

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET  
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

**Initiative en faveur des pays pauvres très endettés  
(Initiative PPTE) — Dispositif actuel et possibilités de changement**

Rapport établi par les services du FMI et de la Banque mondiale

Approuvé par Jack Boorman et Masood Ahmed

2 avril 1999

Table des matières

I.	Introduction .....	3
II.	Propositions de modification du dispositif de l'Initiative PPTE	
	A. Le processus consultatif .....	4
	B. Résumé des observations de la société civile .....	4
	C. Propositions émanant des pays membres du FMI et de l'IDA .....	14
	D. Les créanciers multilatéraux .....	19
	E. Les organisations internationales .....	20
III.	Analyse des propositions concernant les changements à apporter à l'Initiative PPTE .....	21
	A. Considérations générales .....	21
	B. Ampleur de l'allégement de la dette .....	24
	C. Le calendrier de l'allégement de la dette : incitations à poursuivre des politiques appropriée .....	31
	D. Liens avec la performance .....	34
	E. Transparence et responsabilité .....	39
IV.	Questions à examiner .....	39
Encadrés		
1.	La campagne de Jubilé 2000 .....	7
2.	La proposition d'Oxfam : « Renforcer le lien entre l'allégement de la dette et la lutte contre la pauvreté » .....	9
3.	Critique du guichet finances publiques par Eurodad .....	10
4.	Les allègements de dette et l'ouragan Mitch .....	27
5.	Objectifs OCDE/CAD et responsabilités des pays en développement .....	36
6.	Renforcement de la FASR .....	37

## Tableau du corps du texte

1.	Initiatives des pays du G-7 concernant l'allégement de la dette et son financement, janvier-mars 1999.....	16
----	--	----

## Annexes

1.	Mise en oeuvre de l'Initiative et flux de ressources .....	42
2.	Examen de l'Initiative PPTE pour 1999 – Phase I.....	55
3.	Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu communiquées par les ONG et les organisations religieuses.....	56
4.	Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu communiquées par les pays créanciers .....	67
5.	Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu communiquées par les institutions multilatérales .....	71

## Tableaux de l'annexe

1.	Initiative PPTE : Engagements d'allégement de la dette.....	42
2.	Pays concernés : Points de décision les plus rapprochés possible, prévus et atteints.....	43
3.	Coûts devant incomber aux créanciers multilatéraux pour les premiers PPTE relevant de l'Initiative dont les cas ont été étudiés à ce jour.....	45
4.	Appui bilatéral au Fonds fiduciaire PPTE .....	46
5.	Aide financière aux PPTE 1990-1997 .....	54

## Graphiques de l'annexe

1.	Service de la dette : Montants historiques et projections (après allégement au titre de l'Initiative PPTE) pour les pays ayant atteint le point de décision.....	50
2.	Parts de la dette concessionnelle et de la dette multilatérale .....	51
3.	Utilisation du crédit du FMI par les PPTE.....	53
4.	Composition des créances de la Banque mondiale sur les PPTE.....	53
5.	Transferts nets globaux aux PPTE, 1970-1997 .....	53

## I. INTRODUCTION

1. Le lancement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) à l'automne 1996 a marqué un tournant important par rapport aux méthodes utilisées jusque-là pour traiter des problèmes d'endettement des pays en développement. L'objectif était d'étudier, avec la participation concrète de tous les créanciers extérieurs, les moyens de ramener à un niveau tolérable le poids global de la dette extérieure des pays les plus endettés justifiant d'un bilan satisfaisant. Depuis l'automne 1996, les demandes présentées par 12 PPTE en vue de bénéficier de l'Initiative ont été examinées par les Conseils de la Banque et du Fonds<sup>1</sup>, et les dossiers de quatre autres pays sont bien avancés. Sept pays remplissent déjà les conditions requises pour obtenir un allègement de leur dette, et trois autres devraient y satisfaire sur la base des examens préliminaires. Les engagements de remise de dette pris à l'égard de ces pays atteignent un montant global de 6 milliards de dollars en valeur nominale, soit 3 milliards de dollars en valeur actuelle nette. Les fonds d'aide pour deux pays — l'Ouganda et la Bolivie — sont déjà débloqués<sup>2</sup>.

2. À mesure que l'exécution du programme progressait, la question de l'allègement de la dette et des modifications à apporter éventuellement à l'Initiative PPTE a suscité l'intérêt des groupes religieux, des organisations non gouvernementales, des médias, des organisations internationales et des gouvernements<sup>3</sup>. Plus récemment, cinq pays du G-7 ont présenté des propositions tendant à modifier le dispositif de l'Initiative PPTE, propositions qui devraient être examinées au Sommet de Cologne, en juin prochain. Les services de la Banque et du Fonds ont préparé une note technique donnant une estimation provisoire des coûts de certains changements caractéristiques afin d'éclairer les débats<sup>4</sup>. L'objet de ce rapport est de fournir des renseignements plus détaillés sur les propositions qui ont été formulées et de suggérer certains éléments d'appréciation.

3. Le présent rapport s'articule comme suit. La section II récapitule les diverses propositions de changement présentées par les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres groupes concernés, ainsi que par les pays membres du FMI et de l'IDA. En règle générale, les propositions suggèrent d'élargir, d'approfondir et d'accélérer les mesures de réduction de la dette et de lier plus étroitement ces mesures à des programmes de lutte contre la pauvreté. La section III évalue ces propositions. (Le coût d'autres solutions possibles et les conséquences financières qu'elles impliquent pour les créanciers et pour les institutions multilatérales en particulier seront décrits dans un document annexé à ce rapport.) Les questions à examiner sont présentées dans la dernière section.

---

<sup>1</sup> Ces pays sont le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Guyana, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda et le Sénégal.

<sup>2</sup> Voir l'annexe 1 pour une description plus détaillée du déroulement des opérations à ce jour et de l'évolution des flux de ressources s'y rapportant.

<sup>3</sup> Dans le courant de l'été 1998, les Conseils du FMI et de l'IDA ont dressé le bilan des deux premières années de l'Initiative PPTE. Voir *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés – Examen et perspectives*, (EBS/98/152 et IDA/SecM98-480, 25 août 1998), et le Résumé présenté par le Président par intérim du FMI (Buff/98/88). Le Comité du développement a demandé qu'un autre examen de l'Initiative soit effectué dès 1999.

<sup>4</sup> *HIPC Initiative—Tentative Costing of Illustrative Alternatives to the HIPC Initiative Framework*, (EBD/99/32 et IDA/R99-19, 16 février 1999).

## **II. PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU DISPOSITIF DE L'INITIATIVE PPTE**

4. Cette section commence par décrire le processus de consultation mis en place pour recueillir des commentaires sur l'Initiative PPTE. Elle récapitule ensuite les observations et les propositions émises, en examinant tour à tour celles de la société civile, des pays membres, des créanciers multilatéraux et d'autres organisations internationales.

### **A. Le processus consultatif**

5. Suite aux demandes formulées pour que soit entrepris un examen exhaustif de l'Initiative PPTE, et compte tenu du fait qu'elle devrait être examinée au Sommet de Cologne, en juin prochain, un processus d'examen en deux étapes a été engagé. La phase 1 concerne les problèmes liés au dispositif actuel et les modifications à y apporter, notamment en ce qui concerne le niveau d'endettement tolérable, les périodes d'observation précédant les points de décision et d'achèvement, et le bilan des pays dans le cadre des programmes de réformes économiques et sociales. La période de temps relativement longue prévue pour la phase 2 permettra des consultations plus approfondies sur le lien entre l'allègement de la dette et le développement social.

6. La Banque mondiale et le FMI ont affiché sur leurs sites Internet un questionnaire invitant le public à formuler des suggestions<sup>5</sup>. Le processus d'examen comprend en outre des réunions de consultation avec des membres de la communauté des ONG, des groupes religieux, les médias, les gouvernements, les organisations internationales et les banques multilatérales de développement. Les sites Internet de la Banque et du FMI sur l'Initiative PPTE ont été visités l'un et l'autre à peu près 1 500 fois par mois en 1999. La participation au processus de consultation est très importante. À ce jour, les services de la Banque et du Fonds ont reçu environ 65 notes écrites contenant des commentaires sur l'Initiative et des propositions en vue d'améliorer le dispositif actuel. On estime que les huit réunions de consultation organisées pour l'examen de 1999 en Afrique, en Amérique latine, en Amérique du Nord et en Europe ont permis d'atteindre plus de 500 personnes, favorisant ainsi des échanges de vues ouverts et constructifs (annexe 2).

7. Outre ces propositions, le processus d'examen lui-même a permis de multiplier les contacts entre les ONG et d'élargir aux banques de développement multilatérales (BDM) et à d'autres organisations internationales le dialogue sur l'Initiative PPTE. L'accès aux informations, facilité par les sites Internet, et la participation de la société civile aux débats ont permis d'engager un processus ouvert, qui a été apprécié par toutes les parties concernées. Un ensemble de documents soumis par les ONG, les organisations religieuses et les institutions internationales sera communiqué séparément aux Conseils. Les rapporteurs désignés ont entrepris de synthétiser les réunions de consultation.

### **B. Résumé des observations de la société civile**

8. La plupart des commentateurs ont reconnu que l'Initiative PPTE est une mesure positive en vue de la solution du problème de la dette — avant tout, parce qu'elle fournit à l'ensemble des créanciers un dispositif global pour alléger les dettes et les ramener à un niveau tolérable. La

---

<sup>5</sup> Voir <http://www.imf.org/external/np/hipc/Review.htm> sur le site Internet du FMI et <http://www.worldbank.org/html/extdr/hipc/99review.htm> sur le site Internet de la Banque mondiale.

plupart d'entre eux se sont toutefois déclarés déçus par le niveau des allègements de dette et par le rythme d'exécution du programme, qu'ils estiment trop lent. Ce point est souvent résumé par la formule « trop peu, trop tard ».

9. L'objectif de l'Initiative PPTE est souvent considéré comme trop restreint. Certains estiment que la définition de l'endettement tolérable doit englober l'ensemble des besoins de développement des PPTE. Au cours de débats, d'aucuns ont observé qu'il existe un très vif désir de discuter plus largement des questions intéressant le développement, les flux d'aide et la lutte contre la pauvreté.

10. L'Initiative PPTE et les consultations en cours avec la société civile ont stimulé un débat qui déborde le cadre de l'allègement de la dette. Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour demander l'organisation régulière de débats de plus ample portée sur le développement et la lutte contre la pauvreté avec la Banque et le Fonds ; ce fut le cas en particulier lors de la Conférence de Lambeth de l'Église anglicane et de la conférence de Seton Hall en 1998<sup>6</sup>, et dans le cadre des consultations actuelles.

11. L'articulation entre l'Initiative PPTE et le débat plus large sur le développement a mis en lumière, dans pratiquement toutes les réunions, les préoccupations que suscite la situation actuelle de l'aide au développement. Plusieurs des critiques émises à l'encontre de l'Initiative PPTE traduisaient la déception des intervenants devant l'orientation générale des politiques de développement. À ce sujet, les commentateurs se sont déclarés préoccupés par la diminution des flux d'aide (annexe 1). D'autres souhaiteraient que l'Initiative PPTE soit davantage utilisée pour encourager les politiques de lutte contre la pauvreté.

12. Les critiques relatives à l'Initiative PPTE reflètent différents points de vue quant aux **principes qui sous-tendent les allègements de dette** :

- Il faut effacer les dettes, car elles perpétuent la dépendance des pays les plus pauvres. La campagne de Jubilé 2000 décrit cette dépendance comme « des chaînes de dette » et elle utilise cette image dans son logo officiel.
- Il faut effacer la dette, car elle est due à des circonstances historiques sur lesquelles les gouvernements actuels n'ont aucune prise (c'est-à-dire dans le contexte de la guerre froide, et de régimes corrompus qui ont disparu, etc.). Certaines créances sont qualifiées d'immorales ou d'illégitimes (par exemple, la dette liée à l'apartheid). Les gouvernements actuels ne sauraient être pénalisés pour les erreurs commises par leurs prédécesseurs et pour des prêts que les créanciers n'auraient jamais dû consentir.
- Dans le même ordre d'idées, certains avancent un argument d'ordre moral et biblique, qui est lié au nouveau millénaire. En particulier, des voix s'élèvent pour demander aux décideurs de tenir compte de l'appel biblique de « proclamer une année jubilaire » pour l'an 2000.

---

<sup>6</sup> La Conférence sur « les dimensions éthiques de la dette internationale » organisée sous l'égide conjointe de la Conférence catholique des États-Unis, à Seton Hall University, et du Conseil pontifical pour la justice et la paix, en octobre 1998.

- Le fardeau de la dette pèse sur ceux qui sont les moins à même de payer — les pays les plus pauvres du monde où le revenu de la plus grande partie de la population est inférieur à 1 dollar par jour. Beaucoup de commentateurs estiment que cela est immoral et/ou injuste.
- Les ressources ont été empruntées pour financer la croissance économique, mais ces prêts n'ont pas permis de générer les capacités de paiement attendues. La dette doit donc être annulée. Certains voudraient instituer une procédure de faillite pour les pays comme celle utilisée pour les entreprises.
- Les contraintes de trésorerie qu'implique le service de la dette sont un obstacle au développement. Dans ce contexte, les obligations au titre du service de la dette sont opposées aux dépenses de santé et d'éducation. Compte tenu des problèmes de développement immenses des PPTE, beaucoup d'observateurs préconisent de consacrer davantage de ressources au développement social ; c'est pourquoi les allègements de dette doivent être bien plus généreux que ne le prévoit le dispositif actuel.

13. Les principales propositions formulées par les ONG et les groupes religieux sont récapitulées dans la matrice de l'annexe 3. Les propositions de la société civile vont de celles qui préconisent d'apporter des changements au dispositif actuel, par exemple en changeant le calendrier des interventions, la conditionnalité, les objectifs, les critères financiers et les ratios d'endettement tolérables, à celles qui recommandent d'aborder le problème de la dette de manière totalement différente, et en particulier d'effacer toutes les dettes des PPTE.

### **Propositions préconisant une approche différente**

14. Certaines propositions préconisent de remplacer tout le dispositif actuel par un autre mécanisme. Les deux principales propositions de ce type prévoient i) une « approche axée sur le développement humain, et ii) l'adoption de procédures internationales de cessation de paiement ».

15. De nombreux commentateurs de l'extérieur proposent que le calcul des remises de dettes soit replacé dans le contexte général du développement et de la lutte contre la pauvreté. Certains suggèrent qu'on considère comme niveau de service de la dette tolérable le solde disponible après détermination des dépenses afférentes à un développement durable. La proposition la plus élaborée dans ce domaine est celle du Fonds catholique pour le développement outre-mer (CAFOD). Celui-ci propose un modèle appelé l'« Approche axée sur le développement humain », dans le cadre de laquelle les ressources requises pour financer les besoins et les investissements productifs essentiels seraient déduites de la base de recettes budgétaires du pays considéré, les paiements au titre du service de la dette étant limités à un cinquième des recettes nettes restantes. Les remises de dettes seraient effectuées immédiatement, sans tenir compte de critères de performance ou du bilan de l'action engagée. Outre l'allègement de la dette, l'objectif de cette proposition est de contribuer à la réalisation de l'objectif international de développement retenu, c'est-à-dire de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015<sup>7</sup>. Selon les estimations du CAFOD, dix pays au moins rempliraient les conditions requises pour obtenir l'annulation de la totalité de leur dette.

---

<sup>7</sup> Les objectifs internationaux de développement sont décrits dans le document OCDE/CAD de 1996, intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle*, Paris.

16. La proposition concernant la mise en place de procédures internationales de cessation de paiement est inspirée par le fait que, dans le cadre des rééchelonnements actuels, les créanciers sont à la fois juges et parties. La Coalition de Jubilé 2000 propose une procédure qui, selon elle, permettrait aux pays débiteurs et aux créanciers de négocier sur un pied d'égalité, par exemple dans le cadre d'une extension aux dettes internationales du champ d'application du Chapitre 9 de la loi des États-Unis sur les faillites (voir aussi l'encadré 1). Cette organisation suggère également de créer un panel d'arbitrage indépendant pour effectuer un audit de l'encours de la dette. Ce « panel d'examen de la dette » demanderait également au pays débiteur concerné de préparer des plans d'action économiques et sociaux et d'organiser des audiences publiques pour déterminer la portion du stock de la dette qu'il n'est pas en mesure de rembourser compte tenu des besoins de développement. Le résultat de la renégociation de la dette ferait l'objet d'un « concordat » entre le pays débiteur et ses créanciers. Le panel d'examen serait chargé de veiller à l'exécution des dispositions, et en particulier des sanctions à appliquer en cas de non-observation du concordat.

### **Encadré 1 : La campagne de Jubilé 2000**

Jubilé 2000 est une organisation qui regroupe tout un ensemble d'entités à caractère confessionnel, des ONG, des syndicats, des organismes de presse et le grand public. Elle a entrepris des campagnes dans la plupart des pays de l'OCDE, ainsi qu'en Afrique et en Amérique latine. Malgré la diversité des groupes qui entrent dans cette coalition, un objectif commun les unit, à savoir l'annulation de la dette ; il est toutefois admis qu'il y aura toujours des différences d'une campagne à l'autre et des différences entre les individus au sein d'une campagne. Jubilé ne cherche pas à donner des recettes sur la façon de traiter le problème de la dette d'un pays donné, estimant que c'est une question qui doit être réglée entre le pays débiteur et ses créanciers, avec la participation de la société civile.

Toutefois, un certain nombre d'idées fondamentales guident la campagne de Jubilé, à savoir :

- Il faut effacer les dettes que les pays sont incapables de rembourser. Cela peut aller d'une annulation pure et simple de toutes les dettes à la réduction du service de la dette à une faible portion des recettes budgétaires et/ou des recettes d'exportation (entre 3 et 5 %, par exemple).
- Conformément à la notion biblique de son appellation, Jubilé « cherche à rétablir la justice entre les débiteurs et les créanciers ».
- Il est indispensable d'instaurer un système d'arbitrage qui permette aux débiteurs de peser d'un poids plus important dans les négociations (internationalisation du Chapitre 9 de la législation sur les faillites des États-Unis).
- Il faut accélérer les opérations d'allègement de la dette, l'an 2000 étant le symbole d'un nouveau « démarrage sans dette ».
- L'allègement de la dette doit être déterminé non en fonction d'une analyse du niveau tolérable de la dette, mais en fonction des besoins de développement humain. Les économies liées à l'allègement de la dette doivent être allouées aux secteurs sociaux.
- La société civile doit être étroitement associée a) à la détermination de l'allègement de la dette, b) au suivi des nouveaux emprunts, et c) à l'identification et à l'exécution des projets de lutte contre la pauvreté qui seront financés à l'aide des ressources libérées du fait de l'allègement de la dette, par exemple, grâce à la création d'un Fonds d'action contre la pauvreté.
- Il faut rompre le lien entre l'allègement de la dette et la conditionnalité FASR.

Jubilé 2000 est à l'origine de nombreuses déclarations, notamment la Déclaration d'Accra du 19 avril 1998, ainsi que l'Appel en faveur de l'annulation de la dette et de la justice lancé le 17 novembre 1998, à Rome, lors de la première conférence internationale de Jubilé 2000, ainsi que la Déclaration de Tegucigalpa du 27 janvier 1999.

## **Propositions basées sur le dispositif actuel**

17. Tout en souscrivant à des objectifs de développement humain similaires, la majorité des propositions présentées s'appuient sur le dispositif actuel de l'Initiative PPTE. Beaucoup de commentateurs pensent qu'il faut modifier un ou plusieurs éléments du dispositif pour que l'Initiative remplisse sa mission. Les modifications envisagées sont centrées sur les objectifs suivants : i) consentir un allègement plus important de la dette, ii) étendre les mesures d'allègement de la dette à un plus grand nombre de pays, iii) accélérer le processus d'allègement de la dette, iv) modifier les conditions qui régissent l'allègement de la dette et renforcer le lien avec le développement, v) améliorer la transparence et la responsabilisation, et vi) mobiliser des financements.

### ***Ampleur de l'allègement de la dette***

18. Plusieurs des propositions avancées visent à accorder des allègements de dette plus importants. Elles contestent la pertinence et le niveau des indicateurs qui servent à déterminer le degré d'endettement tolérable vis-à-vis de l'extérieur. Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire de retenir des critères simples pour faciliter les prises de décision et assurer un traitement équitable des pays, les commentateurs estiment que les fourchettes retenues pour le ratio de la dette aux exportations en VAN sont trop élevées et/ou que les critères budget/ouverture ne permettent pas de traiter correctement les dimensions budgétaires du problème de la dette extérieure. Le service de la dette résultant de l'allègement accordé au titre de l'Initiative PPTE est également jugé trop lourd au regard du volume des exportations ou des recettes budgétaires. En particulier, de nombreux groupes d'Afrique et d'Amérique latine soulignent que, pour que l'allègement de la dette ait un sens, il faut que le service de la dette soit moins lourd qu'avant le point d'achèvement, sinon l'allègement se résume essentiellement à une opération comptable qui ne libère aucune ressource supplémentaire pour le développement.

19. Plusieurs organisations (Eurodad, par exemple) estiment que l'allègement de la dette doit être suffisamment important pour qu'un pays parvenu au point d'achèvement n'ait plus besoin d'un soutien exceptionnel à la balance des paiements en l'absence de chocs ponctuels. Se référant à la baisse des cours des produits de base, certains commentateurs soulignent avec inquiétude que l'objectif de 200 % retenu pour le ratio de la dette aux exportations en VAN risque d'être insuffisant pour « protéger » le pays contre une diminution imprévue et prolongée des recettes d'exportation<sup>8</sup>. L'Ouganda est souvent cité en exemple à ce sujet car, après le point d'achèvement, la baisse des recettes d'exportation du café a porté le ratio de la dette aux exportations (en VAN) au-dessus de la barre des 200 %. Comme d'autres propositions, celle d'Oxfam suggère de ramener le ratio de la dette aux exportations à 150-200 % , et à 100-150 % pour les pays débiteurs qui acceptent d'affecter entre 85 et 100 % des ressources provenant de l'allègement de la dette à des programmes de lutte contre la pauvreté (encadré 2).

---

<sup>8</sup> Voir également U.S. General Accounting Office, Report to the Chairman, Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate « Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative », septembre 1998.

**Encadré 2 : La proposition d'Oxfam :  
« Renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la lutte contre la pauvreté »**

Oxfam préconise l'adoption des ratios suivants :

- La ratio du service de la dette doit être ramené à 15-20 %,
- le ratio de la dette aux exportations en VAN doit être ramené à une fourchette comprise entre 150 et 200 %,
- le ratio du service de la dette aux recettes publiques en VAN doit être ramené à 200 %,
- l'horizon de temps doit être ramené de 6 à 3 ans,
- en ce qui concerne les finances publiques, le ratio des recettes de l'État au PIB doit être ramené à 15 %, et
- le service de la dette payé par le pays ne doit excéder 10 % des recettes de l'État.

En outre, pour renforcer encore le lien entre l'allègement de la dette et le développement, l'OXFAM suggère d'instituer un système d'incitations pour récompenser les pays disposés à « établir de véritables partenariats pour combattre la pauvreté », en leur consentant un allègement de la dette plus rapide et plus important via le guichet développement humain, avec une réduction plus importante des seuils :

- le ratio du service de la dette, à hauteur de 10-15 %,
- le ratio de la dette aux exportations en VAN, entre 100 et 150 %,
- le ratio de la dette aux recettes publiques en VAN, entre 150 et 170 %.

L'aide supplémentaire ne serait fournie que si le pays concerné est disposé à consacrer entre 85 et 100 % des économies réalisées sur le service de la dette au financement de projets précis de lutte contre la pauvreté. Le guichet développement humain serait l'un des instruments utilisés pour résoudre le problème du financement de l'éducation dans les PPTE, comme indiqué dans « Education Now: Break the Cycle of Poverty », publié en mars 1999.

20. Beaucoup de commentateurs estiment que l'allègement de la dette doit être suffisamment important pour offrir aux pays une marge de manœuvre financière permettant de couvrir les coûts budgétaires des dépenses de développement prioritaires (santé et éducation de base, en particulier). Et ils sont plusieurs à juger que la dimension budgétaire est l'élément le plus pertinent à prendre en compte puisque c'est avec leurs ressources budgétaires que les pays doivent assurer le service de la dette. Tout en se félicitant de l'inclusion d'un indicateur budgétaire dans le dispositif PPTE, beaucoup de commentateurs critiquent généralement le caractère trop restrictif de cette mesure. En particulier, ils pensent que les deux seuils de qualification (à savoir un ratio des exportations au PIB de 40 % au moins et un ratio des recettes publiques au PIB de 20 % au moins) ont été essentiellement fixés pour limiter l'accès au dispositif et réduire son coût ; toutefois, beaucoup de commentateurs reconnaissent qu'il faut éviter l'aléa de moralité et qu'il est nécessaire que les pays débiteurs fassent un effort suffisamment sérieux pour augmenter les recettes publiques.

21. Diverses propositions ont été avancées dans cette optique. Eurodad, par exemple, suggère de ramener à 200 % le ratio de la dette aux recettes publiques dans le cadre du guichet budget/ouverture puisqu'il n'y a aucune raison d'ordre pratique pour que ce ratio soit plus élevé que le ratio de la dette aux exportations (encadré 3). Plusieurs commentateurs estiment qu'il faudrait abaisser le seuil retenu pour le ratio des exportations au PIB étant donné qu'il n'a aucun rapport avec la capacité d'un pays à assurer le service de la dette et à faire face à ses besoins

prioritaires. Ils pensent aussi que le seuil retenu pour le ratio des recettes publiques aux PIB est également trop rigoureux, et certains suggèrent soit de le ramener à 10-15 %, soit de le remplacer par une disposition exigeant que les recettes budgétaires ne diminuent pas en pourcentage du PIB. Enfin, certains estiment que le suivi de la performance macroéconomique, et des objectifs budgétaires en particulier, est déjà assuré dans le cadre des programmes soutenus par la Banque et le Fonds, et que ces programmes fournissent le meilleur cadre d'analyse qui soit pour définir au cas par cas les objectifs à atteindre en matière de recettes budgétaires. Pour souligner l'importance de la dimension budgétaire des problèmes de la dette, certains ont rappelé que de nombreux pays éprouvent aussi de grandes difficultés à supporter le poids de la dette intérieure et du service de cette dette.

### **Encadré 3 : Critique du guichet finances publiques par Eurodad**

Le European Network for Debt and Development (Eurodad) centre son attention sur divers aspects de l'allègement de la dette, et notamment sur le lien entre le niveau d'endettement tolérable et le développement humain, le lien avec la FASR, et l'idée que le service de la dette doit rester compatible avec les moyens financiers des pays concernés. Les critiques à l'encontre du guichet budgétaire sont l'un de ses grands thèmes. Les principaux reproches formulés sont les suivants :

- Sous sa forme actuelle, l'indicateur budgétaire implique un « mélange impossible » d'endettement élevé et de rationalité macroéconomique. Très peu de pays peuvent remplir les conditions requises dans le cadre du guichet budgétaire, parce qu'ils ne peuvent satisfaire en même temps aux deux « critères d'exclusion » (à savoir un ratio de 40 % des exportations au PIB et un ratio de 20 % des recettes budgétaires au PIB), qui seraient plus appropriés pour des pays industriels. Aucune base empirique ne justifie ces seuils, à part le souci de contenir les coûts.
- L'objectif de 280 % retenu pour le ratio de la dette aux recettes budgétaires en VAN est plus élevé que celui de 200 % retenu pour le ratio de la dette aux exportations en VAN, et n'a aucune base pratique.

En conséquence, Eurodad propose ce qui suit :

- Le ratio de la dette aux recettes budgétaires en VAN devrait être ramené de 280 % à 200 %.
- Le seuil de 40 % fixé pour le ratio des exportations au PIB doit être supprimé.
- Le ratio des recettes budgétaires au PIB doit certes être pris en compte pour des questions d'aléa de moralité, mais il devrait être ramené à 10-15 % (ou il faudrait fixer comme objectif que les recettes ne diminuent pas par rapport à leur niveau actuel).

