

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
ET ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

Modifications de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)

Document préparé par les services du FMI et de la Banque mondiale

Approuvé par Jack Boorman et Masood Ahmed

23 juillet 1999

Table des matières

I.	Introduction et principes directeurs des modifications	3
II.	Modifications envisageables pour renforcer l'Initiative PPTE	5
A.	Renforcement des allégements de la dette	5
	Abaissement des ratios de viabilité de la dette.....	5
	Détermination des allégements PPTE au point de décision.....	6
B.	Accélération de l'aide.....	7
	Aide intérimaire.....	7
	Points d'achèvement flottants	9
	Concentration des allégements après le point d'achèvement.....	11
C.	Élargissement de l'assistance	12
III.	Modalités d'application.....	13
A.	Principes	13
B.	Analyse du degré tolérable d'endettement (DTE).....	13
C.	Échéancier de la fourniture de l'aide.....	16
D.	Période et critères de performance	17
E.	Rétroactivité	20
F.	Participation de tous les créanciers concernés	22
IV.	Impact de l'initiative renforcé envisagée	24
A.	Coûts estimatifs.....	24
B.	Illustration de l'impact de l'Initiative PPTE sur les échéances de service de la dette postérieures à la fourniture de l'allégement.....	25
V.	L'allègement de la dette des PPTE dans la perspective plus large de la lutte contre la pauvreté	27
VI.	Questions à examiner	28

Encadrés

1.	La Banque mondiale et l'introduction de « tranches flottantes ».....	11
2.	Mise en oeuvre de l'Initiative PPTE : principaux changements	14
3.	Stabilité macroéconomique et point d'achèvement flottant.....	19
4.	Modalités proposées de renforcement de l'Initiative PPTE.....	29

Tableaux

1.	Impact potentiel de l'aide de l'Initiative PPTE sur le service de la dette multilatérale	10a
2.	Pays qui devraient pouvoir bénéficier de l'aide de l'Initiative PPTE.....	11a
3.	Indicateurs clés de l'Initiative PPTE selon l'échéancier du dispositif actuel.....	20a
4.	Initiative PPTE – Estimation des coûts potentiels par créancier.....	21a
5.	Initiative PPTE : Coût potentiel total des engagements d'aide pris au point de décision.....	21b
6.	Estimations indicatives de l'impact potentiel de l'aide de l'Initiative PPTE en flux de trésorerie.....	22a

Figures

1.	Mozambique : Impact de l'aide de l'Initiative PPTE, 1998-2017.....	14a
2.	Service de la dette acquitté et projeté (après aide de l'Initiative PPTE) pour les pays parvenus au point de décision, 1993-2005.....	22b

ANNEXE 1 : Initiative PPTE : Rapport des ministres des Finances du G-7 sur l'Initiative de Cologne — Résumé.....	32
---	----

ANNEXE 2 : Modalités de fourniture de l'assistance intérimaire du Fonds	33
---	----

I. INTRODUCTION ET PRINCIPES DIRECTEURS DES MODIFICATIONS

1. En avril, les administrateurs de la Banque et du Fonds ont examiné les documents préparés par les services de la Banque et du Fonds pour résumer les propositions de modification de l'Initiative PPTE présentées au cours de la première phase du processus de consultation¹. Ils ont accueilli avec satisfaction la déclaration conjointe du président de la Banque et du directeur général du Fonds et se sont déclarés généralement favorables à l'approche et aux principes directeurs exposés dans cette déclaration². Le Comité intérimaire et le Comité du développement ont donné leur approbation à ces principes et demandé l'élaboration de propositions spécifiques en vue du renforcement de l'Initiative. Les services des deux institutions ont alors poursuivi leurs consultations. Au sommet de Cologne en juin dernier, les chefs d'État et de gouvernement du G7 ont approuvé plusieurs suggestions de leurs ministres des Finances en vue d'assurer « un allègement de la dette plus rapide, plus complet et plus étendu pour les pays les plus pauvres qui ont pris l'engagement d'aller de l'avant avec la réforme et l'atténuation de la pauvreté³ » ; ces suggestions sont résumées à l'annexe 1.

2. Sur la base de ces divers éléments, le présent document décrit les modifications du dispositif actuel de l'Initiative PPTE⁴, ainsi que plusieurs propositions de renforcement compatibles avec les principes exposés par le président de la Banque et le directeur général du Fonds dans les rapports⁵ qu'ils ont présentés en avril au Comité intérimaire et au Comité du développement, à savoir :

- *Additionnalité* : Les allègements de la dette doivent venir s'ajouter aux instruments d'application plus générale dont dispose la communauté internationale pour promouvoir un développement durable et la réduction de la pauvreté.

¹ *HIPC Initiative—Perspectives on the Current Framework and Options for Change* (EBS/99/52 et IDA/SecM99-155, 2 avril 1999) et *HIPC Initiative—Perspectives on the Current Framework and Options for Change: Supplement on Costings* (EBD/99/52, Supplement 2 et IDA/SecM99-184, Supplement 1, 13 avril 1999).

² *Statement by the President and the Managing Director on the HIPC Initiative* (BUFF/99/49 et IDA/SecM99-184, Supplement 2, 13 avril 1999).

³ Voir le *Rapport des ministres des Finances du G7 sur l'Initiative d'allègement de la dette de Cologne, présenté au Sommet économique de Cologne, Cologne, 18-20 juin 1999*. (<http://www.library.utoronto.ca/g7/français/1999cologne/debt.html>).

⁴ Le cadre initial et les modifications concernant le guichet finances publiques sont présentés dans le document *Cadre d'action pour résoudre les problèmes d'endettement des pays pauvres très endettés DC/96-5*, en date du 12 avril 1999, et dans le document *The HIPC Debt Initiative—Guidelines for Implementation*, IDA/R97-35, en date du 22 avril 1997.

⁵ *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : Rapport d'avancement*, DC/99-12 du 21 avril 1999 et EBS/99/63 du 22 avril 1999.

- *Incitations à la réforme* : Les allégements doivent contribuer à inciter les pays débiteurs à adopter d'énergiques programmes d'ajustement et de réforme.
- *Priorité aux pays les plus pauvres* : Les allégements doivent être ciblés sur les États membres les plus pauvres pour lesquels un endettement excessif peut constituer un obstacle particulièrement grave au développement.
- *Sortie définitive d'une situation d'endettement insoutenable* : Les allégements doivent éliminer le surendettement et assurer une marge de protection appropriée contre les chocs exogènes. Cela implique notamment que les allégements soient consentis de manière irrévocable.
- *Application rétroactive* : Le renforcement des allégements doit profiter à tous les États membres, y compris ceux qui ont déjà atteint les points de décision et d'achèvement dans le cadre de l'Initiative, à la condition qu'ils satisfassent à tout nouveau seuil d'admissibilité.
- *La mise en œuvre de l'Initiative doit s'en trouver simplifiée.*
- *Les modifications doivent s'accompagner de propositions en vue du financement des coûts à la charge des institutions multilatérales.*

3. Pour les raisons susmentionnées, les modifications proposées visent à renforcer l'aide en abaissant les objectifs de viabilité et en fondant le calcul du montant de l'aide sur les chiffres disponibles au point de décision et non plus sur des chiffres prévisionnels pour le point d'achèvement (section II. A) ; à accélérer la fourniture de l'aide par divers moyens : aides intérimaires, points d'achèvement flottants, concentration des allégements en début de période une fois atteint le point d'achèvement (section II.B) ; et en étendant le bénéfice de l'aide à un plus grand nombre de pays (section II.C). La section III décrit les modalités d'application en ce qui concerne les analyses DTE (degré tolérable d'endettement), l'échéancier de l'aide, la performance, la rétroactivité, et la participation de tous les créanciers concernés. La section IV indique le coût estimatif de l'Initiative renforcée et la section V replace les allégements de l'Initiative dans le contexte d'une approche plus large d'un développement durable et de la résorption de la pauvreté. Enfin, la section VI indique les sujets qui pourraient faire l'objet de discussions.

4. Des documents annexes (publiés prochainement) traiteront du financement de la part des coûts de l'Initiative renforcée à la charge de la Banque et du Fonds. Un autre document, en cours de préparation, examinera les liens entre l'allégement de la dette, le développement social et la réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaires ; il sera soumis à l'examen des administrateurs fin août/début septembre. Pour contribuer à la préparation de ce document, des conférences ont été organisées par le gouvernement des États-Unis le 26 juillet 1999, par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique à Addis-Abeba les 29 et 30 juillet 1999 et par le Secrétariat du Commonwealth à Londres les 2 et 3 août 1999.

II. MODIFICATIONS ENVISAGEABLES POUR RENFORCER L'INITIATIVE PPTE

A. RENFORCEMENT DES ALLEGEMENTS DE LA DETTE

5. Le Comité du développement et le Comité intérimaire ont exprimé la crainte que les ratios cibles de l'Initiative n'assurent pas une marge de sécurité suffisante pour assurer durablement la viabilité de la dette. Ces préoccupations, qui ont également été exprimées au cours de l'examen de l'Initiative PPTE, sont renforcées par la diminution sensible des prix des produits de base et par les incertitudes qui pèsent encore sur le volume futur des flux d'aide.

6. Les services de la Banque et du Fonds proposent d'apporter à l'Initiative PPTE des changements qui renforceraient les allègements de la dette et qui auraient donc pour effet :

- *d'accroître la marge de sécurité* contre un fléchissement imprévu, et de longue durée, des recettes d'exportation ;
- *d'accroître la probabilité d'une solution permanente au problème d'un endettement insoutenable*. Plus les ratios cibles seront abaissés, plus les pays, à condition de faire preuve de la prudence voulue dans la gestion future de leur dette, auront de chances d'éviter de nouveaux problèmes de service de la dette et de ne plus être perçus comme surendettés ;
- *d'abaisser les obligations de service* et, ainsi, de donner aux pays plus de possibilités d'accroître leurs dépenses dans des domaines prioritaires comme l'éducation et les soins de santé primaires.

7. En particulier, les services suggèrent de renforcer l'Initiative en abaissant les ratios cibles de viabilité de la dette et d'anticiper la date de l'évaluation destinée à déterminer le montant de l'aide.

Abaissement des ratios de viabilité de la dette

8. Il est proposé d'abaisser l'objectif de viabilité en ce qui concerne le **ratio en VAN de la dette aux exportations** qui, de la fourchette actuelle de 200 % à 250 %, serait ramené à la **valeur ponctuelle de 150 %**. Cela aurait pour effet d'accroître l'aide et le nombre des pays potentiellement admissibles aux allègements de l'Initiative. Le choix d'une valeur ponctuelle en remplacement de la fourchette actuelle simplifierait en outre l'application de l'Initiative car il n'y aurait plus à fixer d'objectifs spécifiques pour les divers PPTE en fonction de leur vulnérabilité respective.

