



FASR ET INITIATIVE EN FAVEUR DES PPTE

Le Conseil a discuté, à plusieurs reprises pendant l'exercice 1996/97, deux questions connexes se rapportant à l'appui du FMI aux États membres les plus pauvres : la poursuite des opérations de la FASR et la mise en oeuvre de l'Initiative visant à aider les pays pauvres très endettés (les PPTE). Il a aussi approuvé la conduite d'une évaluation externe de la FASR par un groupe d'experts extérieurs indépendants (encadré 7).

Les discussions du Conseil sur la FASR ont été axées sur les moyens de financer la continuation de ce mécanisme concessionnel, qui permet d'appuyer financièrement les pays mettant en oeuvre de vastes programmes de stabilisation macroéconomique et de réformes structurelles. L'Initiative en faveur des PPTE vise à faire en sorte que les pays pauvres et lourdement endettés ayant établi de bons antécédents en matière d'ajustement économique soient à même de parvenir à moyen terme à un endettement viable. Lorsqu'ils ont examiné ces questions en 1996, les administrateurs ont été unanimes à appuyer la continuation de la FASR en tant que pièce maîtresse de l'appui du FMI aux pays les plus pauvres, en particulier dans le contexte de l'Initiative en faveur des PPTE. De l'avis de la plupart des administrateurs, la FASR intérimaire et l'Initiative en faveur des PPTE sont si intimement liées que les modalités de financement à utiliser par le FMI ne doivent faire l'objet que d'un seul accord général.

Comment assurer la continuation de la FASR

Les administrateurs sont convenus que les opérations de la FASR se poursuivront dans le cadre suivant (voir aussi l'appendice V) :

- L'utilisation des ressources actuelles de la FASR devrait pouvoir se prolonger au moins jusque vers la fin de l'an 2000. La FASR s'autofinancera à partir de 2005, ou peut-être un peu avant, et des engagements de l'ordre de 0,8 milliard de DTS par an pourront alors être pris, qui seront financés par le Compte de versements spécial (CVS) au fur et à mesure qu'il recevra les

ressources de la Réserve du Compte de fiducie de la FASR. Pendant une période intérimaire d'environ quatre ans (2001-2004), les opérations de la FASR devraient correspondre à un niveau d'engagements de 1 milliard de DTS par an. Des financements doivent donc être mobilisés pour que la FASR puisse continuer à opérer pendant la période intérimaire.

- Pour ce qui est du principal, les engagements au titre de la FASR pendant la période intérimaire seront financés à l'aide soit du Compte des ressources générales, soit d'une nouvelle série de prêts bilatéraux au Compte de fiducie de la FASR.

- Il sera nécessaire, pour les opérations de la FASR intérimaire, de financer la bonification des intérêts, à concurrence de 1,7 milliard de DTS, et ce montant sera mobilisable «en tant que de besoin» (il correspond à la somme des engagements de bonification non actualisés liés à des engagements annuels de 1 milliard de DTS pendant la période couverte par les opérations de la FASR intérimaire).

Initiative en faveur des PPTE

En s'appuyant sur les discussions approfondies de leurs Conseils respectifs, le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale ont soumis au Comité intérimaire et au Comité du développement à leurs réunions de septembre 1996 un rapport commun sur un programme d'action en vue de résoudre les problèmes d'endettement des pays pauvres très endettés. Ce programme d'action a été conçu pour répondre aux problèmes des PPTE qui appliquent des politiques saines mais qui ne peuvent parvenir à moyen terme à un endettement extérieur viable à l'aide des seuls mécanismes traditionnels d'allègement de la dette. En septembre 1996, le Comité intérimaire a souscrit au programme d'action et a demandé au Conseil d'administration du FMI de procéder rapidement à sa mise en oeuvre et de lui rendre compte des progrès réalisés au printemps de 1997 (appendice VI).

Les principales caractéristiques de l'Initiative sont les suivantes :