22. Divers commentateurs mettent l'accent sur les indicateurs du service de la dette par rapport aux exportations, comme le fait le dispositif actuel, mais aussi par rapport aux recettes budgétaires. À leur avis, l'Initiative PPTE se focalise trop sur le surendettement et la réduction de l'encours de la dette, et pas assez sur la charge que représente actuellement le service de la dette pour les pays. Ils estiment donc que les ratios du service de la dette aux exportations et/ou aux recettes publiques devraient être un élément central de l'analyse du niveau d'endettement tolérable. Ils pensent en particulier qu'il faudrait ajouter au dispositif de l'Initiative PPTE un indicateur du poids relatif du service de la dette au regard des recettes budgétaires et fixer des objectifs appropriés. Des objectifs déterminés sont également proposés dans le contexte de l'approche axée sur le développement humain préconisée par le CAFOD (voir plus haut). Dans le même ordre d'idées, Eurodad préconise « une stratégie fondée sur la charge maximum du service de la dette qu'un pays peut supporter », stratégie qui conduirait à situer le service de la dette à 30 % des recettes budgétaires disponibles pour des dépenses non essentielles. Une

proposition de loi présentée devant le Congrès des États-Unis au début de 1999 (par M. Leach, représentant) demande que le service de la dette n'excède pas 10 % des recettes publiques. En ce qui concerne le ratio du service de la dette aux exportations, les ONG et les organisations religieuses rappellent l'Accord intervenu à Londres en 1953 sur les dettes de l'Allemagne, accord aux termes duquel le service de la dette a été ramené à un niveau inférieur à 5 % des exportations.

### *Extension de l'allègement de la dette*

23. Les commentateurs reconnaissent que les changements méthodologiques apportés au dispositif de l'Initiative PPTE au cours des deux dernières années (utilisation du volume moyen des exportations sur trois ans, exclusion des envois de fonds des travailleurs expatriés du calcul des recettes d'exportation, et introduction d'un guichet budgétaire) ont permis à un plus grand nombre de pays d'être admis à bénéficier du programme. Ils estiment que la révision en baisse des ratios et le raccourcissement de la période d'observation de la performance permettraient d'élargir grandement le groupe des pays admis à bénéficier de l'Initiative.

### *Les délais requis*

24. Presque tous les commentateurs de la société civile estiment que l'aide aux PPTE se fait trop attendre compte tenu de l'urgence que revêt l'allègement de la dette<sup>9</sup>. Le principal argument de ceux qui plaident pour une intervention plus rapide est que la longueur des délais requis empêche les pays d'accroître les dépenses sociales. Certains craignent que les pays les plus pauvres du monde ne soient amenés à amputer tellement les dépenses sociales dans les domaines prioritaires qu'ils ne seront plus en mesure de fournir des services de base, citant en exemple la diminution des taux nets de scolarisation primaire dans les années 90.

25. Faisant le point sur l'exécution de l'Initiative PPTE, les ONG et les organisations religieuses pensent que la possibilité prévue de raccourcir la période intermédiaire n'a pas été suffisamment exploitée. Beaucoup de commentateurs estiment qu'on aurait pu télescoper les points de décision et d'achèvement pour les premiers pays qui se sont qualifiés, tels que l'Ouganda et la Bolivie, qui pouvaient se prévaloir d'un bilan satisfaisant remontant au milieu des années 80. Selon eux, la période d'observation supplémentaire imposée à ces pays procède d'une interprétation rigide des dispositions prévues. Beaucoup de groupes se déclarent en faveur d'une période d'observation de trois ans environ, tout en soulignant que l'examen de cette période devrait porter sur des critères de performance autres que ceux qui sont retenus à l'heure actuelle.

26. Les groupes religieux se fondent également sur l'appel lancé en faveur d'un allègement de la dette à l'occasion de l'an 2000, année jubilaire, et en faveur de l'annulation des dettes avant le nouveau millénaire. Divers groupes demandent un raccourcissement de la période d'observation, en particulier pour les pays qui sortent d'un conflit ou ceux qui ont connu une catastrophe telle que l'ouragan Mitch. Ils font valoir qu'un allègement rapide de la dette pourrait grandement aider ces pays à panser leurs plaies et à s'atteler à la tâche énorme que représentent la reconstruction des infrastructures et le soulagement de la souffrance humaine.

---

<sup>9</sup> Le dispositif actuel implique une période d'observation de la performance économique de trois ans à laquelle s'ajoute une seconde période de trois ans entre le point de décision et le point d'achèvement (abrégée, cependant, dans la plupart des cas).

27. Un autre argument avancé en faveur d'un raccourcissement de la période d'observation concerne l'évaluation de la performance. Les commentateurs dénoncent avec vigueur le lien avec les programmes d'ajustement soutenus par le FMI et la Banque mondiale, en arguant qu'il faudrait accorder plus d'importance aux politiques économiques poursuivies dans le passé. Puisque la plupart des PPTE réunissent les conditions voulues pour bénéficier de l'Initiative, ils ne voient pas pourquoi il faudrait retarder encore les mesures d'allégement de la dette. Ils soulignent deux points à ce sujet. Premièrement, puisque la plupart des créanciers, commerciaux et bilatéraux, accordent déjà des remises de dettes en dehors de l'Initiative PPTE, ils ne voient pas pourquoi les pays devraient patienter encore dans le cadre de l'Initiative. De même, beaucoup de groupes ne comprennent pas qu'il puisse y avoir un aléa de moralité dans le fait de procéder rapidement à un allégement de la dette. Dans ce contexte, ils soulignent que la communauté internationale continuera de financer des programmes d'aide et de réformes bien après le point d'achèvement, ce qui constitue une incitation à utiliser efficacement les économies réalisées du fait des allègements de dettes.

### *Critères de performance*

28. Pendant le processus d'examen, ce sont les critères de performance qui ont soulevé le plus de contestations. Si beaucoup de groupes reconnaissent qu'il est nécessaire de fixer des critères de performance, ils critiquent le contenu des programmes et leur processus d'élaboration, soulignant que la mise au point des programmes d'ajustement ne s'effectue pas dans un contexte participatif. De nombreux commentateurs critiquent les IFI, disant qu'elles ne se soucient guère de la situation politique intérieure des pays débiteurs. Dans les années 90 en particulier, lorsque le processus de démocratisation s'amorçait dans un grand nombre de PPTE, d'aucuns ont noté avec inquiétude que les équipes gouvernementales devaient souvent se tenir injustement sur la défensive parce qu'elles devaient entreprendre des réformes structurelles majeures trop rapidement et sans procéder aux consultations nécessaires. Le manque d'adhésion des pays concernés aux programmes mis en place et l'énormité des réformes économiques sont des questions qui ont été longuement débattues. Nombreux sont ceux qui estiment que, si les gouvernements des pays endettés souscrivaient aux objectifs macroéconomiques et aux réformes clés à entreprendre, l'Initiative PPTE donnerait de meilleurs résultats. Ils considèrent qu'il est d'une importance capitale que les pays assument la paternité des programmes d'action, et que les stratégies de développement soient élaborées selon un mode beaucoup plus participatif et plus transparent.

29. De nombreux groupes ne sont pas opposés à la conditionnalité en soi, mais ils se déclarent en faveur de programmes économiques et sociaux centrés sur la réduction de la pauvreté et mis au point avec la participation des parties prenantes. À leur avis, l'allégement de la dette doit être subordonné à l'élaboration de plans d'action visant à promouvoir le développement humain ; il est important également de s'assurer que les économies liées à l'allégement de la dette serviront exclusivement à financer des mesures destinées à soulager la misère. Ils proposent que l'on retienne d'autres critères de performance, contestant les programmes d'ajustement soutenus par les institutions de Bretton Woods, qu'ils jugent rigides et opaques. La conditionnalité des FASR est donc considérée comme trop dure ou inadaptée à la situation, et certains estiment qu'elle pourrait être remplacée par des critères macroéconomiques plus simples et plus réalistes pour évaluer la performance des pays dans le cadre de l'Initiative PPTE.

30. De nombreux groupes préconisent que l'allègement de la dette ne soit plus subordonné au respect des conditions de la FASR. Dans le cadre du processus de consultation et, entre autres, lors de la réunion de consultation du 5 mars à Londres, Christian Aid a proposé d'utiliser pour l'allègement de la dette une conditionnalité flottante analogue au système de la tranche flottante utilisée dans divers programmes d'ajustement de la Banque mondiale. Cela revient à fixer *ex ante* certaines des conditions à remplir pour atteindre le point d'achèvement, ce qui éliminerait la période fixe d'examen de la performance. La plupart des groupes étant désireux que ce soit les pauvres qui profitent des économies liées aux allègements de dettes, certains d'entre eux ont préconisé que les remises de dette soient subordonnées, même après le point d'achèvement, à l'utilisation transparente des économies ainsi réalisées. Ces groupes recommandent que le non-respect de cette clause soit sanctionné.

31. Certains ont souligné que le lien entre l'allègement de la dette et le développement du secteur social reste lâche dans le cadre de l'Initiative PPTE. Il y a consensus sur la nécessité de faire des efforts pour que les opérations d'allègement de la dette s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de réalisation d'objectifs sociaux, mais il n'y a pas la même unanimité sur les moyens d'y parvenir. L'Oxfam a fait une suggestion concrète de créer un guichet développement humain, qui offrirait des avantages supplémentaires aux pays qui s'engagent de façon crédible à affecter les fonds libérés du fait de l'allègement du service de la dette aux secteurs sociaux. Cette question sera au centre de la phase II, au cours de laquelle les services de la Banque et du Fonds étudieront, avec des concours extérieurs, les moyens de renforcer ce lien et présenteront un rapport à ce sujet à l'assemblée annuelle.

### ***Transparence et responsabilité***

32. Dans toutes les réunions, les commentateurs se sont déclarés très préoccupés par les problèmes de transparence et de responsabilité qui se posent dans le cadre de la gestion de la dette. Rappelant les erreurs passées, qui ont fait que les pays se sont endettés sans que la population en tire le moindre profit, ils préconisent que les informations relatives aux nouveaux emprunts et aux restructurations de la dette soient rendues publiques. Dans ce contexte, de nombreuses voix se sont élevées pour demander une participation plus importante de la société civile au processus de l'Initiative PPTE. Plusieurs groupes regrettent qu'il ne soit pas possible d'avoir accès aux données désagrégées et que les pays débiteurs comme les pays créanciers se montrent si peu coopératifs. Outre les questions de transparence, les commentateurs ont demandé que le processus d'analyse du degré d'endettement tolérable soit plus ouvert, et en particulier que l'on publie les études préparatoires.

33. Les commentateurs estiment que le problème de la responsabilité concerne à la fois les débiteurs et les créanciers. S'agissant des pays débiteurs, ils recommandent de procéder à des audits périodiques pour s'assurer que les fonds empruntés sont utilisés à des fins appropriées. Pour ce qui est des créanciers, ils doivent être comptables des pratiques de crédit discutables qu'utiliseraient certains organismes de crédit à l'exportation. Les commentateurs sont partisans d'une stratégie de gestion de la dette qui minimise les emprunts extérieurs et maximise les financements sous forme de dons.

34. Pour ce qui est des opérations d'allègement de la dette, de nombreux groupes, dont Oxfam et certains membres de Jubilé 2000, préconisent de sanctionner les pays débiteurs qui ne respecteraient pas leur engagement d'affecter aux secteurs sociaux les ressources libérées par les remises de dettes. Certains estiment que la meilleure façon d'éviter ce genre de problèmes est

d'associer étroitement la société civile aux décisions d'affectation de ces ressources au profit des pauvres et au suivi des dépenses, pour s'assurer que tout est fait dans la transparence.

### ***Le financement de l'allégement de la dette***

35. Lors des discussions concernant le coût d'une opération globale d'allégement de la dette et les dispositions à prévoir pour en assurer le financement, la plupart des groupes ont estimé que c'était plus une question de volonté politique qu'une question d'insuffisance de ressources. Les allusions les plus fréquentes dans ce contexte concernent l'empressement de la communauté internationale à fournir une aide d'urgence massive (mais pas de remises de dettes) aux économies de marché émergentes lors de la crise financière récente. Nombreux aussi sont ceux qui recommandent que le FMI vende de l'or pour couvrir la contribution du Fonds à l'Initiative PPTE ou pour faire face à d'autres besoins de financement à caractère plus général. En outre, certains groupes estiment que les organismes d'aide bilatérale devraient apporter une contribution plus importante au Fonds fiduciaire PPTE<sup>10</sup>.

## **C. Propositions émanant des pays membres du FMI et de l'IDA**

### **Les pays créanciers**

36. Les pays créanciers sont favorables à l'Initiative PPTE, considérant qu'elle ouvre une nouvelle voie. Au cours des derniers mois, un certain nombre de créanciers bilatéraux, et en particulier la plupart de ceux du G-7, l'Irlande et la Norvège ont fait des propositions précises pour aller plus loin encore, en soulignant la nécessité de renforcer le dispositif et le lien entre la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté. Pour ce qui du G-7, il est prévu d'examiner la question de l'allégement de la dette au Sommet de Cologne, qui doit avoir lieu en juin 1999. Les propositions des pays du G-7 sont reproduites dans le tableau 1 et à l'annexe 4.

37. Les propositions avancées par l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni présentent un certain nombre de points communs. Toutes reconnaissent que les créanciers bilatéraux doivent consentir des remises de dettes supérieures à 80 % de la VAN des créances bancaires, si cela est nécessaire pour atteindre les objectifs visés dans le cadre de l'Initiative PPTE. Toutes reconnaissent qu'il faut consentir de nouveaux allègements de dettes sur les créances issues de l'APD. Aucune ne propose de modifier les critères de performance utilisés dans le cadre des programmes d'ajustement soutenus par la Banque et le Fonds. S'agissant des conditions de l'Initiative PPTE, trois des cinq propositions (Allemagne, Canada, Royaume-Uni) suggèrent de ramener la période d'observation des résultats de six à trois ans, sans toutefois préciser si la mesure concernerait la première ou la deuxième phase de l'Initiative. Deux pays (le Canada et le Royaume-Uni) proposent explicitement d'assouplir les critères utilisés pour déterminer le caractère tolérable de la dette. Deux autres pays (l'Allemagne et les États-Unis) proposent d'introduire un certain degré de flexibilité pour les cas exceptionnels. Pour le financement, tous les pays évoquent les ventes d'or par le Fonds ; quatre d'entre eux se déclarent explicitement en faveur de ces ventes (deux pays précisant que celles-ci pourraient porter sur un volume maximum de 10 millions d'onces).

---

<sup>10</sup> Un groupe d'organisations confessionnelles des États-Unis propose que le gouvernement américain apporte au Fonds fiduciaire PPTE une contribution substantielle, qui soit à la mesure des besoins de financement d'une Initiative PPTE élargie.

38. Deux autres pays, à savoir l'**Irlande** et la **Norvège**, proposent d'accélérer l'allègement de la dette. L'Irlande a adopté une loi concernant un important programme d'allègement de dettes en faveur des pays du tiers monde, lequel inclut un volet d'assistance bilatérale à cette fin. Elle préconise un assouplissement des conditions d'éligibilité et des ratios cibles en ce qui concerne tant la VAN que le service de la dette, ainsi que le raccourcissement de la période d'observation, en soulignant toutefois qu'une action en ce sens ne peut être envisagée que s'il existe un plan de développement national pragmatique et réalisable. La Norvège a défini sa Stratégie d'allègement de la dette en octobre 1998. Elle prévoit d'annuler unilatéralement les créances des organismes norvégiens de crédit à l'exportation (elle a annulé toutes les dettes issues de l'APD dans les années 80) au cas par cas lorsqu'un pays atteint le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE, ou lorsque le Club de Paris leur a accordé un allègement du stock de sa dette (conditions de Naples). La Norvège projette également d'annuler unilatéralement (au cas par cas aussi) les paiements d'intérêts arrivant à échéance pendant la période intermédiaire, c'est-à-dire entre le point de décision et le point d'achèvement. Elle demande à tous les pays qui partagent les mêmes conceptions d'envisager de faire de même, et elle insiste pour qu'une démarche plus souple soit adoptée dans le cadre de l'Initiative PPTE et pour que la charge que représente le financement de ce programme soit partagée équitablement.

**Tableau 1. Initiatives des pays du G-7 concernant l'allégement de la dette et son financement, janvier-mars 1999**

	<b>Allemagne</b>	<b>Canada</b>	<b>États-Unis</b>	<b>France</b>	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Date de l'annonce</b>	21/1/99	25/3/99	16/3/99	22/2/99	3/3/99
<b>Objectifs et ratios</b>	Ratio de la dette aux exportations VAN égal à 200 %, avec une certaine flexibilité dans les cas exceptionnels	Ratio de la dette aux exportations VAN égal à 150 %	Réduction plus importante de la dette dans des cas exceptionnels, lorsque cela est d'une importance cruciale pour le pays concerné		Assouplir le ratio de la dette aux exportations et/ou le critère budgétaire pour permettre un allégement de dette plus important et pouvoir en faire bénéficier davantage de pays
<b>Calendrier</b>	Ramener à 3 ans la période d'observation du bilan	Ramener à 3 ans la période d'observation du bilan		Réduire la période intermédiaire au cas par cas en tenant compte des résultats antérieurs des politiques d'ajustement	Ramener à 3 ans la période d'observation du bilan
<b>Moment de l'intervention</b>			Injecter, en plus, rapidement des liquidités par l'intermédiaire des IFI	Apporter une aide immédiate du Club de Paris avec un rééchelonnement aux conditions de Lyon dès que le pays est admis à bénéficier de l'Initiative PPTE	Offrir une aide intérimaire si nécessaire pour permettre une réduction suffisante de la dette dans les premières années
<b>Traitement des créances bancaires</b>	Annulation pouvant aller jusqu'à 100 % dans les cas exceptionnels	Annulation de 100 % pour tous les PMA qui devraient normalement bénéficier du dispositif PPTE (et le Honduras) ; en l'absence d'un accord des créanciers du Club de Paris, le Canada annulera unilatéralement les dettes des pays qui peuvent utiliser efficacement les ressources et dont la gouvernance est satisfaisante ; pour les autres pays, il étudiera la possibilité de convertir la dette pour soutenir des projets de développement cruciaux	Porter les annulations de créances à 90 % ; et, dans les cas exceptionnels, à partir d'une base de la dette plus large	Annulation supérieure à 80 % si nécessaire pour ramener la dette à un niveau tolérable, avec partage proportionnel de la charge entre les IFI	Annulation supérieure à 80 % si nécessaire, avec un partage proportionnel de la charge entre les IFI
<b>Traitement des créances issues de l'APD</b>	Annulation de 100 % de la dette due à tous les créanciers du Club de Paris pour les pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE	Demander à tous les pays d'annuler les créances APD des pays les plus pauvres lourdement endettés	Annulation complète	Annuler, pendant une génération, le service de la dette APD de tous les pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE dès que la dette est définitivement traitée dans le cadre du Club de Paris ; nécessité d'un partage équitable de la charge tenant compte du coût de l'annulation des créances APD en pourcentage du PIB	Les pays qui ne l'ont pas encore fait doivent annuler toutes les créances APD

**Tableau 1. Initiatives des pays du G-7 concernant l'allègement de la dette et son financement, janvier-mars 1999**

	<b>Allemagne</b>	<b>Canada</b>	<b>États-Unis</b>	<b>France</b>	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Nouvelles contributions au Fonds fiduciaire PPTE</b>	L'Allemagne versera une contribution au Fonds fiduciaire PPTE en 1999		Contributions supplémentaires des États-Unis et d'autres pays ; dotation de 50 millions de dollars proposée dans le budget	Contributions bilatérales supplémentaires si nécessaire, dans le contexte d'un partage équitable de la charge	
<b>Financement de la participation du FMI</b>	Les ventes d'or du FMI doivent rester à l'étude. L'Allemagne fournira des ressources pour le maintien de la FASR	Approuve les ventes d'or du FMI à hauteur de 10 millions d'onces ; et fournit les ressources pour les prêts FASR	Approuve les ventes d'or du FMI à hauteur de 10 millions d'onces	Approuve les ventes d'or du FMI si elles sont nécessaires	Approuve les ventes d'or du FMI à hauteur de 1 milliard de dollars au moins si nécessaire
<b>Apports d'aide nouveaux PPTE</b>	Les pays participant au Sommet approuvent une aide supplémentaire aux pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE pour les aider à assurer le service de leur dette	Fournir une aide nouvelle au développement uniquement sous forme de dons ; élaborer un code de bonne conduite pour les organismes de crédit à l'exportation	Demander à la communauté internationale de fournir au moins 90 % des nouveaux apports d'aide aux PPTE sous forme de dons	Nouveaux financements sous forme de dons en faveur des pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE	Les pays développés devraient porter les flux d'aide aux pays en développement à 60 milliards de dollars d'ici à l'an 2000
<b>Autres éléments</b>	Tous les pays remplissant les conditions requises doivent pouvoir obtenir des assurances sur l'ampleur et le calendrier des opérations d'allègement de la dette d'ici à l'an 2000	Inclure le Honduras dans les pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE puisque l'ouragan Mitch a rendu la charge future de la dette du pays intolérable ; ajouter Haïti et le Malawi à la liste des pays éligibles, et envisager l'inclusion de l'Afghanistan lorsque la situation politique le permettra	Adopter de nouvelles méthodes pour favoriser la reconstruction dans les pays qui sortent d'un conflit interne prolongé	Réduire de 67 % la dette de tous les pays admis à bénéficier des conditions de Naples (supprimer l'option de 50 %) ; supprimer le plafond des conversions de dettes en investissements pour les pays à revenu intermédiaire, ou le porter à plus de 20 %	Invite les ONG du Royaume-Uni à porter leurs dons aux pays en développement à 1 milliard de dollars pendant deux ans jusqu'à l'an 2000, avec des incitations fiscales à la clé
<b>Emploi des ressources libérées par l'allègement de la dette</b>	Utiliser les ressources libérées par l'annulation des créances APD au profit de projets visant à promouvoir un développement durable axé sur l'élimination de la pauvreté et des inégalités, et tenant compte des principes de bonne gouvernance	Annulation unilatérale de la dette des pays qui peuvent utiliser les ressources de façon productive ; faire particulièrement attention au niveau des dépenses militaires	Orienter les économies réalisées du fait de l'allègement de la dette vers l'éducation ou la protection de l'environnement, en utilisant des instruments financiers novateurs tels que les conversions de créances à des fins écologiques	S'assurer que les allègements de dettes profitent réellement aux secteurs sociaux ; la gestion économique et sociale et la gouvernance des pays bénéficiaires doivent être irréprochables	Les ressources libérées doivent servir à financer des programmes de lutte contre la pauvreté, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation des pays concernés
<b>Allègements de dettes annoncés</b>		Allègements supplémentaires (sur la base de la VAN 1998) : 8 milliards de dollars afin d'abaisser le ratio relatif aux exportations ; à concurrence de 6 milliards de dollars pour abrégé la période d'examen du bilan ; et à concurrence de [2,8 milliards de dollars — COMBIEN POUR LE HONDURAS ?] afin d'élargir le groupe des pays éligibles	Remise de 70 milliards de dettes en valeur nominale en plus de celle accordée au titre de l'Initiative PPTE actuelle		Engagements de remise de 50 milliards de dettes en valeur nominale d'ici à l'an 2000

Sources : Gouvernements de l'Allemagne, du Canada, des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni.

## Les pays débiteurs

39. Les pays débiteurs se félicitent en général de l'Initiative PPTE, mais ils considèrent que les dispositions prévues devraient être plus généreuses compte tenu des difficultés substantielles que soulève le financement de leurs programmes de développement. Les ministres des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP) approuvent les nouvelles possibilités offertes par l'Initiative PPTE, mais ils considèrent qu'elle ne va pas assez loin pour permettre à plus de pays ACP d'obtenir des allègements de dettes plus importants et plus rapides. Ils préconisent une plus grande flexibilité afin d'accroître le nombre des pays admis à bénéficier du programme, de fournir à ces pays un soutien plus important et de leur permettre d'obtenir un allègement de leur dette au stade initial de décision. Ils estiment qu'il faut élargir les possibilités d'accès au dispositif en revoyant les critères à la baisse (le ratio de la dette aux exportations et le ratio du service de la dette), abréger les délais impartis pour obtenir de l'aide, et prendre davantage en considération la charge budgétaire que représente la dette. Ils ont par ailleurs fait des propositions spécifiques pour les pays qui jugent que le poids de leur dette intérieure et extérieure est intolérable, mais qui ne peuvent bénéficier de l'Initiative PPTE dans sa forme actuelle ; et ils recommandent qu'un traitement spécial soit accordé aux pays qui sortent d'un conflit, aux pays enclavés et aux petites économies insulaires vulnérables<sup>11</sup>.

40. Dans son communiqué d'octobre 1998, les ministres du G-24 considèrent que les opérations de restructuration de la dette des PPTE sont lentes et inadaptées<sup>12</sup>. Ils soulignent la nécessité d'accroître les contributions bilatérales, dans le cadre d'un partage proportionnel de la charge, de façon à permettre à un plus grand nombre de pays de bénéficier de l'Initiative PPTE. Notant que deux pays seulement ont atteint le point d'achèvement, les ministres insistent pour accélérer le processus de prise de décision prévu dans le cadre de l'Initiative, et plaident en faveur d'une plus grande souplesse qui permette d'abréger la période intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement, et d'apporter une aide suffisante pendant cette période. Ils notent aussi avec la plus vive inquiétude que les fonds fournis pour la poursuite des opérations de la FASR et de l'Initiative PPTE demeurent inférieurs aux besoins estimés initialement, même pour le nombre restreint des pays actuellement admis à bénéficier de ces programmes, et ils insistent pour que d'autres mesures de financement soient étudiées, y compris l'augmentation des contributions du FMI sur le Compte de réserve de la FASR et l'optimisation des réserves du FMI, en particulier via les ventes d'or.

41. L'un des Administrateurs du FMI représentant divers pays africains a fourni une réponse préliminaire à la demande de commentaires qui lui avait été adressée en mars 1999<sup>13</sup>. À son avis, l'Initiative PPTE devrait reposer sur trois principes fondamentaux : viser la simplicité, intervenir au moment opportun, et atteindre le plus grand nombre de pays possible. L'objectif devrait être d'alléger la dette au maximum pour aider les pays les plus

---

<sup>11</sup> Déclaration de la Conférence des ministres des Finances des pays ACP sur les questions monétaires et financières, 6 juillet 1998.

<sup>12</sup> Communiqué du Groupe intergouvernemental des 24 pour les affaires monétaires internationales, 3 octobre 1998.

<sup>13</sup> M. Morais représente l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Burundi, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Gambie, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, le Nigéria, l'Ouganda, la Sierra Leone, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie, et le Zimbabwe.

pauvres à combattre la pauvreté. Dans sa déclaration, l'Administrateur souligne qu'à son avis, le problème de la dette a, pour une bonne part, des causes politiques. Comme à certains égards, c'est une conséquence imprévue de la guerre froide, et il faut lui trouver une solution politique. Le dispositif actuel conduit à aider trop peu trop tard, car il est trop complexe et il met trop l'accent sur la conditionnalité des programmes soutenus par le FMI (même s'il est nécessaire de poser certaines conditions pour éviter que le « bon argent » ne soit mis au service de mauvaises politiques).

42. Une nouvelle stratégie est suggérée, qui prévoirait : i) d'arrêter une date butoir pour régler le problème de la dette des pays les plus pauvres, date qui serait fixée de préférence au millénaire ; ii) de retenir des seuils d'endettement tolérables plus faibles et des critères nettement plus souples tenant compte des chocs sur les termes de l'échange, des catastrophes naturelles, des besoins de développement des pays considérés, du degré de pauvreté, des dépenses consacrées aux programmes sociaux et du poids de la dette intérieure ; iii) pour les pays sortant d'un conflit, de définir une stratégie de sortie compatible avec la date butoir susmentionnée ; iv) de renforcer les programmes FASR dans le cadre d'un plan d'action où les ressources libérées par l'allègement de la dette seraient utilisées pour financer l'investissement public, soutenir une administration publique efficace, améliorer l'accès à la santé et à l'éducation, et mettre en place des filets de protection sociale ; et v) de retenir une définition plus large du succès de l'effort de réforme en réduisant le rôle des jalons quantitatifs et des critères de performance, en reconnaissant que l'allègement de la dette contribue sensiblement à accroître les marges de manœuvre et, par là, à faire avancer le processus de réforme, et qu'il est logique de concentrer l'allègement en début de période et de faire preuve d'une plus grande souplesse compte tenu d'une définition globale de l'ajustement et des réformes économiques.

