



CHAPITRE 5

Lutte contre la pauvreté et allègement de la dette des pays pauvres

Le Comité demande instamment que toutes les parties prenantes travaillent à la mise en œuvre plus rapide et plus efficace de l'initiative en faveur des PPTE et accordent à ce processus la plus haute priorité afin que le plus grand nombre possible de pays atteignent le point de décision d'ici la fin de cette année. Le Comité se félicite des progrès enregistrés dans la mise au point de stratégies de réduction de la pauvreté propres aux pays qui les élaborent, pour servir de base aux opérations de prêts concessionnels du FMI et de la Banque mondiale aux pays à faible revenu et offrir un cadre permettant de lier l'allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des PPTE à des programmes de réduction de la pauvreté et à des stratégies de croissance spécifiques de manière à ce que les ressources libérées soient affectées aux mesures essentielles de lutte contre la pauvreté. Le Comité engage vivement tous les pays concernés à préparer le plus vite possible, dans le cadre d'un processus participatif, des documents de stratégie de réduction de la pauvreté intégrant les priorités de la lutte contre la pauvreté et de réformes structurelles dans un cadre macroéconomique cohérent axé sur la croissance.

Communiqué du Comité monétaire et financier international, 16 avril 2000

Ces quinze dernières années, l'action menée par le FMI pour aider ses pays membres les plus démunis à améliorer la position de leur balance des paiements, à stabiliser leur économie et à relever leur niveau de vie a pris beaucoup d'importance. Avec la création de la facilité d'ajustement structurel (FAS) en 1986, puis de la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en 1987, l'aide concessionnelle aux pays pauvres est devenue un volet essentiel des activités du FMI.

Cette nouvelle priorité n'a pas manqué d'attirer une attention croissante sur l'impact social des programmes d'ajustement économique soutenus par le FMI et sur le vaste ensemble des conditions requises pour assurer le développement économique et la réduction de la pauvreté, notamment sur la réforme de la politique commerciale.

Mais la persistance de la pauvreté — et la pression croissante de l'opinion publique — montre qu'il faut aller plus loin. Si les pays membres sont aidés dans la conception de programmes antipauvreté — qui demeure principalement leur responsabilité — par la Banque mondiale et d'autres organismes de développement, le FMI n'en a pas moins un rôle important à jouer, en particulier dans le domaine des politiques macroéconomique et financière. Le FMI et la Banque mondiale coopèrent étroitement entre eux, et avec les gouvernements des pays en question, à la mise sur pied

d'une nouvelle stratégie qui resserre les liens entre réduction de la pauvreté, croissance économique et allègement de la dette.

Pour le FMI, la pièce maîtresse de cette stratégie est son guichet de prêts concessionnels, la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), dont il s'est doté pour remplacer la FASR. La nouvelle facilité vise à faire de la lutte contre la pauvreté l'élément clé d'une stratégie de croissance élaborée par le pays lui-même, en associant les prêts concessionnels accordés par le FMI à l'appui de politiques macroéconomiques bien conçues au soutien que la Banque mondiale et les autres organismes de développement apportent aux initiatives antipauvreté. Les programmes appuyés par la FRPC s'inscrivent dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté mise au point par les autorités en consultation avec la société civile et appuyée par la communauté internationale. La stabilisation macroéconomique et la viabilité externe — deux objectifs majeurs des prêts du FMI — sont les piliers de cette approche, car elles sont le garant de la croissance durable, sans laquelle il ne peut y avoir de recul de la pauvreté.

La FRPC va de pair avec une intensification des efforts déployés pour alléger la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Au cours de l'exercice 2000, l'initiative prise conjointement par la Banque mondiale et le FMI en faveur de ces pays a été renforcée pour

permettre à un plus grand nombre de pays admissibles qui appliquent de bonnes politiques économiques de bénéficier d'un allègement plus important et plus rapide, l'objectif étant de les aider à ramener leur dette extérieure à un niveau supportable, et à le faire en favorisant un recul effectif de la pauvreté.