- *Admissibilité.* Ne pourront bénéficier de l'Initiative que les PPTE admissibles aux ressources de la FASR et exclusivement IDA⁵, qui appliqueront ou adopteront au cours des deux prochaines années des programmes d'ajustement et de réformes appuyés par le FMI et par la Banque mondiale; à l'expiration de ce délai, l'Initiative fera l'objet d'un examen et une décision sera prise sur son avenir. Les Conseils du FMI et de la Banque mondiale décideront formellement de l'admissibilité de tel ou tel pays et de l'aide qu'il pourra obtenir en vertu de l'Initiative en fonction des assurances données par les autres créanciers. La *décision* sera normalement prise après trois années de résultats solides dans le cadre des programmes d'ajustement et de réformes appuyés par le FMI et par la Banque mondiale (première étape). Pour bénéficier de l'aide exceptionnelle de l'Initiative, les pays devront, au point d'achèvement ou de *fin du processus*, faire face à une situation d'endettement intolérable, avoir épuisé tous les mécanismes d'allègement de la dette utilisables, et offrir un bilan adéquat en matière d'ajustement et de réformes. La fin du processus sera atteinte une fois qu'auront été opérés, avec succès, l'ajustement et les réformes de la seconde période de trois ans (seconde étape). Ce délai exigé de six ans s'appliquera avec souplesse, cas par cas, les pays pouvant faire valoir au moment de la prise de décision que des programmes sont déjà en cours; à titre exceptionnel, la seconde étape triennale pourra être abrégée pour les pays qui ont déjà affiché de bons résultats pour une période prolongée.

- *Niveaux d'endettement tolérables.* L'objectif de l'Initiative est de ramener l'endettement des pays à des niveaux tolérables, sous réserve qu'ils enregistrent des résultats satisfaisants de politique économique. Les niveaux tolérables à la fin du processus seront définis cas par cas à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 200 et 250 % pour le ratio valeur actualisée nette (VAN) de la dette (publique ou garantie par les pouvoirs publics)/exportations, et entre 20 et 25 % pour le ratio service de la dette (prêts publics ou garantis par les pouvoirs publics)/exportations; les niveaux-cibles précis seront fixés en fonction des causes spécifiques de vulnérabilité des pays (concentration et variabilité des exportations, par exemple), une attention particulière

⁵C'est-à-dire les pays qui reçoivent des concours de l'Association internationale de développement, mais non de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la Banque mondiale).

Encadré 7

Évaluation externe de la FASR

Les administrateurs ont approuvé en octobre 1996 la réalisation d'une évaluation de plusieurs aspects des programmes appuyés par la FASR par des experts extérieurs indépendants. Ces experts sont M. Kwesi Botchwey, titulaire d'un doctorat, Harvard Institute for International Development; M. Paul Collier, Professeur, Université d'Oxford; M. Jan Willem Gunning, Professeur, Université libre d'Amsterdam; M. Koichi Hamada, Professeur, Yale University.

Le projet, qui sera conduit dans le cadre de la politique du FMI relative à l'évaluation des principaux instruments du FMI, est coordonné, au nom du Conseil, par un groupe d'administrateurs. Les experts doivent se concentrer

plus particulièrement sur trois questions afférentes aux programmes appuyés par la FASR : l'évolution de la position extérieure des pays; la politique sociale et la composition des dépenses publiques; enfin les facteurs et le rôle que jouent les divers degrés de prise en charge effective des programmes par les autorités nationales. Les experts doivent avoir plein accès, au FMI, à toutes les informations et ils ont été invités à conduire toutes les consultations qu'ils jugent appropriées. Le rapport doit être terminé pour la fin de 1997.

D'autres évaluations externes sont prévues, qui seront aussi coordonnées, au nom du Conseil, par un groupe d'administrateurs.

étant portée à la charge que représente le service de la dette extérieure pour le budget.

- *La première étape.* L'Initiative se situe dans le prolongement des mécanismes d'allègement de la dette en vigueur, y compris ceux qu'utilise le Club de Paris conformément aux conditions de Naples. Pendant une première période triennale sur laquelle portent les résultats exigés des pays, les créanciers du Club de Paris accorderont des rééchelonnements de flux aux conditions de Naples (qui prévoient de réduire la VAN de la dette éligible à concurrence de 67 %) tandis que les autres créanciers bilatéraux ou les créanciers bancaires prendront des mesures au moins comparables. Les institutions multilatérales et les donateurs bilatéraux continueront à accorder leur concours dans le cadre de programmes d'ajustement appuyés par le FMI et par la Banque mondiale. Pendant cette première période de trois ans, les pays devront établir leurs premiers antécédents en obtenant de bons résultats.