#### **D. Les créanciers multilatéraux**

43. Dans le cadre du processus d'examen de l'Initiative PPTE, des commentaires écrits ont été transmis par la BAfD, la Banque asiatique de développement, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) (annexe 5)<sup>14</sup>. La Banque africaine de développement a indiqué qu'il serait souhaitable d'élargir le concept de niveau d'endettement tolérable dans le cadre de l'Initiative PPTE afin de mieux prendre en compte les dimensions de la pauvreté et de la gouvernance dans les problèmes de la dette. Elle demande un allègement plus important de la dette via l'assouplissement des critères utilisés pour juger du poids relatif de l'endettement, ainsi que le raccourcissement de la période d'examen du bilan. En même temps, elle souligne qu'il est important de maintenir les critères de performance, qui sont essentiels pour s'assurer que les ressources libérées du fait des allègements de dettes ne sont pas gaspillées. En outre, la BAfD considère que le calendrier d'intervention et l'ampleur des changements apportés à l'Initiative PPTE dépendront avant tout des ressources disponibles.

---

<sup>14</sup> Plusieurs autres BMD ont activement participé à une ou plusieurs réunions de consultation, notamment la BID, la BCIE, la SAD et la Banque de développement des Caraïbes. Un certain nombre de créanciers multilatéraux régionaux, tout en approuvant le principe d'une augmentation de l'aide au titre de l'Initiative PPTE, ont souligné que cela ne devrait pas compromettre la stabilité financière des institutions multilatérales régionales (réunion de consultation du Honduras, 23 mars 1999).

44. La BAsD estime que les indicateurs fondés sur les exportations ne tiennent pas compte des biens échangeables vendus sur le marché intérieur. Elle suggère de se baser plutôt sur la moyenne pondérée de ratio de la dette à la production et du ratio de la dette aux exportations, en tenant compte à la fois de la dette publique et de la dette privée. Pour ce qui est des critères budgétaires, on pourrait se baser sur le « solde primaire tolérable », défini comme l'allègement de dette nécessaire pour maintenir le ratio de la dette du secteur public au PIB à un niveau constant. La BAsD est disposée à étudier un raccourcissement de la deuxième phase ou la suppression de la première et de la deuxième phases, mais elle se déclare préoccupée par l'absence de critères de performance après le point d'achèvement.

45. La BCEAO estime aussi qu'il faudrait raccourcir le calendrier en télescopant le point de décision et le point d'achèvement. Elle propose un assouplissement des divers critères en ramenant le ratio de la dette aux exportations en VAN à une fourchette de 100 à 150 %, le ratio du service de la dette à une fourchette de 10 à 15 %, et le ratio de la dette aux recettes budgétaires en VAN à 200 %, et elle préconise aussi d'assouplir les critères budgétaires. La dette intérieure, les indicateurs sociaux et les efforts faits pour accroître les recettes budgétaires devraient également être pris en compte dans la détermination du degré d'endettement tolérable. Les économies réalisées du fait de l'allègement de la dette devraient être versées dans un fonds spécial de financement des dépenses prioritaires dont le suivi serait assuré par la société civile.

46. Le FIDA se demande également si les ressources disponibles seront suffisantes pour ramener la dette à un niveau tolérable, compte tenu du caractère incertain des projections établies. Les ressources libérées du fait de l'allègement de la dette devraient également servir à financer des projets de développement rural. Les pays vulnérables à certains chocs devraient bénéficier d'un allègement plus important de leur dette, de même que les pays qui sortent d'une crise. Il faudrait aussi établir une distinction entre les pays qui ont un problème de surendettement et les pays qui ont un problème ponctuel de service de la dette. Le FIDA préconise d'adopter une approche progressive en remettant une partie de la dette à chaque étape de l'avancement des réformes. La communauté internationale devrait veiller à ce que les allègements de dettes viennent en complément de l'aide et, dans ce contexte, il faudrait augmenter les budgets d'aide.

## **E. Les organisations internationales**

47. Les commentaires que les représentants d'organisations internationales tels que le Secrétaire général de l'ONU et le Secrétariat du Commonwealth ont fait parvenir pendant la mise en œuvre de l'Initiative PPTE et pendant le processus d'examen 1999 sont sévères. Tout en estimant que l'Initiative PPTE a permis de franchir une étape décisive, le Secrétaire général de l'ONU indique qu'elle est « décevante » et « que le processus est très lent »<sup>15</sup>. Il estime également que les critères et les indicateurs du niveau d'endettement tolérable ne sont pas suffisamment souples, et il recommande d'étudier la possibilité d'assouplir ces indicateurs. Le Secrétaire général de l'ONU juge en outre que la période d'examen du bilan est trop longue et il recommande d'abrèger d'un an la période intermédiaire.

---

<sup>15</sup> Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, Nations Unies, 16 avril, page 22. Rapport du Secrétaire général « Endettement des pays en développement au milieu de l'année 1998 », (A/53/373), 11 septembre 1998, page 7.

48. Pendant les réunions de consultation de Londres et celles qui ont suivi, le Secrétaire général du Commonwealth a énergiquement plaidé en faveur d'une extension de l'Initiative PPTE, permettant à un plus grand nombre de pays débiteurs de bénéficier plus rapidement de dispositions plus généreuses. Plus précisément, il a demandé que la dette extérieure des pays très pauvres soit immédiatement et totalement effacée. En ce qui concerne le problème du financement, le Secrétariat du Commonwealth recommande qu'un accord rapide intervienne au sujet des ventes d'or du FMI. Dans la ligne des positions qu'ils avaient déjà prises auparavant, les Secrétariats de l'ONU et du Commonwealth souhaiteraient que le lien entre l'Initiative PPTE et les programmes de lutte contre la pauvreté soit bien plus étroit, conformément aux objectifs internationaux du développement. Ils font également observer qu'ils aident activement les pays à améliorer leurs capacités de gestion de la dette et qu'on pourrait faire encore davantage dans ce domaine, en coopération avec la CNUCED et les IFI.

### **III. ANALYSE DES PROPOSITIONS CONCERNANT LES CHANGEMENTS A APPORTER A L'INITIATIVE PPTE**

49. Cette section analyse les diverses propositions de changement décrites dans le chapitre précédent, en étudiant certaines des conséquences qui en découlent pour les débiteurs et les créanciers. La première partie examine quelques considérations générales à prendre en compte dans le cadre de cette analyse. L'examen des propositions elles-mêmes est organisé sur la base des principaux éléments de l'Initiative pour lesquels des changements ont été suggérés, à savoir l'ampleur de l'allègement de la dette, le calendrier d'intervention, les critères de performance, et la transparence et la responsabilisation.

50. Les considérations de coût et de financement seront également importantes pour décider des changements éventuels à apporter à l'Initiative PPTE. Lors de l'examen des diverses propositions, il est important de garder à l'esprit que le financement du programme actuel (même compte non tenu des coûts afférents au Libéria, à la Somalie et au Soudan) n'est pas complètement acquis, malgré les mesures exceptionnelles qui ont été prises par les créanciers. La plupart des organismes multilatéraux acquittent leur participation selon le principe du « pay-as-you-go ». Les services ont entrepris d'actualiser les estimations de coûts, sur la base des nouvelles données, pour certains des changements proposés. Les estimations de coûts actualisées, avec la liste des pays qui seraient sans doute éligibles dans le cadre des diverses propositions, seront communiquées sous peu.

#### **A. Considérations générales**

##### **Endettement tolérable et développement durable**

51. Parmi les commentaires émis par la société civile sur l'Initiative PPTE, beaucoup font état d'une tension qui existerait entre développement durable et endettement tolérable. Ce sont des concepts distincts, mais liés. La communauté internationale considère les allègements de dettes comme un des instruments dont elle dispose pour aider les pays pauvres, et elle a déterminé le montant des allègements de dettes nécessaires pour ramener l'endettement à un niveau tolérable, conformément à l'objectif fixé. C'est l'un des éléments d'une action d'ensemble en vue de soutenir le développement durable. De nombreux commentateurs soulignent, quant à eux, la charge que les obligations au titre du service de la dette imposent aux pays pauvres, et considèrent les allègements de dettes comme un moyen

de supprimer cette charge. Les arguments d'ordre moral, éthique et religieux qui sont avancés traduisent une profonde sensibilité à la souffrance des pauvres de ces pays, tout obstacle empêchant de soulager cette souffrance étant considéré comme immoral et contraire à la doctrine religieuse. Il est important de noter toutefois que la lutte contre la pauvreté est un objectif commun de la communauté internationale, et que ramener la dette à un niveau tolérable et instaurer un développement durable doivent être considérés comme des objectifs complémentaires et non pas concurrents.

### **Rôles de l'allégement de la dette et de l'aide**

52. Une croissance rapide et durable et le recul de la pauvreté sont les objectifs que poursuit la communauté internationale. Le premier élément essentiel d'une stratégie visant à atteindre ces objectifs est de veiller à l'adoption de politiques adéquates. L'allégement de la dette ne représente qu'un des instruments de financement, l'aide publique étant le principal instrument utilisé par la communauté internationale pour mobiliser des ressources afin d'aider les pays à combattre la pauvreté<sup>16</sup>.

53. Certains chiffres globaux illustrent l'importance de l'aide. Les apports *annuels nets* de l'aide publique au développement (APD) aux PPTE en 1997 se sont élevés à 16 milliards de dollars (données du CAD)<sup>17</sup>, montant qui est à peu près égal au coût *total* — étalé sur plusieurs années — de l'Initiative PPTE en valeur actuelle de 1998. (Les allègements de dettes consentis dans le cadre des dispositifs classiques augmenteraient évidemment ce total dans des proportions notables.) En outre, les nouveaux apports d'APD et d'autres financements en faveur des PPTE atteignent, en moyenne, un montant deux fois plus important que les paiements effectués au titre du service de la dette et, pour de nombreux pays (tels que l'Éthiopie, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie), la proportion est nettement plus élevée. En 1997, les paiements effectués au titre du service de la dette s'élevaient au total à 8 milliards de dollars (voir annexe 1, tableau 5).

54. Pour examiner la question de l'endettement tolérable et du développement durable, il faut tenir compte des différentes façons dont on peut utiliser l'aide et les remises de dettes pour financer des programmes de lutte contre la pauvreté.

- L'arbitrage entre la conditionnalité et la prévisibilité est une différence fondamentale. L'aide est assortie de conditions qui ont pour but de s'assurer que les ressources seront employées de façon efficace et qu'elles ne serviront pas à financer des dépenses improductives. Dans le pays bailleur de fonds, ces conditions contribuent à la permanence de l'adhésion du public au principe de l'aide. D'un autre côté, étant donné le caractère incertain de beaucoup d'apports d'aide, il n'est pas toujours indiqué d'utiliser ces ressources pour financer des dépenses publiques de fonctionnement pour la santé et

---

<sup>16</sup> Le dialogue sur la façon de renforcer le lien entre la lutte contre la pauvreté et l'allégement de la dette dans les programmes que l'Initiative PPTE appuie devrait se poursuivre sur la base d'une deuxième série de consultations, les réponses étant attendues d'ici à la mi-juin 1999.

<sup>17</sup> *Coopération pour le développement, 1998 : Efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement*, OCDE, Paris, février 1999 ; indications recueillies sur le site Internet. Certains allègements de dettes sont inclus dans les données relatives à l'APD.

l'éducation, alors que les allègements de dettes consentis sans conditions au point d'achèvement peuvent fournir un flux de ressources plus prévisible.

- Toutefois, les ressources sont fongibles. Tout nouveau financement servira probablement à financer des activités que le gouvernement juge utiles à la marge. Il est donc d'autant plus important de s'assurer que la politique économique du pays est appropriée et que celui-ci fait des efforts pour améliorer l'efficacité globale des dépenses budgétaires<sup>18</sup>.
- L'aide s'accompagne souvent d'un transfert de connaissances techniques, mais ce transfert est moins probable dans le cas d'un allègement de la dette.
- L'allègement de dette réduit par définition le poids de la dette. À l'heure actuelle, l'aide prend de plus en plus souvent la forme de dons, mais consentie sous forme de prêts, elle pourrait alourdir le fardeau de la dette.

55. Une autre considération à prendre en compte est la répartition globale de l'aide. Ce sont les pays qui ont la dette plus élevée qui vont probablement le plus profiter d'une opération d'allègement de la dette. En revanche, les pays qui ont appliqué des politiques macroéconomiques rationnelles et qui ont géré leur dette selon les règles de la prudence ne profiteront pas de ce genre d'opération, même si beaucoup d'entre eux peuvent sans doute obtenir un volume d'aide plus élevé en reconnaissance des efforts qu'ils déploient. Compte tenu des contraintes qui pèsent sur l'ensemble des budgets de l'aide étrangère, les efforts déployés pour accroître les remises de dettes pourraient entraîner un redéploiement partiel des ressources aux dépens des pays dont le ratio de la dette est faible et au profit de ceux dont le ratio est élevé, si les annulations ne viennent pas s'ajouter à l'aide. En même temps, les commentateurs soulignent l'adhésion manifeste du public aux campagnes d'allègement de la dette. Alors que l'aide extérieure est parfois difficile à « vendre » dans beaucoup de pays créanciers, les partisans de l'allègement de la dette font valoir qu'elle est la seule option qui permette d'espérer des transferts de ressources supplémentaires vers les pays pauvres.

56. L'Initiative PPTE n'a jamais eu pour but de fournir une assistance suffisante pour remplacer l'aide sur le front de la pauvreté, et personne ne l'escomptait. **L'accroissement net** des flux d'aide a toujours été l'objectif recherché. De fait, parmi les principes directeurs sur lesquels se fonde l'Initiative, il y a la reconnaissance du fait que les PPTE auront encore besoin d'une aide concessionnelle et qu'il faudra continuer à leur en fournir, même lorsque leur endettement aura été ramené à un niveau tolérable. En remplaçant les nouveaux apports d'aide par un allègement correspondant des dettes, il sera éventuellement possible de ramener la dette à des niveaux tolérables, mais cela pourrait être considéré comme un tour de passe-passe cruel si les ressources disponibles pour les programmes de lutte contre la pauvreté n'étaient pas accrues.

---

<sup>18</sup> L'idée de fournir une aide budgétaire globale aux pays qui ont mis en place des programmes sociaux solides suscite un intérêt croissant. Cette approche englobe les programmes intéressant l'ensemble d'un secteur, mais aussi les crédits d'aide budgétaire à décaissement rapide. Les allègements de dettes pourraient jouer un rôle similaire aux prêts axés sur l'aide budgétaire s'ils sont liés à une stratégie globale de lutte contre la pauvreté assortie d'un budget structuré.

## **Adoption de procédures formelles de faillite**

57. Les Conseils de la Banque et du Fonds jouent un rôle central dans la prise des décisions clés concernant l'assistance fournie dans le cadre de l'Initiative PPTE, et notamment l'admissibilité des pays, le calendrier des interventions et les critères de performance, en consultation avec les débiteurs et les créanciers. Suite aux questions soulevées par quelques commentateurs qui se demandent si ces arrangements n'amènent pas les institutions à jouer à la fois le rôle de juge et de partie, certains préconisent d'instituer une procédure plus formelle de faillite applicable à la dette des PPTE, en s'inspirant des dispositions du Chapitre 9 de la législation des États-Unis qui s'appliquent aux administrations locales. L'idée serait d'instituer une autorité indépendante pour les décisions relatives à l'allègement de la dette. Il y a bien évidemment des différences importantes entre les dettes des administrations locales (qui sont couvertes par les dispositions du Chapitre 9) et les dettes souveraines dues à d'autres pays et à des institutions publiques. En outre, la plupart des créanciers fournissent aux débiteurs de nouveaux dons et d'autres ressources concessionnelles qui excèdent largement le service de la dette dû ou payé. Pendant les réunions de consultation, il a été reconnu que les propositions d'institution de procédures internationales de faillite qui avaient été avancées soulèvent bien des difficultés ; il faudra notamment étudier la question de la souveraineté des créanciers et des débiteurs, les problèmes liés à la création d'une nouvelle administration publique internationale, la compatibilité des organes de direction des BMD et des autres créanciers, et les avantages comparatifs de cette procédure au plan de l'efficacité des négociations relatives à la dette. Le débat sur ces questions prendra probablement beaucoup de temps et son issue est incertaine. On a donc conclu que ces propositions risquaient fort de retarder l'allègement de la dette des PPTE.

## **B. Ampleur de l'allègement de la dette**

### **Le lien avec la lutte contre la pauvreté**

58. L'Initiative PPTE vise à alléger suffisamment la dette pour la ramener à un niveau tolérable, dans le cadre d'un programme d'action global axé sur le développement durable. Elle vise en particulier à éliminer un problème de *stock* — à savoir le surendettement, levant par là un obstacle à l'augmentation de l'investissement privé. La réduction du stock de la dette revient à assurer de façon irrévocable un allègement du flux du service futur de la dette. L'Initiative PPTE vise aussi à offrir une voie de sortie solide du processus des rééchelonnements à répétition. Le montant de l'allègement de la dette est déterminé sur la base de critères définis de manière à mettre le pays en mesure d'honorer toutes ses obligations courantes et futures au titre du service de la dette extérieure, sans avoir à recourir à nouveau à des allègements, des rééchelonnements ou des arriérés, et sans compromettre indûment sa croissance.

59. Parmi les commentaires concernant l'Initiative PPTE, nombreux sont ceux qui font valoir, explicitement ou implicitement, la nécessité de déterminer l'allègement de la dette sur la base des besoins de financement essentiels des services sociaux et du développement, ce qui permettrait de faire reculer la pauvreté. Ces objectifs de lutte contre la pauvreté et d'endettement tolérable ne sont pas incompatibles. Le programme d'action dans lequel s'inscrit l'allègement de dettes accordé aux PPTE vise à faire reculer la pauvreté à terme.

l'Initiative PPTE met l'accent sur la nécessité de lier la réduction de la dette à l'adoption de politiques efficaces à long terme pour le développement économique et social, notamment sur le front de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle les critères de développement social sont définis avec les autorités du pays concerné et font l'objet d'un suivi explicite dans le cadre de l'Initiative PPTE. En particulier, un effort est désormais fait pour renforcer le lien entre les programmes qui font l'objet d'un suivi dans le cadre de l'Initiative PPTE et les objectifs internationaux de développement définis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et approuvés par les Nations Unies pour faire reculer la pauvreté et assurer le développement social d'ici à 2015.

60. Un des moyens suggérés pour renforcer le lien entre la lutte contre la pauvreté et l'importance des remises de dette consiste à consentir à un allègement plus important (c'est-à-dire supérieur au montant recommandé dans la seule optique de ramener la dette à un niveau tolérable) lorsque le pays débiteur a fait un effort particulier pour combattre la pauvreté et favoriser le développement social. C'est la démarche soutenue par l'Oxfam et d'autres organisations qui proposent d'inclure un « guichet développement humain » dans le dispositif de l'Initiative, en assouplissant les critères fixés si certaines conditions sont remplies. Pour obtenir un allègement de dette supplémentaire au titre de ce guichet, le pays débiteur devrait élaborer un plan anti-pauvreté, avec la participation des bailleurs de fonds et de la société civile. Ces propositions ont l'avantage de renforcer les incitations et de mobiliser des ressources supplémentaires pour des programmes de lutte contre la pauvreté. Comme pour d'autres propositions, toutefois, il convient d'examiner si les ressources dégagées du fait de cet allègement supplémentaire viendraient ou non s'ajouter aux ressources d'aide qui auraient pu être mises à la disposition d'un programme bien conçu d'action contre la pauvreté, et si un allègement plus important de la dette serait plus efficace qu'une aide additionnelle affectée à ces secteurs prioritaires.

61. Une autre proposition tendant à lier plus étroitement les allègements de dettes à une action en faveur des pauvres (proposition présentée par Eurodad et des ONG zambiennes) consiste à **moduler les critères d'endettement tolérables en fonction de la pauvreté du pays et des besoins qu'elle implique**. Pour évaluer ces besoins, on pourrait se fonder, par exemple, sur l'écart qui existe entre les indicateurs de pauvreté du pays débiteur concerné et le niveau moyen de ces indicateurs pour les PPTE. Cette proposition se fonde sur l'hypothèse implicite que les pays dont les indicateurs de pauvreté sont particulièrement mauvais ont des besoins de financement plus importants. Avec cette proposition, toutefois, le montant de l'allègement supplémentaire ne serait aucunement lié à une évaluation *directe* quelconque des besoins de financement. L'utilisation des ressources supplémentaires ne serait pas non plus liée à des programmes précis de lutte contre la pauvreté ou à la mise en place d'un suivi de l'utilisation des ressources. Toutefois, il existe peut-être des moyens qui permettraient de donner plus de poids aux indicateurs de pauvreté et aux indicateurs sociaux dans la définition des critères d'allègement de la dette, à l'intérieur des fourchettes retenues actuellement ou de fourchettes plus basses, si cela était accepté.

### **Objectifs et valeurs limites en matière d'endettement tolérable**

62. Parmi les propositions qui tendent spécifiquement à modifier les fourchettes cibles d'endettement soutenable convenues, beaucoup suggèrent de modifier le niveau ou l'application du ratio de la dette aux exportations (en VAN). Certaines propositions recommandent aussi d'utiliser d'autres indicateurs, notamment le ratio du service de la dette,

le ratio budgétaire et le ratio du service de la dette aux recettes budgétaires. Ces options sont étudiées tour à tour ci-après.

### *Le ratio de la dette aux exportations (en VAN)*

63. La fourchette retenue pour le ratio de la dette aux exportations est basée sur les données d'études concernant un grand nombre de pays pour lesquels on prévoyait des problèmes de service de la dette<sup>19</sup>. La pertinence de ces études est contestée au motif que les PPTE sont plus pauvres que la plupart des pays en développement, qu'ils sont moins capables d'absorber les chocs qui affectent leur balance des paiements ou leurs finances publiques et qu'ils peuvent avoir des besoins de financement relativement plus importants pour leurs secteurs sociaux. Un facteur compense, en partie tout au moins, la fragilité relative des PPTE : c'est le flux important et relativement régulier d'aide publique à caractère concessionnel que la plupart d'entre eux reçoivent. Il est toutefois admis que les objectifs retenus dans le cadre de l'Initiative PPTE sont nécessairement fondés sur des jugements empiriques, et qu'il faut les considérer comme représentant une distribution des probabilités de problèmes de service de la dette plutôt qu'un seuil spécifique.

64. Plusieurs commentateurs font également valoir que les **fourchettes cibles retenues dans le cadre de l'Initiative n'offrent pas nécessairement une marge de sécurité suffisante et une protection durable contre le surendettement**, en particulier si l'on considère les développements récents. C'est cette idée qui sous-tend en partie la proposition tendant à abaisser la barre pour tout le monde, par exemple à 150 %. Cela permettrait probablement aussi à un plus grand nombre de pays de bénéficier des allègements de dettes de l'Initiative PPTE. Deux considérations sont avancées pour justifier une marge de sécurité accrue. *Premièrement*, la forte concentration des produits de base dans les exportations des PPTE, ainsi que la baisse récente des cours de ces produits et leurs perspectives d'évolution moins favorables, souligne leur grande vulnérabilité. *Deuxièmement*, les perspectives d'évolution des ressources d'aide risquent d'être moins favorables qu'on ne l'avait prévu, lorsqu'on a étudié les fourchettes à retenir pour les PPTE. Il est peut-être trop tôt pour évaluer l'impact de la baisse tendancielle récente de l'aide sur les PPTE, mais il semble qu'il y ait matière à envisager l'évolution de l'aide avec une certaine circonspection. Si la diminution de l'aide disponible peut constituer un motif d'envisager des allègements de dettes plus importants dans le but de ramener l'endettement à un niveau tolérable, il y a des limites très réelles au raisonnement selon lequel l'allègement de la dette peut et doit se substituer à d'autres ressources d'aide, de même qu'au raisonnement selon lequel un allègement plus prononcé entraînerait tout simplement une diminution des autres ressources d'aide<sup>20</sup>.

65. Certains commentateurs suggèrent d'envisager des fourchettes plus basses pour les cas exceptionnels, par exemple pour les pays qui **sortent d'un conflit ou qui ont été victimes d'une catastrophe**. Ces situations exigent manifestement une action coordonnée afin que les ressources nécessaires pour amorcer la reconstruction et le développement

---

<sup>19</sup> Voir « Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries », par S. Claessens, E. Detriagache, R. Kanbur et P. Wickham, in *External Finance for Low-Income Countries*, Z. Iqbal et R. Kanbur, directeurs de publication, FMI, 1997.

<sup>20</sup> Toutefois, un allègement important de la dette pourrait à terme remplacer dans une certaine mesure d'autres formes d'aides exceptionnelles à la balance des paiements.

puissent être débloquées en temps voulu. Le caractère exceptionnel de la situation des pays victimes d'une catastrophe et/ou sortant d'un conflit suscite en général un élan d'aide exceptionnel de la part de la communauté internationale (après le passage de l'ouragan Mitch par exemple, voir encadré 4)<sup>21</sup>. Pour ce qui est des besoins de financement immédiats, l'important est généralement de veiller à fournir des flux de trésorerie suffisants et de s'assurer que les obligations du service de la dette ne font pas obstacle aux efforts de redressement. On pourra également considérer un allègement à caractère plus durable, comme celui apporté dans le cadre de l'Initiative PPTE, en gardant à l'esprit la nécessité d'un équilibre entre la souplesse et d'autres considérations telles que l'intérêt qu'il y a de maintenir des normes relativement uniformes et de traiter équitablement tous les bénéficiaires<sup>22</sup>.

#### **Encadré 4 : Les allègements de dette et l'ouragan Mitch**

L'ouragan Mitch est l'un des cyclones les plus violents qui ait jamais frappé l'Amérique centrale, causant près de 10 000 morts et des destructions sans précédent d'infrastructure, de cultures et de biens dans deux PPTE, le Honduras et le Nicaragua. Dans le cadre d'une vaste opération internationale de secours et de reconstruction, les créanciers ont consenti un allègement important du service de la dette pour que le remboursement de la dette ne fasse pas obstacle à ces efforts.

- Le 9 décembre 1998, les créanciers du Club de Paris ont décidé de suspendre pendant trois ans tous les paiements du Honduras et du Nicaragua au titre du service de la dette. Ces paiements, ainsi que le moratoire sur les intérêts, seront rééchelonnés à partir de 2002. Les créanciers ont déjà conclu un accord de rééchelonnement aux conditions de Naples (avec une réduction de 67 % de la VAN de la dette) avec le Nicaragua en avril 1998, accord qu'ils seraient prêts à assortir des conditions de Lyon (réduction de 80 % de la VAN de la dette) dès que ce pays atteindra un point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE. Les créanciers ont également indiqué qu'ils étaient disposés à conclure un accord formel de rééchelonnement aux conditions de Naples avec le Honduras dès que ce pays aura conclu avec le FMI un nouvel accord FASR.
- En ce qui concerne la dette multilatérale, la Banque mondiale, en coopération avec le FMI et la BID, a créé un Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Amérique centrale, afin de collecter les contributions des bailleurs de fonds pour aider El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, et à couvrir leurs paiements au titre du service de la dette multilatérale à partir de décembre 1998. En mars 1999, les contributions bilatérales faites ou annoncées en faveur de ce Fonds, presque toutes au profit du Honduras et du Nicaragua, atteignaient plus de 120 millions de dollars. Ce montant était suffisant pour financer entre six et huit mois du service de la dette contractée jusqu'à ce jour par ces pays à l'égard de créanciers multilatéraux.
- Comme prévu à la fin de 1998, les services du Fonds et de la Banque et les autorités de ces pays ont entrepris d'effectuer de nouvelles analyses du degré d'endettement tolérable, études qui seront soumises sous peu aux Conseils des deux institutions.

