisants.
Disponibilité et fréquence	Selon la demande des pays. En règle générale, les rapports sont confidentiels.		Les évaluations sont recommandées tous les trois ans.	Mises à jour et publiées à intervalle annuel.

1/ Le score global pour l'indicateur est la moyenne des scores des deux composantes. Outre les critères signalés dans le tableau, l'évaluation tient aussi compte des risques liés aux engagements conditionnels, du cadre juridique des emprunts publics, et de la disponibilité de la stratégie de gestion de la dette à moyen terme.

**Tableau AIII2. Indicateurs disponibles de la qualité de l'enregistrement et de la communication de données sur la dette**

	CPIA 1/		PEFA 2/3/		DEMPA 4/					Notation risque AVD (à fin juillet 2014)	Évaluation capacités politiques limites d'endettement FMI/BM 5/	
	A3: Politique de dette (moyenne 2011-13)		PI-17 (i): Qualité des données de dette	Année	DPI-14: Registres (1) Exhaustivité et actualité	DPI-15: Rapports (1) Dette de l'administration centrale	DPI-15: Rapports (2) Total prêts et garanties SPNF	DPI-15: Rapports (3) Qualité et actualité de rapports de dette	Année			
Nicaragua	4,50		A	2014								
Mozambique	4,33		A	2011	D+	D	D		2008	Modéré	Inférieures	
République kirghize	4,00		A	2009						Modéré	Supérieures	
Lesotho	4,00		A	2012						Modéré	Inférieures	
Moldova	4,00		A	2011	A	B	B		2008	Faible	Inférieures	
Bénin	3,83		A	2012						Faible	Supérieures	
Honduras	3,83		A	2013						...	Inférieures	
Congo, République du	3,67		A	2014						Faible	Inférieures	
Malawi	3,17		A	2011						Modéré	Inférieures	
Yémen	3,00		A	2008						Modéré	Inférieures	
Afghanistan	2,50		A	2013						Élevé	Inférieures	
Côte d'Ivoire	2,50		A	2013						Modéré	Inférieures	
Grenade	2,50		A	2010						Surendettement	Inférieures	
Bolivie	4,50		B	2009						Faible	Inférieures	
Kenya	4,50		B	2012						Faible	Supérieures	
Papouasie-Nouvelle Guinée	4,50		B	2009	D	C	D		2010	Faible	Inférieures	
Ouganda	4,50		B	2012						Faible	Inférieures	
Burkina Faso	4,00		B	2014	C	D	D		2011	Modéré	Inférieures	
Guyana	4,00		B	2007						Modéré	Inférieures	
Samoa	4,00		B	2013						Élevé	Inférieures	
Tanzanie	4,00		B	2013						Faible	Inférieures	
Cameroon	3,83		B	2008						Faible	Inférieures	
Ghana	3,83		B	2013						Modéré	Inférieures	
Mali	3,67		B	2011	D	A	C		2011	Modéré	Inférieures	
Cap-Vert	3,50		B	2008						Modéré	Supérieures	
Dominique	3,50		B	2010						...	Supérieures	
Libéria	3,50		B	2012						Faible	Inférieures	
St. Vincent-et-Grenadines	3,17		B	2012						Modéré	Inférieures	
Guinée	2,83		B	2013						Modéré	Inférieures	
Sénégal	4,33		C	2011	D+	D	D		2010	Faible	Supérieures	
Éthiopie	4,00		C	2010	B	B	A		2013	Faible	Supérieures	
Madagascar	4,00		C	2013	D	D	D		2013	Faible	Inférieures	
Myanmar	4,00		C	2012						Faible	Inférieures	
Niger	4,00		C	2013						Modéré	Inférieures	
Vietnam	4,00		C	2013						Faible	Inférieures	
Rwanda	3,67		C	2010						Faible	Supérieures	
Bangladesh	3,50		C	2010						Faible	Inférieures	
Sierra Leone	3,50		C	2014	A	D	NR		2009	Modéré	Inférieures	
Îles Salomon	3,50		C	2012	D	C	C		2009	Modéré	Inférieures	
Tadjikistan	3,50		C	2012						...	Inférieures	
Zambie	3,50		C	2013						Faible	Inférieures	
République centrafricaine	3,00		C	2010	D	D	D		2012	Élevé	Inférieures	
Gambie	3,00		C	2010	B	D	D		2010	Modéré	Inférieures	
Lao, RPD	3,00		C	2010						Modéré	Inférieures	
Mauritanie	3,00		C	2008	D	D	D		2011	Modéré	Inférieures	
Népal	3,00		C	2008						Modéré	Inférieures	
Burundi	2,83		C	2012	D	D	D		2012	Élevé	Inférieures	
Togo	2,67		C	2009	D	C	D		2010	Modéré	Inférieures	
Guinée Bissau	2,50		C	2013	D	C	N/R		2010	Modéré	Inférieures	
Maldives	2,50		C	2014	D	D	D		2009	...	Inférieures	
Sao Tome-et-Principe	2,50		C	2013	D	D	D		2011	Élevé	Inférieures	
Zimbabwe	1,50		C	2012						Surendettement	Inférieures	
Nigéria	4,17		D	2013	C	C	N/R		2012	Faible	Inférieures	
Congo, République démocratique du	2,67		D	2013						Modéré	Inférieures	
Tchad	2,50		D	2009						Élevé	Inférieures	
Haiti	2,50		D	2012						Élevé	Inférieures	
Comores	2,33		D	2013	D	D	N/R		2011	Élevé	Inférieures	
Soudan	1,50		D	2010						Surendettement	Inférieures	
Cambodge	3,83		NU	2011						Faible	Inférieures	
Mongolie	3,83				A	C	C		2008	Modéré	Inférieures	
Djibouti	3,00				D	D	D		2012	...	Inférieures	