- *Situations possibles.* Vers la fin de la première étape (au moment de la prise de décision), les services du FMI et de la Banque mondiale et l'État membre considéré prépareront conjointement une analyse de viabilité de la dette extérieure en consultation avec les autres créanciers concernés. À partir de cette analyse, les Conseils du FMI et de la Banque mondiale décideront si une politique économique ferme, une opération sur l'encours de la dette aux conditions de Naples du Club de Paris et une action au moins comparable de la part des autres créanciers bilatéraux ou des créanciers bancaires, ainsi que la poursuite d'un appui bilatéral et multilatéral peuvent permettre au pays de parvenir à une situation d'endettement extérieur viable dans les

trois ans qui suivent (à la fin du processus). Si ces mesures suffisent, le pays ne pourra pas bénéficier de l'aide dans le cadre de l'Initiative. Mais si l'évaluation montre que le pays sera dans l'impossibilité de ramener en trois ans le fardeau global de sa dette à un niveau tolérable, ce pays sera réputé admissible à l'appui de l'Initiative et pourra la solliciter. Dans les cas limites, les pays auront la possibilité de différer l'opération sur l'encours de la dette et de solliciter un nouveau rééchelonnement des flux aux conditions de Naples, mais ils pourront recevoir un renfort d'aide à la fin du processus, si cette aide est nécessaire pour qu'ils ramènent leur dette à un niveau tolérable.

- *La seconde étape.* Pour les pays réputés admissibles à l'appui de l'Initiative, tous les créanciers s'engageront, au moment de la prise de décision, à accorder l'allègement nécessaire pour que les ratios d'endettement ciblés soient atteints, à l'appui de la poursuite des réformes par le pays concerné. Entre le moment de la prise de décision et celui de la fin du processus, le Club de Paris — ainsi que les autres créanciers bilatéraux et les créanciers bancaires — accordera, cas par cas, un rééchelonnement des flux à des conditions plus concessionnelles prévoyant une réduction de la dette éligible pouvant aller jusqu'à 80 % de la valeur actualisée. Le pays établira à nouveau de bons antécédents en appliquant une bonne politique économique pendant une nouvelle période de trois ans dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et par la Banque mondiale. Pendant cette période transitoire de trois ans, une partie de l'aide exceptionnelle que les créanciers multilatéraux se seront engagés à fournir pourra être versée en sus du rééchelonnement des flux à des conditions plus concessionnelles convenu avec les créanciers non multilatéraux.

- *Mesures à prendre à la fin du processus.* Le Club de Paris accordera, cas par cas et sur la base d'une participation large et équitable de tous les créanciers, une réduction de l'encours de la dette pouvant représenter jusqu'à 80 % de la valeur actualisée de la dette éligible. En conformité avec les pratiques en vigueur, les débiteurs s'efforceront d'obtenir des autres créanciers officiels bilatéraux et des créanciers bancaires des conditions au moins aussi favorables que celles qu'ils auront obtenues du Club de Paris. Les institutions multilatérales prendront aussi les mesures nécessaires pour que le pays débiteur parvienne à un endettement viable.

- *Mesures à prendre par tous les créanciers.* Tous les créanciers sont censés contribuer à l'aide exceptionnelle qui sera consentie en sus des mécanismes en vigueur pour que la situation d'endettement des débiteurs devienne tolérable, ce qui constitue l'objectif fondamental de l'Initiative. Le montant de l'aide à fournir par chaque groupe de créanciers sera fixé cas par cas, en fonction des objectifs suivants : 1) ramener l'endettement à un niveau tolérable, b) partager équitablement la charge que représentent les mesures supplémentaires,

3) préserver le statut de créancier privilégié des institutions financières multilatérales. Tous les créanciers seront pleinement consultés sur l'action qu'ils pourront être amenés à prendre dans le cadre de l'Initiative.

Participation du FMI à l'Initiative en faveur des PPTE

Lorsqu'ils ont discuté des éléments susmentionnés de l'Initiative PPTE, les administrateurs ont souligné que, par cette Initiative, la communauté internationale s'engage à renforcer l'allègement de la dette des pays qui mènent durablement à bien des politiques économiques rigoureuses. Les administrateurs ont souligné que tous les créanciers concernés devront coordonner les mesures supplémentaires à prendre de façon à assurer une participation large et équitable et à préserver le statut de créancier privilégié des institutions multilatérales. Les administrateurs sont aussi convenus que la participation du FMI à l'Initiative en faveur des PPTE s'effectuera par l'intermédiaire d'opérations spéciales de la FASR à la fin du processus. Cette participation prendra la forme d'une réduction de la valeur actualisée des créances du FMI sur le pays concerné au moyen, dans la plupart des cas, de dons effectués au crédit d'un compte bloqué — accompagnés éventuellement de prêts bloqués à échéances prolongées pour les pays ayant à surmonter des concentrations des paiements au titre du service de leur dette. Ces ressources ne pourront être utilisées que pour assurer le service de la dette envers le FMI selon un calendrier préétabli. Les décisions seront prises cas par cas quant à laquelle de ces formules utiliser.