Les groupes de la société civile ont généralement accueilli favorablement ces dispositions, mais ils estiment qu'elles n'apportent aux pays concernés qu'un répit et non une solution permanente. À leur avis, l'Initiative PPTE offre une aide trop maigre et trop tardive, et c'était vrai même avant le passage de l'ouragan. À cet égard, un grand nombre d'ONG et de groupes religieux ont insisté, lors de la consultation de l'Initiative PPTE de Tegucigalpa le 23 mars 1999, pour qu'une annulation substantielle ou totale du stock de la dette soit décidée rapidement, afin de tenir compte des besoins de financement à long terme liés à la reconstruction et d'éviter que le redressement des pays ne soit étouffé dans l'œuf.

<sup>21</sup> Dans ce contexte, le Canada et les États-Unis ont souligné l'importance des allègements de dette à la suite de l'ouragan Mitch.

<sup>22</sup> Deux documents décrivent la politique possible de la Banque mondiale à l'égard des pays qui sortent d'un conflit (SecM98-729, en date du 1<sup>er</sup> septembre 1998) et IDAR98-146, en date du 24 septembre 1998. Une note examinant la politique du FMI à l'égard de ces pays — et en particulier à l'égard des pays qui ont accumulé des arriérés substantiels — a récemment été distribuée au Conseil (EBS/99/46, 19 mars 1999).

66. La question se pose aussi de savoir si les objectifs devraient être fixés à niveau déterminé ou s'ils pourraient varier à l'intérieur d'une **fourchette**. Plusieurs propositions tendent à normaliser le critère de l'endettement tolérable, en retenant un ratio uniforme de la dette aux exportations (en VAN) — par exemple, 200 ou 150 %. Une décision en ce sens aurait l'avantage de simplifier les décisions dans le cadre du dispositif PPTE, sans nécessairement remettre en cause l'objectif retenu en matière d'endettement tolérable. D'un autre côté, elle rétrécirait la marge de manœuvre disponible pour tenir compte des caractéristiques particulières de chaque pays débiteur.

### *Le ratio du service de la dette aux exportations*

67. Certains commentateurs préconisent un **ciblage plus explicite des niveaux du service de la dette**, afin que l'allègement se traduise par une amélioration des flux de trésorerie. À leur avis, l'abaissement du service de la dette aux niveaux des paiements effectués actuellement est une simple reconnaissance du fait que ces créances ne peuvent être remboursées, et cela ne constitue pas une amélioration véritable par rapport à la situation présente. Toutefois, présumer que les niveaux actuels du service de la dette représentent un plafond absolu des créances que le pays est ou sera en mesure de régler semble impliquer que la capacité des pays à assurer le service de la dette ne s'améliorera pas à l'avenir. Il serait donc plus pertinent peut-être de considérer le ratio du service de la dette. Pour la plupart des PPTE qui ont atteint le point de décision, ce ratio reste bien en deçà de l'objectif de 20-25 % retenu dans le cadre de l'Initiative, et il ne cesse de baisser (voir annexe 1, graphique 1). Un allègement plus important de la dette pourrait être consenti d'entrée de jeu, ce qui augmenterait les flux de trésorerie des pays concernés compte tenu des niveaux actuels de remboursement.

### *Objectifs budgétaires*

68. De nombreux commentateurs, et les pays débiteurs en particulier, mettent l'accent sur la dimension budgétaire des problèmes de la dette, en soulignant que le poids du service de la dette empêche les pays de faire face convenablement à leurs besoins prioritaires. Ils estiment qu'un allègement de la dette plus prononcé offrirait aux gouvernements une plus grande marge de manœuvre budgétaire. Dans ce contexte, beaucoup soulignent que l'allègement n'est efficace que dans la mesure où il se traduit par un desserrement des contraintes de trésorerie que le service de la dette fait peser sur le budget. L'utilisation d'indicateurs budgétaires dans l'analyse de la vulnérabilité est, dans une certaine mesure, une reconnaissance de la dimension budgétaire des problèmes d'endettement. De plus, le « guichet budgétaire » a été introduit dans le dispositif parce que l'on craignait que la fourchette retenue pour les exportations ne soit pas suffisante, dans certains cas, pour ramener l'endettement à un niveau tolérable au regard des ressources budgétaires.

### *Ratio de la dette aux recettes budgétaires en VAN*

69. Dans ce contexte, de nombreuses voix se sont élevées pour demander que l'objectif fixé pour le **ratio de la dette aux recettes budgétaires en VAN soit abaissé**, en faisant observer que les ratios retenus à l'heure actuelle ne reposent sur aucune base analytique ou empirique solide et que rares sont les pays qui remplissent les conditions voulues sur le plan

budgétaire, alors même que la dimension budgétaire de la dette apparaît comme la plus cruciale. Le choix des ratios visait à assurer l’admissibilité des pays les plus « méritants » et à contenir les coûts additionnels de l’Initiative, tout en maintenant la primauté du critère exportations sur tout le reste. Le choix d’un ratio déterminé plutôt que d’une fourchette était également motivé par le désir de réduire l’incertitude quant aux coûts de l’introduction d’un guichet budget/ouverture.

70. D’aucuns se demandent aussi si le seuil retenu pour le ratio des **recettes budgétaires au PIB** n’est pas trop élevé, voire inutile. La décision de fixer un seuil repose en partie sur le souci d’éviter les aléas de moralité. Comme la décision de faire ou non des efforts pour accroître les recettes appartient aux gouvernements, certains craignent de créer des incitations à un relâchement de ces efforts. Dans une certaine mesure, les activités de suivi prévues dans le cadre des programmes soutenus par la Banque et le Fonds peuvent apaiser cette crainte. Cependant, le seuil de 20 % risque d’être jugé élevé, surtout pour les pays très pauvres, compte tenu des difficultés qu’ils ont à se procurer des recettes et du fait que le ratio moyen des recettes budgétaires au PIB se situe aux alentours de 14 % pour les PPTE.

71. De même, de nombreux commentateurs contestent la nécessité de continuer à exiger des pays concernés un **ratio minimum des exportations au PIB**. Il a été introduit en partie pour maintenir la primauté du critère des exportations dans le cadre de l’Initiative, pour que la plupart des pays continuent d’être admissibles sur la base du dispositif initial, qui était basé sur les exportations. Dans le contexte de l’examen entrepris pour déterminer s’il est possible d’assouplir les objectifs et les seuils retenus pour les critères budgétaires, afin de donner plus de poids aux contraintes budgétaires dans l’évaluation du niveau d’endettement tolérable, il serait peut-être possible d’assouplir ce critère.

72. Il y a bien évidemment interdépendance entre les seuils et les objectifs fixés pour le ratio de la dette aux recettes publiques. On pourrait pallier le problème de l’aléa de moralité lié à la mobilisation des recettes budgétaires en introduisant **des fourchettes pour le ratio de la dette aux recettes publiques, combinées à une fourchette pour le ratio des recettes publiques au PIB**. De cette façon, les pays qui font un effort réel de collecte de recettes budgétaires pourraient bénéficier de l’abaissement de l’objectif relatif au ratio de la dette aux recettes budgétaires. À l’inverse, les pays moins énergiques au plan fiscal et qui ont la possibilité de faire un effort à l’avenir pourraient quand même être admis. Dans ce cas, l’objectif à atteindre serait basé sur le niveau de recettes budgétaires désiré pour le pays, ce qui maintiendrait l’incitation à faire un effort fiscal plus important.

73. Dans le cadre de l’analyse budgétaire, qui est centrée sur les contraintes budgétaires intérieures auxquelles se heurte le service de la dette, **le traitement de la dette intérieure** est une question dont il faut évidemment tenir compte. L’Initiative PPTE fournit une assistance fondée sur l’importance de la dette extérieure publique et à garantie publique. La dette intérieure n’est donc pas prise en compte dans la détermination de l’allègement de la dette, mais elle pourrait l’être en tant que facteur spécifique de vulnérabilité. L’inclusion de la dette intérieure dans le cadre de l’examen de la contrainte budgétaire présente un certain intérêt analytique, mais la prise en compte de cet élément dans le calcul des besoins d’aide d’un pays exigerait probablement des créanciers intérieurs concernés un traitement comparable de cette dette. Sinon, il est peu probable que les créanciers extérieurs acceptent de consentir un allègement plus important sur la base de la dette totale (y compris celle qui est due à des créanciers domestiques). Mais, toute tentative en vue d’obtenir un allègement de dette de la

part des créanciers domestiques aurait des effets négatifs et pourrait compromettre sérieusement les efforts déployés pour améliorer les systèmes bancaires domestiques et développer les marchés du crédit.

*Le ratio du service de la dette aux recettes budgétaires*

74. Une possibilité serait d'examiner la dimension budgétaire de la dette dans le contexte d'un examen plus large de la situation budgétaire. Une évaluation directe de la dimension budgétaire des problèmes d'endettement pourrait permettre de juger de façon plus précise de la nécessité d'un allègement de la dette, de l'utilité de l'allègement pour la gestion budgétaire, et de l'emploi qui pourrait être fait des ressources ainsi libérées. Cette évaluation pourrait également servir à étudier plus explicitement l'impact de l'allègement de la dette sur les dépenses publiques. Toutefois, dans le cadre de l'examen du degré d'endettement tolérable au plan du budget et des ressources budgétaires disponibles pour les dépenses sociales, il est important de tenir compte des efforts déployés par le pays considéré pour accroître ses recettes budgétaires. En outre, les politiques de dépenses (en particulier, le volume global des dépenses et leur composition sectorielle) et d'autres dimensions du financement de l'État, comme les emprunts intérieurs, la possibilité d'obtenir des financements sous forme de dons et la restructuration de la dette sont des éléments importants pour déterminer si le service de la dette fait véritablement obstacle au développement d'un pays donné.

75. Certains commentateurs suggèrent également de fixer des **objectifs pour le ratio du service de la dette aux recettes publiques**. Si l'on décidait de donner plus de poids à la dimension budgétaire, il serait logique d'introduire un système permettant de vérifier que les réductions du stock de la dette permettent d'aboutir à un profil du service de la dette raisonnable compte tenu des ressources propres du pays débiteur. Il serait toutefois plus difficile de fixer l'objectif à atteindre, puisqu'on ne dispose d'aucune base solide pour établir quel objectif représenterait la viabilité. Là encore, toutes les données budgétaires doivent être prises en compte pour évaluer la capacité d'un pays à assurer le service de sa dette au plan budgétaire, les recettes budgétaires ne suffisant pas toujours à elles seules à donner un tableau complet de la situation.

76. Certaines propositions sont explicitement axées sur **la nécessité de tenir compte des besoins de financement liés à la lutte contre la pauvreté pour déterminer l'importance de l'allègement de la dette à accorder pour des raisons budgétaires**. Il y aurait plusieurs problèmes d'ordre pratique à résoudre pour appliquer une telle méthode, compte tenu des conceptions divergentes du rôle de l'État qu'ont les PPTE, et de la diversité des modes de prestation des services sociaux — y compris en dehors du budget, par le recours aux ONG. La proposition du CAFOD risque d'être difficile à mettre en pratique, car elle impliquerait d'établir des projections budgétaires à 10-15 ans sur la base desquelles les bailleurs de fonds et les créanciers devraient eux-mêmes prendre des engagements pour une période de temps identique. Il faudrait aussi tenir compte du rôle important que joue l'aide extérieure dans le financement des programmes sociaux.

77. Plusieurs commentateurs soulignent aussi qu'il serait souhaitable d'améliorer immédiatement les flux de trésorerie. Pour ce faire, ils proposent de **concentrer l'allègement de la dette en début de période**. Il est évident qu'il convient de prendre en compte l'impact immédiat d'un allègement de la dette sur le budget des pays débiteurs ; mais, pour déterminer

le calendrier des allègements de dettes, il faut tenir compte du contexte. En particulier, il y a des risques de concentrer tout l'allègement en début de période. En procédant ainsi, on peut déstabiliser la base de ressources durables que pourrait procurer une réduction du stock de la dette pour le financement des dépenses sociales. Il faut des sources de financement stables pour financer durablement les dépenses sociales. Par ailleurs, le profil des obligations ultérieures de service de la dette pourrait poser des problèmes, du fait de l'augmentation importante des remboursements à prévoir une fois que la période d'allègement de la dette aura pris fin.

### **Extension de l'allègement de la dette**

78. Plusieurs propositions comportent une invitation pressante à élargir le groupe de pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE. Pour faire reculer la pauvreté, il est indispensable que les pays appliquent des politiques appropriées et, dans le cadre de l'action entreprise pour aider les PPTE, la première priorité est de les encourager à adopter pareilles politiques. Les allègements de dettes consentis au titre de l'Initiative PPTE s'inscrivent dans un dispositif qui incite les pays à adopter et à conserver des politiques appropriées, puisqu'il leur est demandé de présenter un bilan satisfaisant de l'action entreprise dans le cadre des programmes soutenus par la FASR et l'IDA. Compte tenu du rôle ainsi joué par l'Initiative PPTE, il y a tout intérêt à faire en sorte qu'un grand nombre de pays puissent en bénéficier, tout en veillant parallèlement à ce qu'ils continuent d'être fortement incités à poursuivre des politiques appropriées.

### **C. Le calendrier de l'allègement de la dette : incitations à poursuivre des politiques appropriées**

79. Les commentateurs reconnaissent en général que ce sont les pays qui poursuivent des politiques rationnelles, susceptibles de promouvoir le développement et de faire reculer la pauvreté, qui doivent bénéficier d'allègements de dette. C'est dans cette optique que l'Initiative PPTE requiert que les pays justifient d'un bilan satisfaisant avant de pouvoir obtenir des remises de dette. De nombreux commentateurs se demandent toutefois si la période d'observation n'est pas trop longue et s'il y a un lien approprié avec la nature et la vigueur des politiques et des réformes. Cette section examine certains éléments de ce débat.

80. De nombreux commentateurs estiment qu'il y a une certaine antinomie entre la longueur de la période d'observation du bilan et **l'urgence de l'allègement de la dette**. La nécessité d'agir rapidement pour financer comme il convient la lutte contre la pauvreté préoccupe toutes les parties concernées. Le problème est de savoir comment établir un juste équilibre entre la nécessité de mobiliser des ressources aujourd'hui et la nécessité d'assurer un allègement permanent de la dette — inconditionnel une fois atteint le point d'achèvement — dans un contexte qui permettra d'utiliser efficacement à moyen terme les ressources libérées par l'allègement de la dette. Les problèmes de trésorerie peuvent être résolus par l'octroi d'une aide à décaissement rapide et par l'allègement du service de la dette, ce qui permet de reporter la réduction du stock de dette et d'attendre que le pays ait pu se doter de moyens institutionnels plus importants pour combattre la pauvreté.

81. Une proposition précise de calendrier d'allègement a été émise dans le cadre de la campagne lancée par Jubilé 2000 et d'autres organisations en faveur de **l'annulation de la dette d'ici à l'an 2000**. S'il n'y a aucune justification économique pour retenir cette date en

particulier, l'idée exerce un puissant effet de rassemblement, suscitant un regain d'intérêt auprès du public dans les pays les plus pauvres et mobilisant les opinions publiques, en particulier dans les pays industrialisés (créanciers). Étant donné la marginalisation relative des PPTÉ dans l'économie mondiale et la tendance longue à une lassitude croissante vis-à-vis de l'aide publique au développement, c'est à bien des égards une réaction dont ne peut que se féliciter. Un allègement de la dette généralisé à compter de l'an 2000 pourrait toutefois comporter de sérieux inconvénients, dans la mesure où il profiterait à des pays peu soucieux d'engager les réformes économiques et sociales indispensables, ce qui irait à l'encontre des bonnes intentions de départ, puisque les pays continueraient d'utiliser de façon inefficace les économies liées à l'allègement de la dette. Le gaspillage de l'aide publique est l'un des principaux facteurs qui explique que les rangs de ses partisans ne cessent de s'éclaircir, tant parmi le grand public que dans les milieux politiques. Une réaction similaire pourrait s'enclencher pour l'allègement de la dette. De même, en se focalisant sur une année donnée — qui peut ne pas être bien choisie pour tous les pays —, on risque de susciter des déceptions, ce qui affaiblirait la cause de l'aide aux pays à faible revenu.

82. La longueur de la période d'observation du bilan est nécessairement subjective, mais les enjeux sont élevés. Plus la période est longue, plus on a d'assurance que le pays concerné a développé une culture bien établie de stabilité macroéconomique et de réformes, et donc que l'allègement de la dette sera utilisé dans le cadre d'un programme efficace de lutte contre la pauvreté. Si un pays n'a pas administré la preuve de la qualité de sa gouvernance, de ses politiques et de ses institutions, on court de grands risques que les ressources libérées par l'allègement de la dette ne servent pas à promouvoir un développement durable et à combattre la pauvreté, et qu'elles soient gaspillées ou qu'elles servent à nourrir la corruption. Il ne saurait y avoir de garantie quant à l'emploi de l'allègement permanent de la dette une fois qu'il aura été consenti, mais il est possible de se prémunir jusqu'à un certain point contre les aléas de moralité, dans la mesure où l'assistance des bailleurs de fonds après le point d'achèvement sera accordée et décaissée en fonction de la qualité des programmes de développement économiques et sociaux.

83. Tout en reconnaissant que les allègements de dettes doivent être subordonnés à une observation du bilan du pays, plusieurs commentateurs préconisent un **raccourcissement de la période d'observation de six ans** que requiert l'Initiative. On pourrait abrégé soit la période précédant le point de décision, soit la période intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement, ou les deux. Le raccourcissement de la période précédant le point de décision aurait l'avantage de donner satisfaction à ceux qui demandent un engagement plus rapide en faveur des allègements de dettes et qui désirent qu'on accélère l'examen dans le pays débiteur concerné des programmes que ces allègements serviraient à financer. Cela montrerait bien que la communauté des bailleurs de fonds est disposée à consentir un allègement exceptionnel de la dette, donnerait au pays débiteur l'espoir de voir la sortie du tunnel et, par là même, les inciterait fortement à obtenir des résultats. D'un autre côté, si on abrège (ou si on supprime comme certains le suggèrent) la période d'observation qui précède le point de décision, on accroît le risque que le programme ne déraile pendant la deuxième phase, l'adhésion du pays au programme d'action et sa détermination n'étant peut-être pas aussi solidement établies. Si on décide d'abrégé la deuxième phase, les engagements concernant l'allègement de la dette se fonderont sur une base plus solide, mais il faudra une période d'attente plus longue avant qu'un engagement ne puisse être pris en faveur des allègements de dettes. Le raccourcissement de la période d'observation du bilan exige donc

un équilibre entre l'évaluation de la performance passée et la conditionnalité, qui est orientée sur l'avenir. Un autre élément à prendre en considération est le moment auquel il convient de fournir une aide aux pays qui peuvent faire état de certains résultats, mais qui n'ont pas encore atteint le point de décision. Pour ce groupe de pays, le raccourcissement de la période intermédiaire aurait généralement pour effet d'accélérer la fourniture de l'aide davantage que si c'était la première phase qui était abrégée.

84. Une considération liée à la précédente est la corrélation entre **la profondeur d'un programme de réformes et la période de temps pendant laquelle il est appliqué**. Certains pays ont choisi des méthodes plus progressives que d'autres pour exécuter des programmes vigoureux. Des pays ont pu exécuter certains éléments de leurs programmes plus rapidement que prévu, alors que d'autres ont pris du retard. Une solution possible consisterait à établir un bilan tenant compte de la vigueur apparente des efforts passés et du programme restant à réaliser. Toutefois, cette méthode impliquerait de comparer la vigueur des programmes soutenus par la FASR et l'IDA d'un pays à l'autre, ce qui serait difficile à faire de façon équitable. Les comparaisons de performance qu'il faudrait faire en cas de **raccourcissement modulé de la période d'observation du bilan** sont également un exercice difficile, qui peut susciter des soupçons quant à l'équité avec laquelle il est conduit. Il semble donc qu'il y ait un arbitrage à opérer entre approche modulée et raccourcissement de la période d'observation pour tous les pays. Une approche modulée permettrait aux Conseils d'examiner chaque cas en fonction de ses mérites, mais elle soulèverait des difficultés au plan de l'uniformité du traitement et de la perception du public. Une solution consistant à abréger la période d'observation pour tous les pays a l'avantage de la simplicité et de la transparence (et éventuellement de la rapidité), mais elle pourrait conduire à favoriser les pays dont la performance est relativement moins bonne.

85. Au lieu de fixer la **longueur de la période intermédiaire de performance**, on pourrait se baser sur les mesures **que le gouvernement** doit prendre, étant entendu qu'il devra maintenir un cadre macroéconomique judicieux. Avec cette manière d'aborder l'exécution des programmes structurels, et en particulier les programmes de développement social, ce seraient les pays eux-mêmes qui détermineraient la longueur de la période intermédiaire, en fonction de la rapidité avec laquelle ils arrivent à exécuter les éléments clés de leur programme, avançant ou retardant selon le cas l'allègement de la dette. Avec cette solution, le calendrier de l'allègement de la dette pourrait devenir plus incertain, mais les pays seraient incités à prendre des mesures rapidement et à assumer la paternité des programmes d'action. Ces dernières années, la Banque mondiale a adopté une approche similaire avec le système de « **tranches flottantes** » utilisé avec un certain succès dans le contexte de prêts à l'ajustement. Dans le cadre de l'Initiative PPTE, cette démarche impliquerait d'identifier des éléments clés susceptibles de donner une bonne indication des progrès accomplis en général. Un de ces éléments consisterait à présenter un bilan macroéconomique satisfaisant, dans le cadre du système de suivi de la FASR, ce qui impliquerait une certaine période d'observation. En outre, il faudrait arrêter une date pour fixer le montant de l'aide<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En principe, l'assistance pourrait être basée sur une date quelconque antérieure au point d'achèvement. Si la date cible concernant le niveau d'endettement tolérable était fixée de façon à coïncider avec le point de décision, le montant de l'allègement serait neutre par rapport au point d'achèvement.

86. Le lien entre la durée de la période d'observation indispensable et la fourniture d'une aide au titre de l'Initiative n'est pas systématique. Dans le cadre du dispositif actuel, les créanciers bilatéraux fournissent déjà une certaine **assistance pendant la période intermédiaire** entre le point de décision et le point d'achèvement, puisqu'ils assouplissent les conditions de rééchelonnement des flux de dette éligible en portant de 67 à 80 % (les conditions de Lyon se substituant aux conditions de Naples) l'allègement de la dette des pays qui n'ont pas encore bénéficié d'une opération de réduction du stock de la dette<sup>24</sup>. Dans la mesure où l'on pourrait accorder plus d'importance à un desserrement rapide des contraintes de trésorerie, par exemple pour faciliter le financement de programmes de développement accélérés, un allègement plus significatif de la dette pendant la période intermédiaire pourrait se justifier, les institutions multilatérales participant éventuellement à une telle opération. Cette aide permettrait de mieux adapter le calendrier de la période intermédiaire en fonction du rythme optimal des réformes et favoriserait l'adhésion des pays aux programmes d'action, en lissant les flux de trésorerie par rapport à différents points d'achèvement. Elle témoignerait aussi de la volonté des institutions multilatérales d'intervenir plus rapidement, aux côtés des créanciers bilatéraux. Cette politique ne modifierait pas sensiblement le montant global de l'aide fournie, mais une partie de l'aide destinée à améliorer les flux de trésorerie serait fournie plus tôt, ce qui impliquerait aussi un financement plus rapide de l'aide multilatérale en faveur des PPTE. Toutefois, les allègements de dettes seraient moindres ultérieurement<sup>25</sup>.

#### D. Liens avec la performance

87. Un petit nombre de commentateurs affirment que l'allègement de dette ne devrait être subordonné à **aucun critère de performance**. Les appels en faveur d'une annulation totale et inconditionnelle de la dette des pays pauvres tombent dans cette catégorie. Si une telle solution était retenue, les allègements de dettes atteindraient un montant maximum ; mais cela remettrait en question la légitimité des emprunts et pourrait par la suite gêner considérablement l'accès des débiteurs aux financements dont ils ont besoin. D'autres (comme le CAFOD) estiment qu'il ne devrait y avoir aucun critère de performance *ex ante*, mais que les allègements de dettes devraient être modulés en fonction de la capacité de paiement du pays concerné une fois qu'il a financé les dépenses sociales essentielles. Avec la suppression des critères de performance, l'assurance qu'auraient les pays d'obtenir un allègement de leurs dettes serait *la plus grande*, mais l'assurance que les ressources ainsi libérées seraient consacrées à soulager la misère et promouvoir la croissance ou que des

---

<sup>24</sup> La Banque mondiale prend aussi des mesures transitoires pendant cette période en fournissant aux pays qui remplissent un certain nombre de critères des dons de l'IDA au lieu des crédits. Cela conduit à réduire le stock de la dette d'un montant égal à l'élément concessionnel des concours de l'IDA. Toutefois, l'impact de ces mesures sur les flux de trésorerie se fait surtout sentir bien plus tard, au moment où le service de la dette sur ces crédits IDA aurait dû arriver à échéance.

<sup>25</sup> Le Conseil d'administration du FMI a examiné la possibilité de fournir une aide transitoire en septembre 1998, et il est parvenu à la conclusion suivante : « Si plusieurs Administrateurs ont estimé, après avoir pesé le pour et le contre, que le Fonds devrait fournir une aide spéciale aux PPTE, la majorité d'entre eux ont jugé, comme les services de l'institution, que le Fonds avait déjà mis un nombre suffisant d'instruments en place pour la période intermédiaire, et qu'une aide formelle supplémentaire du Fonds ne s'imposait pas. À ce propos, des Administrateurs ont noté que, compte tenu de l'incertitude quant aux perspectives de financement, il ne serait pas opportun de prendre quelque engagement que ce soit au sujet de financements transitoires. » *Summing Up by the Acting Chairman, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries—Review and Outlook*, Buff/98/88, 18 septembre 1998.

comptes puissent être demandés sur la façon dont elles seront utilisées serait *la moins grande*.

88. La plupart des commentateurs considèrent qu'il est **essentiel** de lier tout programme d'allégement de la dette à une obligation de résultat. Plusieurs, en particulier parmi la communauté officielle, estiment que la performance des pays candidats dans le cadre des programmes soutenus par la Banque et le Fonds est un élément crucial. Toutefois, un certain nombre de groupes contestent la teneur et l'objectif des critères de performance prévus dans le cadre de l'Initiative PPTE. Beaucoup de points de vue ont également été exprimés au sujet des procédures et des arrangements institutionnels retenus pour fixer les critères de performance et assurer le suivi de la performance.

89. Les préoccupations exprimées au sujet de **la teneur des programmes d'ajustement** par plusieurs groupes, qui estiment que les mesures d'austérité imposées par ces programmes sont difficilement compatibles avec la lutte contre la pauvreté et la croissance, ne sont pas nouvelles et débordent le cadre de l'Initiative PPTE. Ces questions ont été examinées lors des examens internes et externes récents de la FASR. L'examen interne a conclu que les politiques appuyées par la FASR contribuent à stimuler la croissance des pays concernés. Les responsables de l'évaluation externe souscrivent aussi à l'idée fondamentale que les mesures de stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles du type de celles qui sont soutenues par la FASR ont des effets positifs sur la croissance et la répartition des revenus dans les pays à faible revenu<sup>26</sup>.

90. De nombreux groupes préconisent aussi de **focaliser** davantage les critères de performance **sur la pauvreté**. Une innovation de l'Initiative a consisté à introduire, à côté des critères macroéconomiques et structurels, des critères de performance pour le développement social, sur la base du programme de développement mis en place par le pays lui-même. Toutefois, la plupart des PPTE n'ont pas encore élaboré de stratégies globales de réduction de la pauvreté et de développement social assorties de principes de financement. La question de savoir comment soutenir au mieux des stratégies plus structurées de lutte contre la pauvreté et les prendre en compte dans l'évaluation de la performance qui conditionne les allègements de dette au titre de l'Initiative PPTE a été discutée à maintes reprises. L'OCDE/CAD a mis au point une série d'indicateurs de performance pour les pays en développement (voir encadré 5). Des commentaires sur le couplage pauvreté-allègement de la dette sont explicitement sollicités dans le cadre de la phase II de l'examen de l'Initiative PPTE. Il est utile de répéter que la Banque et le Fonds continueront d'axer leur action sur l'instauration d'une croissance durable et sur la réduction de la pauvreté dans le cadre de leurs stratégies globales d'assistance.

