

Initiative PPTE — Rapport d'avancement

Document préparé par les services
du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale

22 septembre 1999

Introduction

1. Au mois d'avril dernier, le Comité du développement et le Comité intérimaire ont pris note avec satisfaction des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'examen approfondi dont elle a fait l'objet. Cela a notamment donné lieu à un vaste processus de consultations destinées à obtenir le point de vue de toutes les parties concernées, et une grande partie des suggestions recueillies à cette occasion ont été prises en compte lors de l'élaboration des modifications qu'il est proposé d'apporter au cadre de l'Initiative. Les Comités ont par ailleurs invité la Banque et le FMI à formuler des propositions spécifiques en vue de renforcer le cadre actuel, et approuvé un certain nombre de principes directeurs pour ces changements. Sur la base des résultats du processus de consultations en deux étapes, les Conseils de la Banque et du Fonds ont récemment approuvé — sous réserve des ressources financières disponibles — des propositions de grande envergure destinées à améliorer l'Initiative, lesquelles visent, d'une part, à **assurer un allègement plus large, plus important et plus rapide** et, d'autre part, à **renforcer les liens entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté**. Les Conseils ont également souligné qu'il importait de conserver les principes fondamentaux qui avaient guidé l'Initiative : participation de l'ensemble des créanciers, maintien de l'intégrité financière des institutions multilatérales et appui à la mise en oeuvre de programmes énergiques d'ajustement et de réforme. Ils ont en outre insisté sur le fait qu'il convenait d'obtenir les concours financiers voulus pour le nouveau cadre amélioré avant d'entreprendre sa mise en oeuvre.

Un allègement de la dette plus large, plus important et plus rapide

2. Les améliorations qu'il est proposé d'apporter à l'Initiative PPTE ont pour but de fournir une marge de sécurité accrue et d'améliorer les perspectives de sortie définitive d'une situation d'endettement insoutenable. Dans cette perspective, il est prévu :

D'accorder **des allègements plus importants** par :

- un abaissement de l'objectif retenu pour le ratio VAN de la dette aux exportations qui, de la fourchette actuelle de 200 à 250 %, serait ramené à 150 % ;

- un abaissement de l'objectif retenu pour le ratio VAN de la dette aux recettes publiques, qui serait ramené de 280 à 250 %, ainsi qu'un abaissement des seuils d'admissibilité pour les ramener de 40 à 30 % (ratio exportations/PIB) et de 20 à 15 % (ratio recettes publiques/PIB) ;
- un calcul du montant de l'allègement à partir des chiffres disponibles au point de décision et non plus sur la base des chiffres prévisionnels pour le point d'achèvement.

D'accorder **des allègements plus rapides**, dans le but de dégager des ressources pour le financement des dépenses destinées à réduire la pauvreté, par :

- la fourniture d'une aide intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement ;
- l'application de points d'achèvement flottants, qui aurait pour effet de faire porter l'évaluation de la situation des pays plutôt sur leurs réalisations et leurs résultats que sur la longueur de la période d'observation de leur bilan ; les pays plus performants auraient ainsi la possibilité d'atteindre plus tôt le point d'achèvement en accélérant la mise en oeuvre des réformes clés sans que cela n'altère leur stabilité macroéconomique ;
- la concentration en début de période des allègements consentis par les IFI, mesure à envisager au cas par cas sur la base de la capacité d'absorption des pays et de la possibilité de parvenir à un niveau d'endettement soutenable à moyen terme.

Ces modifications entraîneraient par elles-mêmes un **élargissement de l'allègement de la dette**, du fait que le nombre de PPTE potentiellement admissibles passerait de 29 à 36, sinon davantage.