Les administrateurs ont estimé qu'il y a lieu de présumer que les accords FASR en faveur de pays admissibles à l'Initiative PPTE, et en particulier les accords intervenant pendant la seconde étape, seront parmi les accords FASR les plus rigoureux. C'est en effet ce qui convient étant donné la gravité des problèmes que connaissent ces pays et la nécessité de faire progresser aussi rapidement que possible les réformes structurelles.

En février 1997, le Conseil a créé le Fonds fiduciaire FASR-PPTE pour financer les opérations spéciales de la FASR au titre de l'Initiative PPTE et les opérations de bonification de la FASR intérimaire (appendice X). Les ressources du Fonds fiduciaire se composent de contributions sous forme de dons, de prêts, dépôts et autres types de placement effectués par ses contributeurs, de transferts en provenance du Compte de versements spécial et du produit net du placement des ressources qu'il détient.

Utilisation des réserves du FMI

Tous les administrateurs sont convenus que, le cas échéant et en fonction du montant des engagements bilatéraux, le FMI doit être prêt à faire, en temps voulu,

une utilisation optimale de ses réserves pour assurer le financement intégral de ces initiatives. Il a été toutefois reconnu qu'il n'y a pas lieu de prendre de décision à cet égard pour le moment. Dans son résumé de la discussion du Conseil sur ce sujet en septembre 1996, le Président du Conseil d'administration a déclaré que, selon les indications qui lui avaient été données, une majorité suffisante d'administrateurs étaient d'avis que cette optimisation des réserves pouvait entraîner des ventes de l'or du FMI allant jusqu'à 5 millions d'onces; il a pris note cependant des objections formulées par un petit nombre d'administrateurs. Il a été également entendu que seul le produit du placement des bénéfices retirés de la vente de cet or pourrait être utilisé pour contribuer au financement.

Premiers cas

En avril 1997, le Conseil a approuvé l'admissibilité de l'Ouganda à bénéficier de l'Initiative PPTÉ, la fin du processus envisagée se situant un an plus tard. Les administrateurs ont souligné que le fait d'avoir abrégé à un an la seconde étape (entre la prise de décision et la fin du processus) doit être considéré comme exceptionnel et comme reflétant les antécédents prolongés de bonne application de la politique économique par ce pays dans le cadre de programmes antérieurs appuyés par le FMI. En avril 1998, l'Ouganda est censé recevoir de l'ensemble de ses créanciers une aide (en termes de VAN) équivalant à 340 millions de dollars environ. La dette de l'Ouganda s'en trouvera réduite d'environ 20 %.

Le FMI, en réduisant la VAN de ses créances sur l'Ouganda d'environ 20 %, lui accordera une aide équivalant à 70 millions de dollars. Cette aide sera fournie à la fin du processus sous forme d'un don crédité à un compte bloqué, qui ne devra servir qu'à régler le service de la dette de ce pays envers le FMI. Il y a lieu de s'attendre à ce que cette aide soit quelque peu concentrée en début de période.

En avril également, le Conseil a examiné les documents préliminaires à l'application de l'Initiative PPTÉ à la Bolivie, au Burkina Faso et à la Côte d'Ivoire. Ces discussions ont permis d'étudier plus avant la mise en oeuvre de l'Initiative et certaines premières questions soulevées sur ce point. Dans leurs délibérations sur la mise en oeuvre de l'Initiative, les administrateurs ont été dans l'ensemble d'accord avec les services du FMI sur les facteurs qui influenceront le moment où interviendra la décision et le moment où interviendra la fin du processus; ils en ont souligné plus particulièrement les rapports avec la conditionnalité en matière de politique économique, y compris les objectifs de réforme du secteur social et de réduction de la pauvreté dans

les pays débiteurs. Les administrateurs ont précisé que tout raccourcissement de la seconde étape doit être considéré comme exceptionnel, et qu'ils s'attendent normalement à ce que cette étape dure trois ans.