---

<sup>26</sup> Voir « External Evaluation of the ESAF », rapport établi par un groupe d'experts indépendants, FMI, 1998 ; « Economic Growth » par Robert J. Barro et Xavier Sala-i-Martin (New York: McGraw-Hill, 1995). Parmi les autres études concernant le lien entre les réformes économiques, la croissance et la répartition des revenus, citons « Aid, Policies, and Growth », par Craig Burnside et Daniel Dollar (Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 1777), Banque mondiale, 1997 ; « Economic Reform and the Poor in Africa », par David E. Sahn, directeur de publication, (Oxford: Clarendon Press, 1996).

### Encadré 5 : Objectifs OCDE/CAD et responsabilités des pays en développement

Dans le contexte de la définition des objectifs sociaux à atteindre aux plans de la pauvreté, de l'éducation, de la santé, de l'égalité des sexes et de l'environnement d'ici à 2015, Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a élaboré un ensemble de politiques considérées comme essentielles pour les pays en développement partenaires. Ces politiques sont les suivantes :

- Poursuivre des politiques macroéconomiques appropriées ;
- Adhérer aux objectifs fondamentaux que sont le développement social et la participation accrue des parties prenantes, et en particulier l'égalité des sexes ;
- Promouvoir un gouvernement responsable et un État de droit ;
- Renforcer les moyens humains et institutionnels ;
- Créer un climat favorable à l'entreprise et à la mobilisation de l'épargne locale pour l'investissement ;
- Assurer une saine gestion financière, fondée notamment sur des systèmes d'imposition efficaces et des dépenses publiques productives ; et
- Maintenir des relations stables et coopératives avec les voisins.

Source : Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle, OCDE, mai 1996.

91. Une méthode permettant de focaliser davantage les critères de performance sur la pauvreté a déjà été évoquée à plusieurs reprises. C'est celle qui consiste à mettre au point, avec la participation de la société civile, **un plan d'action contre la pauvreté**, qui constituerait un critère majeur de performance. On pourrait envisager d'inclure dans ce plan d'action, pour les besoins de l'Initiative : i) une description succincte des moyens que le pays entend prendre pour atteindre des objectifs sociaux donnés, par exemple d'ici à 2015 ; ii) les attributions et la participation des groupes concernés et des parties prenantes à la mise en œuvre du plan d'action ; iii) une estimation des coûts et un plan de financement indicatif précisant la part relative des allègements de dettes et d'autres sources de financement dans ce plan ; et iv) un plan de suivi pour tous les groupes concernés. Pour certains commentateurs, ce plan devrait constituer le principal critère de performance, dans le contexte d'une performance satisfaisante sur le plan des réformes macroéconomiques et structurelles. Cette approche, faisant appel à la popularité de l'allègement de la dette pour mobiliser les efforts, pourrait stimuler les énergies et susciter un soutien plus large en faveur des programmes de lutte contre la pauvreté. Toutefois, pour être valables, ces plans doivent comporter une évaluation réaliste des ressources financières et autres moyens disponibles pour leur mise en œuvre. En outre, pour que ces plans soient efficaces, il faut prévoir un temps suffisant pour leur élaboration, ce qui risque de ne pas être compatible avec l'idée d'un allègement accéléré de la dette.

92. La nécessité de déterminer les critères de performance conditionnant l'allègement de la dette avec une **large participation des parties prenantes au niveau local et avec leur adhésion** est un thème qui revient dans tous les commentaires formulés par les ONG. L'intérêt d'obtenir l'adhésion des parties prenantes en les amenant à participer est bien établi ; et les programmes de développement soutenus par la Banque mondiale visent systématiquement à élargir la participation à un stade précoce des opérations. Les changements introduits par le Fonds à la suite des examens de la FASR prennent également

acte du fait qu'une adhésion nationale plus forte aux politiques préconisées renforce la viabilité des réformes (encadré 6). En même temps, les consultations entreprises par les institutions internationales doivent s'appuyer sur une large consultation conduite par les gouvernements auprès de la société civile au sujet des principaux programmes publics, et elles ne sauraient s'y substituer.

### Encadré 6 : Renforcement de la FASR

Les examens de la FASR font apparaître que les progrès des pays admis à bénéficier de cette Facilité sont inégaux. La persévérance dans la mise en œuvre des programmes étant cruciale pour le succès de l'action entreprise, l'examen interne conclut que, trop souvent, le bilan de l'exécution des politiques n'est pas à la hauteur de ce qu'il devrait être. C'est pourquoi les Administrateurs du FMI ont approuvé plusieurs propositions de renforcement de la FASR. Les principaux éléments de réforme sont les suivants :

- Il est notoire qu'une adhésion nationale plus forte aux politiques qui sous-tendent les programmes favorise la viabilité des réformes. Les services du Fonds examinent de plus près, dans le cadre de certains programmes, des mesures alternatives qui permettraient d'atteindre les objectifs économiques visés. Ils déploient aussi des efforts plus importants — lorsque les autorités le demandent — pour forger un consensus en faveur des réformes en élargissant le dialogue sur les réformes structurelles et sociales afin d'inclure tous les ministères concernés, et pour développer les contacts avec la société civile.
- Si les réformes économiques préconisées par la FASR ont généralement des effets positifs pour les pauvres, les services du FMI s'attachent à affiner l'analyse du contenu social des programmes appuyés par la FASR, notamment en étudiant la qualité des dépenses publiques, en s'appuyant sur l'expérience acquise par la Banque mondiale.
- Une action a été entreprise dans le cadre de six programmes pilotes (intéressant le Cameroun, l'Éthiopie, le Nicaragua, le Tadjikistan, le Viet Nam et le Zimbabwe) en vue de dégager des solutions novatrices pour améliorer la collaboration entre la Banque et le Fonds, en exploitant au maximum l'expérience acquise par les deux institutions. Ces opérations seront centrées sur l'impact social de l'ajustement, la progression des réformes structurelles et l'examen des possibilités d'accroître l'absorption de l'aide.
- Les réformes structurelles dans le secteur des entreprises publiques et celles qui visent à assainir le secteur bancaire ont pris du retard. Les stratégies de réforme, et notamment les mesures à prendre pour renforcer les institutions, sont examinées dans le cadre des six programmes pilotes.
- Il s'avère que, dans les pays qui sont parvenus à stabiliser leur économie, il est sans doute possible de financer davantage d'investissements publics par des dons et des prêts extérieurs. Il a été tenu compte de cette possibilité dans le programme ougandais appuyé par la FASR, possibilité qui pourrait prendre de l'importance à l'avenir.

93. Pour établir un lien plus étroit et plus durable entre l'allégement de la dette et le développement social, certains commentateurs préconisent d'introduire une **conditionnalité après le déblocage de l'aide aux PPTE**, estimant qu'il faudrait prévoir d'autres contrôles directs pour s'assurer que les ressources libérées par les allègements sont utilisées de façon

appropriée. Le dispositif actuel n'exige un bilan des programmes d'ajustement que pour la période précédant le point d'achèvement. Mais, même dans les pays qui affichent de bons résultats, chacun sait que toutes les ressources liées à l'allégement de la dette ne sont pas consacrées à la lutte contre la pauvreté, et que les pays peuvent changer de politique ou modifier la structure de leurs dépenses. D'un autre côté, le fait que les relations d'aide avec les PPTE sont appelées à se poursuivre pendant de longues années après le point d'achèvement offre un moyen de vérifier que les ressources liées à l'allégement de la dette ne seront pas gaspillées.

94. Une autre solution consisterait à subordonner le flux des allègements de dettes, et donc la libération de ressources budgétaires à d'autres fins, à une procédure garantissant que l'allocation des ressources est conforme à un plan préétabli. Par exemple, le service de la dette qui fait l'objet d'une opération d'allègement pourrait être **versé à un compte spécial**, dont les fonds seraient débloqués à certaines conditions. Les services du Fonds et de la Banque émettent des réserves quant à la possibilité d'appliquer des conditions au déblocage des ressources liées à l'allègement après le point d'achèvement. Cela risque d'impliquer des décisions difficiles quant à la mise en œuvre concrète de l'allègement, qui pourraient ne pas relever du cadre de travail normal de la Banque et du Fonds. Bien évidemment, il faudrait aussi coordonner l'action des créanciers, ce qui serait un exercice difficile. À un niveau plus fondamental, un mécanisme visant à suspendre les allègements de dettes après le point d'achèvement amènerait les observateurs à se demander si le problème du surendettement est définitivement réglé, et il pourrait susciter chez les investisseurs privés des craintes quant à un alourdissement possible des paiements du service de la dette dans une période ultérieure.

95. Des questions ont également été posées sur les **instruments** utilisés pour assurer le suivi de la performance. Eurodad et d'autres organisations font valoir que, si l'aide de l'Initiative PPTE est subordonnée à des programmes FASR, la fourniture de l'aide risque d'être retardée au-delà des points de décision et d'achèvement prévus. L'examen interne de la FASR montre que, depuis 1986, un quart seulement des programmes de la FAS et de la FASR ont été menés à terme sans retards notables. C'est pourquoi le Conseil du Fonds a approuvé diverses mesures visant à améliorer la teneur des programmes et l'adhésion du pays concerné au programme, ce qui devrait permettre de réduire les retards d'exécution. Il a entre autres été décidé que les futurs prêts FASR seront structurés sur la base d'un accord unique de trois ans, donnant lieu à des vérifications semestrielles ou trimestrielles, avec des extensions possibles d'un an au maximum. Ils remplaceront l'ancien dispositif, qui comprenait trois accords annuels, assortis d'une seule date de vérification chacun, des retards indéterminés pouvant intervenir entre chaque accord.

96. Enfin, les interruptions de programmes signalent des problèmes de fond. Sur les trois pays qui devaient atteindre le point d'achèvement maintenant, deux — à savoir, l'Ouganda et la Bolivie — y parviennent dans les délais prévus. Pour le troisième, qui est le Guyana, le point d'achèvement a été reporté parce qu'une détérioration substantielle de la situation des finances publiques risquait de compromettre la base macroéconomique du programme de réformes des autorités. Les services concernés estiment qu'un report se justifie dans la mesure où il faut parvenir à un accord sur les mesures à prendre pour remettre le programme sur ses rails. Les programmes peuvent aussi prendre du retard pour d'autres raisons, en particulier parce que les réformes structurelles prennent plus de temps que prévu, que des problèmes de gouvernance se posent, ou qu'un conflit militaire a éclaté (c'est ce qui a retardé le point de décision pour l'Éthiopie et la Guinée-Bissau).

## E. Transparence et responsabilité

97. De nombreux commentateurs ont souligné qu'il faudrait trouver de meilleurs mécanismes pour s'assurer que les questions relatives à la dette sont traitées avec la transparence et le sens des responsabilités nécessaires. Une partie des questions soulevées porte sur la transparence et la responsabilité dans le cadre du **processus de l'Initiative** lui-même. Pour faciliter l'examen par le public des décisions prises, les Conseils de la Banque et du Fonds ont accepté de publier, peu de temps après qu'ils les auront eux-mêmes examinés, les documents relatifs au point de décision et au point d'achèvement pour chaque pays. Il est actuellement possible de consulter tous ces documents sur les sites Internet de la Banque et du Fonds. Certains commentateurs ont suggéré de mettre également les documents préliminaires de l'Initiative PPTE à la disposition du public. On pourrait l'envisager, bien que ce soient des documents utilisés comme base de consultation entre les créanciers et qu'ils risquent de comporter des données touchant à des points sensibles. Il est également admis qu'il existe une certaine antinomie entre la nécessité de veiller à la confidentialité pour faciliter les prises de décision et l'opportunité de divulguer les éléments sur lesquels les gouvernements fondent les décisions dont ils doivent être tenus pour responsables.

98. De très nombreuses voix se sont aussi élevées pour demander une plus grande transparence et un sens accru des responsabilités parmi les **pays débiteurs**. On fait souvent observer que beaucoup de problèmes d'endettement auraient pu être évités si le public avait été mieux informé ou avait pu discuter des opérations d'emprunt passées et de l'utilisation des ressources empruntées. Certains ont donc préconisé que les futures décisions d'emprunt soient soumises à l'approbation du corps législatif ou d'une autre entité représentative du public, et que toutes les données sur les activités d'emprunt soient divulguées. Depuis le début, un des objectifs de l'Initiative PPTE est de promouvoir une gestion plus rigoureuse de la dette, et il faudrait appuyer plus fermement la divulgation des données relatives aux décisions d'emprunt, ainsi que la réalisation d'audits publics afin d'encourager l'adoption de politiques d'emprunt rationnelles.

99. Les commentateurs préconisent également une plus grande transparence et une plus grande responsabilité de la part des **créanciers**. La plus grande partie de la dette des PPTE est due à des États et à des institutions publiques. Si les données d'information relatives aux créances publiques sont publiées dans la plupart des cas, leur présentation ne permet pas toujours des comparaisons entre les créanciers, et le public n'a pas toujours librement accès à ces données dans les pays créanciers et les pays débiteurs. Il y a donc sans doute lieu d'étudier les moyens d'améliorer l'accès aux informations concernant l'aide publique aux PPTE.

## IV. QUESTIONS A EXAMINER

100. Ce document fournit des indications sur un vaste éventail de propositions présentées par la société civile, les organisations internationales et les pays membres de la Banque mondiale et du FMI en vue de modifier les dispositions qui régissent l'Initiative PPTE. Beaucoup d'entre elles ont été recueillies dans le cadre du processus de consultation engagé par les services de la Banque et du Fonds. Par leur diversité, ces propositions reflètent les perspectives différentes de leurs auteurs, mais elles tournent toutes autour d'un certain nombre de thèmes clés, axés sur l'idée de fournir plus rapidement des allègements de dettes

plus importants à un plus grand nombre de pays, ce que beaucoup estiment justifié pour parvenir à une réduction de la pauvreté.

101. Un certain nombre d'arbitrages généraux doivent manifestement être opérés dans le cadre de l'examen des changements à apporter à l'Initiative. Certains de ces arbitrages sont énumérés ci-après : 1) À l'intérieur d'une enveloppe financière donnée, il faut choisir entre alléger la dette d'un groupe important de pays ou consentir un allègement de dette plus important à un groupe plus restreint. L'application de nouvelles conditions aux pays qui ont déjà atteint le point de décision et le point d'achèvement doit être examinée dans ce contexte. 2) Si l'on décide d'alléger la dette à un stade plus rapproché, soit en réduisant le stock de la dette, soit en allégeant temporairement les flux ou par une combinaison de ces deux mesures, il sera possible de libérer plus tôt des ressources pour financer des programmes sociaux indispensables, mais il faudra étudier un mécanisme permettant de minimiser le risque que les ressources soient gaspillées. 3) En introduisant plus de souplesse dans l'application des critères, on pourra tenir compte de la situation propre à chaque pays, mais une méthode fondée sur la mise en oeuvre d'un certain nombre de règles sera plus facile à appliquer de façon équitable. 4) L'adjonction de nouveaux éléments au dispositif de l'Initiative permet sans doute de tenir compte de préoccupations fondamentales, mais certaines propositions risquent d'accroître la complexité du dispositif.

102. Pour faciliter l'examen par les Conseils des nombreuses propositions décrites dans ce document, les Administrateurs souhaiteront peut-être formuler des observations sur les questions générales suivantes.

103. **Les objectifs généraux et le cadre de l'allègement de la dette** : Les observations des Administrateurs sur les diverses propositions tendant à centrer davantage l'Initiative sur la pauvreté seront accueillies avec intérêt. Les Administrateurs estiment-ils que l'allègement de la dette doit viser avant tout à ramener l'endettement des pays à un niveau vraiment confortable ? Faut-il établir un lien spécifique entre le volume de l'assistance fournie au titre de l'Initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté et, si oui, sous quelle forme ? Quelle est, selon les Administrateurs, la place que l'aide et les allègements de dettes doivent respectivement occuper dans le financement des programmes de lutte contre la pauvreté ?

104. **L'ampleur et l'extension de l'allègement de la dette** : Les Administrateurs estiment-ils qu'il serait en général souhaitable de consentir des allègements de dettes plus prononcés, soit pour rendre le fardeau de la dette plus tolérable, soit pour faire reculer davantage la pauvreté ? Si oui, les Administrateurs sont-ils partisans d'assouplir le critère concernant le ratio de la dette aux exportations (en VAN) ? Seraient-ils partisans d'assouplir l'objectif retenu pour le ratio de la dette aux recettes budgétaires (en VAN) et/ou les seuils fixés pour le ratio des exportations au PIB et/ou le ratio des recettes budgétaires au PIB ? Faut-il prévoir des dispositions particulières (révision des objectifs à la baisse) pour les PPTE les plus pauvres, les pays victimes d'une catastrophe, ou les pays sortant d'un conflit ?

105. **Le calendrier de l'allègement de la dette** : Les Administrateurs souhaiteraient-ils abrégé la période de six ans sur laquelle porte l'observation du bilan, ou considèrent-ils la règle actuelle comme indispensable pour s'assurer qu'une culture de réforme est solidement enracinée ? S'il était décidé de réduire cette période d'observation, faudrait-il abrégé la première ou la seconde phase ? Le raccourcissement devrait-il être uniforme pour tous les pays, ou modulable — sachant que les jugements seraient sans doute extrêmement difficiles

dans la pratique ? Dans le contexte d'une deuxième phase de trois ans, les Administrateurs estiment-ils que l'assistance transitoire au titre de l'allègement du service de la dette doit être fournie par les institutions multilatérales en général, et par la Banque et le Fonds en particulier ?

106. **Liens avec l'action gouvernementale** : Les Administrateurs souhaitent-ils modifier la façon dont le suivi de la performance est assuré dans le cadre de l'Initiative, c'est-à-dire, pour le moment, en dressant le bilan des résultats obtenus dans le cadre des programmes soutenus par la FASR et l'IDA ? Si oui, comment devraient être mesurés les progrès en matière de politique macroéconomique, structurelle et sociale ? Plutôt que de se baser sur les résultats des programmes FASR et IDA, une autre solution consisterait à débloquer les allègements de dettes sans exiger de période d'observation prédéterminée du bilan, mais en imposant certaines conditions spécifiées au préalable en matière de réformes — selon le principe utilisé pour les tranches flottantes. Les Administrateurs souhaitent-ils approfondir cette idée ? Estiment-ils qu'il faudrait imposer après le point d'achèvement d'autres critères de performance concernant l'utilisation des ressources libérées par l'allègement de la dette ?

107. **Coûts et financement** : Bien que ce document ne vise pas à évaluer les contraintes de financement ou à présenter des propositions précises à cet égard, les Administrateurs sont invités à formuler des observations sur les contraintes de financement auxquelles les créanciers multilatéraux — et en particulier la Banque et le Fonds — devront faire face s'il était décidé de procéder à des allègements de dettes plus importants.

108. **Initiatives bilatérales** : Les Administrateurs souhaiteront peut-être formuler des observations au sujet des diverses propositions concernant l'effort plus important que les créanciers sont invités à faire dans le cadre d'une action concertée, dont : i) l'annulation des créances APD ou du service de la dette afférent à ces créances pendant une génération ; et ii) la réduction de la dette bilatérale au-delà du plafond actuel de 80 % de la dette éligible aux termes de l'accord de Lyon ? Les Administrateurs sont-ils partisans d'une action concertée pour ce qui est des prêts bancaires qui seront consentis aux PPTE à l'avenir et des conditions de l'aide à venir ?

## ANNEXE 1. MISE EN OEUVRE DE L'INITIATIVE ET FLUX DE RESSOURCES

## A. Mise en œuvre

109. Depuis le lancement de l'Initiative, à l'automne 1996, les Conseils de la Banque et du Fonds ont étudié le cas de 12 pays pauvres très endettés (PPTE)<sup>1</sup>. Sept remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un programme d'allègement de dette, et trois autres pays, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau et la Mauritanie, devraient y satisfaire sur la base des discussions préliminaires. À l'heure actuelle, ces dix pays devraient obtenir une assistance totale de 4,3 milliards de dollars en valeur actuelle nette (VAN), tandis que l'allègement nominal de service de la dette est estimé à environ 8,5 milliards de dollars à terme (voir tableau 1)

**Tableau 1. Initiative PPTE : Engagements d'allègement de la dette**  
(Mars 1999)

Pays	Assistance au point d'achèvement (USD millions en VAN)	Total de l'allègement nominal du service de la dette (estimation, en USD millions)	Date de mise à disposition
<i>Allègement de dette PPTE déjà consenti</i>			
Ouganda	347	650	Avril-98
Bolivie	448	760	Sept-98
<i>Engagements d'allègement au titre de l'Initiative</i>			
Burkina Faso	115	200	Avril-00
Guyana	253	500	2 <sup>e</sup> trim. 99
Côte d'Ivoire	345	800	Mars-01
Mozambique	1442	2900	mi-99
Mali	128	250	Déc-99
<b>Sous-total</b>	<b>3078</b>	<b>6060</b>	...
<i>Engagements éventuels sur la base des documents préliminaires PPTE publiés<sup>1/</sup></i>			
Guinée-Bissau <sup>2/</sup>	300	600	...
Éthiopie <sup>2/</sup>	636	1300	...
Mauritanie	271	550	Printemps-02
<b>Total</b>	<b>4285</b>	<b>8510</b>	

Sources : Décisions des Conseils du Fonds et de la Banque ; Documents PPTE, et calculs des services.

<sup>1/</sup> Sur la base de l'opinion majoritaire exprimée lors des discussions préliminaires aux Conseils de la Banque et du Fonds ; calendriers et montants fixés sur la base des documents préliminaires de l'Initiative PPTE (susceptibles d'être modifiés).

<sup>2/</sup> La finalisation des programmes d'allègement de la dette de l'Éthiopie et de la Guinée-Bissau a été suspendue pour cause de conflits armés.

<sup>1</sup> Il s'agit du Bénin, de la Bolivie, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie, de la Guinée-Bissau, du Guyana, du Mali, de la Mauritanie, du Mozambique, de l'Ouganda et du Sénégal.

110. En collaboration avec les autorités des pays concernés, les services de la Banque et du Fonds sont déjà parvenus à un stade avancé de la finalisation des analyses préliminaires du degré d'endettement tolérable pour plusieurs nouveaux cas, dont la Guinée et le Niger, et le Honduras et le Nicaragua dont les économies ont été ravagées en 1998 par l'ouragan Mitch. Par ailleurs, le Guyana et le Mozambique devraient bientôt atteindre le point d'achèvement.

**Tableau 2. Pays concernés : Points de décision les plus rapprochés possible, prévus et atteints**  
(Pays dont, en 1997, le point de décision était prévu pour la fin de 2000 au plus tard)

Pays	Date de l'estimation			Date modifiée pour cause de	
	1997 1/	1998 2/	1999 3/	Dérapage du programme	Conflit armé
Bénin	1997	p/c	p/c		
Bolivie	1997	p/c	p/c		
Burkina Faso	1997	p/c	p/c		
Cameroun	2000	p/c	p/c		
Tchad	1998	1999	p/c	X	
Congo, Rép. du	1999	2000	p/c	X	X
Côte d'Ivoire	1997	1998	p/c	X	
Éthiopie	1997	1998	1999	X	X
Guinée	1999	p/c	p/c		
Guinée-Bissau	1998	p/c	2000		X
Guyana	1997	p/c	p/c		
Honduras	2000	2001	1999 5/		
Madagascar	1999	2000	p/c	X	
Mali 4/	1997	1998	p/c		
Mauritanie	1998	1998	1999	X	
Mozambique 4/	1997	1998	p/c		
Nicaragua	1999	p/c	p/c		
Niger	1999	p/c	p/c		
Rwanda	2000	p/c	p/c		
Sénégal	1997	1998	p/c	X	
Sierra Leone	1998	1999	2000		X
Tanzanie	1999	p/c	p/c		
Togo	1998	p/c	1999	X	
Ouganda	1997	p/c	p/c		
Viet Nam	1998	1999	p/c	X	
Yémen	1999	p/c	p/c		
Zambie	1999	p/c	p/c		

Note : p/c signifie pas de changement par rapport à l'évaluation précédente.

1/ Voir « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC): Estimated Cost and Burden Sharing Approaches », IDA/SecM97-306 et EBS/97/127, 7 juillet 1997

2/ Voir « The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries: Review and Outlook », IDA/SecM98-480 et EBS/98/152, 25 août 1998.

3/ L'estimation actuelle est prise en compte dans le calcul des coûts qui sera publié en supplément.

4/ Le Mali et le Mozambique ont atteint le point de décision plus tard que prévu, mais leur période intermédiaire a été raccourcie compte tenu de leur performance.

5/ Le coût doit être estimé sur la base de la fixation du point de décision à 1999 ; cela peut devoir impliquer un traitement exceptionnel en raison de l'ouragan Mitch.

111. En ce qui concerne, le **rythme d'exécution**, le tableau 2 dresse une comparaison entre les évaluations initiales et les évaluations les plus récentes de la date la plus rapprochée possible des points de décision prévus jusqu'à l'an 2000, qui ont été effectuées par la Banque et le Fonds. Dans environ deux tiers des cas, le point de décision prévu en 1997 demeure inchangé. Mais, dans environ un tiers des cas, le point de décision a été retardé, en raison de dérapages des programmes et de conflits armés. Selon les estimations initiales, comme les estimations actuelles, 25 pays pourraient atteindre le point de décision d'ici à la fin de l'an 2000, date à laquelle 15 pays devraient être admis à bénéficier d'un allègement de dette au titre de l'Initiative PPTE<sup>2</sup>.

112. L'Initiative PPTE prévoyait une **large participation de tous les créanciers** pour ramener la dette à un niveau tolérable. De ce fait, la coordination entre les créanciers a pris une ampleur nouvelle. Les créanciers multilatéraux, par exemple, se réunissent deux fois par an pour débattre de leur participation à l'allègement de la dette. Les Banques africaine et interaméricaine de développement, plus gros créanciers multilatéraux après la Banque et le FMI, ont également participé à plusieurs missions d'analyse du degré d'endettement tolérable. Sur la base de ces analyses et des documents de l'Initiative, une étroite coopération s'est instaurée entre toutes les BMD, ainsi qu'avec les créanciers bilatéraux. Les créanciers membres du Club de Paris ont régulièrement examiné les divers cas de PPTE.

113. Quelque 54 % de l'allègement de dette approuvé à ce jour seront absorbés par les **créanciers multilatéraux**. En assumant respectivement 25 % et 9 % du total des coûts de l'Initiative, la Banque mondiale et le FMI arrivent au premier rang des créanciers multilatéraux. Les autres créanciers multilatéraux absorbent les 20 % restants, mais pour certains pays, ce sont des banques régionales de développement, comme la BID dans le cas de la Bolivie et du Guyana, qui assument la plus large part du pourcentage des coûts à la charge des créanciers multilatéraux.

---

<sup>2</sup> Sur la base de l'analyse de coût de 1998.

**Tableau 3 : Coûts devant incomber aux créanciers multilatéraux pour les premiers PPTE relevant de l'Initiative dont les cas ont été étudiés à ce jour<sup>1</sup>**

Créancier multilatéral	Allègement de la dette au titre de l'Initiative, en VAN au point d'achèvement (USD millions)	Participation des multilatéraux (en %)
Banque mondiale	755	46
FMI	287	17
BAfd/FAfd	209	13
BID	203	12
UE/BEI	42	2,5
CAF	39	2,4
CMCF	29	1,8
FIDA	26	1,5
Fonds de l'OPEP	20	1,2
BADEA	17	1,0
BCEAO, BOAD, CDB, BIsD, NDF, Fonplata	4 – 10	<1
BDAE, Fond CÉDÉAO	<1	<0,1
Total	1 659	100

Source : Documents PPTE et estimations des services.