Pour mémoire

CPIA politique de dette (moy. 2011-13) Médiane = 3,50 25 percentile = 2,67

Sources: Secrétariat PEFA; Banque mondiale; calculs des services du FMI.

1/ La CPIA évalue les pays à partir de 16 critères regroupés en quatre catégories: (a) gestion économique; (b) politiques structurelles; (c) politiques d'inclusion sociale et d'équité; et (d) gestion et institutions du secteur public. Le score utilisé dans ce tableau correspond au score moyen CPIA du score global sur la période 2011-13.

 2/ Les données de PEFA correspondent aux valeurs les plus récentes d'une évaluation nationale à la date du 16 avril 2013. Les données sont actualisées à intervalle trimestriel, période durant laquelle les partenaires PEFA et les autres organismes qui dirigent les évaluations PEFA sont consultés pour prendre connaissance de l'état de leur évaluation. Le Secrétariat PEFA recueille et vérifie ces informations avant de mettre à jour le portail d'évaluation. Pour de plus amples informations sur la méthodologie, veuillez consulter le site <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1>

3/ Chaque indicateur mesure la performance sur une échelle allant de A à D. Le score le plus élevé correspond à une situation où l'élément fondamental de GFP tient l'objectif pertinent de manière complète, ordonnée, exacte, actuelle et coordonnée.

4/ La DeMPA est une méthodologie qui permet d'évaluer la performance au moyen d'un large éventail d'indicateurs couvrant la totalité des fonctions de gestion de la dette publique (DeM). La méthode de notation permet de couvrir chaque dimension et d'attribuer une note de A, B ou C, à partir des critères énumérés. La mention N/R figure lorsqu'une dimension ne peut pas être évaluée.

5/ PFR ayant un programme, proches d'un programme ou évalués uniquement par la Banque mondiale; au 26 juin 2013.