9. Il est proposé d'abaisser l'objectif de viabilité pour le **ratio en VAN de la dette aux recettes publiques**, qui serait ramené **de 280 % à 250 %**, et d'abaisser les seuils d'admissibilité au guichet budgétaire. En ce qui concerne le **critère d'ouverture**, le **seuil passerait de 40 % à**

30 % pour le ratio exportations/PIB et de 20 % à 15 % pour le ratio recettes publiques/PIB. Il est recommandé de maintenir l'application de seuils — quoique à un plus faible niveau — pour éviter le risque moral associé au recouvrement des recettes publiques et garantir que ce guichet reste ciblé sur les économies ouvertes pour lesquelles le ratio en VAN de la dette aux exportations pourrait sous-estimer le fardeau global de la dette.

10. Pour les pays admissibles au guichet finances publiques, l'objectif pour la dette en valeur actuelle nette serait fixé à la plus faible des valeurs ci-après : 250 % des recettes de l'administration centrale ou 150 % des exportations, de manière à assurer la viabilité de la dette du point de vue tant de la position extérieure que des finances publiques. Il pourrait donc en résulter un ratio VAN dette/exportations inférieur à 150 %. Du fait des changements proposés, pour un pays admissible au guichet finances publiques avec des recettes correspondant à 15 % de son PIB, le ratio VAN dette/PIB pourrait être ramené à 37,5 %, niveau inférieur d'un tiers à celui qu'implique le dispositif actuel.

Détermination des allègements PPTE au point de décision

11. Selon le dispositif actuel, le montant des engagements d'allègement au titre de l'Initiative PPTE est calculé au point de décision, sur la base de projections établies pour le point d'achèvement. Les services proposent de modifier cette méthode et de fonder le calcul de l'aide PPTE sur les données effectives disponibles au point de décision⁶. Ce changement présenterait plusieurs avantages. Il simplifierait l'application de l'Initiative en évitant l'utilisation de données prévisionnelles, ce qui réduirait les incertitudes quant au montant de l'aide^{7 8}. En outre, ce montant ne serait plus affecté par la durée de la deuxième étape. Dans ces conditions, le choix des points d'achèvement n'aurait pas d'incidence financière.

12. Pareille modification de la date d'évaluation, sans changement des objectifs de viabilité, tendrait à accroître l'aide de l'Initiative. Pour la plupart des PPTE, les ratios VAN dette/exportations et dette/recettes publiques tendent à diminuer au fil des années dans la mesure où les exportations et les recettes publiques augmentent plus vite que la dette extérieure. Donc, avec le même ratio cible, la détermination du montant de l'aide sur la base des données effectives disponibles au point de décision accroîtrait le montant des allègements et les avantages de la progression des recettes d'exportation et des recettes de l'administration centrale après le point de décision profiteraient pleinement aux pays débiteurs.

⁶ Chiffres de la plus récente des années civiles (le cas échéant, des années budgétaires) pour lesquelles on dispose de données à la date du point de décision : par exemple, si le point de décision tombe en 1999, les calculs seront généralement basés sur les chiffres au 31 décembre 1999.

⁷ Le dispositif actuel prévoit une réévaluation de l'aide au point d'achèvement si les résultats effectifs s'écartent de +/- 10 points de pourcentage de l'objectif de viabilité fixé au point de décision.

⁸ Lors de leurs échanges de vues périodiques sur l'Initiative PPTE, les banques multilatérales de développement ont exprimé le souhait de trouver le moyen de réduire le risque d'avoir à revenir au point d'achèvement sur les décisions d'allègement prises antérieurement. (Voir HIPC Debt Initiative, *The Chairman's Summary of the Multilateral Development Banks' Meeting*, IDA/SecM99-181, 12 avril 1999; et IMF FO/DIS/95/57 du 14 avril 1999.)

13. Baser les calculs sur les données effectives au point de décision éviterait la complication qu'implique le dispositif actuel, à savoir que la fourniture d'une aide intérimaire peut affecter les résultats par rapport aux objectifs convenus pour le point d'achèvement⁹. Cette modification de la base d'évaluation faciliterait la fourniture d'allègements plus rapides à l'appui des programmes de réformes économiques et sociales du PPTE bénéficiaire.

B. ACCELERATION DE L'AIDE

14. À l'origine, l'objectif était surtout de remédier aux situations de surendettement de telle manière qu'il n'y ait plus à procéder à de nouveaux rééchelonnements. En réduisant les obligations de service, l'aide PPTE peut aussi servir à libérer des ressources pour accroître les dépenses sociales destinées à réduire la pauvreté. Le renforcement des allègements de la dette qui résulterait de l'abaissement des ratios cibles et de la détermination du montant de l'aide au point de décision permettrait de mieux servir l'un et l'autre objectif. Pour renforcer le lien entre la réduction de la dette et la résorption de la pauvreté, les services présentent ci-après plusieurs propositions visant à accélérer la fourniture de l'aide de l'Initiative par divers moyens : aide intérimaire des institutions multilatérales, points d'achèvement flottants et concentration des allègements en début de période après le point d'achèvement. Cette accélération, par des allègements intérimaires et par l'aménagement du calendrier de l'aide après le point d'achèvement — devrait évidemment être dans tous les cas compatible avec l'objectif de viabilité à moyen terme. Comme l'expliqueront plus en détail les documents sur le financement, l'accélération de l'aide PPTE rendra d'autant plus urgente la nécessité d'assurer le financement des coûts à la charge de la Banque, du Fonds et d'autres créanciers multilatéraux.

Aide intérimaire

15. Les allègements consentis selon le dispositif actuel interviennent pour l'essentiel après que le pays a atteint le point d'achèvement. Les modalités de l'Initiative prévoient également que tous les créanciers, y compris les institutions multilatérales, peuvent décider de fournir une partie de cette aide au cours de la période intérimaire, c'est-à-dire entre le point de décision et le point d'achèvement. Les créanciers bilatéraux membres du Club de Paris le font actuellement sous la forme de rééchelonnements des flux afférents aux obligations de service éligibles, avec une réduction en VAN pouvant aller jusqu'à 80 % (conditions de Lyon) pendant la période intérimaire. La Côte d'Ivoire et le Mozambique reçoivent actuellement ou ont reçu ce type d'aide. L'aide ainsi fournie en sus des mécanismes d'allègement traditionnels jusqu'au point d'achèvement, et la réduction en VAN (au-delà des conditions de Naples) intervenue dès avant le point d'achèvement sont l'une et l'autre prises en compte au point d'achèvement dans le calcul de la contribution du Club de Paris à l'Initiative. L'IDA fournit également des aides intérimaires

⁹ Selon le dispositif actuel (calcul au point d'achèvement), la fourniture d'une part importante de l'aide dès la période intérimaire pourrait affecter la réalisation des objectifs au point d'achèvement. L'apport d'aides intérimaires importantes pour alléger des obligations de service venant à échéance avant le point d'achèvement réduit d'autant le montant fourni au point d'achèvement. Dans ces conditions, la VAN de la dette au point d'achèvement (qui détermine les obligations de service ultérieures) après fourniture du reliquat de l'aide serait plus élevée et les objectifs de viabilité pourraient ne pas être atteints.

en octroyant des dons plutôt que des crédits aux pays admissibles dans le cadre de ses programmes de prêt ordinaires¹⁰.

16. Ces allègements ont pour objectif :

- *de fournir une aide supplémentaire pendant la deuxième étape*, ce qui a pour effet d'alléger les contraintes de ressources au cours de cette période et donc de permettre aux pays bénéficiaires d'accroître leurs dépenses sociales au profit de la lutte contre la pauvreté ; et
- *d'accélérer l'allègement de la dette*, en réduisant le montant de la dette en VAN dès après le point de décision, sans compromettre la conditionnalité de la majeure partie de l'aide de l'Initiative devant être fournie après le point d'achèvement. À cet égard, l'octroi d'allègements intérimaires viendrait compléter la nouvelle méthode de calcul, basée sur le point de décision, proposée ci-dessus.

17. Les aides intérimaires additionnelles des créanciers multilatéraux pourraient présenter les caractéristiques suivantes :

- Elles reviendraient à anticiper la fourniture d'une partie de l'aide promise au point d'achèvement et il en serait tenu compte dans la contribution des créanciers multilatéraux à l'Initiative (comme cela se fait déjà pour le Club de Paris et l'IDA).
- Elles seraient subordonnées au maintien de résultats satisfaisants dans le cadre de programmes soutenus par la Banque et le Fonds.
- Comme actuellement, elles seraient fournies à titre irrévocable, même si le pays bénéficiaire devait par la suite s'écarter de la trajectoire prévue et ne pas remplir toutes les conditions requises pour accéder au point d'achèvement.

¹⁰ Voir *Participation de la Banque mondiale à l'Initiative pour résoudre les problèmes d'endettement des pays pauvres très endettés*, SecM96-926, 26 août 1996. Cependant, le remplacement de crédits de l'IDA par des dons de l'IDA n'allège guère les contraintes de trésorerie pendant la période intérimaire, étant donné la longueur des différés d'amortissement et le faible coût des crédits de l'IDA.

18. Les institutions multilatérales, à l'exception de la Banque mondiale, n'ont pas fourni d'aides intermédiaires, principalement en raison de contraintes financières. Dans le cadre des consultations entre les banques multilatérales de développement, certaines institutions sont prêtes à étudier la possibilité d'allègements intérimaires des obligations de service, de sorte que les PPTE soient en mesure d'améliorer plus rapidement leurs programmes sociaux¹¹. Compte tenu des éléments décrits ci-dessus, on trouvera à l'annexe II la description des modalités envisageables pour l'octroi d'aides intérimaires par le Fonds. La Banque mondiale doit présenter à ses administrateurs un document indiquant les améliorations qu'elle pourrait apporter à son aide intérimaire dans le cadre du renforcement de l'Initiative PPTE.

Points d'achèvement flottants

19. Le choix de points d'achèvement flottants signifierait que les pays parviendraient au point d'achèvement dès lors qu'ils auraient appliqué une série prédéterminée de réformes structurelles clés, pour autant que leur performance macroéconomique corresponde à la trajectoire prévue. Cette approche permettrait aux pays atteignant rapidement d'ambitieux objectifs de réforme de raccourcir la période intérimaire. Inversement, s'ils n'atteignaient pas les objectifs fixés, leur point d'achèvement s'en trouverait retardé (comme c'est le cas selon le dispositif actuel).