Faire le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté

3. Parallèlement à ces mesures, et sur la base des commentaires approfondis qu'ils ont reçus lors de la deuxième phase de l'examen de l'Initiative, notamment dans le cadre des conférences qui se sont tenues à Washington, Addis-Abeba et Londres, les services de la Banque et du FMI ont proposé l'établissement d'un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté. Ce cadre cherche à consolider le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté en faisant en sorte que les mesures d'allègement prises dans le cadre de l'Initiative PPTE fassent partie intégrante d'un ensemble plus vaste de mesures destinées à mobiliser toutes les ressources disponibles pour la mise en oeuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté axées sur les résultats. Ce cadre part des principes suivants :

- la pauvreté a des dimensions multiples et l'effort à mener pour la faire reculer est une entreprise de longue haleine, qui nécessite un renforcement durable des capacités et une amélioration des prestations de services sociaux essentiels ;

- un recul durable de la pauvreté exige une croissance économique soutenue, et les pays ont absolument besoin de stabilité macroéconomique et de réformes structurelles pour parvenir à une croissance durable d'un niveau plus élevé ;
- l'application durable d'une stratégie de lutte contre la pauvreté suppose une large participation de la société civile et un renforcement de la gestion publique (ce qui englobe notamment l'amélioration de la gestion budgétaire et une plus grande responsabilisation de l'administration publique) ; et
- pour la conception et la mise en oeuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, il faut absolument concentrer ses efforts sur des objectifs transparents et axés sur des résultats concrets (dans le contexte des buts fixés pour le développement international à l'horizon 2015) et mettre en place des mécanismes permettant un vaste travail de suivi des indicateurs correspondants — tant à titre intermédiaire qu'à plus long terme.

4. Lors de leurs réunions sur ces questions, les Conseils de la Banque et du Fonds se sont félicités de l'approche consultative élargie suivie par les deux institutions. Ils ont insisté sur le fait que la réduction de la pauvreté constituera un processus de longue haleine. Selon eux, l'Initiative PPTE doit à la fois promouvoir des politiques destinées à favoriser une situation économique stable et une croissance rapide, et soutenir des mesures visant spécifiquement à réduire la pauvreté, qu'il s'agisse d'améliorer l'accès des pauvres aux services de base (santé, éducation, eau salubre, etc.) ou encore de promouvoir le développement rural. Ils ont convenu que les pays concernés devraient élaborer, avec le concours de la Banque, du FMI et, le cas échéant, d'autres institutions, un **Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)**. Dans ce contexte, la Banque et le Fonds apporteraient un appui en rapport avec leurs mandats et domaines de compétence respectifs : la Banque prendrait l'initiative pour tout ce qui a trait aux problèmes de pauvreté, tandis que le Fonds se concentrerait sur les aspects macroéconomiques. En principe, le CSLP devrait être en place à la date du point de décision ; durant une période de transition, le point de décision pourrait intervenir au cours du processus de formulation du CSLP, mais la mise en oeuvre de celui-ci serait alors censée avoir débuté de manière tangible avant que le point d'achèvement ne soit atteint. Le CSLP devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- il serait établi par les autorités en étroite collaboration avec les services de la Banque et du FMI, et d'une manière qui garantisse sa transparence et une large participation au choix des objectifs, à la formulation des politiques et au contrôle de l'exécution de la stratégie, la prise en charge de l'ensemble du processus étant assurée par le gouvernement ;
- il devrait faire coïncider les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales du pays concerné (y compris leur échelonnement) avec les objectifs fixés en matière de lutte contre la pauvreté et de développement social ; et
- à partir du moment où il serait approuvé par les Conseils de la Banque et du FMI, il servirait de cadre aux activités de prêt de chaque institution, et il pourrait en outre servir de base aux opérations d'aide à la réduction de la pauvreté entreprises par d'autres bailleurs de fonds au niveau de chaque pays dans le contexte du Cadre de développement intégré. Les CSLP seraient publiés et devraient, à la longue, remplacer les documents-cadres de politique économique (DCPE).