1/ Y compris les engagements en faveur de la Bolivie, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Guyana, du Mali, du Mozambique, de l'Ouganda et les engagements estimatifs potentiels en faveur de l'Éthiopie, de la Guinée-Bissau et de la Mauritanie. Outre la Banque et le FMI, les institutions multilatérales devant participer aux coûts afférents au traitement des dix premiers cas de PPTE sont : la Banque africaine et le Fonds africain de développement (BAfD/ FAfD), la Banque arabe pour le développement économique de l'Afrique (BADEA), la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Carribean Development Bank (CDB), Caricom Multilateral Clearing Facility (CMCF), la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Banque de développement de l'Afrique de l'Est (BDAE), le Fonds ECOWAS de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, l'Union européenne (UE) et la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds pour le développement financier du bassin du Plata (FONPLATA), la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), la Banque islamique de développement (BIsD), le Fonds nordique de développement (NDF), le Fonds international de développement de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) et la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).

114. La **Banque et le Fonds** sont déterminés à assumer toute leur part des coûts leur incombant au titre du mécanisme actuel de l'Initiative. La Banque s'acquitte pour l'essentiel de cette obligation par le biais de transferts prélevés sur le revenu net de la BIRD au Fonds fiduciaire PPTE. Les gouverneurs de la BIRD ont autorisé 850 millions de dollars de transferts cumulés pris sur le revenu net à ce jour. Par ailleurs, la Banque a fourni un volume notable d'assistance, en finançant sous forme de dons (et non pas de crédits) une partie du programme de prêt de l'IDA aux pays PPTE éligibles. Pour les dix premiers cas (relevant du mécanisme actuel de l'Initiative), la Banque devrait fournir jusqu'à 30 % de sa participation à l'allègement de la dette en finançant une portion du programme de prêt de l'IDA à titre de don. De même, le FMI a créé un Fonds fiduciaire FASR-PPTE auquel neuf pays ont versé environ 50 millions de dollars de contributions bilatérales. De plus, le Conseil d'administration du FMI a convenu de verser à ce Fonds fiduciaire une contribution provenant de la Réserve

du Compte de fiducie de la FASR, d'un montant total d'environ 120 millions de dollars pour les exercices 98 et 99, et il a autorisé un transfert temporaire<sup>3</sup> à hauteur de 350 millions de dollars en provenance de cette Réserve, pour aider l'institution à s'acquitter de ses obligations au titre de l'Initiative PPTE.

115. Tous les **autres créanciers multilatéraux** ont également convenu en principe de participer à l'Initiative PPTE. Toutefois, si certains ont pris l'engagement de couvrir leur part des coûts, d'autres sont tributaires (et resteront tributaires) des concours de leurs actionnaires, et de la générosité des bailleurs de fonds bilatéraux (par le biais du Fonds fiduciaire PPTE).

116. La participation des autres créanciers multilatéraux au traitement des premiers cas devrait représenter environ 20 % du coût *total*, mais obtenir cette participation a exigé un déploiement d'efforts considérable. Même si certains créanciers multilatéraux peuvent n'avoir qu'une participation minimale — dans plusieurs cas inférieure à 1 % du coût total —, au nom du principe du partage des coûts qui préside à l'Initiative PPTE, tous les créanciers doivent participer à l'opération. Cela s'avère difficile pour beaucoup des plus petits créanciers multilatéraux, car le processus d'approbation par leurs Conseils respectifs est souvent complexe et long. L'allègement de dette qu'ils doivent consentir peut avoir un impact majeur sur leur bilan, leurs capacités de remise de dettes étant souvent limitées par l'insuffisance de leurs ressources concessionnelles. C'est pourquoi des consultations étroites sont en cours avec les services de la Banque et du Fonds et avec les bailleurs de fonds bilatéraux susceptibles de participer, pour établir le montant de l'allègement que chaque institution pourra couvrir sur ses ressources propres, tout en maintenant son intégrité financière. Outre leurs ressources propres, la Banque africaine de développement, CMCF, CAF et Fonplata bénéficieront des concours du Fonds fiduciaire PPTE pour assumer toute leur part de l'allègement de dette prévu au titre de l'Initiative. Les contributions bilatérales et les annonces de contributions de 19 pays ont porté à ce jour le total des contributions à environ 440 millions de dollars (tableau 4)<sup>4</sup>.

117. Le traitement des pays ayant atteint le point de décision témoigne de la volonté des créanciers de participer, et l'inclination des bailleurs de fonds à fournir le financement nécessaire pour permettre à tous les créanciers de prendre toute leur part à l'effort entrepris. Les modalités de financement de l'Initiative ont évolué à mesure qu'on étudiait le cas de nouveaux pays : la plupart des créanciers ont accepté de participer pleinement, sans estimer nécessaire d'imputer dès le départ la totalité des sommes afférentes aux coûts de l'Initiative. C'est plutôt une approche au cas par cas qui a été adoptée, avec une prise en compte prévisionnelle des cas qu'il faudrait probablement traiter au cours de l'année civile suivante. L'expérience indique que cette démarche a permis d'obtenir, en principe, le financement du traitement au titre de l'Initiative de tous les pays ayant atteint leur point de décision.

<sup>3</sup> Ces transferts autorisés sont destinés à aider à titre transitoire le Fonds à s'acquitter des engagements qui lui incombent dans le cadre des opérations FASR au titre de l'Initiative PPTE et n'entrent pas dans le calcul du financement d'ensemble nécessaire aux Initiatives FASR et PPTE. Ces transferts devraient servir à reconstituer le Compte de versements spécial du FMI.

<sup>4</sup> S'agissant du Mozambique, pays pour lequel une réduction de 80 % de la dette éligible par le Club de Paris ne suffisait pas à assurer un partage proportionnel adéquat de la charge, des mesures exceptionnelles ont été prises par les créanciers bilatéraux, certains acceptant d'aller au-delà des conditions de Lyon, et la Banque et le Fonds se sont engagés à fournir un supplément d'assistance à titre exceptionnel.

<b>Tableau 4. Appui bilatéral au Fonds fiduciaire PPTE</b>			
(USD millions au 28 février 1999)			
<u>Pays</u>	<u>Contributions</u> <sup>1/</sup>	<u>Engagements de contribution</u>	<u>Total</u>
Australie	5		<b>5</b>
Belgique	4	8	<b>12</b>
Canada	26		<b>26</b>
Danemark	26		<b>26</b>
France	21		<b>21</b>
Finlande	7		<b>16</b>
Allemagne <sup>2/</sup>			
Grèce	1		<b>1</b>
Irlande		16	<b>16</b>
Japon	10		<b>10</b>
Luxembourg	1		<b>1</b>
Pays-Bas	61		<b>61</b>
Norvège	41		<b>41</b>
Portugal	15		<b>15</b>
Espagne	15		<b>15</b>
Suède	29		<b>29</b>
Suisse	28		<b>28</b>
Royaume-Uni	21	50	<b>71</b>
États-Unis <sup>3/</sup>		50	<b>50</b>
<b>Total</b>			<b>442</b>

Source : Estimations des services de la Banque et du Fonds

<sup>1/</sup> Inclut les contributions prévues par le biais de la réaffectation des ressources du Fonds de bonification d'intérêts (ISF)

<sup>2/</sup> Le gouvernement allemand a annoncé qu'il ferait en 1999 une contribution dont il n'a pas encore indiqué le montant exact.

<sup>3/</sup> Le gouvernement américain a inscrit à son projet de budget une dotation de 50 millions de dollars ; le montant exact n'est pas encore annoncé.

118. Dans le cadre des mécanismes traditionnels d'allégement de la dette, les **créanciers membres du Club de Paris** accordent aux pays éligibles un rééchelonnement concessionnel aux conditions de Naples, qui réduit la dette éligible dans des proportions pouvant aller jusqu'à 67 % en VAN. Le Secrétariat du Club de Paris estime que l'allégement total assuré au titre des conditions de Toronto, de Londres et de Naples a représenté 19 milliards de dollars en VAN au cours des dix dernières années.

119. Dans le contexte de l'Initiative PPTE, le Club de Paris a accepté d'accorder une réduction en VAN pouvant atteindre 80 %, au titre des conditions de Lyon. L'assistance aux pays pour lesquels une décision positive au titre de l'Initiative PPTE a déjà été prise, coûtera au total au Club de Paris 1,15 milliards de dollars (en VAN). Ce montant représente la participation du Club de Paris aux coûts de l'Initiative PPTE, et vient s'ajouter aux coûts des mécanismes traditionnels (opération de réduction du stock de dette de 67 % en VAN). Le Club de Paris est actuellement le seul groupe de créanciers qui assure aux pays PPTE (qui n'ont pas encore bénéficié d'une opération de réduction du stock de dette aux conditions de Naples) un allègement intérimaire du service de leur dette, en portant la réduction en VAN de 67 à 80 %.

120. La participation à l'Initiative des **créanciers non membres du Club de Paris** repose sur le mécanisme traditionnel de négociations bilatérales avec le débiteur à des conditions largement aussi concessionnelles que celles consenties par le Club de Paris. Ces créanciers ont davantage tardé à participer et l'ont fait moins largement que les autres pour plusieurs raisons. Premièrement, il n'existe aucun mécanisme de coordination suprême comme pour le Club de Paris et les BMD. Deuxièmement, on constate parfois une absence de communication véritable entre le débiteur et le créancier non membre du Club de Paris. Enfin, quelques-uns de ces créanciers se sentent probablement moins tenus de participer, étant moins impliqués dans le processus décisionnel de l'Initiative.

121. Les pays débiteurs n'ont souvent d'autre solution que d'accumuler des arriérés substantiels vis-à-vis des créanciers non membres du Club de Paris, leurs demandes de traitement comparable n'étant pas acceptées. C'est l'un des facteurs qui contribue à l'accumulation d'arriérés substantiels. Selon le système de notification de la dette extérieure à la Banque mondiale, à la fin de 1997, quelque 80 % de toutes les dettes non concessionnelles et 50 % des dettes concessionnelles bilatérales dues à des créanciers non membres du Club de Paris par l'ensemble des PPTE étaient en situation d'arriérés. Il semble donc qu'il faille renforcer la communication et la coordination entre les pays débiteurs et ces créanciers. Qui plus est, il serait probablement fructueux de dispenser aux créanciers non membres du Club de Paris et à leurs débiteurs davantage de conseils sur la manière d'appliquer la clause de comparabilité et de la négocier de manière constructive.

## **B. Flux de ressources**

122. L'Initiative PPTE a pour principal objet de ramener l'encours de la dette à un niveau tolérable, tout en veillant à ce que le service de la dette n'atteigne pas un niveau excessif par rapport aux exportations. L'impact sur les flux de trésorerie de la réduction du service de la dette s'étale généralement sur plusieurs années. Pour les sept premiers pays à atteindre le point de décision, les paiements estimatifs prévus au titre du service de la dette après obtention de l'aide de l'Initiative ne sont pas très sensiblement différents du service de la dette effectivement acquitté pendant la période antérieure au point de décision, bien que l'Initiative PPTE ramène le service de la dette nettement en dessous des montants prévus après mise en œuvre des mécanismes traditionnels (graphique 1). Si le service de la dette du Guyana accuse une diminution après le point d'achèvement, l'impact est nettement moins considérable pour les six autres pays. Les montants en dollars du service de la dette payable par le Burkina Faso

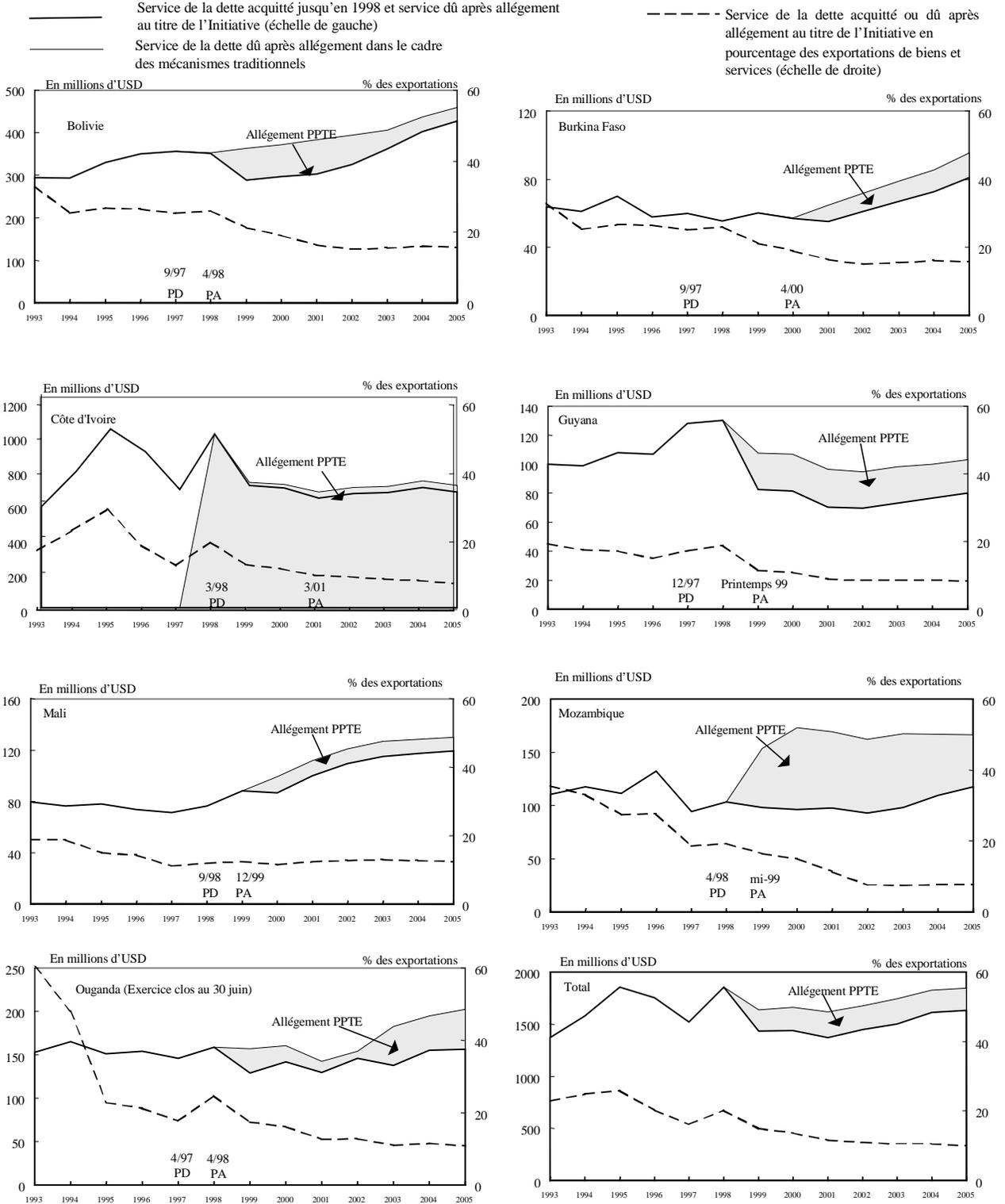
et le Mali devraient augmenter. En termes absolus, l'Initiative ne ramènera probablement pas le service de la dette sensiblement en dessous des montants actuellement réglés. Mais, dans le contexte de programmes de réformes performants, la base de recettes du pays devrait augmenter, élargissant la marge de manœuvre des finances publiques. De même, si on exprime la charge du service de la dette en pourcentage des exportations prévisionnelles, on devrait constater une amélioration pour les sept pays dans les années suivant le point d'achèvement, et par conséquent, un desserrement des contraintes de devises pesant sur le paiement du service de la dette.

123. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer l'impact limité de l'allègement consenti au titre de l'Initiative PPTE sur les flux effectifs de service de la dette par rapport aux niveaux antérieurs. En premier lieu, comme pour tout dispositif fondé sur l'instauration d'un degré standard d'endettement tolérable, certains pays ont besoin d'une aide moindre pour atteindre l'objectif fixé (c'est le cas, par exemple, de la Côte d'Ivoire et du Mali). Deuxièmement, l'allègement des contraintes de trésorerie résultant d'une opération sur le stock de la dette par le Club de Paris d'un degré de concessionnalité donné (par exemple 80 %) est moindre que celui résultant d'une opération sur les flux d'un degré de concessionnalité égal, les intérêts arrivant à échéance étant couverts par le rééchelonnement du service de la dette. Il se peut donc qu'on constate une augmentation des paiements au titre du service de la dette aux créanciers bilatéraux après le point d'achèvement<sup>5</sup>. Troisièmement, beaucoup de PPTE ont accumulé des arriérés avant le point de décision, principalement envers la Russie et d'autres créanciers bilatéraux membres ou non du Club de Paris. L'Initiative PPTE est fondée sur l'hypothèse que, même après l'allègement au titre de l'Initiative, il y aura une régularisation de ces dettes extérieures, aboutissant à une reprise au moins partielle des paiements.

---

<sup>5</sup> Les profils prévisionnels du service de la dette reflètent en partie les échéanciers de remboursement progressif prévus par les rééchelonnements concessionnels du Club de Paris, les remboursements augmentant progressivement après le délai de grâce compte tenu de l'augmentation supposée de la capacité de paiement du pays.

Graphique 1 : Service de la dette : Montants historiques et projections (après allègement de titre de l'Initiative PPTE) pour les pays ayant atteint le point de décision  
En millions de dollars et en pourcentage des exportations 1993-2005

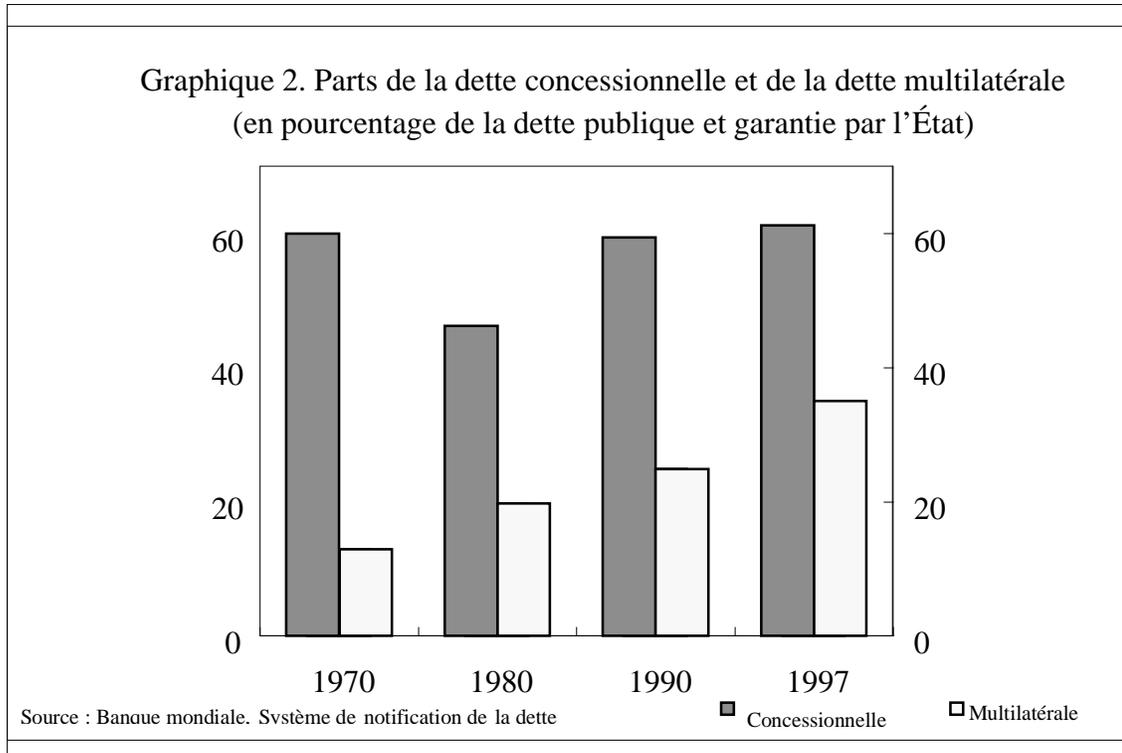


Source : Gouvernements et estimations des services

PD = Point de décision PA = Point d'achèvement

### C. Allégement de la dette et flux de ressources

124. L'allégement du service de la dette et de l'encours de la dette n'est qu'un élément dans le total des flux de ressources à destination des PPTE. Au cours des trente dernières années, bailleurs de fonds et créanciers leur ont progressivement fourni des financements à des conditions de plus en plus libérales, y compris à titre de don. Et la dette des PPTE est devenue dans le même temps de plus en plus multilatérale.



125. L'aide bilatérale a pris de plus en plus souvent la forme de dons, tandis que des montants élevés de créances d'APD étaient annulés, à la suite de la résolution prise en 1978 par la CNUCED d'annuler ou de remettre les créances d'APD. Un certain nombre de bailleurs de fonds ont déjà adopté cette méthode. Ainsi, beaucoup de pays créanciers ont abandonné quasiment toutes leurs créances sur les pays PPTE et d'autres en ont annulé des montants substantiels. Entre 1978 et 1997, 18 milliards de dollars de créances d'APD auraient été remises par les créanciers bilatéraux, selon les données du Système de notification de la dette à la Banque mondiale.

126. Les créanciers bilatéraux ont également accordé des allégements de dette substantiels dans le cadre des accords du Club de Paris et de l'Initiative PPTE, comme on l'a vu précédemment. La plupart des PPTE ont apuré complètement leur dette vis-à-vis des créanciers commerciaux par le biais d'opérations de rachat avec décote. La communauté internationale a apporté son concours à ces opérations grâce au Fonds de désendettement des

pays exclusivement IDA, qui, depuis 1991, accorde aux PPTE des dons pour ces rachats qui ont abouti à l'annulation de 6 milliards de dollars de dette. Par ailleurs, plusieurs PPTE (par exemple, la Côte d'Ivoire en 1997) ont conclu des accords de réduction de la dette et de son service avec les banques commerciales, qui se sont traduits par des allègements significatifs.

127. Les institutions multilatérales, de par leurs mandats, sont engagées dans une relation à long terme avec les pays emprunteurs. Avec le temps, elles ont augmenté le degré de concessionnalité des ressources qu'elles mettent à la disposition des PPTE. Les prêts de la BIRD ont cessé dans les PPTE où cela avait été fait, et ils ont été remplacés par des ressources de l'IDA, de même que le FMI fournit ses ressources à des conditions libérales au titre des mécanismes de FAS et de FASR, depuis 1986.

128. On constate une tendance générale à la contraction des budgets d'aide et à une désaffection vis-à-vis de celle-ci, qui se traduisent par la diminution de la part de l'aide publique au développement dans le PNB des pays bailleurs de fonds. Ce ratio est tombé en 1997 à 0,22 % du PNB des pays bailleurs de fonds membres du CAD, contre une moyenne de 0,34 % dans les années 80, alors que l'objectif des Nations Unies était de 0,7 % du PNB. Les transferts nets aux PPTE, qui avaient augmenté jusqu'au début des années 90, sont désormais en baisse (graphique 5 et tableau 5). Dans le même temps, la part des dons dans l'ensemble des ressources a augmenté. Depuis 1990, les paiements du service de la dette se sont maintenus aux alentours de 8 milliards de dollars par an, mais les nouveaux décaissements de prêts et de dons ont chuté.

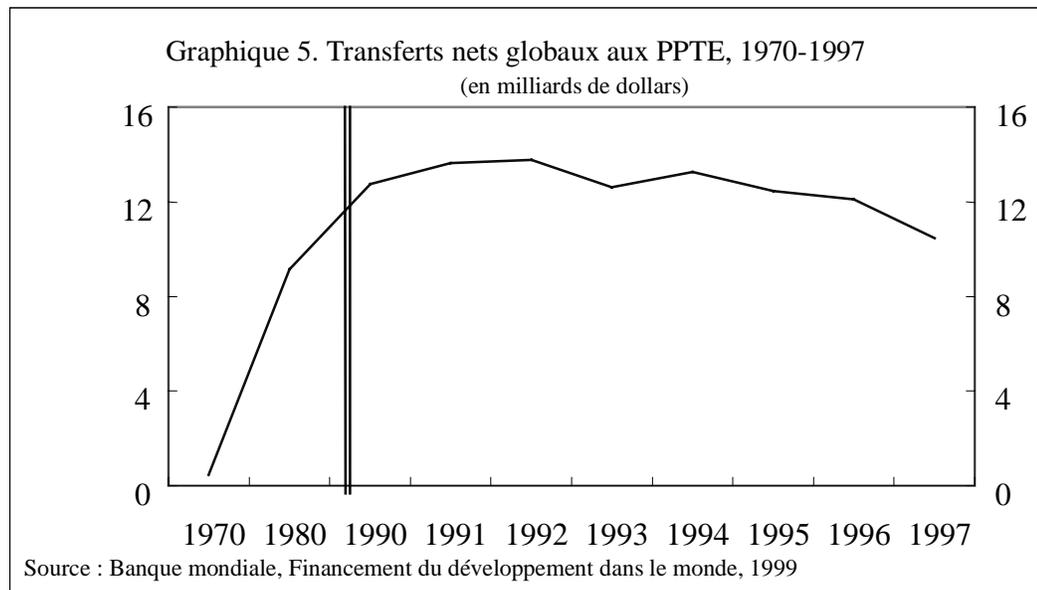
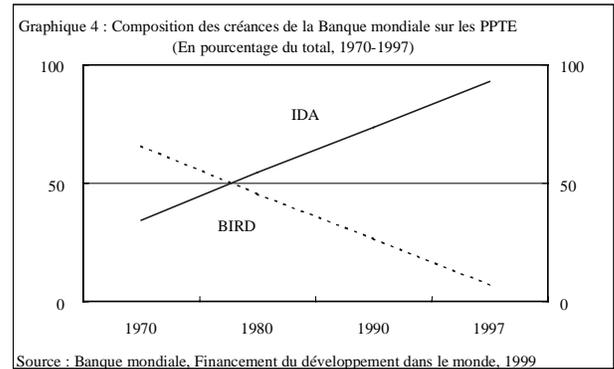
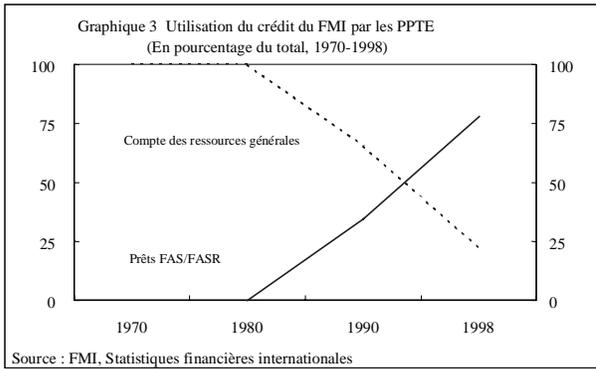


Tableau 5. Aide financière aux PPTE, 1970-1997  
(en milliards de dollars)

	Flux de dette à long terme (FMI compris)					Dons (hors coopération technique)	Transferts nets sous forme de prêts et dons	Pour mémoire Rééchelonnement de flux
	Décaisse- ments	Remboursements de principal	Flux de dettes nets	Paiements d'intérêts	Transferts nets 1/ 5 = 3 - 4			
	1	2	3 = 1 - 2	4	5 = 3 - 4	6	7 = 5 + 6	8
1970	1,3	0,4	0,9	0,2	0,7	0,3	1,0	0,0
1980	11,5	3,0	8,5	2,1	6,3	3,1	9,4	0,1
1990	10,6	4,6	6,0	2,6	3,4	10,1	13,5	4,8
1991	8,7	4,3	4,4	2,8	1,6	10,7	12,3	2,5
1992	9,2	3,5	5,7	2,1	3,6	9,2	12,8	3,3
1993	8,3	3,5	4,8	2,2	2,6	8,3	10,9	1,6
1994	8,3	4,4	3,9	2,6	1,3	10,0	11,3	4,2
1995	10,5	6,7	3,7	2,9	0,9	9,2	10,0	2,6
1996	8,2	5,5	2,8	2,8	-0,1	8,8	8,7	5,0
1997	8,0	5,4	2,6	2,8	-0,2	7,8	7,6	5,9
Total 1990-97	71,8	38,0	33,8	20,7	13,1	74,0	87,1	29,8

Source : Banque mondiale, Financement du développement dans le monde, 1999.