20. Le raccourcissement généralisé de la période intérimaire pourrait ne pas laisser assez de temps ni fournir d'incitations suffisantes pour garantir la mise en œuvre de réformes clés, surtout dans le cas des pays moins performants, alors que le choix d'un point d'achèvement flottant pourrait être lié au franchissement d'étapes d'une importance cruciale pour ouvrir la voie à une croissance durable, au rétablissement de la viabilité de la dette soutenable et à la réduction de la pauvreté. Ce changement complèterait l'introduction d'un nouveau mode de calcul basé sur le point de décision, celui-ci devant avoir pour effet d'éliminer le lien entre la date du point d'achèvement et le montant de l'aide reçue. Cependant, on pourrait aussi faire valoir que la fourniture généralisée d'allègements intérimaires, en lissant le profil temporel de l'aide de l'Initiative, réduit l'importance de points d'achèvement flottants, et même de tout point d'achèvement.

21. Le choix de points d'achèvement flottants aurait pour avantage d'inciter les pays à accélérer l'application de réformes et il renforcerait aussi leur adhésion aux programmes en leur donnant la possibilité d'influencer la durée de la période intérimaire. Cela pourrait aussi les aider à se concentrer sur les réformes clés indispensables à un développement durable et appeler leur attention sur le fait que la réalisation des objectifs de réforme auxquels est subordonnée l'aide de l'Initiative relève de leur responsabilité. Il serait souhaitable d'arriver à un juste équilibre entre la fixation d'objectifs spécifiques, dont le degré de réalisation pourrait être évalué de manière transparente, et l'obtention de résultats positifs dans d'autres domaines, dont l'évaluation appellerait un jugement subjectif ; cette approche ne pourrait être efficace que si l'on fixait un

¹¹ Voir HIPC Debt Initiative, *The Chairman's Summary of the Multilateral Development Bank's Meeting*, IDA/SecM99-181, 12 avril 1999, et IMF FO/DIS/99/57 du 14 avril 1999.

minimum d'objectifs spécifiques¹². Il faut toutefois reconnaître qu'il ne serait pas toujours facile d'identifier et de définir clairement, avec les pays concernés, le petit nombre d'éléments clés susceptibles de donner une idée adéquate des progrès généraux réalisés dans les domaines macroéconomique, structurel et social, tout en traitant tous les pays de manière équitable. Si l'on choisissait la formule de points d'achèvement flottants, il serait essentiel d'introduire cette nouvelle approche d'une manière qui permette de procéder à une évaluation équilibrée des résultats du pays sur le plan macroéconomique comme en matière de réformes structurelles et de lutte contre la pauvreté.

22. La mise en œuvre d'un système de points d'achèvement flottants imposera des choix difficiles au niveau des pays. L'encadré 1 montre que la formule de tranches flottantes a donné de bons résultats pour la Banque. Cependant, il pourrait se révéler plus difficile de définir, avec les pays concernés, le petit nombre de réformes clés indispensables pour assurer une croissance durable, un niveau d'endettement soutenable et la réduction de la pauvreté, dont l'application déterminerait la date du point d'achèvement. Pour toutes ces raisons, les services proposent d'examiner au bout de 12 mois, c'est-à-dire avant les Assemblées annuelles de l'automne 2000, les résultats de l'application de points d'achèvement flottants.

¹² Cependant, il n'y aurait probablement pas de modification de la conditionnalité des programmes recevant l'appui de la FASR/IDA. Dans le cas de la FASR en particulier, pour des raisons d'homogénéité entre programmes macroéconomiques et structurels, certaines mesures « flottantes » aux fins de l'Initiative PPTE pourraient rester assorties de dates limites aux fins du décaissement de l'aide de la FASR.

ENCADRÉ 1

La Banque mondiale et l'introduction de « tranches flottantes »

Il y a quelques années, la Banque mondiale a adopté un système de tranches flottantes, entre autres mesures destinées à renforcer l'efficacité de ses opérations d'ajustement par une plus grande sélectivité et une meilleure conception. L'objectif est d'éviter le blocage de l'opération par la nécessité de suivre l'ordre préétabli des mesures de réforme, de donner plus de souplesse au calendrier des réformes et de promouvoir l'appropriation des programmes par l'emprunteur. Les résultats sont encourageants. Ce système de tranches flottantes a été appliqué, sous une forme ou une autre, à la moitié des 14 opérations d'ajustement (totalisant quelque 770 millions de dollars) approuvées durant les exercices 96 et 97 pour l'Afrique subsaharienne. Le nombre des tranches flottantes a varié de 1 à 5 par opération et certaines opérations à tranches flottantes comportaient aussi des tranches normales. Selon une évaluation préparée par la région Afrique de la Banque mondiale, les chefs de projet jugent l'expérience positive dans la mesure où l'introduction de tranches flottantes a réduit les pressions au niveau des décaissements et amélioré le respect des conditions^{1/}.

L'examen plus approfondi que vient d'achever l'OED (Département de la Banque mondiale chargé d'évaluer en toute indépendance les opérations de l'institution)^{2/} débouche sur la conclusion que la flexibilité des décaissements et la focalisation plus étroite des conditions ont amélioré l'efficacité des prêts d'ajustement. Les opérations à tranches flottantes ne comportaient qu'environ la moitié du nombre moyen des conditions attachées aux opérations d'ajustement. L'OED a constaté que, par rapport aux autres, les pays ayant bénéficié du système de tranches flottantes ont obtenu de meilleurs résultats, que ce soit en termes de croissance, d'ajustement des finances publiques, de politique de change et de taux d'intérêt, ou de réformes structurelles – et cela en dépit de conditions initiales similaires. Les opérations à tranche flottante ont été assorties de divers types de conditions. En général, plusieurs de ces conditions doivent être remplies avant que la tranche flottante puisse être décaissée. Ces conditions peuvent porter sur la mise en oeuvre de réformes du secteur financier comme la restructuration du secteur bancaire ou l'adoption et l'application de lois et règlements visant les instruments financiers (par exemple, au Cameroun et en Zambie); la libéralisation de la législation et des institutions du secteur des transports maritimes (Côte d'Ivoire); la réforme de la fonction publique (Malawi); des mesures de réforme des tarifs douaniers (Ouganda) et des réformes sociales comme la reconstitution du fonds d'aide aux activités féminines (Mali), et une série de mesures visant les secteurs de la santé et de l'éducation en Tanzanie, dont des plans d'action ou la promulgation de directives ministérielles portant transfert de la gestion des écoles primaires à des comités locaux, réforme de l'enseignement supérieur et de la formation technique, et transfert aux conseils de district du budget des centres de santé sous la forme de dons destinés à financer la rémunération des agents de santé et d'autres dépenses.

1/ Banque mondiale, *Higher Impact Adjustment Lending (HIAL) in Sub-Saharan Africa: An Update*, Bureau de l'Économiste en chef, Région Afrique, 25 novembre 1998.

2/ Banque mondiale, *Higher Impact Adjustment Lending (HIAL) : Initial Evaluation*, CODE99-61, 7 juillet 1999.

Concentration des allègements après le point d'achèvement

23. Selon le dispositif actuel, les principales IFI ont concentré les allègements consentis à la Bolivie en début de période. Cela était indispensable pour permettre à ce pays de faire face à des obligations de service supérieures à l'objectif de 20 %. Dans le cadre des mesures prises pour renforcer les allègements et l'accent mis sur la réduction de la pauvreté, une plus forte concentration de l'aide en début de période permettrait de libérer plus de ressources au profit d'une augmentation des dépenses sociales, à condition que cette augmentation puisse être bien utilisée (par exemple, à condition de pouvoir remédier efficacement aux contraintes liées à la capacité d'absorption ou aux problèmes que poserait l'exécution de dépenses supplémentaires).

24. À titre d'illustration, les services ont préparé plusieurs scénarios indiquant l'impact sur les flux de trésorerie que pourrait avoir l'allègement des obligations de service dues aux banques multilatérales de développement (tableau 1)¹³. Ces exemples reposent sur l'hypothèse que l'aide fournie dans le cadre de l'Initiative PPTTE couvrirait une proportion uniforme, de 50 % ou de 90 %, du service de la dette jusqu'à obtention de la réduction visée de la dette en VAN. Pour donner une meilleure idée des économies potentielles à court et à moyen terme, les résultats sont indiqués par tranche de cinq ans. L'impact d'une forte concentration des allègements en début de période est particulièrement évident dans le scénario 90 %, selon lequel les obligations de service augmenteraient fortement au cours des années 2005-2009 par rapport au quinquennat précédent. Cela montre que, globalement, la concentration en début de période d'allègements d'une telle ampleur ne serait probablement pas compatible avec un niveau d'endettement soutenable à plus long terme. En pratique, le mieux serait d'évaluer cette contrainte à la lumière de la situation particulière de chaque pays.

25. Comme pour l'aide intérimaire, il est à prévoir que toutes les institutions multilatérales ne seront pas forcément en mesure de concentrer la fourniture de leur aide en début de période, en raison de contraintes de ressources. Les services de la Banque et du Fonds discuteront de cette question avec les autres institutions multilatérales.

C. ÉLARGISSEMENT DE L'ASSISTANCE

26. Sous l'effet des modifications décrites ci-dessus, le nombre des pays admissibles pourrait passer de 29, selon le dispositif actuel, à 36. D'après le chiffrage du printemps de 1999, le tableau 2 donne la liste des bénéficiaires potentiels de l'Initiative avant et après son renforcement et indique la date à laquelle chacun pourrait atteindre le point de décision. D'autres pays que les 41 PPTTE figurant sur la liste établie au départ à des fins d'analyse pourraient devenir éligibles. Tout pays remplissant les critères de l'Initiative renforcée pourrait recevoir une aide, c'est-à-dire tout pays recevant exclusivement des crédits de l'IDA et admissible à la FASR, ayant obtenu de bons résultats pendant une période minimum de trois ans dans le cadre de programmes soutenus par la Banque et le Fonds, et dont les ratios de la dette au point de décision, après épuisement de tous les mécanismes d'allègement traditionnels, restent supérieurs aux objectifs de viabilité. Les pays n'ayant pas encore adopté de tels programmes devraient le faire avant la fin de l'an 2000, date limite fixée pour la participation à l'Initiative. Faute de données suffisantes, les services n'ont pas été en mesure d'identifier de nouveaux pays remplissant actuellement ces critères, encore qu'Haïti puisse éventuellement relever de cette catégorie. L'admissibilité à l'aide de l'Initiative sera déterminée au cas par cas lorsque la question se posera.

¹³ Ces calculs ne prennent pas en compte le service dû au FMI dont les concours doivent actuellement être remboursés dans un délai maximum de dix ans, beaucoup plus court donc que pour la plupart des BMD.