5. Au niveau du **FMI**, le CSLP, une fois disponible, servirait de cadre de référence pour l'ensemble des opérations de prêt au titre de la FASR. Une réduction durable de la pauvreté exige une croissance économique rapide ainsi que la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles qui permettent à un pays de parvenir à une croissance durable de niveau plus élevé. Ce sont là les objectifs des opérations de prêt au titre de la FASR qui doivent être au cœur de toute stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour leur part, les programmes entrepris dans le cadre de la FASR feraient une plus grande place à la réduction et à l'élimination de la pauvreté, si bien que la conception des politiques macroéconomiques devrait tenir compte des coûts des programmes sectoriels et sociaux destinés à réduire la pauvreté, tout en faisant en sorte de préserver la stabilité macroéconomique. Une attention particulière sera par ailleurs accordée aux impératifs de bonne gestion publique, en particulier au niveau du budget des États, ainsi qu'à l'établissement d'une parfaite transparence, à la mise en place de procédures de contrôle efficaces, à l'obligation de rendre des comptes et à la participation de la société civile. La place à nouveau prioritaire ainsi faite à l'accélération de la croissance dans les programmes entrepris au titre de la FASR est un élément qui fera également partie intégrante de la stratégie globale de lutte contre la pauvreté axée sur des résultats qui sera définie dans le CSLP, ce qui rendra la FASR encore mieux à même d'atteindre ses objectifs fondamentaux.

6. Pour sa part, la **Banque** a fait des propositions détaillées en vue de renforcer encore la place faite à la lutte contre la pauvreté dans les programmes qu'elle entreprend à l'échelon des pays à faible revenu, et notamment au niveau des PPTE¹. Cette approche, qui s'inscrit dans la logique du Cadre de développement intégré, cherche à promouvoir la réalisation des objectifs du développement international pour la réduction de la pauvreté. Elle se concentre sur trois éléments clés : tout d'abord, saisir dans toutes ses dimensions la pauvreté et les facteurs qui la sous-tendent ; ensuite, choisir les initiatives d'ordre public qui ont le plus d'impact sur la pauvreté ; enfin, adopter un cadre participatif pour l'établissement des objectifs et le suivi des indicateurs de résultats. Le CSLP constituerait un outil précieux dans cette perspective, et il aiderait les pays : i) à analyser la pauvreté ; ii) à sélectionner des indicateurs mesurables ; iii) à concevoir les programmes ; iv) à contrôler les indicateurs ; et v) à faire en sorte qu'un vaste processus de participation et de consultation s'instaure à tous ces niveaux. Dans ce contexte, la Banque serait prête à jouer un rôle important par la fourniture de conseils et d'appuis techniques en vue d'aider les pays à mettre au point les stratégies de lutte contre la pauvreté dont il est question. Une fois approuvés, les CSLP serviraient ainsi de base aux stratégies d'aide-pays (SAP) de la Banque et aux programmes opérationnels qui leur font pendant dans l'ensemble des pays qui empruntent à l'IDA.

7. Il s'agit là de propositions ambitieuses qui ont des implications pour tous les programmes réalisés avec l'appui de la Banque et du FMI dans les pays à faible revenu (c'est-à-dire ceux admis à emprunter à l'IDA et à bénéficier de la FASR), et non pas dans le seul contexte de l'Initiative PPTE. Les Conseils des deux institutions ont convenu que les aspects pratiques de l'application des CSLP devraient être précisés dans le contexte des discussions sur la situation individuelle des pays concernés, et qu'ils nécessitent une collaboration accrue entre les services de la Banque et du FMI.

¹ Voir le document de la Banque intitulé *Building Poverty Reduction: Strategies in Developing Countries*, SecM99-604, 26 août 1999.

Coût et financement

8. Sous l'effet des améliorations proposées, les **coûts** estimatifs de l'Initiative feraient plus que doubler, passant de 12,5 milliards de dollars à 27 milliards de dollars en valeur actuelle nette (VAN)². La part de ces coûts imputable à la Banque dépasserait 5 milliards de dollars, celle du Fonds atteindrait environ 2,25 milliards et celle incombant aux autres institutions multilatérales serait de près de 6 milliards³. Le financement de ces coûts représente un défi considérable pour l'ensemble des créanciers.