**Tableau AIII3. Cas présentant d'importantes faiblesses de suivi de la dette**

	Déclencheur	PEFA PI-17 (i)1/2/		DEMPA DPI-14: Registres de dette			Politique de dette CPIA (moy. de 2011-13) 3/	Notation risque AVD (à fin juillet 2014)		
		DPI-14(1), DPI-15(2) ou PI-17(i) récent avec note D	Score CPIA de dette inférieur ou égal à 3	Notation	Année	(1) Exhaustivité et actualité			(2) Total dette et garanties de prêts du SPNF	Année
1	Comores	*	*	D	2013	D	N/R	2011	2,33	Élevé
2	Haïti	*	*	D	2012				2,50	Élevé
3	Sao Tome-et-Príncipe	*	*	C	2013	D	D	2011	2,50	Élevé
4	Congo, République démocratique	*	*	D	2013				2,67	Modéré
5	Burundi	*	*	C	2012	D	D	2012	2,83	Élevé
6	République centrafricaine	*	*			D	D	2012	3,00	Élevé
7	Mauritanie	*	*			D	D	2011	3,00	Modéré
8	Djibouti	*	*			D	D	2012	3,00	...
9	Mali	*	*	B	2011	D	C	2011	3,67	Modéré
10	Madagascar	*	*	C	2013	D	D	2013	4,00	Faible
11	Burkina Faso	*	*	B	2014	C	D	2011	4,00	Modéré
12	Nigéria	*	*	D	2013	C	N/R	2012	4,17	Faible
13	Zimbabwe		*	C	2012				1,50	Surendettement
14	Soudan		*						1,50	Surendettement
16	Afghanistan		*	A	2013				2,50	Élevé
17	Côte d'Ivoire		*	A	2013				2,50	Modéré
19	Guinée Bissau		*	C	2013				2,50	Modéré
20	Maldives		*	C	2014				2,50	...
18	Grenade		*						2,50	Surendettement
15	Tchad		*						2,50	Élevé
21	Togo		*						2,67	Modéré
22	Guinée		*	B	2013				2,83	Modéré
23	Gambie		*						3,00	Modéré
24	Lao, RPD		*						3,00	Modéré
25	Népal		*						3,00	Modéré
26	Yémen		*						3,00	Modéré

Sources: Secrétariat PEFA; Banque mondiale; calculs des services du FMI.

1/ Les données de PEFA correspondent aux valeurs les plus récentes d'une évaluation nationale à la date du 16 avril 2013. Les données sont actualisées à intervalle trimestriel, période durant laquelle les partenaires PEFA et les autres organismes qui dirigent les évaluations PEFA sont consultés pour prendre connaissance de l'état de leur évaluation. Le Secrétariat PEFA recueille et vérifie ces informations avant de mettre à jour le portail d'évaluation. Pour de plus amples informations sur la méthodologie, veuillez consulter le site <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1>

2/ Chaque indicateur mesure la performance sur une échelle allant de A à D. Le score le plus élevé correspond à une situation où l'élément fondamental de GFP tient l'objectif pertinent de manière complète, ordonnée, exacte, actuelle et coordonnée.

3/ La CPIA évalue les pays à partir de 16 critères regroupés en quatre catégories: a) gestion économique; (b) politiques structurelles; (c) politiques d'inclusion sociale et d'équité; et (d) gestion et institutions du secteur public. Le score utilisé dans ce tableau correspond au score moyen CPIA du score global sur la période 2011-13.

4/La DeMPA est une méthodologie qui permet d'évaluer la performance au moyen d'un large éventail d'indicateurs couvrant la totalité des fonctions de gestion de la dette publique (DeM). La méthode de notation permet de couvrir chaque dimension et d'attribuer une note de A, B ou C, à partir des critères énumérés. La mention N/R figure lorsqu'une dimension ne peut pas être évaluée.

## Annexe IV. Prêts de l'IDA et politique d'emprunt non concessionnel de la Banque mondiale

1. **Les conditions de financement de l'IDA pour les pays exclusivement IDA sont déterminées par les notations de surendettement extérieur que reçoivent ces pays.**<sup>1</sup> Ces notations de risque proviennent du cadre de viabilité de la dette de la Banque mondiale et du FMI applicable aux pays à faible revenu (CVD PFR).
  
2. **Les conditions appliquées par l'IDA visent à contribuer à ralentir toute nouvelle accumulation de dette non viable.** De manière plus précise, la combinaison de crédits et de dons offerte par l'IDA tient compte du risque de surendettement extérieur, tel qu'évalué dans le CVD PFR (système de «feu tricolore») Les pays présentant un faible risque de surendettement reçoivent 100% de leur financement IDA sous la forme de crédits (à l'heure actuelle échéance de 38 ans, différé d'amortissement de 6 ans, taux d'intérêt de 0,75%); les pays présentant un risque modéré de surendettement peuvent recevoir des crédits et des dons à parts égales;<sup>2</sup> les pays présentant un risque élevé de surendettement peuvent recevoir un financement de l'IDA exclusivement composé de dons. Pour veiller à la viabilité financière à long terme de l'IDA, les contributeurs ont convenu de combler tout déficit de remboursement dont pourrait souffrir l'IDA en raison de l'octroi de dons.
  