III. MODALITÉS D'APPLICATION

A. PRINCIPES

27. L'Initiative PPTE renforcée continuera d'obéir aux six principes¹⁴ adoptés par le Comité du développement et le Comité intérimaire en 1996 : 1) l'objectif doit être de ramener l'endettement du pays bénéficiaire à un niveau globalement soutenable, défini au cas par cas, pour lui permettre de s'affranchir de la nécessité de nouveaux rééchelonnements ; 2) la fourniture d'allègements ne sera envisagée que lorsque le débiteur aura témoigné de son aptitude à mettre à profit toute aide exceptionnelle qui lui serait accordée ; 3) les nouvelles mesures s'articuleront dans toute la mesure du possible aux mécanismes existants ; 4) les mesures additionnelles seront coordonnées entre tous les créanciers concernés, avec une participation équitable de chacun d'eux ; 5) les mesures prises par les créanciers multilatéraux préserveront leur intégrité financière et leur statut de créancier privilégié ; et 6) les nouveaux financements extérieurs accordés aux pays concernés seront assortis de conditions concessionnelles appropriées.

B. ANALYSE DU DEGRE TOLERABLE D'ENDETTEMENT (DTE)

28. **L'analyse DTE effectuée au point de décision** en vertu du dispositif renforcé serait simplifiée à plusieurs égards (encadré 2) :

- **La date de référence pour évaluer la viabilité** serait celle des plus récentes des données effectives disponibles au point de décision ; on ne se référerait plus aux données prévisionnelles établies pour le point d'achèvement comme on le fait actuellement.
- **L'évaluation du degré tolérable d'endettement** serait fondée sur un ratio VAN dette/exportations de 150 % ou sur un ratio VAN dette/recettes publiques de 250 % pour les pays satisfaisant aux seuils révisés (ratio exportations/ PIB d'au moins 30 % et ratio recettes publiques/PIB d'au moins 15 %).
- Du fait du choix du point de décision, et non plus du point d'achèvement, pour effectuer l'évaluation, la question des « **cas limites** » ne se poserait plus.
- Par suite du choix d'une valeur ponctuelle pour l'objectif de viabilité de la dette, il n'y aurait plus à procéder à une **analyse de vulnérabilité** pour déterminer l'objectif à retenir pour un pays particulier. Cependant, il pourrait rester utile d'effectuer une analyse de sensibilité.

¹⁴ *A Framework for Action to Resolve the Debt Problems of the Heavily Indebted Poor Countries*, DC/96-6, en date du 12 avril 1996.

ENCADRÉ 2

Mise en oeuvre de l'Initiative PPTE : principaux changements

Simplification

- Calcul de l'aide au point de décision sur la base de données effectives, et non plus sur la base de données prévisionnelles pour le point d'achèvement.
- Application à tous les pays d'un ratio ponctuel spécifique pour la valeur actuelle nette de la dette en proportion des exportations, alors qu'auparavant ce ratio était déterminé pour chaque pays à l'intérieur d'une fourchette.
- Élimination des options « cas limites ».

Modifications

- Abaissement des ratios VAN dette/exportations (150 %) et dette/recettes publiques (250 %) et abaissement des seuils pour le second de ces ratios (exportations/PIB : 30 % ; recettes publiques/PIB : 15 %).
- Points d'achèvement flottants, la date du point d'achèvement étant liée à la mise en oeuvre de réformes structurelles clés.
- Accélération de la fourniture de l'aide tant après le point de décision qu'après le point d'achèvement.

Principaux changements

Élimination de :

- l'utilisation de projections quant à la situation du pays au point d'achèvement comme base de détermination de l'aide ;
- la préparation d'analyses de vulnérabilité comme base de détermination des ratios cibles pour les divers pays ;
- la fixation de fourchettes cibles pour le point d'achèvement.

Ces changements permettront de simplifier considérablement le document préliminaire qui pourra ainsi être centré sur les résultats obtenus et la date proposée pour le point d'achèvement, les politiques structurelles clés et le renforcement des mesures de lutte contre la pauvreté.

Le document établi au point de décision sera désormais centré sur les éléments suivants :

- Identification des politiques structurelles clés dont dépendra le choix de la date du point d'achèvement flottant ;
- Mise en place d'un cadre plus favorable à la réduction de la pauvreté (à développer) ;
- Évaluation pays par pays du niveau approprié des allègements intérimaires et de la concentration de l'aide en début de période, sur la base de la capacité d'absorption du pays et du niveau prévisionnel des indicateurs clés de la dette ;
- Mesures destinées à améliorer la gestion de la dette.

Au point d'achèvement : Réévaluation discrétionnaire de la situation de la dette avec la possibilité d'aides additionnelles en cas d'écarts importants, dus à des facteurs exogènes, par rapport aux résultats prévus. La décision serait prise au cas par cas, après consultation de tous les créanciers concernés.

29. Comme précédemment, l'analyse DTE serait effectuée conjointement par le gouvernement des pays PPTE et les services de la Banque et du Fonds avec la participation, dans les cas appropriés, d'autres grandes banques régionales de développement. Les calculs seraient effectués de la même manière qu'auparavant, sur la base des données effectives relatives : i) au montant moyen des exportations des trois années précédentes ; ii) aux recettes de l'administration centrale au cours de l'année la plus récente ; et iii) à la moyenne semestrielle des taux d'intérêt commerciaux de référence devant servir de taux d'actualisation pour les diverses monnaies¹⁵.

30. **L'analyse DTE faite au point d'achèvement** aurait pour objectif de déterminer dans quelle mesure l'endettement a été ramené à un niveau soutenable. Le renforcement de l'Initiative a pour but d'accroître le montant des allègements, d'accélérer la fourniture de cette aide et, ainsi, d'assurer une marge de protection sensiblement plus importante contre une évolution défavorable des conditions économiques. En outre, l'engagement pris d'emblée par la communauté internationale de fournir les allègements convenus éviterait le contrôle des résultats imposé par le dispositif actuel, c'est-à-dire qu'il n'y aurait plus à vérifier au point d'achèvement si le ratio VAN dette/exportations se situe dans la fourchette de + ou - 10 points de pourcentage par rapport à l'objectif fixé au point de décision.

31. Le choix du point de décision pour calculer le montant des allègements n'implique **aucune réévaluation automatique de l'aide** fournie au point d'achèvement. Cependant, les services recommandent de continuer à inclure dans le document établi au point d'achèvement une évaluation de la situation de la dette au point d'achèvement. Si le risque demeure que le résultat au point d'achèvement s'écarte sensiblement des objectifs de viabilité, il se trouverait réduit par la promesse — et la perspective — de remises supplémentaires des dettes issues de l'APD. On ne s'attendrait pas à une augmentation de l'aide dans la mesure où les nouveaux objectifs fourniraient déjà une marge de sécurité substantielle. Si la situation économique du pays se révélait sensiblement différente au point d'achèvement (par exemple, si les projections à long terme annonçaient la persistance d'un ratio VAN dette/exportations supérieur à 150 %) et si ce changement était manifestement dû à des facteurs exogènes, la communauté internationale conserverait l'option d'accroître son aide à ce stade. Comme actuellement, pareille décision devrait recevoir l'approbation de tous les créanciers concernés. De l'avis des services, la probabilité d'apports supplémentaires au point d'achèvement serait bien moindre avec la présente proposition qu'avec le dispositif actuel (à preuve, le cas du Mozambique).

¹⁵ Dans le cadre de l'examen de l'Initiative PPTE, les représentants de certains gouvernements ont suggéré de calculer cette moyenne sur une plus longue période ou de fixer le taux d'actualisation, par exemple à 6 %. L'utilisation d'un taux d'actualisation fixe présenterait certes l'avantage de la simplicité et de la transparence, mais les services demeurent favorables au choix d'une moyenne semestrielle pour les raisons suivantes : i) cette valeur est la plus représentative du coût des emprunts extérieurs dans les diverses monnaies ; ii) elle constitue la meilleure estimation possible des taux d'intérêt futurs ; et iii) ces taux d'intérêt de référence sont régulièrement publiés et, donc, facilement connus du public.

32. La préparation d'analyses DTE au point de décision et au point d'achèvement fournirait plus de détails sur les **indicateurs du service de la dette**. On y inclurait une comparaison des obligations de service dues et acquittées avant et après l'aide de l'Initiative, en valeur absolue et en valeur relative. Cela faciliterait l'évaluation de l'impact potentiel des allègements sur la balance des paiements, le budget de l'État et les programmes de développement social.

33. Selon le dispositif actuel, on s'attend à ce qu'au point d'achèvement, le **ratio du service de la dette** aux exportations ne soit plus que de 20 à 25 %, voire moins. Avec le dispositif renforcé, c'est-à-dire des allègements plus importants et plus précoces, le niveau attendu serait de 15 à 20 %, ou même inférieur.

34. En vue d'établir un lien plus net et plus étroit entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté, on porterait une attention accrue à l'impact des allègements sur les budgets publics. Étant donné que, du point de vue des finances publiques, l'aptitude à assurer le service de la dette dépend de l'ensemble du contexte budgétaire, on inclurait dans les futures analyses DTE une étude de la tendance des **flux de trésorerie liés au service de la dette en proportion des recettes**, ainsi que de la contribution potentielle des allègements à un renforcement durable des programmes de réduction de la pauvreté (figure 1).

C. ÉCHEANCIER DE LA FOURNITURE DE L'AIDE

35. Le document établi au point de décision indiquerait le degré souhaitable de **concentration de l'aide en début de période**, qu'il s'agisse d'allègements intérimaires ou du calendrier de la fourniture des aides au-delà du point d'achèvement. À cet effet, il serait tenu compte :

- de toutes contraintes, en matière de capacité d'absorption ou d'exécution, susceptibles de faire obstacle à l'augmentation des dépenses sociales ;
- du niveau prévisionnel à moyen terme des indicateurs de viabilité de la dette (par rapport aux exportations et aux recettes publiques) après obtention de l'aide de l'Initiative, pour vérifier que la position de la dette restera soutenable à long terme ; et
- des contraintes des créanciers, comme le profil des paiements attendus de leurs débiteurs.

36. Il serait souhaitable de faire en sorte que les indicateurs de l'encours et du service de la dette diminuent régulièrement après obtention de l'aide de l'Initiative. Quelques mouvements erratiques seront inévitables, par suite de chocs exogènes, mais on devrait au départ fixer le calendrier de la fourniture de l'aide de manière à rendre possible une baisse régulière des ratios VAN dette/exportations et dette/recettes publiques, de même que des ratios du service de la dette aux exportations et aux recettes publiques, afin d'être raisonnablement certain que la dette aura véritablement été ramenée à un niveau soutenable et qu'il n'y aura pas de nouveaux problèmes à l'avenir.