9. S'assurer du financement du cadre renforcé qui est proposé reste le problème essentiel à résoudre avant de pouvoir engager sa mise en oeuvre. La recherche d'une solution satisfaisante par les services de la Banque et du FMI est guidée par trois principes : i) l'allègement de la dette doit venir s'ajouter à ce qui existe déjà ; ii) il convient de maintenir l'intégrité financière des institutions multilatérales ; et iii) il faut admettre que les institutions multilatérales auront besoin d'appuis bilatéraux pour pouvoir s'acquitter de la part des allègements de dette qui leur incombe dans le cadre de l'Initiative. Ces derniers mois ont donné lieu à une série de consultations intensives entre les services des deux institutions, leurs Conseils respectifs et les autres bailleurs de fonds. Voici, en bref, où en est ce processus.

10. Au niveau du **FMI** et de la **Banque**, les Administrateurs ont tenu plusieurs réunions pour discuter de la façon dont les coûts du cadre renforcé pourraient être financés. La poursuite de ces consultations au niveau des membres des Conseils est actuellement traitée d'une manière prioritaire dans le but de parvenir à un vaste consensus sur les enveloppes de financement respectives avant l'Assemblée annuelle.

11. Des consultations avec les **autres institutions multilatérales** ont eu lieu sans discontinuer, notamment lors d'une réunion extraordinaire des banques multilatérales de développement (BMD) à la fin du mois de juin dernier, afin d'examiner les changements proposés pour l'Initiative et leurs implications financières. Tout en restant déterminées à poursuivre les objectifs de l'Initiative PPTE, les BMD s'attendent à avoir de sérieuses difficultés à accroître le niveau de leurs contributions dans le cadre de l'Initiative renforcée, et force est d'admettre que bon nombre de ces institutions auront besoin d'apports bilatéraux pour pouvoir faire face aux coûts additionnels en jeu. Les ressources dont il est question restent à définir. La prochaine réunion des BMD est prévue pour le début du mois d'octobre, et les consultations avec d'autres bailleurs de fonds potentiels vont devoir s'intensifier si l'on veut que ces institutions soient en mesure de participer à l'Initiative renforcée.

12. Pour leur part, les **créanciers bilatéraux** ont fait d'importants progrès et se sont engagés, dans le cadre du **Club de Paris**, à arrêter définitivement, au cours de leur session d'octobre, les moyens par lesquels ils entendent participer aux allègements de dette dans le cadre de

² Ce chiffre ne tient pas compte des coûts afférents au Libéria, à la Somalie et au Soudan. Si l'on inclut ces trois pays dans les estimations, les coûts totaux s'élèvent alors à 19 milliards de dollars dans le cadre initial de l'Initiative et à 36 milliards de dollars dans le cadre renforcé.

³ Ces coûts se ventileront ainsi : Banque africaine de développement, 2 milliards de dollars ; Banque interaméricaine de développement, 1 milliard ; autres institutions multilatérales, un peu moins de 3 milliards.

l'Initiative, moyens qui consisteraient notamment à porter les allègements sur les créances commerciales, en VAN, jusqu'à 90 % et plus, le cas échéant, et également à consentir à titre bilatéral sur les créances d'APD des allègements additionnels pouvant aller jusqu'à une annulation complète. Un certain nombre de PPTE ayant fait part des problèmes qu'ils ont rencontrés pour obtenir les allègements voulus auprès de **créanciers bilatéraux publics non membres du Club de Paris**, les services concernés étudieront des moyens de favoriser ce type d'assistance et insisteront sur la nécessité pour tous les créanciers de contribuer à leur façon à assurer la réussite de l'Initiative et à permettre aux PPTE de sortir durablement d'une situation d'endettement insoutenable. Il importe toutefois de reconnaître les problèmes particuliers auxquels sont confrontés certains créanciers des PPTE non membres du Club de Paris, qui sont eux-mêmes des pays à faible revenu.

Mise en oeuvre

13. Depuis le lancement de l'Initiative PPTE, voici trois ans, neuf pays ont atteint leur point de décision et cinq autres ont fait l'objet de discussions préliminaires, ce qui porte à 14 jusqu'ici le nombre total de pays couverts par l'Initiative. Quatre d'entre eux — l'Ouganda, la Bolivie, le Guyana et le Mozambique — ont également atteint leur point d'achèvement, et une aide d'un montant global de plus de 2,7 milliards de dollars (en VAN) a été débloquée en leur faveur, ce qui se traduira par un allègement du service de leur dette de l'ordre de 5,5 milliards de dollars⁴.