3. **La politique d'emprunt non concessionnel (PENC) de la Banque mondiale, comme le système précédent de «feu tricolore», vise également à contribuer à ralentir toute nouvelle accumulation de dette non viable.** Sans exclure les emprunts non concessionnels, la PENC de la Banque mondiale permet de faire en sorte que le volume limité de dons que peut offrir l'IDA soit utilisé efficacement pour promouvoir la viabilité de la dette, tout en incitant les pays présentant un risque modéré ou élevé de surendettement, ou ceux qui ont bénéficié d'un allègement de la dette au titre de l'IADM, de chercher à obtenir des financements concessionnels. Si un pays contracte un emprunt non concessionnel qui pourrait menacer la viabilité de sa dette, la Banque peut modifier le dispositif de financement IDA présenté plus haut au cas par cas. Ces modifications peuvent prendre plusieurs formes: i) convertir les allocations à des conditions de dons en conditions de crédit, ii) réduire le volume des allocations annuelles IDA, iii) durcir les conditions financières (en appliquant un taux d'intérêt supérieur), et iv) opérer une combinaison des éléments qui précèdent. Des dérogations sont accordées s'il existe des justifications propres au pays ou au prêt en faveur de l'emprunt non concessionnel, notamment eu égard au rendement économique élevé du projet financé et à l'impact limité sur l'AVD. Depuis 2006, les limites fixées dans le cadre de la PENC ont été

<sup>1</sup>Les pays à financement mixte (*blend countries*) ou ceux dont les conditions de financement sont durcies (*gap countries*) ne reçoivent que des crédits de l'IDA et ne peuvent pas recevoir de dons. Les premiers sont des pays admissibles à l'IDA mais qui sont également solvable au regard de certains prêts de la BIRD et les seconds sont des pays IDA dont le revenu national brut par habitant dépasse la limite opérationnelle pendant plus de deux années consécutives.

<sup>2</sup>Le volume de ces derniers est réduit de 20% pour gérer les problèmes d'aléas moral et pour contribuer à financer le manque à percevoir sur les dons.

dépassées dans une trentaine de cas: la Banque a ajusté les conditions de financement ou les volumes dans trois cas, des dérogations ayant été accordées dans les autres cas.

**4. S'agissant des pays qui mettent en œuvre un programme bénéficiant du soutien du FMI (y compris l'instrument de soutien à la politique économique), les plafonds d'emprunt non concessionnel permis au titre de la PENC se sont inspirés des plafonds fixés dans les programmes appuyés par le FMI.** En règle générale, les dérogations approuvées face au non respect des plafonds d'emprunt non concessionnel dans les programmes appuyés par le FMI se traduisent par des dérogations à la PENC de la Banque mondiale. Cela étant, toute demande de dérogation relative à des emprunts non concessionnels présentée au Conseil d'administration du FMI est également évaluée par le comité de la Banque mondiale chargé de la PENC. Dans les pays qui ne mènent pas de programme avec l'appui du FMI, la Banque mondiale peut, à la demande des autorités nationales, s'accorder avec ses clients sur des plafonds d'emprunt non concessionnel. Ces plafonds peuvent être rattachés à l'exécution de certains projets particuliers ou ne pas être liés.

**5. Dans la conception des réformes de la politique régissant les limites d'endettement, le FMI a particulièrement veillé à la conformité avec les politiques de l'IDA et la PENC.** Les services du FMI et de la Banque mondiale ont entretenu de longues consultations à mesure que les propositions de réforme du FMI avançaient. En termes techniques, la proposition de réforme de la politique du FMI en matière de limites d'endettement continuera de produire des cibles convenues d'emprunt non concessionnel, comme l'illustre le Tableau 1 du document principal de ce papier, ce qui permet à la Banque, si elle le souhaite, de considérer ces cibles comme des limites pertinentes pour la mise en œuvre de la PENC<sup>3</sup>. De manière plus fondamentale, la politique du FMI en matière de plafond d'endettement continuera de se centrer sur la flexibilité qu'il convient d'accorder aux pays pour leur permettre de gérer leurs besoins de financement des investissements dans un cadre budgétaire qui soit conforme au maintien de la viabilité de l'endettement à moyen terme et aligné sur l'objectif de la PENC visant à limiter toute nouvelle accumulation de dette non viable.

---

<sup>3</sup>La différence par rapport à la situation actuelle tiendrait à ce que dans de nombreux cas, ces cibles convenues ne seront pas des critères d'évaluation quantitatifs du programme appuyé par le FMI.