D. PERIODE ET CRITERES DE PERFORMANCE

37. L'introduction proposée de points d'achèvement flottants obligerait à modifier l'évaluation de la performance au stade du point d'achèvement. L'élément déterminant serait l'obtention de tel et tel résultat particulier plutôt que la durée de la période intérimaire. En outre, on attacherait plus d'importance aux réformes engagées dans le domaine social et liées à la réduction de la pauvreté. L'application de bonnes politiques macroéconomiques serait toujours considérée comme l'un des fondements essentiels d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

38. Les procédures envisagées pour opérationnaliser le système de points d'achèvement flottants dans le cadre de l'Initiative renforcée sont les suivantes :

- Les services *identifieraient avec le gouvernement les réformes ou mesures structurelles et sociales* — y compris dans le domaine macroéconomique — qui témoigneraient de progrès importants vers un développement durable. De la date d'application de ces réformes, dont la mise en oeuvre serait suivie de manière transparente, dépendrait celle du point d'achèvement.
- *Durée de la période intérimaire* : Lors de la conception de ces réformes, les services tiendraient compte, comme c'est actuellement le cas, de la durée appropriée de la deuxième étape. D'une manière générale, la date d'un point d'achèvement flottant serait liée à des mesures structurelles dont la mise en place devrait normalement prendre jusqu'à trois ans. Mais si le pays devait les appliquer plus vite (plus lentement), le point d'achèvement s'en trouverait anticipé (retardé) d'autant. Pour les pays qui ont déjà à leur actif de solides résultats dans le domaine économique et social et qui ont adopté d'efficaces plans de lutte contre la pauvreté, la date du point d'achèvement flottant serait liée à des mesures dont l'application pourrait prendre deux ans, ou même une seule année pour les pays exceptionnellement performants¹⁶.
- Les consultations se poursuivent au sujet du *lien entre l'allègement de la dette et la résorption de la pauvreté*, mais beaucoup d'observateurs tiennent pour essentielle la préparation, avec la participation de la société civile, d'un plan de réduction de la pauvreté solidement documenté. La réalisation de progrès substantiels dans l'application de ce plan, y compris l'obtention des résultats convenus dans les secteurs sociaux, pourrait faire partie des conditions à remplir pour atteindre le point d'achèvement. Il faut toutefois reconnaître que cela ne peut être que le début d'une longue marche vers une réduction effective de la pauvreté.

¹⁶ Selon le dispositif actuel, pour anticiper un point d'achèvement « flottant », il faudrait fixer la date de la détermination du volume de l'aide à fournir au titre de l'Initiative PPTE, celui-ci étant actuellement basé sur le montant nécessaire pour assurer un endettement soutenable à la date du point d'achèvement. La question ne se poserait plus si l'évaluation était faite sur la base de données effectives au point de décision.

Étant donné l'horizon de l'Initiative PPTE, même avec une deuxième étape de trois ans — ce qui serait demandé au pays, c'est de mettre en place, avec la participation de la société civile, un processus crédible et durable, aux résultats vérifiables, pour ouvrir la voie à un développement durable et à la réduction de la pauvreté.

- Pour ce qui est de la *stabilité macroéconomique*, les services envisagent les modalités suivantes :
 - i) le point d'achèvement serait considéré comme atteint après l'obtention de solides résultats économiques dans le cadre de programmes soutenus par la FASR pendant une durée d'au moins trois ans, les résultats antérieurs au point de décision étant pris en compte ;
 - ii) le point d'achèvement serait considéré comme atteint une fois mises en place des politiques macroéconomiques appropriées ; et
 - iii) le point d'achèvement serait considéré comme atteint une fois la situation macroéconomique jugée favorable à une croissance durable et à la réduction de la pauvreté (par exemple, faible taux d'inflation et faible recours au crédit bancaire pour financer le déficit budgétaire). Ces conditions sont développées dans l'encadré 3.

ENCADRÉ 3

Stabilité macroéconomique et point d'achèvement flottant

La réduction de la pauvreté exige une croissance durable et l'application de bonnes politiques macroéconomiques. Avec la formule de points d'achèvement flottants, il faudra, pour fixer la date de la fin du processus, porter un jugement sur la **stabilité des politiques macroéconomiques**. Afin de baser ce jugement sur des éléments concrets, on appliquerait les trois critères suivants :

- i) Le pays a obtenu de bons résultats macroéconomiques dans le cadre de programmes soutenus par la Banque et le Fonds pendant une durée d'au moins trois années consécutives, *avec prise en compte* des résultats obtenus avant le point de décision.
- ii) Les politiques macroéconomiques en place *au moment* du point d'achèvement sont jugées appropriées, ce qui implique que les programmes soutenus par la FASR se déroulent comme prévu au point d'achèvement. Si les réformes structurelles, suivies par le Fonds et la Banque et conditionnant la fin du processus, n'ont pas été mises en place, alors même que les conditions macroéconomiques sont respectées, le point d'achèvement ne pourra être considéré comme atteint.
- iii) Pour un pays dont la situation était particulièrement grave au départ, les deux « critères » ci-dessus pourraient ne pas être suffisants pour garantir que la situation macroéconomique est devenue soutenable. Pour que le point d'achèvement soit considéré comme atteint, il faudrait que le pays soit parvenu à une situation macroéconomique de nature à rendre possible une croissance durable et la réduction de la pauvreté. La décision serait prise au cas par cas, sur la base des éléments suivants : faible inflation (probablement, moins de 10 %), politique budgétaire compatible avec un recours faible et soutenable au crédit bancaire ; volant de réserves d'un montant approprié.

Si le pays satisfait aux conditions structurelles et sociales de l'Initiative PPTE, mais n'obtient pas les résultats prévus dans le cadre du programme soutenu par la FASR, il devra prendre des mesures correctives avant que l'on puisse reconnaître le point d'achèvement comme atteint. Si l'interruption était raisonnablement brève (par exemple, six mois ou moins), on pourrait considérer le point d'achèvement atteint dès que l'examen du programme FASR aurait été achevé ou un nouvel arrangement approuvé. Par contre, en cas de longue interruption (plus de six mois), il pourrait être demandé au pays d'obtenir de bons résultats pendant un certain nombre d'années consécutives avant le point d'achèvement.

Il entrera toujours une forte part de subjectivité dans la décision prise au sujet du respect des critères de stabilité macroéconomique. Des écarts mineurs ne devraient pas nécessairement retarder le point d'achèvement, mais le Conseil d'administration du FMI devra en décider au cas par cas.

- *Suivi par la Banque et le Fonds* : Les Administrateurs des deux institutions devraient se mettre d'accord sur les conditions particulières à remplir pour atteindre le point d'achèvement. Comme c'est le cas avec le dispositif actuel, les deux conseils des administrateurs devraient s'assurer du respect de ces conditions dans leurs domaines respectifs de compétence avant qu'une aide puisse être fournie au point d'achèvement. Le Fonds serait le principal responsable de la définition et du suivi des politiques macroéconomiques dans le cadre des programmes soutenus par la FASR, tandis que la Banque le serait pour l'élaboration et le suivi des politiques sociales et des programmes de réduction de la pauvreté. Chaque institution se chargerait de définir, pour les domaines relevant de sa compétence, les conditions à remplir sur le plan structurel, lesquelles

seraient probablement reprises de la conditionnalité des programmes en cours avec l'aide de la FASR et de l'IDA, et ensuite d'en superviser le respect. À l'avenir, les documents préliminaires et les documents établis au point de décision identifieraient les éléments cruciaux des réformes auxquels pourrait être subordonnée la date du point d'achèvement et opérationnaliseraient, au cas par cas, les principes définis ci-dessus.

E. RETROACTIVITE

39. L'aide supplémentaire résultant de toutes modifications de l'Initiative PPTE devrait être accessible à tous les pays, même s'ils ont déjà atteint leur point de décision et d'achèvement, pour autant qu'ils répondent aux conditions requises. Aux fins de cette rétroactivité, les services proposent l'adoption d'une approche permettant :

- de ne pas pénaliser les pays ayant été les premiers à recourir à l'aide de l'Initiative, ceux-ci comptant généralement parmi les plus performants ;
- d'appliquer les ratios cibles révisés au moment où est fourni le supplément d'aide.

40. En outre, au moment de la fourniture de toute aide additionnelle, la communauté internationale devrait réaffirmer que la performance du pays reste satisfaisante. Aussi, dans la mesure où le nouveau dispositif de l'Initiative implique un renforcement des politiques sociales et de l'effort de réduction de la pauvreté, la fourniture d'une aide supplémentaire aux pays ayant déjà atteint leur point de décision ou d'achèvement devrait être subordonnée aux mêmes conditions que pour les pays qui seront ultérieurement jugés admissibles¹⁷. Pour ce groupe de pays, les administrateurs devraient donc spécifier dans chaque cas les mesures à prendre pour obtenir le supplément d'aide résultant des changements apportés à l'Initiative. Cependant, l'aide déjà promise sur la base du dispositif actuel (par exemple, pour le Mali, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire) serait fournie de la manière spécifiée au point de décision.

41. Les services ont étudié plusieurs approches possibles, parmi lesquelles la réévaluation des allègements supplémentaires requis : i) sur la base du point de décision historique, c'est-à-dire en supposant que le nouveau dispositif était déjà en place à l'époque ; ou ii) sur la base de la situation courante du pays, pour s'assurer que le niveau d'endettement du pays sera désormais égal ou inférieur aux nouveaux seuils de viabilité, en se référant aux plus récentes des données disponibles sur les exportations, les recettes publiques, la dette extérieure et les taux d'actualisation. Si la première de ces approches paraît intéressante, elle présente l'inconvénient que l'environnement économique pourrait avoir substantiellement changé et, parfois, s'être dégradé — changements qui ne seraient pas pris en compte avec ce type de traitement rétroactif — et que les données relatives à la dette pourraient avoir été substantiellement révisées. Elle poserait aussi des difficultés en ce qui concerne le traitement des paiements déjà versés à leurs créanciers par les pays ayant atteint le point d'achèvement. Il pourrait être préférable de choisir l'option (ii) de sorte que les PPTE concernés connaissent le plus tôt

¹⁷ La nature de ce renforcement des politiques sociales sera examinée dans le document visé au paragraphe 4.

possible le montant des engagements supplémentaires pris par la communauté internationale du fait de la révision et de l'abaissement des ratios cibles. Selon les informations dont disposent actuellement les services, les deux options permettraient aux neuf pays concernés¹⁸ d'obtenir une aide ou une aide supplémentaire dans le cadre de l'Initiative renforcée. Le coût global de l'option (i) serait de 4,9 milliards de dollars et celui de l'option (ii) de 4 milliards de dollars.