14. Depuis les réunions du printemps dernier, le **Guyana** et le **Mozambique** ont atteint leur point d'achèvement. Dans le cas du Mozambique, les engagements d'aide qui avaient été pris au point de décision ont été accrus, compte tenu de l'évolution défavorable de la conjoncture extérieure, afin de ramener l'endettement de ce pays au niveau cible de 200 % pour le ratio VAN de la dette aux exportations. Pour les deux pays, le montant global de l'aide débloquée se chiffre à 2 milliards de dollars en VAN, ce qui devrait entraîner des économies du service de la dette nominale de l'ordre de 4,1 milliards de dollars. Par ailleurs, des discussions préliminaires ont eu lieu en faveur du **Nicaragua** et la **Tanzanie**, qui devraient, ainsi que la **Mauritanie**, atteindre le point de décision dans les mois qui viennent.

15. Nous nous attendons à ce que l'établissement des documents concernant l'Initiative occasionne un programme de travail chargé d'ici les prochaines réunions de printemps. Nous comptons en effet réévaluer l'aide dont auraient besoin la plupart, voire l'ensemble, des neuf pays initiaux (Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Mali, Mozambique, Ouganda et Sénégal) à la lumière des décisions qui seront prises au sujet du renforcement de l'Initiative. Nous nous attendons en outre à ce qu'un point de décision puisse être atteint d'ici l'Assemblée annuelle de l'an 2000 pour une dizaine d'autres pays, en plus des 14 qui ont été mentionnés plus haut.

⁴ Au total, les engagements d'aide en faveur des pays qui ont passé leur point de décision dans le cadre de l'Initiative s'élèvent à 3,4 milliards de dollars, ce qui représente, en termes d'économies sur le service de la dette futur, un montant estimé à 6,8 milliards de dollars (voir tableau 1).

Conclusions

16. Les mesures qui sont proposées pour le renforcement de l'Initiative PPTE sont ambitieuses. Leur application, notamment lors de l'élaboration des CSLP, aura de profondes implications pour les opérations de la Banque et du FMI. Nous précisons les modalités du programme dans les mois qui viennent, au fur et à mesure du travail préparatoire relatif aux différents pays concernés. Il ne fait pas de doute que son efficacité sera fonction du degré d'intégration que les bailleurs de fonds assureront dans leurs opérations, par rapport aux CSLP établis à l'initiative de ces pays.

17. Les Ministres approuvent-ils :

- i) les modifications proposées en vue de renforcer l'Initiative PPTE ; et
- ii) le cadre global proposé pour la réduction de la pauvreté, destiné à former la base des opérations de prêt de la Banque et du FMI dans les pays à faible revenu ?

Par ailleurs, les Ministres ont-ils des opinions à formuler sur la façon dont l'efficacité des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté pourrait être améliorée à l'initiative des bailleurs de fonds ?

18. Il reste un problème difficile à résoudre : celui du financement des coûts de l'Initiative. Des efforts soutenus devront être consentis par l'ensemble des créanciers et des bailleurs de fonds pour financer l'Initiative renforcée. À cet égard, les Ministres :

- i) ont-ils des suggestions à faire au sujet de l'approche globale envisagée, pour ce qui est notamment : des moyens devant permettre au FMI et à la Banque de s'acquitter de leurs parts respectives ; du financement des coûts incombant aux autres IFI, et notamment de la contribution des apports bilatéraux ; de la répartition des charges ; du maintien de l'intégrité financière des BMD ; et du principe d'additionnalité ?

Prochaines étapes

19. À la prochaine réunion des Comités, nous rendrons compte à nouveau des progrès réalisés sur la question du financement, ainsi qu'en ce qui concerne l'établissement des CSLP et la mise en oeuvre de l'Initiative proprement dite.