Nombre d'administrateurs ont reconnu que plusieurs économies très ouvertes sur l'extérieur pourront avoir à faire face au lourd fardeau budgétaire que représente le service de leur dette, alors même qu'elles auront pu réaliser la viabilité de la dette telle que définie par les indicateurs extérieurs. Pour cette raison, les Conseils du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé, en avril 1997, des directives applicables à la mise en oeuvre de l'Initiative pour les économies très ouvertes, lorsque le fait de compter exclusivement sur les indicateurs extérieurs ne permet pas d'appréhender de façon adéquate le problème du fardeau budgétaire de la dette extérieure. En particulier, les deux organismes sont convenus d'examiner, cas par cas, l'admissibilité à bénéficier de l'Initiative lorsque le ratio VAN de la dette/exportations se situe en dessous de 200 % à la fin du processus, sous réserve cependant que le pays considéré respecte deux critères au moment de la prise de décision : un ratio exportations/PIB d'au moins 40 % et un rapport minimum recettes budgétaires/PIB de 20 %. Pour les pays qui remplissent ces conditions, l'objectif VAN de la dette/exportations sera fixé de façon à ce que le ratio VAN de la dette/recettes budgétaires soit de 280 % à la fin du processus.

Aval du Comité intérimaire

À sa réunion d'avril 1997, le Comité intérimaire s'est félicité des mesures que le Conseil avait prises pour assurer la participation du FMI à l'Initiative PPTÉ par l'intermédiaire d'opérations spéciales de la FASR. Le Comité a accueilli avec satisfaction les mesures que le Conseil avait déjà prises pour aider l'Ouganda et son examen préliminaire de la situation de trois autres pays, l'encourageant à mettre en oeuvre l'Initiative de façon à assurer une sortie dans de bonnes conditions du processus des rééchelonnements. À cet égard, il importe que le financement intérimaire de tous les créanciers soit suffisant. Le Comité a aussi noté l'importance de politiques d'ajustement et de réformes vigoureuses, de même que celle des politiques sociales, dans les pays qui bénéficient de l'Initiative. Il a appelé le FMI, en collaboration avec la Banque mondiale, à aider ces pays et les autres pays en développement à accélérer les réformes structurelles et a exhorté tous les pays membres à mobiliser les ressources nécessaires pour compléter le financement de la participation du FMI à l'Initiative ainsi que celui de la poursuite des opérations de la FASR.





ALLOCATION SPÉCIALE DE DTS À CARACTÈRE EXCEPTIONNEL

Depuis quelque temps déjà, le Conseil est en général convenu que le FMI devrait procéder à une allocation spéciale de DTS, à des fins «d'équité», pour remédier à un double état de fait : plus du cinquième de ses membres n'ont pas reçu de DTS parce qu'ils ont adhéré à l'institution depuis la dernière allocation de DTS, qui remonte à 1979-81, et certains autres membres n'ont pas participé à toutes les allocations de DTS.

Le Comité intérimaire, à sa réunion de septembre 1996, a souscrit à la proposition du Conseil d'administration de procéder à une allocation spéciale, à caractère exceptionnel, de DTS — dans le cadre d'un amendement des Statuts du FMI qui porterait le ratio allocation cumulative de DTS/quote-part de chaque État membre au niveau de référence général. Tous les pays membres du FMI seraient alors en mesure de participer au système des DTS de façon équitable. Le Comité intérimaire a souligné que l'amendement ne modifierait en aucune manière le pouvoir actuel dont dispose le FMI d'allouer, le cas échéant, des DTS s'il constate qu'il existe un besoin global à long terme d'ajouter aux réserves.

Dans ses travaux ultérieurs sur la rédaction d'un projet d'amendement des Statuts, le Conseil est convenu, d'une façon générale, que l'allocation à caractère exceptionnel devra comprendre trois éléments.

- Une allocation sera faite à tous les participants, sur la base des quotes-parts convenues dans le cadre de la Neuvième révision générale.

- En ce qui concerne les pays membres ayant des impayés envers le FMI et ne pouvant de ce fait consentir à l'augmentation proposée de leur quote-part dans le cadre de la Neuvième révision générale, ni la verser, l'allocation sera calculée sur la base des quotes-parts proposées au titre de la Neuvième révision et non sur la base de leurs quotes-parts actuelles qui résultent de la Huitième révision.

- Les DTS alloués à un participant en situation d'arriérés envers le FMI seront déposés et détenus dans un compte bloqué au Département des DTS tant que le participant n'aura pas éliminé la totalité de ses impayés envers le FMI.

À la fin de l'exercice 1996/97, le Conseil n'avait pas conclu son examen du montant de l'allocation spéciale.

À sa réunion d'avril 1997, le Comité intérimaire s'est félicité des progrès accomplis par le Conseil dans la voie d'un projet d'amendement des Statuts en vue de permettre une allocation spéciale à caractère exceptionnel de DTS. Il a demandé au Conseil d'achever ses travaux dès que possible et de lui faire rapport pour sa réunion de septembre 1997.