<sup>1/</sup> Les transferts nets de dette à long terme consistent en flux nets de dette à long terme, diminués des intérêts acquittés sur la dette à long terme. Ils ne doivent pas être confondus avec les transferts nets globaux, qui correspondent aux flux de ressource globaux nets diminués des intérêts payés et des transferts de bénéfices afférents à l'investissement direct étranger.

## Annexe 2 : Examen de l'Initiative PPTE pour 1999 - Phase I

### Réunions de consultation

<u>Lieu</u>	<u>Date</u>	<u>Organisateur/Hôte</u>
1. Maputo, Mozambique	26 février 1999	Mission de la Banque mondiale
2. Bonn, Allemagne	3 mars 1999	Ministère de la Coopération économique
3. Lomé, Togo	4 mars 1999	Réseau africain pour la justice environnementale et économique (ANEEJ)/Amis de la Terre, Togo
4. Oslo, Norvège	4 mars 1999	Ministère des Affaires étrangères
5. Londres, Royaume-Uni	5 mars 1999	Secrétariat du Commonwealth
6. Washington, États-Unis	11 mars 1999	Conseil du développement outre-mer
7. Londres, Royaume-Uni	18 mars 1999	Jubilee 2000
8. Tegucigalpa, Honduras	23 mars 1999	Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE)

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<p><b>Église anglicane</b> (Conférence de Lambeth)<sup>1</sup></p>	<p>Un allègement substantiel, comprenant notamment l'annulation des créances « impayables » des pays les plus pauvres, est une condition préalable nécessaire, mais pas suffisante, pour la réduction de la pauvreté.</p>	<p>Les remboursements doivent être établis à des niveaux donnant la priorité aux besoins fondamentaux du développement humain par rapport aux exigences des créanciers.</p>	<p>Il convient d'accélérer l'effort de réduction de la dette pour les pays les plus pauvres de manière à ce qu'ils puissent en bénéficier d'ici l'an 2000.</p>	<p>Il faut faire en sorte, par un effort public de suivi et d'évaluation, que le surcroît de ressources découlant de l'allègement serve à financer des projets en faveur des pauvres.</p>	
<p><b>Fonds catholique pour le développement outre-mer (CAFOD)</b><sup>2</sup></p>	<p>L'essentiel est de définir, dans un objectif d'endettement tolérable, des mesures qui soient adaptées à la situation des pays les plus pauvres, et qui tiennent compte à la fois de la vulnérabilité de leur économie aux chocs extérieurs et de leur faible niveau de développement humain.</p>	<p>Intégrer le développement humain à l'objectif d'endettement tolérable consisterait à déterminer le niveau d'endettement viable du point de vue budgétaire. Cette approche, dite du niveau de recettes nettes réalisable, se préoccupe essentiellement de la capacité des PPTE à accroître leurs recettes sans aggraver la pauvreté ou compromettre leurs perspectives de développement économique. Elle consiste à mesurer la capacité d'un pays à assurer le service de sa dette une fois pris en compte des niveaux minimums de dépenses propres à la réalisation des objectifs de développement les plus fondamentaux. Cela permettrait d'assurer une plus</p>	<p>La nécessité d'un allègement de la dette revêt un degré d'urgence dont ne témoigne pas le cadre établi pour l'Initiative, avec tous les délais qu'il comporte.</p>	<p>Aucun critère de performance n'est à fixer. Il suffit de faire une série de calculs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour chaque pays, déduire de la base de revenu imposable le niveau de revenu en dessous du seuil de pauvreté absolue.</li> <li>• Diviser par quatre le revenu ajusté pour obtenir le niveau maximum de recettes fiscales.</li> <li>• Déduire de ce chiffre le montant des ressources nécessaires pour assurer la santé et l'éducation primaire de base.</li> <li>• Un montant ne dépassant pas 20 % de ce niveau de revenu net réalisable peut être affecté au service de la dette.</li> </ul>	<p>Cette approche exigerait un allègement bien plus prononcé pour les pays les plus pauvres. Au moins dix pays auraient droit à une annulation de l'intégralité de leur dette.</p>

<sup>1</sup> Cf. « Résolutions approuvées par la Conférence de Lambeth (1998) - Résolution 1.15 : Dette internationale et justice économique ».

<sup>2</sup> Cf. Document de politique générale du CAFOD, « A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor », par H. Northover, K. Joyner et D. Woodward (1998). Organe officiel de l'Église catholique d'Angleterre et du Pays de Galles en matière d'aide et de développement, le CAFOD s'attache à promouvoir le développement humain en collaboration avec des organismes partenaires dans 75 pays.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
		grande cohérence entre les stratégies de réduction de la dette et les objectifs de développement au sens large, dont celui défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et visant à réduire de moitié la pauvreté d'ici l'an 2015.			
<b>Catholic Relief Services United States Catholic Conference Bread for the World National Council of Churches Oxfam America Église épiscopaliennne Église presbytérienne des États-Unis United Church of Christ<sup>3</sup></b>	Ces groupes se préoccupent des aspects humains du problème de la dette — de son impact sur les pauvres et les groupes vulnérables. Ils préconisent l'adoption de critères basés sur le niveau de développement humain et non pas sur les recettes d'exportation. Des critères budgétaires tenant compte des dépenses de santé, d'éducation et autres nécessaires à la réalisation d'un développement durable et à la réduction de la pauvreté devraient être les principaux critères d'éligibilité pour tous les pays.	L'Initiative PPTE devrait permettre un allègement suffisant pour ramener la VAN de la dette à moins de 150 % de la valeur des exportations annuelles, et le service annuel de la dette à 10 % au maximum des recettes budgétaires annuelles.  Le chiffre de 280 % fixé comme objectif pour le ratio VAN de la dette/exportations est arbitraire et devrait être remplacé par des critères basés sur le rapport entre le service de la dette et les recettes budgétaires.	Le bilan positif exigé ne devrait pas être d'une durée supérieure à trois ans. Des mesures d'allègement plus profondes et plus rapides devraient être prises en faveur des pays faisant preuve d'une détermination soutenue en faveur de la lutte contre la pauvreté, ou de ceux victimes de grandes catastrophes naturelles.  L'absence de bilan positif d'une durée de trois ans ne devrait pas retarder la mise en route d'un processus de réduction de la dette pour les pays sortant d'un conflit.	La conditionnalité devrait englober des mesures efficaces de lutte contre la pauvreté et de protection de l'environnement. Les mesures d'allègement seraient subordonnées à l'établissement d'un Plan d'action pour le développement humain. Les économies réalisées grâce à la réduction de la dette serviraient à approvisionner un Fonds pour le développement humain sur lequel la société civile exercerait un droit de regard.	Les interventions du Service de secours catholique et de la Conférence catholique des États-Unis auprès des membres du Congrès américain ont abouti au dépôt d'un projet de loi visant à modifier et élargir le champ de l'Initiative PPTE selon les modalités décrites ici, et à assurer un financement dans des proportions correspondantes pour le Fonds fiduciaire PPTE.

<sup>3</sup> Cf. Catholic Relief Services/United States Catholic Conference, « Submission for the 1999 HIPC Review » (16 mars 1999), et le projet de loi H.R.1095, « Debt Relief for Poverty Reduction Act of 1999 », déposé en mars 1999 devant la Chambre des Représentants par divers membres du Congrès américain, parmi lesquels Jim Leach. Organe officiel de l'Église catholique des États-Unis en matière d'aide extérieure et de développement, Catholic Relief Services travaille en étroite collaboration avec la United States Catholic Conference. Ces organisations figurent, parmi d'autres, dans le mouvement Jubilé 2000. Parmi les organismes ayant soumis des observations allant dans le même sens figurent : Austrian Episcopal Conference for International Development Mission, Global Mission of the Episcopal Diocese of Massachusetts, Jesuits for Debt Relief and Development, Maryknoll Office for Global Concern. Des observations ont également été soumises en espagnol par le Service du secours catholique du Honduras.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<b>Christian Aid</b> <sup>4</sup>	L'allègement de la dette ne doit pas être séparé de la question du développement au sens large. Les objectifs d'endettement tolérable doivent être étroitement liés à la réalisation des objectifs de développement fixés par le CAD à l'horizon du XXI <sup>e</sup> siècle. Au minimum, il convient d'inclure la pauvreté et les mesures de la pauvreté dans les indicateurs de vulnérabilité.	Les ratios d'endettement tolérable doivent être réexaminés (y compris le ratio dette/recettes budgétaires), et les projections relatives à la croissance des exportations doivent être plus réalistes. Il appartient aux gouvernements et à la société civile d'évaluer, en termes de coûts, l'effort d'allègement de la dette à consentir pour atteindre les objectifs de développement humain fixés par le CAD.	D'une manière générale, il faut envisager de simplifier le processus de l'Initiative PPTE afin d'en accélérer la mise en oeuvre.	Il faut supprimer le lien entre l'allègement et un bilan positif au titre de la FASR, et envisager une autre approche basée sur des indicateurs macroéconomiques plus simples et plus réalistes.	Il faut mettre plus l'accent sur le renforcement des capacités de gestion de la dette.  Les créanciers bilatéraux doivent assurer des apports financiers adéquats et durables pour le développement. Les organismes de crédit à l'exportation, notamment, doivent se comporter de manière plus responsable.
<b>CIDSE/Caritas Internationalis</b> <sup>5</sup>	Faire de la lutte contre la pauvreté l'élément central de l'Initiative PPTE.  Restructurer l'Initiative PPTE pour y intégrer l'objectif consistant à réduire de moitié la pauvreté d'ici l'an 2015.	Approche axée sur le développement humain : Les ressources financières engagées par les gouvernements doivent viser d'abord la réalisation des objectifs globaux de réduction de la pauvreté, et ensuite le remboursement de la dette. Les ressources financières à engager pour répondre aux besoins fondamentaux doivent d'abord être déduites de la base de recettes du pays, et 20 % maximum des recettes restantes doivent être affectés aux remboursements.	Il convient d'accélérer le processus d'allègement de la dette.  Face à l'ampleur de la pauvreté, la communauté internationale est confrontée à un défi moral d'une extrême gravité. Il convient de transformer l'Initiative PPTE de manière à pouvoir célébrer le Jubilé de l'an 2000 comme le veut la Bible.	Contre un allègement de dette inconditionnel. Il convient de faire en sorte que les ressources économisées soient utilisées d'une manière responsable. Contre le critère rigide d'un bilan positif de six ans et le lien avec les programmes au titre de la FASR.  En faveur de programmes ciblés sur la pauvreté et préparés d'une manière transparente et selon un processus participatif.	L'Initiative ainsi transformée sera plus coûteuse, mais il appartient aux créanciers de mobiliser la volonté politique nécessaire à l'engagement de ressources nouvelles substantielles pour accroître l'effort d'allègement. Ces ressources devront venir en sus de l'aide.  Il faut instituer des procédures pour élargir la participation aux décisions.

<sup>4</sup> Cf. Christian Aid, « Forever in your debt » (mai 1998) et « The Fundamental Review of the HIPC Initiative » (janvier 1999). Organe officiel de secours et d'aide au développement de 40 communautés religieuses britanniques et irlandaises, Christian Aid est actif dans près de 60 pays.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<p><b>Eurodad</b> (European Network on Debt and Development)<sup>6</sup></p>	<p>Les PPTE sont confrontés à une extrême pauvreté. Il convient d'élargir le concept d'endettement tolérable pour tenir compte des besoins de ressources liés au développement humain.</p> <p>L'accent qui est mis sur les chiffres du stock de la dette est dénué de sens, car le service de la dette ne porte en fait que sur une fraction de celle-ci. Du point de vue des ressources, le service de la dette est ce qui compte. Jusqu'ici, l'Initiative PPTE équivaut à une opération comptable de haut niveau sans grand impact sur les niveaux de ressources disponibles pour les investissements essentiels.</p>	<p>Reprenant le cadre défini par le CAFOD, Eurodad préconise une approche fondée sur un niveau maximum de service de la dette tolérable pour définir l'allègement à opérer. Il faut prendre en compte le niveau maximum réalisable de recettes fiscales, le niveau de pauvreté et les besoins de dépenses essentiels, et affecter au service de la dette jusqu'à 30 % des montants disponibles pour les dépenses non essentielles. Le niveau de référence pour le ratio service de la dette/exportations serait de 5 % (les ratios effectifs devant être déterminés au cas par cas).</p> <p>Il faut modifier les critères d'éligibilité touchant aux aspects budgétaires et à l'ouverture de l'économie :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• supprimer le ratio exportations/PIB ;</li> <li>• ramener le ratio recettes budgétaires/PIB à 10-15 % (ou stipuler que ce ratio ne doit pas tomber en dessous de son niveau actuel) ;</li> </ul>	<p>Le cadre 3+3 ans retenu pour l'Initiative (du fait du lien obligatoire avec la FASR) est trop contraignant et la période ainsi couverte, trop longue. Dès qu'un pays peut prétendre à un allègement, il devrait bénéficier d'une réduction immédiate du service de sa dette.</p>	<p>Il faut supprimer le lien entre l'allègement et le respect des conditions de la FASR, et établir, au contraire, un lien entre les économies réalisées et des investissements en vue du développement humain.</p>	<p>Dans sa forme actuelle, l'Initiative ne parviendra qu'à gérer la crise de la dette des PPTE, pas à la résoudre. Il faut briser le cycle de la dépendance à l'égard de la dette, qui voit l'argent frais servir à assurer le service de la dette antérieure. La société civile et les parlements doivent exercer un droit de regard sur les nouveaux emprunts, et il ne doit plus y avoir de prêts pour la balance des paiements. Les projets non générateurs de revenus dans les secteurs sociaux doivent être financés par des dons.</p> <p>L'allègement de la dette doit vraiment s'ajouter à l'aide, au lieu de s'y substituer.</p> <p>La notion de VAN ne permet pas de mesurer correctement l'excédent de la dette et la capacité de service de la dette. Appliquer à la dette</p>

<sup>5</sup> Cf. CIDSE et Caritas Internationalis, « Putting Life Before Debt » (1998) et « Proclaim Jubilee: An Urgent Appeal for Debt Relief for the World's Poor by the Year 2000 » (1999). CIDSE (Coopération internationale pour le développement et la solidarité) est un réseau de 16 organisations catholiques d'Europe, d'Amérique du Nord et de Nouvelle-Zélande oeuvrant en faveur du développement. Caritas Internationalis est un réseau de 154 organisations catholiques nationales présentes dans 198 États et actives dans les domaines des secours, du développement et des services sociaux.

<sup>6</sup> Cf. « 1999 HIPC Initiative Review Consultative Process: Phase One » (15 mars 1999) et « EURODAD Debt Update » (26 février 1999).

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ramener le ratio dette/recettes budgétaires de 280 % à 200 % ; ou, mieux encore,</li> <li>• utiliser en la matière un indicateur basé sur l'approche dite « d'un niveau de service de la dette tolérable ».</li> </ul>			<p>concessionnelle des taux d'actualisation basés sur le marché donne une vision faussée de la charge effective de la dette, et les changements opérés au niveau de ces taux entraînent des changements de la VAN de la dette qui ne correspondent pas à l'évolution de la situation des pays et de leur capacité à assurer le service de leur dette.</p>
<p><b>Amis de la Terre</b><sup>7</sup></p>	<p>L'Initiative PPTE apporte un allègement trop limité et trop tardif à un nombre trop réduit de pays.</p>	<p>Définir l'endettement tolérable à partir des recettes d'exportation est un défaut majeur. Il faut tenir compte de la viabilité au plan environnemental et social. Une approche axée sur le développement humain ferait passer les objectifs de réduction de la pauvreté avant les remboursements de dettes.</p>		<p>Il faut supprimer le lien établi entre l'Initiative et la FASR. La conditionnalité devrait consister à instituer, sous une forme ou une autre, un processus participatif permettant de faire en sorte que les ressources dégagées par l'allègement de la dette servent à réduire la pauvreté et à améliorer l'environnement.</p>	<p>Les fonds affectés à la réduction de la dette devraient venir s'ajouter aux ressources consacrées à l'aide, au lieu de s'y substituer. Les analyses du niveau d'endettement tolérable devraient être réalisées d'une manière plus transparente. Le Club de Paris devrait améliorer la transparence de ses propres délibérations.</p>

<sup>7</sup> Cf. « Comments to the World Bank and International Monetary Fund on the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Review » (mars 1999). L'organisation Amis de la Terre participe à la campagne du Jubilé 2000.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<b>Halifax Initiative</b> <sup>8</sup>	Le problème de l'Initiative PPTE est qu'elle repose sur des réformes dont les pays débiteurs n'ont pas la paternité. Il s'agit de l'améliorer en faisant en sorte que ces pays assument davantage la maîtrise de ces réformes. Le Programme de développement autonome préconisé prend appui sur l'Initiative, en s'attachant à la placer dans le contexte d'un programme de développement global, et en renforçant spécifiquement le contrôle exercé par les pays concernés.	Tout pays admis à emprunter à l'IDA pourrait demander à bénéficier d'une réduction immédiate de ses obligations au titre du service de la dette dès qu'il aurait présenté un plan global de développement et de lutte contre la pauvreté conçu par son gouvernement ou une entité spécifiquement désignée. Les objectifs de service de la dette seraient alors fixés dans le contexte de la stratégie de développement. Le service de la dette à court terme devrait être réaménagé pendant la mise en place du plan, jusqu'à ce que des réductions globales de la dette puissent être opérées.	Réductions immédiates du service de la dette. Comme les mesures d'allègement n'attendraient pas que soient menées à bien les analyses de viabilité de la dette et les négociations au titre de l'Initiative, la seule cause de retard serait l'absence de projet de stratégie de développement de la part du pays concerné.	Passer d'un critère basé sur la balance des paiements à un critère fondé sur la qualité de la stratégie de développement envisagée.	L'approche proposée vise à ce que les pays assument davantage la paternité du processus de l'Initiative, ainsi que des réformes à long terme.  Un volume substantiel d'aide au développement resterait nécessaire, mais les réductions du stock de la dette seraient réparties sur une plus longue période.
<b>Jubilee 2000</b> <sup>9</sup>	Annuler toutes les créances « impayables » des pays les plus pauvres d'ici l'an 2000. Les dettes sont injustes et immorales. Profiter de l'an 2000, année du Jubilé, comme le veut l'Ancien Testament (Livre du Lévitique), pour amener les riches créanciers de la planète à annuler toutes les créances impayables.	Pas de formule précise.	Immédiatement.		L'annulation devrait être réalisée d'une manière transparente. Le directeur de Jubilee 2000 UK a avancé l'idée d'un mécanisme international de règlement judiciaire qui serait chargé d'administrer ce processus.

<sup>8</sup> Cf. « Submission to the 1999 HIPC Review » (mars 1999). Cf. également « Going Beyond the HIPC Initiative: Another Pathway to Achieving Freedom from the Burden of Debt » (juillet 1998) et « The Failure of the HIPC Initiative Debt Relief Program--Who Gets Left Out » (avril 1998). Halifax Initiative est un mouvement lancé par une coalition canadienne pour la démocratie économique mondiale.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<u>Jubilee 2000 — Afrika Campaign</u> <sup>10</sup>	<i>Les dettes sont simplement impayables, et l'Afrique continuera d'être en situation d'esclavage économique et dans l'incapacité d'assurer son développement si le fardeau de la dette n'est pas éliminé.</i>	<i>Il convient d'annuler la dette.</i>	<i>Immédiatement.</i>	<i>L'annulation devrait être sans condition. Les ressources ainsi dégagées devraient être réaffectées en faveur des services sociaux, en particulier l'éducation, la santé et le logement.</i>	<i>La bonne gouvernance, l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité devraient être des conditions préalables à l'octroi de nouveaux prêts. La société civile devrait être consultée.</i>
<u>Jubilee 2000 — Canadian Ecumenical Coalition</u> <sup>11</sup>	<i>Le champ de l'Initiative est trop étroit. La notion d'endettement tolérable est définie d'une manière purement mécanique, sans tenir compte des préoccupations sociales ou environnementales. Un plus grand nombre de pays devraient y avoir droit.</i>	<i>Une meilleure approche consisterait à fixer dès le départ comme objectif un développement intégral et écologiquement viable, et à examiner le volume de ressources excédentaires pouvant être disponibles pour le service des créances étrangères, une fois satisfaits les besoins de développement prioritaires.</i>	<i>La période de six ans retenue est manifestement inacceptable. Toutefois, le véritable problème n'est pas la durée du processus, mais sa conditionnalité.</i>	<i>L'aspect le plus critiquable de l'Initiative PPTE est l'obligation de mettre en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Ces programmes entraînent des niveaux d'austérité inacceptables et aboutissent à ce que les créanciers imposent de manière unilatérale certaines politiques aux pays débiteurs. La société civile doit être consultée dans le cadre de la conception et du suivi des politiques, et de l'utilisation des ressources dégagées par les mesures d'allégement.</i>	

<sup>9</sup> Cf. « Debt Round Table on Jubilee 2000 Goals » (18 mars 1999). L'organisation Jubilee 2000 est représentée dans plus de 100 pays et est le fer de lance, à l'échelon mondial, des efforts de sensibilisation au problème de la dette et des campagnes en faveur d'une réduction de la dette. Outre les groupes mentionnés ci-dessus, les autres organisations ayant soumis des opinions conformes à celles exposées par Jubilee 2000 sont : Action for Southern Afrika, Danish North/South Coalition et Jubilee 2000 Denmark, ainsi que Jubilee 2000 Zambia.

<sup>10</sup> Cf. « Déclaration d'Accra » (19 avril 1998).

<sup>11</sup> Cf. « Canadian Ecumenical Jubilee Initiative Submission to 1999 HIPC Review-Phase One » (11 mars 1999).

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses**  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<u>Jubilee 2000 — Japon</u> <sup>12</sup>		<p>Annulation complète de l'intégralité de la dette publique des PPTE envers le gouvernement japonais. Le Japon devrait aussi prendre des mesures en vue de l'annulation de la dette privée.</p> <p>D'une manière plus générale, le Japon devrait s'attacher à faire annuler la dette publique des PPTE envers les créanciers officiels, tant bilatéraux que multilatéraux.</p>	L'annulation devrait intervenir avant l'an 2000.	Il faut supprimer le lien entre l'allègement et la FASR, et établir, à la place, une « conditionnalité sociale », instaurant des règles de transparence et l'obligation d'affecter au développement social les ressources économisées grâce aux remises de dette. Cette conditionnalité devrait être conçue et contrôlée par la société civile.	L'aide devrait être accordée sous forme de dons, et non pas de prêts, surtout pour les projets sociaux.
<u>Jubilee 2000 — Plate-forme des pays d'Amérique latine et des Caraïbes</u> <sup>13</sup>	La dette est impossible à rembourser, illégitime et immorale.	<p>L'ensemble de la dette des PPTE devrait être annulée en une fois.</p> <p>Pour les emprunts futurs, les paiements au titre du service de la dette extérieure ne devraient pas dépasser 3 % du budget.</p>	L'annulation de la dette devrait intervenir avant l'an 2000.	Il faut veiller à ce que les ressources ainsi dégagées soient investies dans le développement humain et la protection de l'environnement. Il convient de garantir la participation active de toutes les composantes de la société à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation du processus dans son ensemble.	Le processus d'annulation de la dette devrait être calqué sur les procédures de règlement judiciaire. Un tribunal, établi sous une forme ou une autre, pourrait autoriser une annulation partielle, le cas échéant.

<sup>12</sup> Cf. « Position paper of Jubilee 2000 Japan on Writing-off of Debt owned by Japan » (mars 1999).

<sup>13</sup> Cf. « Déclaration de Tegucigalpa » (27 janvier 1999).

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<b>Groupe de la dette du Mozambique</b> <sup>14</sup>	Sur la base de l'expérience du Mozambique, ce groupe juge insuffisante l'Initiative PPTE. La définition étroite de la notion d'endettement tolérable constitue pour lui un problème majeur, car elle ne tient pas compte des déficits de ressources à long terme et de la dépendance chronique des PPTE à l'égard de l'aide extérieure, facteurs aboutissant à ce que ces pays supportent des niveaux de remboursement intolérables qui compromettent par trop leur croissance.	Annuler des stocks de dette dont le service n'est pas assuré est une mesure vide de sens au plan économique. Il faut que l'allègement permette une réduction des paiements <i>effectifs</i> au titre du service de la dette. Les seuils d'endettement tolérable doivent être réduits et assouplis, et les critères budgétaires aussi bien que les données relatives aux exportations doivent être utilisés dans l'analyse de soutenabilité de la dette de chaque PPTE. Enfin, il n'est pas logique d'exclure le service de la dette privée des ratios service de la dette/exportations envisagés.		Il convient de supprimer le lien entre la FASR et l'Initiative PPTE.	Le coût de l'Initiative doit être calculé à partir des créances remboursables, plutôt que sur la base de valeurs comptables.
<b>Oxfam</b> <sup>15</sup>	Il s'agit de renforcer le lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté en instituant un système d'incitations (il ne s'agirait pas de conditionnalité) pour récompenser les pays qui s'engagent de façon crédible à lutter contre la pauvreté en leur consentant un allègement plus rapide et	Pour les pays admis au Guichet développement humain, les seuils d'endettement tolérable seraient abaissés pour s'établir ainsi : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10-15 % pour le ratio du service de la dette ;</li> <li>• 100-150 % pour le ratio de la VAN dette/exportations ;</li> </ul> et	Pour les pays utilisant le Guichet développement humain, l'accélération de l'allègement proposé par l'Oxfam consisterait à ramener la période de mise en oeuvre de six à trois ans. Les réductions proprement dites seraient alors accordées dans un délai de un à deux ans.	Il faut se rappeler que le Guichet développement humain ne constitue pas une conditionnalité. Il procurerait des avantages supplémentaires aux pays qui s'engagent de façon crédible à affecter les ressources dégagées par l'allègement de la dette à des investissements allant dans le sens des objectifs fixés par le	Dans un souci de transparence, les pays créanciers seraient tenus de mettre en place un Cadre d'action contre la pauvreté, qui serait présenté avant le point de décision et conçu en collaboration avec les principaux bailleurs de fonds et la société civile.

<sup>14</sup> Cf. « The Need to Reform the Current HIPC Initiative » (mars 1999). Le Groupe de la dette du Mozambique est une coalition d'organisations non gouvernementales, religieuses et syndicales, d'associations et d'individus visant à promouvoir des échanges de vues et à préconiser des solutions aux problèmes soulevés par la crise de la dette et le processus de réforme économique du Mozambique.

<sup>15</sup> Cf. Oxfam International, « Debt Relief and Poverty Reduction: Strengthening the Linkage » (septembre 1998), « Submission to the HIPC Review » (mars 1999), et « Education Now: Break the Cycle of Poverty » (mars 1999). Oxfam International est un réseau de 11 organismes d'aide actifs dans 120 pays en développement.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
	<p>plus important (proposition de Guichet développement humain). Cet engagement se mesurerait à partir du pourcentage des économies réalisées sur le service de la dette que le pays consacre à des investissements dans les secteurs sociaux, par référence aux objectifs fixés par le CAD. Seuls auraient accès au guichet les pays prêts à consacrer 70-100 % des économies réalisées sur la dette au financement de projets identifiés de lutte contre la pauvreté sur cinq ans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 150-170 % pour le ratio de la VAN dette/recettes publiques.</li> </ul> <p>L'Oxfam propose également de plafonner à 10-15 % la part des recettes publiques devant être affectée au service de la dette.</p>		<p>CAD, mais il n'empêcherait pas les autres pays d'avoir accès au processus de l'Initiative PPTE à des conditions moins préférentielles.</p> <p>Les créanciers cherchant à bénéficier de ce guichet seraient tenus de mettre en place un Cadre d'action et un Fonds national de lutte contre la pauvreté, et cela ferait l'objet d'un audit indépendant.</p> <p>L'Oxfam a proposé que le guichet serve à financer l'éducation dans les PPTE.</p>	
<p><b>Religious Working Group on the World Bank and IMF<sup>16</sup></b></p>	<p>Les préoccupations relatives au sort des pauvres et des exclus sont à la base de l'argument moral justifiant l'allègement de la dette.</p>	<p>Les tentatives visant à identifier des objectifs d'endettement tolérable ne répondent pas au vrai problème. Les dettes de pays incapables de subvenir aux besoins fondamentaux de leur population, et les dettes qui sont illégitimes et immorales du fait des conditions dans lesquelles elles ont été contractées, ne doivent pas être remboursées.</p>		<p>La forme actuelle de conditionnalité, basée sur l'ajustement structurel, doit être éliminée du fait de la charge injuste qu'elle fait peser sur les pauvres.</p> <p>Si l'allègement de la dette doit être assorti de conditions, celles-ci doivent porter sur trois éléments : transparence, souplesse et participation de la société civile.</p>	

<sup>16</sup> Cf. statement on « The HIPC Review Process », déclaration approuvée et signée par 230 personnes représentant diverses organisations catholiques et protestantes des États-Unis et d'autres pays.