Initiative PPTE : Situation des pays concernés dans le cadre actuellement convenu
(L'aide au titre de l'Initiative renforcée sera réévaluée une fois celle-ci approuvée)

Pays (classés dans chaque groupe selon la date prévue du point de décision)	Point de décision	Point d'achèvement	Objectif de ratio VAN dette/exportations (%)	Montant de l'aide au point d'achèvement (valeur actuelle au point d'achèvement, en USD millions)					Réduction de la dette en VAN (%) 1/	Montant global de la réduction du service de la dette nominale (est., USD millions)	Assurances satisfaisantes des autres créanciers
				Total	Bilatérale	Multi-latérale	FMI	Banque mondiale			
Point d'achèvement atteint											
Ouganda	Avril 97	Avril 98	202	347	73	274	69	160	20	650	Reçues
Bolivie	Sept. 97	Sept. 98	225	448	157	291	29	54	13	760	Reçues
Guyana	Déc. 97	Mai 99	107 2/	256	91	165	35	27	24	410	Reçues
Mozambique	Avril 98	Juin 99	200	1,716	1,076	641	125	381	63	3,700	Reçues
Point de décision atteint et engagements d'aide pris par le FMI et la Banque mondiale											
Burkina Faso	Sept. 97	Avril 00	205	115	21	94	10	44	14	200	Recherchées
Côte d'Ivoire	Mars 98	Mars 01	141 2/	345	163	182	23	91	6 3/	800	Recherchées
Mali	Sept. 98	Déc. 99	200	128	37	90	14	44	10	250	Recherchées
Montant global de l'aide débloquée/engagée (pour les sept pays)				3,355	1,618	1,737	305 4/	801	20	6,770	
Document PPTE préliminaire diffusé ; objectifs basés sur le point de vue majoritaire exprimé lors des discussions préliminaires au niveau des Conseils de la Banque et du FMI ; aide basée sur le document PPTE préliminaire et sujette à modifications											
Éthiopie	1999 5/	2002	200	636	225	411	22	214	23	1,300	...
Guinée-Bissau	2000 6/	2003	200	300	148	153	8	73	73	600	...
Mauritanie	Juill. 99 7/	2002	200	271	114	157	21	43	25	550	...
Nicaragua	[fin 1999] 8/			...	...	...	...	...	...	...	...
Tanzanie	[début 2000] 8/			...	...	...	...	...	...	...	...
Aucune aide nécessaire dans le cadre actuel de l'Initiative											
Bénin	Juill. 97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sénégal	Avril 98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Sources : Décisions des Conseils de la Banque et du FMI, documents établis aux points d'achèvement et de décision, documents PPTE préliminaires, calculs des services de la Banque et du Fonds.

1/ En pourcentage de la VAN de la dette au point d'achèvement après recours aux mécanismes traditionnels.

2/ Admissibles sur la base des critères d'ouverture/de budget ; objectif de ratio VAN dette/exportations choisi de manière à atteindre un objectif de ratio VAN dette/recettes publiques de 280 %, conformément aux projections établies au point de décision.

3/ Pour le calcul de ce ratio, on a fait abstraction de la dette non rééchelonnable à l'égard des créanciers bilatéraux publics non membres du Club de Paris et des membres du Club de Londres, qui avait déjà fait l'objet d'un réaménagement à des conditions hautement concessionnelles.

4/ Contre-valeur de 212 millions de DTS.

5/ Examen retardé en raison du conflit actuel.

6/ Situation d'endettement à réexaminer une fois que ce pays aura établi un bilan dans le cadre du programme de redressement d'après-conflit.

7/ Les Administrateurs ont convenu que la Mauritanie était prête à atteindre le point de décision en juillet 1999, lorsque le nouveau dispositif de la FASR a été approuvé par le Conseil du FMI. Le point de décision officiel est prévu pour le courant de l'automne 1999, et les engagements d'aide pourraient alors être pris sur la base du cadre proposé pour l'Initiative renforcée.

8/ Examen probable dans le cadre de l'Initiative renforcée.