42. Dans ces conditions, les services suggèrent :

- *de se fonder sur une analyse DTE actualisée* à partir des plus récentes des données disponibles sur la situation macroéconomique, la dette extérieure et les taux d'actualisation pour calculer le supplément à accorder. Pareilles analyses devraient être préparées pour tous les pays concernés ;
- *de soumettre les propositions d'aide additionnelle aux administrateurs* pour obtenir leur approbation de principe. Les services prévoient que : i) pour les pays déjà parvenus au point d'achèvement (**Bolivie, Guyana, Mozambique et Ouganda**), les administrateurs devraient fixer un deuxième point d'achèvement, qui serait considéré comme atteint dès lors que le pays aurait procédé à tout renforcement demandé de ses politiques sociales et de sa stabilité macroéconomique ; ii) pour les pays qui en sont seulement au point de décision, deux approches seraient suivies. Le **Mali** et le **Burkina Faso**, qui devraient respectivement parvenir au point d'achèvement à la fin de 1999 et au printemps de 2000, recevraient la dette déjà promise. À la date de leurs points d'achèvement respectifs, les services présenteraient des recommandations sur le supplément d'aide à leur accorder et la mise en place d'une nouvelle deuxième étape avec un point d'achèvement flottant, les conditions à remplir portant notamment sur le renforcement des politiques sociales. De même, de nouvelles analyses DTE seraient préparées pour le **Sénégal** et le **Bénin** et, si l'on jugeait une aide nécessaire, elle pourrait être fournie avec une deuxième étape d'une durée flottante. Pour la **Côte d'Ivoire**, les services envisagent la présentation d'une nouvelle analyse DTE établissant l'aide additionnelle nécessaire en application de l'Initiative renforcée et la mise en place d'une deuxième étape, avec un point d'achèvement flottant, de sorte que le supplément d'aide puisse être fourni au moment où le pays parviendra à son point d'achèvement selon le dispositif actuel, c'est-à-dire en 2001 selon les prévisions actuelles.
- L'approbation de principe donnée par les administrateurs *permettrait aux services de demander au Club de Paris et aux autres créanciers multilatéraux de contribuer à ce supplément d'aide*, conformément au principe d'un partage proportionnel de la charge. Cela permettrait aussi d'identifier tout financement supplémentaire dont auraient besoin les créanciers multilatéraux pour couvrir les coûts à leur charge.

¹⁸ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Mali, Mozambique, Ouganda et Sénégal.

- Après confirmation de la participation de tous les créanciers à une aide accrue de l'Initiative, et mobilisation des financements requis, *les administrateurs de la Banque et du Fonds engageraient l'aide additionnelle.*
- Une partie du supplément d'aide pourrait être fournie à ces pays durant la période intérimaire et le reste lorsqu'ils auraient rempli les conditions nécessaires pour parvenir au nouveau point d'achèvement.

F. PARTICIPATION DE TOUS LES CREANCIERS CONCERNES

43. Les nouvelles modalités proposées pour renforcer l'Initiative PPTE s'articuleraient aux mécanismes d'allègement déjà mis en place par le Club de Paris, d'autres créanciers bilatéraux, commerciaux et multilatéraux. Pour rendre possible l'obtention des plus faibles ratios cibles fixés au point de décision, les créanciers et les donateurs devraient prendre des mesures allant au-delà de celles qu'impliquent les mécanismes régissant actuellement l'aide de l'Initiative PPTE.

- **Le Club de Paris** a discuté des modifications possibles de l'Initiative PPTE lors de sa réunion de début juillet. Il a réaffirmé la nécessité de conserver la formule convenue de partage proportionnel de la charge et s'est déclaré disposé à aller au-delà d'une réduction de la dette de 80 % en valeur actuelle nette et de porter les allègements de la dette éligible jusqu'à 90 % et davantage, au cas par cas.

Outre les améliorations proposées de l'Initiative PPTE, les chefs d'État et de gouvernement du G7 ont recommandé la prise de mesures supplémentaires sur une base bilatérale, à savoir effacer toutes les dettes d'APD des PPTE admissibles à l'aide de l'Initiative et, pour les apports futurs d'APD, choisir de préférence la formule de dons. Il est difficile d'estimer l'impact potentiel de ces mesures sur les PPTE — qui variera d'un pays à l'autre selon ce qu'il leur reste à rembourser — du fait que la quantité et la qualité des données sur l'APD sont particulièrement peu satisfaisantes. Les créanciers membres du G7 estiment que leurs créances d'APD sur l'ensemble des PPTE s'élèvent à quelque 20 milliards de dollars (environ 15 milliards de dollars sur des pays qui seront probablement jugés admissibles à l'Initiative renforcée, dont un peu moins de 4 milliards de dollars sur les pays déjà parvenus au point de décision). En outre, les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris, dont la Chine et plusieurs pays arabes, détiennent d'importantes créances d'APD sur les PPTE.

- **Les créanciers non membres du Club de Paris et les créanciers commerciaux** seraient censés fournir des allègements sur la base d'arrangements assortis de conditions comparables à celles de l'accord conclu avec le Club de Paris, lequel fait obligation au débiteur de négocier pareils arrangements. Étant donné les difficultés que rencontrent les divers PPTE à conclure de tels arrangements, toutes les parties concernées devront consentir un effort supplémentaire pour parvenir à de meilleurs résultats.

- **Créanciers multilatéraux** : Beaucoup de banques multilatérales de développement ont été étroitement associées au processus d'examen de l'Initiative PPTE. En avril et en juin 1999, les créanciers multilatéraux ont assisté à des réunions présidées par la Banque mondiale pour discuter de l'Initiative PPTE et des modifications qui pourraient lui être apportées. Ces banques sont dans leur ensemble favorables au renforcement de l'Initiative et à l'élargissement de sa contribution à la réalisation de l'objectif ultime : le développement social et la réduction de la pauvreté dans les PPTE. Elles ont aussi souligné que l'Initiative devait continuer d'obéir aux principes directeurs convenus en 1996 (voir le par. 27), parmi lesquels la nécessité de faire en sorte que l'allègement des créances multilatérales ne compromette ni l'intégrité financière des institutions multilatérales ni leur statut de créancier privilégié. La plupart des institutions multilatérales ont fait valoir qu'elles auraient beaucoup de mal à financer sur leurs propres ressources les améliorations apportées à l'Initiative et qu'elles devraient pouvoir compter sur des contributions bilatérales pour couvrir en totalité leur part du coût des allègements supplémentaires¹⁹. Les besoins de financement du Fonds et de la Banque sont examinés dans des documents distincts.
- Des consultations ont été engagées avec les donateurs potentiels lors d'une réunion tenue le 29 juin 1999 à Paris²⁰. Les participants ont procédé à des échanges de vues sur les sources et mécanismes de financement additionnel. Ils ont réaffirmé la nécessité de maximiser les ressources mises à la disposition de l'Initiative PPTE renforcée et de fournir ces apports supplémentaires sans que cela nuise au transfert de ressources en faveur d'autres pays pauvres. Ils ont discuté en particulier des modalités du financement des besoins globaux des institutions multilatérales, et notamment des moyens de parvenir à un arrangement concerté et équitable entre les donateurs. Les discussions se poursuivront dans les mois à venir en vue de définir une solide stratégie financière à l'appui du renforcement de l'Initiative PPTE. Une nouvelle réunion devait avoir lieu à cet effet au début de septembre.

¹⁹ Voir HIPC Debt Initiative, *The Chairman's Summary of the Multilateral Development Banks' Meeting*, IDA/SecM99-181, 12 avril 1999; IMF FO/DIS/99/57 du 14 avril 1999 et IDA/SecM99-400, 29 juin 1999 ; IMF FO/DIS/99/93 du 2 juillet 1999.

²⁰ *HIPC Debt Initiative*, IDA/SecM99-431, 14 juillet 1999 : et IMF FO/DIS/99/101 du 21 juillet 1999.

IV. IMPACT DE L'INITIATIVE RENFORCÉE ENVISAGÉE

A. COÛTS ESTIMATIFS

44. Cette section présente les estimations des coûts respectifs du dispositif actuel et de l'Initiative renforcée envisagée, sur la base des estimations les plus récentes établies en avril compte tenu des dernières informations sur les pays dont disposaient alors les services des institutions²¹. La base de données, les hypothèses et le calendrier des points de décision demeurent tels que décrits aux encadrés 1 et 2 et dans le tableau 1 du Supplément Chiffrage en date du 13 avril 1999. Il convient de noter toutefois que les délais d'accession aux points de décision, à savoir ceux susceptibles d'avoir été proposés au printemps 1999 en vertu de l'Initiative actuelle, risquent d'être optimistes, car ils sont subordonnés à la performance du pays. Des dérapages des politiques, ainsi que des conflits armés ou l'agitation intérieure qui sévissent dans certains pays pourraient retarder l'accession au point de décision.

Coûts estimatifs globaux

45. Le coût total de l'Initiative PPTE sous sa forme actuelle est estimé à 12,5 milliards de dollars en VAN de 1998²². Le coût de l'Initiative renforcée envisagée est estimé à 27,4 milliards de dollars en VAN de 1998, pour tous les PPTE, à l'exception du Libéria, de la Somalie et du Soudan. Si l'on inclut ces derniers, le coût estimatif passe à 36 milliards de dollars. Les indicateurs clés correspondants à une Initiative renforcée pour les 41 PPTE figurent au tableau 3. Comme lors des calculs précédents, on n'a pas présenté ici d'estimations par pays, car elles risqueraient de susciter des attentes trompeuses quant au montant et à la date de l'aide susceptible d'être fournie au titre de l'Initiative s'agissant des pays pour lesquels ces estimations sont entachées d'une grande incertitude et pourraient changer de manière substantielle.

46. Les estimations afférentes à l'Initiative renforcée envisagée qui sont présentées au tableau 4 incluent le coût du traitement rétroactif des neuf pays qui ont déjà atteint leur point de décision, sur la base de l'application au stade du point de décision effectif antérieur des paramètres renforcés. Comme indiqué ci-dessus, les services jugent que l'emploi de cette méthode qui implique de refaire des calculs hypothétiques, sur la base d'un contexte macroéconomique qui risque d'avoir sensiblement changé depuis, pose plusieurs problèmes. Les coûts estimatifs obtenus par application rétroactive des nouvelles conditions aux données les plus récentes (fin 1998) font ressortir le coût global à 26,6 milliards de dollars contre les 27,4 milliards de dollars en valeur actuelle nette figurant ci-dessus.