**Annexe 3 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les ONG et les organisations religieuses  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)**

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<b>Social Forum on Foreign Debt and Development of Honduras (FOSDEH)</b> <sup>17</sup>	Observations analogues à celles de Jubilee 2000.	Le FOSDEH propose une réduction de 50 % de la dette bilatérale et multilatérale du Honduras, une réduction de 70 % des autres dettes. Les paiements au titre du service de la dette ne devraient pas dépasser 5 % des exportations.	Avant la fin de 1999 pour la dette publique et le milieu de l'an 2000 pour les créances restantes.	Les ressources dégagées par l'allégement de la dette seraient affectées à un Fonds pour le développement humain qui donnerait la priorité aux investissements sociaux ; la société civile serait associée de manière effective à la gestion et à la supervision de ce fonds.	
<b>Vatican</b> <sup>18</sup>	L'allégement de la dette est justifié par un argument moral. Les pays pauvres « sont opprimés par une dette qui a pris des proportions telles qu'elles rendent pratiquement impossible leur remboursement... Il faut éliminer les violences qui engendrent la domination des uns sur les autres : il y a là péché et injustice. » Le Vatican appelle de ses vœux « une nouvelle culture de solidarité et de coopération... ».	Le Pape Jean-Paul II a déclaré que le Jubilé de l'an 2000 était « un moment favorable pour penser ... à une réduction importante, sinon à un effacement total, de la dette internationale qui pèse sur le destin de nombreuses nations ».	Un effort vigoureux et immédiat doit être consenti pour faire en sorte que, d'ici l'an 2000, le plus grand nombre possible de pays « soient en mesure de s'extirper d'une situation désormais intolérable ».		

<sup>17</sup> Cf. « Propuesta del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras en el Marco del Grupo Latinoamericano de Jubileo 2000 » (février 1999). Le FOSDEH est un réseau qui regroupe plus de 120 organisations honduriennes (ONG, syndicats, coopératives agricoles et autres associations, organisations religieuses, etc.), ainsi que d'autres groupes représentant la société civile de pays d'Amérique latine et d'Europe.

<sup>18</sup> Cf. Lettre apostolique « Tertio Milenio Adveniente » (1994) et « Bulle d'Indiction du Grand Jubilé de l'An 2000 ».

**Annexe 4 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les pays créanciers**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Pays	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
Canada	Renforcer le processus d'allégement de la dette en faveur des PPTE contribuera sensiblement à l'effort de lutte contre la pauvreté et à la réalisation d'un développement durable.	<p>Ramener le ratio VAN dette/exportations à 150 %.</p> <p>Les créanciers bilatéraux devraient annuler la dette des PPTE au titre de l'APD, et fournir une aide au développement uniquement sous forme de dons.</p> <p>Le Club de Paris devrait consentir une annulation de 100 % à tous les PMA devant bénéficier du dispositif PPTE, ainsi qu'au Honduras. Même en l'absence d'accord à ce sujet, le Canada annulera unilatéralement les dettes des pays qui sont à même d'utiliser les ressources de manière efficace et productive et qui assurent une bonne gouvernance ; pour les autres pays, si leur situation le permet, il étudiera la possibilité de convertir la dette pour soutenir des projets de développement cruciaux.</p>	Ramener à 3 ans la période d'observation du bilan.	Allégement supplémentaire accordé de manière unilatérale pour les pays qui assurent une bonne gouvernance et qui font des progrès sur le plan des droits de l'homme.	<p>Élargir l'application du dispositif PPTE à d'autres pays (y compris le Honduras, Haïti, le Malawi et, lorsque la situation politique le permettra, l'Afghanistan).</p> <p>Les pays créanciers devraient instituer une plus grande transparence dans leurs opérations de prêt, et adopter des pratiques optimales en la matière. Il faut établir un code de conduite pour les organismes de crédit à l'exportation et les autres établissements de crédit commercial.</p> <p>Allègements supplémentaires (sur la base de la VAN de 1998) : USD 8 milliards afin de réduire le ratio dette/exportations ; à concurrence de USD 6 milliards pour raccourcir la période d'examen du bilan ; et à concurrence de USD 2,8 milliards pour élargir le groupe des pays éligibles.</p>

**Annexe 4 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les pays créanciers**  
*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Pays	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<b>France</b>	Dans l'approche qu'il adoptera, le G-7 devrait à la fois se montrer généreux, et mettre l'accent sur les principes de partage équitable des charges entre créanciers et de comportement responsable de la part des pays débiteurs.	<p>Les pays éligibles pourraient bénéficier d'un allégement exceptionnel de leur dette APD de la part des créanciers du Club de Paris, et d'une annulation du service de la dette APD pour une génération.</p> <p>Les pays pauvres non éligibles pourraient bénéficier de concessions renforcées.</p> <p>Les pays en développement pourraient bénéficier d'un relèvement de la limite de conversion de la dette au titre des accords du Club de Paris.</p>	Annulation de la dette APD dès que la dette est définitivement traitée dans le cadre du Club de Paris ; réduction de la période intermédiaire au cas par cas en tenant compte des résultats des politiques d'ajustement.	Les mesures d'allégement à caractère exceptionnel devraient se limiter aux seuls pays appliquant des politiques économiques et sociales optimales et assurant une bonne gouvernance. L'application des programmes de réforme bénéficiant de l'appui des institutions de Bretton Woods reste d'une importance capitale.	Le principe d'un partage équitable des charges devrait rester en vigueur, non seulement entre créanciers bilatéraux et multilatéraux, mais aussi au sein du groupe des créanciers bilatéraux, surtout en ce qui concerne l'annulation de la dette APD.

**Annexe 4 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les pays créanciers**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Pays	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
<b>Irlande<sup>1</sup></b>	L'Initiative PPTE est un cadre solide pour le traitement du problème de la dette, mais il convient d'accroître, d'élargir et d'accélérer son application. La définition de l'endettement tolérable ne doit pas perdre de vue l'objectif ultime qu'est l'élimination de la pauvreté. Il importe de circonscrire les dépenses sociales avant de prendre en compte les seuils budgétaires. Il faut aussi tenir compte de la dette intérieure.	<p>En faveur d'une réduction des critères d'éligibilité et des objectifs touchant aussi bien à la VAN qu'au service de la dette.</p> <p>Les engagements pris par plusieurs créanciers bilatéraux en vue d'annuler les dettes APD et commerciales sont les bienvenus. L'aide de l'Irlande est accordée essentiellement sous forme de dons.</p> <p>Les propositions portant sur une annulation massive et inconditionnelle des dettes multilatérales doivent faire l'objet d'une analyse approfondie pour déterminer leur impact sur les IFI, les apports de ressources officiels et les apports de capitaux privés en faveur des PPTE.</p>	Le nombre maximum de pays devrait atteindre le point de décision d'ici l'an 2000. Il convient de réduire la période d'observation du bilan et d'accélérer le processus d'allégement, mais dans le cadre de plans nationaux de développement réalistes et applicables, définissant les politiques à mettre en oeuvre sur le moyen et le long termes.	Les aspects sociaux et les indicateurs du développement humain doivent faire partie intégrante de l'Initiative, au lieu d'être pris en compte après coup. Pour garantir l'application durable des réformes, il faut veiller à ce que le processus bénéficie d'une large adhésion au niveau local, et que des pouvoirs importants soient également délégués à ce niveau. Un effort de contrôle et de suivi s'impose pour limiter le risque moral, et il doit être mené avec discernement et dans un esprit de collaboration. Il faut faire preuve de souplesse lorsque la mise en oeuvre de politiques adéquates est contrecarrée par des événements extérieurs.	<p>Le gouvernement irlandais a adopté un texte de loi relatif à un important programme d'allégement de la dette du tiers monde, qui prévoit un appui à la participation du FMI et de la Banque mondiale à l'Initiative PPTE, une aide bilatérale en faveur de l'allégement de la dette et une contribution au Compte de fiducie de la FASR.</p> <p>Il ne faut pas que les pays à revenu intermédiaire, y compris ceux de la tranche inférieure, supportent les coûts d'un allégement supplémentaire en faveur des PPTE.</p>
<b>Royaume-Uni</b>	<p>Le processus PPTE prend trop de temps ; il ne garantit pas une solution ferme et définitive des problèmes de dette, et il devrait contribuer davantage à réduire la pauvreté.</p> <p>Les créanciers bilatéraux et</p>	Il convient d'abaisser le ratio budgétaire existant et de l'appliquer à une gamme élargie de pays, et/ou de réduire le ratio dette/exportations. Il faut cibler l'allégement sur les paiements effectivement réalisés au titre du service de	Il faut ramener de 6 à 3 ans la période d'allégement de la dette. (En tout état de cause, le besoin continu d'aide extérieure incitera fortement les pays à maintenir un bilan positif, même après le point d'achèvement.)	Il faut établir un lien plus étroit entre l'allégement de la dette et la réduction de la pauvreté (y compris au regard de l'objectif du CAD visant à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion d'individus vivant dans une extrême pauvreté).	<p>Les pays développés devraient porter les flux d'aide aux pays en développement à 60 milliards de dollars d'ici à l'an 2000.</p> <p>Les ressources dégagées par l'allégement de la dette</p>

<sup>1</sup> L'aide accordée par l'Irlande est fournie sous forme de dons. Les mesures d'allégement de la dette bilatérale qui sont proposées portent sur la dette détenue à l'égard des autres créanciers publics.

**Annexe 4 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les pays créanciers**  
(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)

Pays	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
	<p>les IFI devraient s'engager à réduire le fardeau de la dette des pays les plus pauvres de 50 milliards de dollars d'ici la fin de l'an 2000.</p>	<p>la dette lors des années initiales.</p> <p>Les créanciers du Club de Paris devraient accepter, le cas échéant, d'aller au-delà d'une annulation de 80 %, avec un partage proportionnel de la charge entre les IFI, et les pays qui ne l'ont pas encore fait devraient annuler les créances APD des PPTE.</p>			<p>devraient financer des programmes dans les secteurs de la santé et de l'éducation des pays concernés.</p> <p>Les ONG du Royaume-Uni sont invitées à accorder pour 1 milliard de dollars de dons aux pays en développement jusqu'à l'an 2000, avec des incitations fiscales à la clé.</p>
<p><b>États-Unis</b></p>	<p>Il faut veiller à ce qu'aucun pays décidé à entreprendre des réformes fondamentales n'ait à supporter un endettement tel qu'il ne puisse pas satisfaire aux besoins fondamentaux de sa population et donner l'élan voulu à son économie.</p>	<p>Le Club de Paris devrait annuler toutes les créances bilatérales APD des PPTE, et porter l'allégement de la dette sur les autres créances de 80 % à 90 %, en partant, dans les cas exceptionnels, d'une base plus large pour cette dette.</p> <p>Il faut accorder une réduction plus importante de la dette pour les pays dont la performance est exceptionnelle.</p>	<p>Il faut injecter rapidement des liquidités par l'intermédiaire des IFI.</p>	<p>Les fonds dégagés par l'allégement de la dette doivent être consacrés à l'éducation ou à la protection de l'environnement au moyen d'échanges dettes/nature.</p>	<p>L'approche proposée pourrait entraîner une remise supplémentaire de dettes de 70 milliards de dollars en valeur nominale.</p> <p>Le pays est favorable à des ventes d'or du FMI et à des contributions bilatérales supplémentaires au Fonds fiduciaire PPTE de la Banque mondiale pour contribuer au coût de l'Initiative.</p> <p>Les pays donateurs devraient s'engager à fournir au moins 90 % des nouveaux apports d'aide aux PPTE sous forme de dons.</p> <p>Il faut adopter de nouvelles méthodes pour favoriser la reconstruction des pays sortant d'un conflit interne prolongé.</p>

**Annexe 5 : Extraits des observations sur l'allègement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les institutions multilatérales**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allègement	Calendrier de l'allègement	Critères de performance/Conditionnalité	Autres aspects
<b>Banque asiatique de développement</b> <sup>1</sup>	<p>Les indicateurs de la dette fondés sur les exportations auxquels fait appel le dispositif PPTE ne sont pas un bon étalon de la capacité de remboursement, car ils ne tiennent pas compte des biens échangeables vendus sur le marché intérieur. Pour obtenir un équivalent du ratio dette/production de biens échangeables, il convient d'utiliser une moyenne pondérée du ratio dette/production et du ratio dette/exportations.</p> <p>La dette privée devrait être prise en compte au même titre que la dette publique.</p>	<p>Les critères budgétaires devraient prendre en compte les recettes.</p> <p>Un autre critère budgétaire à envisager pour déterminer l'ampleur de l'allègement serait le solde primaire tolérable, défini comme l'allègement de dette nécessaire pour maintenir le ratio dette du secteur public/PIB à un niveau constant.</p>	<p>La période de six ans exigée pour l'observation du bilan semble trop longue. Les options envisageables consisteraient à raccourcir la deuxième phase de l'Initiative, ou à supprimer la première ou la deuxième phase.</p>	<p>Le fait que les critères de performance ne s'appliquent que jusqu'au point d'achèvement constitue un problème éventuel. Rien ne garantit que le pays continuera d'avoir de bonnes performances par la suite.</p>	<p>Réaffecter à l'allègement de la dette des fonds initialement inclus dans les apports d'aide aux pays pauvres qui ont suivi des politiques avisées représenterait une perte d'efficacité.</p>
<b>Groupe de la Banque africaine de développement (BAfD)</b> <sup>2</sup>	<p>Au-delà des indicateurs macroéconomiques, la définition de l'endettement soutenable devrait également mettre l'accent sur la cause fondamentale du problème de la dette qui ne cesse d'affecter l'Afrique, à savoir la pauvreté. Des indicateurs de pauvreté et de gouvernance pourraient venir s'ajouter aux indicateurs de type plus</p>	<p>Il convient d'envisager sérieusement un allègement plus important de la dette pour les pays éligibles au moyen d'un assouplissement des critères utilisés pour déterminer le caractère tolérable de la dette durant la période qui suivra l'Initiative.</p> <p>La dette intérieure doit aussi être prise en compte. Des programmes de réduction de</p>	<p>L'accélération du processus d'assistance pourrait se justifier. On pourrait également soutenir l'idée d'une réduction de la période d'observation du bilan en général, et de réductions supplémentaires éventuelles, au cas par cas.</p>	<p>Il faut maintenir les critères de performance, qui sont essentiels pour s'assurer que les ressources libérées par les allègements ne sont pas gaspillées.</p> <p>L'Initiative devrait inclure des volets de renforcement institutionnel et de renforcement des capacités pour assurer une gestion efficace de la dette.</p>	<p>La programmation et l'ampleur de toutes modifications envisagées pour l'Initiative devront être fonction des ressources disponibles. Les solutions de financement envisageables pourront inclure un accroissement des contributions bilatérales, des ventes d'or, un renforcement significatif des mesures d'allègement</p>

<sup>1</sup> Cf. Réponse de la Banque asiatique de développement au Questionnaire de l'Initiative PPTE (25 mars 1999).

<sup>2</sup> Communication du Département de la planification stratégique et de la recherche de la BAfD (15 mars 1999).

**Annexe 5 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les institutions multilatérales**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/Conditionnalité	Autres aspects
	classique pour déterminer à la fois le niveau de performance d'un pays et l'impact des mesures envisagées sur le développement.	cette dette devraient être entrepris à titre complémentaire de l'Initiative PPTE. Les options à envisager pour financer ces programmes comprendraient des accords de rééchelonnement, l'utilisation de fonds de contrepartie et un financement bilatéral direct.			dans le cadre du Club de Paris, et divers scénarios de rééchelonnement.
<b>Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)</b> <sup>3</sup>	L'Initiative constitue une avancée majeure, mais ses critères d'éligibilité sont trop restrictifs. En outre, la détermination du niveau d'endettement tolérable devrait prendre en compte la dette intérieure, les indicateurs sociaux et les indicateurs de l'effort budgétaire.	La fourchette retenue pour le ratio VAN dette/exportations devrait être ramenée à 100-150 %, et celle du ratio du service de la dette à 10-15 %. Quant au ratio VAN dette/recettes budgétaires, il devrait être ramené à 200 %. Au niveau des critères budgétaires, les seuils établis pour les ratios des exportations et des recettes budgétaires au PIB devraient être ramenés, respectivement, à 20 % et 15 %.	Il convient de raccourcir le calendrier, par exemple en télescopant le point de décision et le point d'achèvement.	Aucun changement proposé, si ce n'est un raccourcissement de la période d'observation du bilan.  Les fonds libérés par l'allégement devraient être versés dans un Fonds spécial affecté au financement des dépenses prioritaires, sous le contrôle de la société civile.	

<sup>3</sup> Cf. « Réponses au questionnaire de la Banque mondiale et du FMI dans le cadre de la revue de l'Initiative PPTE » (19 mars 1999).

**Annexe 5 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les institutions multilatérales**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/Conditionnalité	Autres aspects
<p><b>Secrétariat du Commonwealth</b><sup>4</sup></p>	<p>Il convient de répondre aux préoccupations exprimées par un certain nombre de PPTE quant à l'absence de progrès tangibles sur la voie d'une solution au problème de la dette.</p> <p>Il faut répondre aux besoins particuliers des pays sortant d'un conflit.</p>	<p>Il faut prévoir un allégement suffisant pour placer les pays dans une situation d'endettement véritablement tolérable. Dans ce contexte, les critères servant à définir l'endettement tolérable sont à revoir.</p>	<p>Il convient d'accélérer le processus pour faire en sorte que les allègements de dettes soient obtenus le plus vite possible.</p> <p>Il faut en particulier faire en sorte que 22 pays parviennent au point de décision avant la fin de 1999.</p>	<p>Un lien beaucoup plus étroit doit être établi entre l'Initiative et l'effort de lutte contre la pauvreté, conformément aux objectifs internationaux du développement.</p>	<p>Le Secrétariat a pris des mesures pour aider les pays à améliorer leurs capacités de gestion de la dette, notamment en matière d'analyse de viabilité de la dette.</p>
<p><b>Fonds international de développement agricole (FIDA)</b><sup>5</sup></p>	<p>Un sujet de préoccupation d'ordre général est la précarité des progrès réalisés pour rendre la dette tolérable au fil des ans (compte tenu des incertitudes inévitables liées aux performances futures des exportations des pays concernés, et du risque de voir les pays créanciers continuer d'appliquer des politiques inadéquates pour leurs emprunts).</p> <p>Un sujet de préoccupation particulier a trait à l'élargissement de la notion de performances dans le domaine social, pour englober le développement</p>	<p>Il convient de revoir les objectifs d'endettement tolérable, et accorder un allégement plus important aux pays particulièrement vulnérables à certains chocs. Les pays sortant de situations de crise (guerres civiles, catastrophes naturelles) devraient bénéficier d'un allégement plus important et plus rapide. Les objectifs visés devraient aussi faire une distinction entre pays, selon qu'ils sont surtout confrontés à un problème de service de la dette à court terme, ou à un problème d'excédent de la dette à long terme.</p>	<p>Les résultats des politiques suivies pourraient constituer un objectif à moyen terme, plutôt qu'une condition préalable. La qualité et le caractère irréversible du processus de réforme ont plus d'importance que le critère temporel retenu pour l'observation du bilan.</p> <p>Le FIDA préconise une approche plus proactive et progressive, dans laquelle des objectifs de performance et des indicateurs de résultats bien définis déclencheraient des mesures d'allégement d'un certain degré et selon</p>	<p>La conditionnalité devrait inclure des objectifs stratégiques visant à améliorer la productivité économique des zones rurales, sous forme de politiques favorisant l'autosuffisance et d'investissements supplémentaires. L'accent doit être mis en particulier sur la décentralisation et les approches participatives, la promotion des organisations communautaires, et l'établissement de stratégies de développement favorisant la parité entre les sexes.</p> <p>Les ressources dégagées par l'allégement devraient servir à renforcer la productivité de</p>	<p>Le financement de l'allégement de la dette doit provenir des donateurs bilatéraux, soit directement, soit indirectement par le biais de leurs institutions multilatérales. Les IFI devront obtenir de leurs propres actionnaires bilatéraux des ressources supplémentaires pour pouvoir maintenir leur capacité de financement. Les budgets d'aide devraient être accrus.</p>

<sup>4</sup> Cf. Réunion des ministres des Finances du Commonwealth, Ottawa, Canada, 29 septembre-1<sup>er</sup> octobre 1998, « Key Issues in the Implementation of the Mauritius Mandate and the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Programme ».

<sup>5</sup> Cf. Réponse du FIDA au questionnaire du site web « Review of the HIPC Debt Initiative » (18 mars 1999).

**Annexe 5 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les institutions multilatérales**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
	rural. Les objectifs d'endettement tolérable visés devraient tenir compte des investissements à consentir pour relancer l'économie rurale.	Les critères d'éligibilité touchant aux recettes budgétaires et aux exportations devraient inclure l'application de prix équitables pour les exportateurs et l'affectation de ressources à des programmes de lutte contre la pauvreté rurale.	certaines modalités à chaque étape du processus de réforme des politiques suivies.	l'économie rurale.  Les efforts de réforme devraient être complétés par l'apport de ressources additionnelles à des conditions très libérales en faveur de programmes de lutte contre la pauvreté.	
<b>UNICEF<sup>6</sup></b>	Les pays africains consacrent près de deux fois plus de ressources au service de leur dette qu'au financement des services sociaux essentiels, alors que des centaines de millions d'enfants n'ont pas accès à l'éducation de base, aux soins de santé primaires, ou à des services adéquats de nutrition, d'eau et d'hygiène. Plaider en faveur de services sociaux de base se justifie non seulement sur le plan éthique mais aussi d'un point de vue économique, car on sait par expérience que des progrès économiques rapides et soutenus ne peuvent être réalisés si un ensemble	Définir un endettement tolérable uniquement en termes d'exportations est insuffisant. Les critères budgétaires doivent aussi s'appliquer à tous les pays. L'Initiative doit adopter une série de critères et de seuils applicables à l'ensemble des pays exclusivement IDA.  Aucun changement n'est proposé pour les fourchettes des ratios VAN dette/exportations et service de la dette/exportations.  Il convient d'instituer un objectif d'endettement tolérable sur le plan budgétaire en général, dans le contexte duquel le ratio service de la dette/recettes	Les pays devraient accumuler un bilan satisfaisant sur une période de 2 à 3 ans, durant laquelle ils seraient censés porter leur ratio recettes budgétaires/PIB à un niveau minimum de 20 % et affecter au moins 13 % de leur budget aux services sociaux de base pour avoir droit à un allégement.  Une fois qu'un pays est éligible, une décision serait prise et l'allégement de dette consenti immédiatement. Les points de décision et d'achèvement seraient ainsi télescopés, et la période d'observation globale ramenée de 6 à 2 ou 3 ans.	Les pays créanciers seraient tenus de s'engager officiellement à assurer l'accès de tous aux services sociaux de base dans un délai maximum de 15 ans, dans le cadre d'un ensemble de mesures de lutte contre la pauvreté.  Les dépenses afférentes aux services sociaux de base seraient considérées, dans le budget, comme des dépenses non discrétionnaires. Les services sociaux de base et le service de la dette ne pourraient absorber, séparément, plus de 20 % du budget de l'État et, ensemble, plus du tiers. Cela inciterait les pays à consacrer des ressources adéquates aux services sociaux de base, tout en garantissant que les	

<sup>6</sup> Cf. UNICEF, « A Proposal for HIPC Reform » (mars 1999).

**Annexe 5 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les institutions multilatérales**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
	minimum de services sociaux fondamentaux et accessibles à tous n'est pas en place.	publiques devrait être inférieur à 20 %. Le service de la dette est un indicateur plus approprié que le stock de la dette.		dividendes tirés de l'allégement au plan budgétaire serviraient à financer les dépenses sociales prioritaires.	
<b>Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)</b> <sup>7</sup>	L'Initiative PPTE est insuffisante pour parvenir à une situation réellement viable sur le plan des financements extérieurs. De plus, une meilleure intégration devrait être accomplie entre cet objectif et les objectifs du développement humain.	Les ratios d'endettement tolérable sont trop élevés, les projections relatives aux exportations ne sont pas réalistes, et l'Initiative ne produit pas de dividendes substantiels sur le plan budgétaire. Elle ne fait que réduire un stock de dette que les pays concernés n'auraient pas été en mesure de rembourser de toute façon.	Le calendrier actuel doit être raccourci. Qui plus est, la période standard de 6 ans pour l'observation du bilan peut aisément déborder, du fait de dérapages dans l'application des conditions rigoureuses dont sont assortis les programmes d'ajustement.	Le FMI ne devrait pas être exclusivement chargé d'évaluer le bilan des pays, et ce processus devrait être plus transparent. L'allégement de dette devrait être explicitement lié à la réalisation d'objectifs de développement social et humain en général, conformément aux objectifs fixés par le CAD. Mais il devrait y avoir adhésion des gouvernements à ces objectifs, plutôt que d'en faire une conditionnalité supplémentaire.	Les négociations sur l'allégement de la dette doivent s'inscrire dans le cadre plus général du dialogue sur le développement, par exemple au niveau des groupes consultatifs ou des tables rondes.  Le financement de l'allégement ne doit pas se faire aux dépens des flux d'APD. Les fonds supplémentaires doivent provenir des institutions multilatérales, et le Club de Paris doit modifier ses règles en matière de dates butoirs et de concessionalité.
<b>Secrétaire général des Nations Unies</b> <sup>8</sup>	Les résultats de l'Initiative sont décevants.	Les critères et objectifs doivent être assez souples pour permettre de prendre en	La période de 6 ans pour l'observation du bilan est jugée trop longue.		

<sup>7</sup> Cf. Contribution du PNUD à l'examen de l'Initiative PPTE (mars 1999).

<sup>8</sup> Cf. Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité des Nations Unies : « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique », 16 avril 1998 ; et Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale : « Endettement des pays en développement au milieu de l'année 1998 », 11 septembre 1998.

**Annexe 5 : Extraits des observations sur l'allégement de la dette en faveur des pays à faible revenu  
communiquées par les institutions multilatérales**

*(Communications reçues dans le cadre de l'Examen de l'Initiative PPTE pour 1999)*

Organisation	Justification/Objectif	Ampleur de l'allégement	Calendrier de l'allégement	Critères de performance/ Conditionnalité	Autres aspects
	<p>Il convient d'en accélérer la mise en oeuvre, et de faire en sorte que tous les pays éligibles s'engagent dans le processus d'ici l'an 2000.</p> <p>Il ne faut pas que la mise en oeuvre de l'Initiative soit ralentie par d'éventuels manques de ressources.</p>	<p>compte des situations d'endettement différentes. Il faudrait envisager d'appliquer des objectifs d'endettement tolérable inférieurs aux fourchettes actuelles, lorsqu'on peut établir qu'un pays créancier ne peut faire face à des obligations de service de la dette supérieures à un certain niveau, conformément aux objectifs de croissance à long terme et de développement social et humain.</p>	<p>Il convient de ramener à un an la période intermédiaire.</p>		