²¹ *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés — Dispositif actuel et possibilités de changement : Supplément sur le chiffrage des coûts*, EBS/99/52 et IDA/SecM99-155, Suppléments 2 et 3 du 13/4/99 et du 12/5/99, respectivement.

²² Si l'on exclut le Libéria, la Somalie, et le Soudan. Le coût total, estimations approximatives pour ces pays comprises, est d'environ 19 milliards de dollars. Les mises en garde, figurant à la note 4 du Supplément Chiffrage d'avril, quant aux faiblesses des estimations pour ces pays demeurent valables.

Coût par groupe de créanciers

47. Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée envisagée, les participations respectives au financement des créanciers bilatéraux et multilatéraux devraient rester quasiment inchangées. Le coût global pour les multilatéraux devrait passer de 6,2 milliards de dollars dans le cadre actuel à 13,3 milliards de dollars dans le cadre de l'Initiative renforcée (hors Libéria, Somalie et Soudan). Sur ce montant, la part la Banque mondiale serait de 5,1 milliards de dollars (une augmentation par rapport à 2,4 milliards de dollars), tandis que la part du FMI passerait de 1,2 milliards de dollars à 2,3 milliards de dollars²³.

Échéancier des engagements d'allégement de dette

48. L'échéancier des engagements d'aide au titre de l'Initiative renforcée envisagée figure au tableau 5, sur la base de l'hypothèse de point de décision le plus proche indiquée au tableau 3. Les engagements (en VAN de 1998) à ce jour s'élèvent ainsi à 12 % du coût prévisionnel total. On suppose que, jusqu'à la fin de 2000 : i) la situation des neuf pays qui ont déjà atteint leur point de décision respectif sera réévaluée sur la base des données de fin 1998 ; et que ii) dix-neuf autres pays pourraient être admis à bénéficier d'un allégement de dette au titre de l'Initiative PPTE. Dans ce scénario, les créanciers seront tenus de prendre des engagements d'allégement dont le montant cumulé représentera 86 % du coût total prévu pour l'Initiative renforcée (hors Libéria, Somalie et Soudan). Cette projection est naturellement susceptible d'être modifiée. L'expérience indique que, du fait de retards dans l'exécution des programmes de réforme et de conflits, certains pays atteignent leur point de décision plus tard qu'initialement prévu. Le plus souvent, le point de décision peut se trouver déplacé à l'année suivante, une partie du coût étant ainsi reportée à une date ultérieure. Les services s'efforceront de présenter le plus tôt possible aux Conseils les dossiers des neuf pays qui ont atteint le point de décision, et ceux d'autant d'autres pays que possible. Il est actuellement envisagé de distribuer aux deux Conseils les documents préliminaires afférents à trois pays (la Tanzanie, le Honduras et le Nicaragua) avant les Assemblées annuelles de 1999, et pour environ dix pays d'ici aux Réunions de printemps 2000, ces derniers chiffres étant naturellement fonction de la performance des pays.

B. ILLUSTRATION DE L'IMPACT DE L'INITIATIVE PPTE SUR LES ECHEANCES DE SERVICE DE LA DETTE POSTERIEURES A LA FOURNITURE DE L'ALLEGEMENT

49. Comme on l'a vu, l'Initiative PPTE renforcée réduirait encore les ratios de service de la dette et dégagerait de plus larges marges budgétaires permettant d'augmenter les dépenses sociales dans les domaines prioritaires. C'est ce qu'illustre le tableau 6 qui montre, pour les sept pays ayant atteint leur point de décision/d'achèvement, l'impact estimatif sur le service de la dette acquitté de l'abaissement des seuils/objectifs d'exportations/de finances publiques envisagés et évalue l'aide à fournir sur la base des données effectives au point de décision. Pour ces pays en tant que groupe, le service de la dette moyen payable au cours des cinq années suivant le point d'achèvement prévu dans le cadre actuel serait d'environ 12 % inférieur aux montants acquittés en moyenne pendant la période 1993-1998, la situation variant énormément

²³ Ce qui représente la contre-valeur de 2,7 milliards de DTS, sur la base de fourniture « en tant que de besoin » utilisée pour analyser les besoins de financement du Fonds fiduciaire FASR-PPTE.

selon les pays^{24 25}. Au titre de l'Initiative renforcée, globalement, le service de la dette payable après le point d'achèvement diminuerait de 27 % par rapport aux paiements effectués pendant la période 1993-1998, sur la base du profil actuel de fourniture de l'assistance²⁶. La diminution du ratio moyen de service de la dette/exportations pour ces pays est encore plus marquée. Par rapport aux ratios moyens constatés pendant la période 1993/19 98, le ratio du service de la dette diminuerait de moitié pour être ramené à 11 % dans le cadre actuel, et chuterait de quelque 60 % pour être ramené à 8-9 % au titre de l'Initiative renforcée. Une assistance fournie en début de période comme envisagé ci-dessus, entraînerait une diminution des paiements d'environ 35 % par rapport aux montants acquittés précédemment (voir figure 2). Dans tous les pays remplissant les conditions requises, on estime que la valeur actuelle nette de la dette diminuerait d'environ 40 % par rapport à ce qu'ont permis les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette (telles que les Conditions de Naples accordées par le Club de Paris).

²⁴ La principale cause de la modeste diminution du service de la dette (exprimé en dollars) est que les pays ayant reçu l'aide de l'Initiative ont bénéficié de rééchelonnements immédiats dans le cadre du financement des programmes mis en place durant la période intermédiaire conduisant au point d'achèvement. Les rééchelonnements de flux (qui incluent normalement les intérêts arrivant à échéance) devraient avoir un impact sur les liquidités légèrement supérieur aux accords du Club de Paris sur la réduction de l'encours de la dette au point d'achèvement. Par ailleurs, beaucoup de pays ont accumulé auparavant des arriérés considérables vis-à-vis de créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris et de la Russie : ce qui a généralement réduit le montant de leurs paiements au titre du service de la dette avant le point d'achèvement. Une pleine mise en oeuvre de l'Initiative PPTE pour un pays exigeant la pleine participation de tous les créanciers, tous les arriérés extérieurs doivent être régularisés. Parfois, surtout lorsque l'encours des arriérés est élevé, il peut en résulter une augmentation des paiements au titre du service de la dette par rapport à la situation avant régularisation des arriérés. Cela dit, le ratio service de la dette/exportations devrait être en moyenne inférieur à 10 % d'ici à 2005 pour ces sept pays considérés dans leur ensemble.

²⁵ La simple moyenne non pondérée de l'évolution du pourcentage de service de la dette pour ces sept pays est une diminution de 6 %. Ce qui est plus que la baisse de 2 % figurant au tableau 13 du Supplément Chiffrage d'avril, en raison du surcroît d'assistance consenti au Mozambique au point d'achèvement.

²⁶ Ce calcul ne prend pas en compte l'annulation envisagée des dettes d'APD, ni la fourniture de nouveaux fonds d'APD sous forme de don.

V. L'ALLEGEMENT DE LA DETTE DES PPTE DANS LA PERSPECTIVE PLUS LARGE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

50. Alléger la dette n'est pas un objectif en soi, mais bien plutôt un moyen de promouvoir des objectifs plus larges, la résorption de la pauvreté et un développement durable. **Pour être efficace, l'Initiative renforcée qui est proposée doit pouvoir s'appuyer sur :**

- *Un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté.* Les services émettront des propositions à cet égard dans un document qui sera publié début août.
- *L'application dans les PPTE de politiques visant à stimuler la croissance, un développement durable et la lutte contre la pauvreté, y compris la réduction des dépenses consacrées à des activités improductives et inefficaces et l'augmentation du volume et de l'efficacité des dépenses sociales.*
- *Un accroissement des flux d'aide* — de préférence sous forme de dons — à l'appui de pareilles politiques.
- *La limitations des crédits commerciaux à l'exportation* consentis aux PPTE, aucun prêt n'étant notamment accordé à des fins militaires.
- *Une ouverture sans restrictions des marchés des pays industriels* aux produits d'exportation des pays à faible revenu, qui sont essentiellement des matières premières et produits agricoles.

51. Ces mesures de politique générale dépassent de loin le champ de ce document, mais la réalisation des objectifs plus larges de résorption de la pauvreté et d'instauration d'un développement durable assignés à l'Initiative renforcée proposée est subordonnée à leur adoption.

VI. QUESTIONS A EXAMINER

52. Le présent document expose plusieurs propositions précises tendant à renforcer l'Initiative PPTE. Celles-ci visent à fournir un allègement de dette plus prononcé, plus rapide et plus large, ainsi qu'à simplifier le mécanisme dans la mesure du possible. Elles sont conformes aux principes de modification fixés par le président de la Banque et le directeur général du Fonds et approuvés par les Conseils. Comme le souligne le rapport d'étape présenté par le directeur général et le président, un accord sur le renforcement de l'Initiative doit aller de pair avec un accord sur l'apport de fonds supplémentaires par les créanciers multilatéraux en général, et par la Banque et le Fonds en particulier. Des documents connexes sur le financement de l'IDA et les contributions du FMI à l'Initiative seront diffusés avant la discussion par les Conseils. En attendant l'examen de ces documents, les institutions souhaiteraient recueillir les premières réactions des administrateurs sur les éléments de renforcement de l'Initiative proposés ci-après (encadré 4).

Un allègement plus prononcé

53. Les administrateurs approuvent-ils les modifications des objectifs de soutenabilité de la dette, envisagées pour faciliter l'instauration d'un endettement tolérable, à savoir, l'abaissement du ratio dette/exportations en VAN à 150 %, et du ratio dette/recettes budgétaires en VAN à 250 %, ainsi que l'abaissement du degré minimum d'ouverture de l'économie à un ratio exportations/PIB de 30 %, et du seuil d'effort fiscal à 15 % du PIB.

54. Les administrateurs approuvent-ils la modification de la base d'évaluation de l'aide requise au titre de l'Initiative PPTE, qui consiste à prendre en compte les chiffres constatés au point de décision plutôt que les chiffres prévus au point d'achèvement ?

Un allègement plus précoce

55. Les administrateurs approuvent-ils la fourniture d'un allègement plus rapide, plus concentré en début de processus, visant à libérer davantage de ressources et à permettre ainsi une augmentation des dépenses sociales et autres dépenses de lutte contre la pauvreté, sous réserve de la capacité du pays à utiliser efficacement cette aide plus précoce, du maintien d'un degré d'endettement tolérable à moyen terme, et du respect des échéances du service de la dette exigibles par les créanciers ?

56. Les administrateurs approuvent-ils la fourniture d'une assistance intérimaire par le FMI et la Banque mondiale et les autres créanciers multilatéraux pendant la période intermédiaire ? Et les administrateurs du FMI approuvent-ils les niveaux et les modalités suggérés d'allègement intérimaire par le Fonds ?

57. Les administrateurs approuvent-ils l'introduction de points d'achèvement flottants liés à la réalisation de réformes structurelles clés marquant un progrès sensible vers l'instauration d'un degré d'endettement tolérable et d'un développement durable, ainsi que l'introduction des garde-fous proposés pour assurer la viabilité macroéconomique ?

58. Les administrateurs conviennent-ils de réévaluer l'application à chaque pays de ces points d'achèvement flottants au bout de 12 mois, c'est-à-dire avant les Assemblées annuelles de l'automne 2000 ?

ENCADRÉ 4
Modalités proposées de renforcement de l'Initiative PPTE

Un allègement de dette plus prononcé grâce à :

- L'abaissement du ratio cible de la dette aux exportations en VAN, le ramenant d'une fourchette de 200 à 250 % à un pourcentage de 150 %.
- L'abaissement du ratio cible de la dette aux recettes budgétaires en VAN de 280 à 250 %, et un abaissement des seuils d'éligibilité de 40 à 30 % (ratio exportations/PIB) et de 20 à 15 % (ratio recettes publiques/PIB).
- Le calcul du montant de l'allègement sur la base des chiffres constatés au point de décision plutôt que des projections au point d'achèvement.

Un allègement plus précoce grâce à :

- La fourniture d'un allègement pendant la période intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement.
- L'instauration de points d'achèvement flottants, permettant aux pays enregistrant d'excellents résultats d'accéder plus vite au point d'achèvement, sous réserve de garanties du maintien de la stabilité macroéconomique.
- La concentration de l'allègement de dette consenti par les IFI en début de période, sous réserve des contraintes liées à la capacité d'absorption et du maintien d'un degré d'endettement tolérable à moyen terme, ainsi que du respect des échéances exigibles par les créanciers.

Résultats :

- Plus large marge de sécurité pour instaurer un degré d'endettement tolérable.
- Libération plus précoce d'un volume supérieur de ressources, permettant de lutter plus vigoureusement contre la pauvreté.
- Augmentation du nombre des PPTE pouvant prétendre à un allègement de dette au titre de l'Initiative, qui passera de 29 à 36, et peut-être davantage.
- Augmentation du coût total (hors Libéria, Somalie, et Soudan) qui passera de 12,5 milliards de dollars à 27 milliards de dollars.

Dispositions de mise en œuvre

59. Les administrateurs conviennent-ils des simplifications qu'il est proposé d'apporter à la mise en œuvre de l'Initiative suite aux modifications du dispositif qui ont été proposées, à savoir, fixation du montant de l'allègement au point de décision, abandon des fourchettes cibles prévues au point d'achèvement, des analyses de vulnérabilité par pays, et de la catégorie des cas « limites ». Ceci permettra de préparer un document préliminaire sur l'Initiative PPTE plus simple, axé sur le bilan et la date envisageable pour le point de décision, les politiques structurelles clés et la présentation d'un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté, le dosage approprié d'assistance en début de processus compte tenu des contraintes de capacités et des projections à moyen terme des ratios clés de la dette et des mesures requises pour renforcer la gestion de la dette.

60. L'aide étant calculée au point de décision, il est proposé de ne pas en réévaluer automatiquement le montant au point d'achèvement. Toutefois, la communauté internationale pourra — sur une base discrétionnaire — compléter l'aide si des chocs exogènes ont entraîné une détérioration majeure de la situation de la dette. Les administrateurs souscrivent-ils à cette proposition ?

61. Une analyse plus détaillée des indicateurs de service de la dette devrait être effectuée. Sans que cela ait un caractère obligatoire, le ratio du service de la dette aux exportations devrait être ramené dans une fourchette de 15 à 20 %, ou moins. Une analyse tendancielle du ratio du service de la dette aux recettes et du contexte budgétaire d'ensemble devrait également figurer dans les futurs documents afférents à l'Initiative PPTE. Les administrateurs sont-ils en accord avec cette démarche ?

62. Introduire un point d'achèvement flottant modifiera l'axe d'évaluation de la performance du pays, l'évaluation portant désormais davantage sur l'obtention de résultats précis que sur la longueur du bilan. Par ailleurs, elle accordera davantage de poids aux réformes sociales et à celles qui ont un impact sur la pauvreté (qui devront s'inscrire dans un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté), bien qu'il faille admettre que ceci ne peut constituer que le point de départ d'un long processus conduisant à un recul effectif de la pauvreté. Les administrateurs sont-ils en accord avec la démarche suggérée ?

63. Les administrateurs approuvent-ils le principe de rétroactivité proposé, qui consiste à faire bénéficier les pays déjà parvenu au point de décision des dispositions de l'Initiative renforcée, sur la base de leur situation actuelle (à fin de 1998) compte tenu d'une performance adéquate, y compris de la teneur sociale de leur programme ?

Questions d'ordre général

64. L'efficacité de l'Initiative renforcée est tributaire du cadre d'ensemble adopté en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et le développement durable : adoption de politiques appropriées dans les PPTE, appui apporté à ces politiques par les flux d'aide, ouverture accrue des marchés des pays industriels aux exportations en provenance des PPTE, et limitation des crédits à l'exportation consentis aux PPTE, surtout pour l'achat de matériel militaire. Les administrateurs ont-ils des idées quant à la meilleure manière d'encourager des avancées en vue du traitement de ces questions fondamentales ?

65. Les administrateurs conviennent-ils que ce document devra être publié après examen par les Conseils ?

ANNEXE I

Initiative PPTE : Rapport des ministres des Finances du G-7 sur l'Initiative de Cologne — Résumé

Le rapport des ministres des Finances du G-7, qui a été approuvé par les chefs d'état ou de gouvernement du G-7 propose :

Un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté, prévoyant notamment des plans de lutte contre la pauvreté, l'instauration de la transparence budgétaire et un dialogue avec de plus larges couches de la société ; des plans précis devront être fournis par la Banque et le Fonds aux Assemblées annuelles.

Un allègement plus précoce de la dette grâce à :

- Des point d'achèvement flottants ;
- La fourniture par les IFI d'un allègement pendant la période intermédiaire ;
- La concentration de l'allègement en début de période dès le point d'achèvement.

Un allègement plus prononcé et plus large grâce à :

- L'abaissement du ratio cible de la dette aux exportations en VAN, de sa fourchette actuelle de 200 à 250 %, à 150 %.
- L'abaissement du ratio cible de la dette aux recettes budgétaires en VAN de 280 à 250 %, et un abaissement des seuils d'éligibilité de 40 % à 30 %, pour le ratio exportations/PIB, et de 20 % à 15 %, pour le ratio recettes publiques/PIB.
- L'annulation des dettes bilatérales d'APD des PPTE pouvant prétendre à l'aide de l'Initiative (en sus des ratios cibles ci-dessus), et l'octroi de nouveaux financements d'APD, de préférence à titre de don.
- L'annulation d'un pourcentage pouvant atteindre 90 %, ou plus le cas échéant, de la dette éligible par le Club de Paris.
- Pour les pays ne pouvant prétendre à l'aide de l'Initiative PPTE, une réduction uniforme de 67 % en VAN de leur dette aux Conditions de Naples (avec suppression de l'option 50 %), et pour les rééchelonnements de dette non concessionnelle, une augmentation du plafond fixé pour les échanges de créances.

Le financement :

- Pour le Fonds, utilisation du revenu de placement de première qualité, éventuellement des ressources du Compte spécial conditionnel 2 ou de sources de financement équivalentes, et des intérêts du produit d'une vente limitée et soigneusement échelonnée d'un maximum de 10 millions d'onces prélevées sur les réserves d'or du Fonds.
- Pour les banques multilatérales de développement, recours à des méthodes novatrices maximisant l'emploi de leurs ressources propres, complétées par des contributions bilatérales (avec partage approprié des charges) à un Fonds fiduciaire PPTE élargi.

Le rapport demande que des propositions concrètes soient adoptées d'un commun accord pour les Assemblées annuelles.

ANNEXE 2

Modalités de fourniture de l'assistance intérimaire du Fonds

L'allégement intérimaire consiste à avancer l'aide due au point d'achèvement, sous forme de dons destinés à couvrir les échéances exigibles du service de la dette envers le Fonds. Le montant du service de la dette dû par les PPTE pendant la période intermédiaire détermine donc le maximum de l'aide à fournir. Le montant de cette aide intérimaire pourra être fixé au cas par cas sur la base de certains critères tels que :

- le service de la dette totale (après rééchelonnement), et son profil par rapport aux exportations pendant la deuxième étape ;
- La part de la dette multilatérale dans le total de la dette ;
- La valeur nette actuelle globale de la dette et les variations prévisionnelles du ratio dette/exportations en VAN entre les points de décision et d'achèvement ;
- L'échéancier du service de la dette arrivant à échéance envers le Fonds ; et
- La capacité du pays à employer efficacement les ressources libérées pour augmenter les dépenses sociales.

L'aide intérimaire du FMI sera plafonnée, en termes de proportion fixe des coûts encourus par le FMI au point d'achèvement (disons 20 % des engagements pris par le Fonds au point de décision durant chacune des deux à trois années de la « deuxième étape »). En pratique, le montant total du service de la dette arrivant à échéance envers le Fonds pourra, souvent, limiter l'aide à un montant inférieur au montant maximum prévu comme indiqué ci-dessus. Cela pourra impliquer un degré considérable de concentration de l'aide en début de période, car jusqu'à 60 % du total de l'aide fournie par le Fonds pourront être décaissés au cours des trois premières années d'une période de remboursement de 13 ans (trois ans avant et dix ans après le point d'achèvement, dans l'hypothèse d'une deuxième étape de trois ans).

Il importera de veiller à ce que l'allégement intérimaire — ainsi que la fourniture de l'aide destinée au service de la dette à compter du point d'achèvement — concorde avec une baisse tendancielle du ratio de la dette aux exportations en VAN après fourniture de l'aide de l'Initiative. Une concentration excessive de l'allégement total en début de période risquera de faire resurgir des problèmes de dette caractérisés par une augmentation subséquente du service de la dette et des ratios de la dette aux exportations en VAN. Le montant de l'allégement intérimaire cadrant avec une baisse tendancielle de ces ratios devra être calculé au cas par cas compte tenu des mesures que pourraient prendre les autres créanciers. Le dispositif d'allégement intérimaire envisagé repose sur l'hypothèse que les ressources financières nécessaires seront rapidement disponibles.