En dépit du large soutien apporté à l'initiative renforcée en faveur des PPTE, la question de son financement n'était toujours pas entièrement réglée à la fin de l'exercice : environ 60 % des sommes engagées par un grand nombre de pays industrialisés, en développement ou en transition avaient été reçues ou étaient versées selon un calendrier convenu. (Voir le chapitre 6 pour de plus amples informations sur le financement de la FRPC et de l'initiative en faveur des PPTE.)

Soucieux d'assurer une étroite coordination des opérations dans la mise en œuvre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE et du processus DSRP (document de stratégie de réduction de la pauvreté), le FMI et la Banque mondiale ont annoncé la création, au 1^{er} mai 2000, d'un Comité d'exécution conjoint. Coprésidé par de hauts fonctionnaires des deux institutions, ce comité surveillera l'application des programmes relevant de l'initiative renforcée en faveur des PPTE et du processus DSRP pour assurer le bon déroulement de ces deux mécanismes. Il suivra les progrès accomplis dans la mise œuvre de ces programmes et coordonnera l'établissement des rapports et notes d'information régulièrement soumis aux Conseils des deux organisations.

Allègement de la dette

Au milieu des années 90, la communauté internationale a reconnu que, pour nombre de pays à faible revenu, dont la plupart se trouvent sur le continent africain, la situation de la dette extérieure était devenue extrêmement difficile. Sans un allègement global de leur dette, la majorité de ces pays resteront indéfiniment tributaires de financements exceptionnels sous forme de rééchelonnements de flux par les créanciers bilatéraux officiels, même s'ils continuent à bénéficier de prêts concessionnels et à appliquer de bonnes politiques économiques.

Lancée en 1996, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés marque le premier effort auquel s'associent les créanciers multilatéraux, les membres du Club de Paris, les autres créanciers bilatéraux officiels et les créanciers commerciaux pour ramener à un niveau supportable le stock de la dette des pays pauvres les plus endettés. La persévérance du pays débiteur dans l'effort d'ajustement macroéconomique et de réforme structurelle et sociale est l'élément crucial de cette initiative, qui vise en outre à assurer un soutien financier additionnel aux programmes sociaux — notamment de santé et d'éducation de base.

L'aide au titre de l'initiative en faveur des PPTE est limitée aux pays admissibles à la FRPC et aux prêts de l'Association internationale de développement qui ont

Tableau 5.1

Pays appelés à bénéficier d'un allègement au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE¹

Pays qui ont atteint le point de décision ² ou devraient y parvenir d'ici à fin 2000	Pays qui devraient arriver au point de décision en 2001 au plus tôt
Bénin ³	Burundi
Bolivie ⁴	Congo, Rép. du
Burkina Faso ⁵	Congo, Rép. dém. du
Cameroun	Éthiopie
Côte d'Ivoire ⁵	Gambie
Guinée	Libéria
Guinée-Bissau	Madagascar
Guyana ⁶	Myanmar
Honduras	Niger
Malawi	République Centrafricaine
Mali ⁵	São Tomé-et-Príncipe
Mauritanie	Sierra Leone
Mozambique ⁴	Somalie
Nicaragua	Soudan
Ouganda ⁷	Togo
Rwanda	
Sénégal ³	
Tanzanie	
Tchad	
Zambie	

¹Le Ghana et la République démocratique populaire lao ont indiqué qu'ils n'ont pas l'intention de demander une aide au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE.

²Au 30 avril 2000, cinq pays avaient atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE : Bolivie, Mauritanie, Mozambique, Ouganda et Tanzanie.

³Pays ne demandant pas une aide au titre de l'initiative initiale, mais dont le dossier peut être réexaminé dans le cadre de l'initiative renforcée.

⁴Pays qui ont reçu une aide au titre de l'initiative initiale (c'est-à-dire qui sont arrivés au point d'achèvement) et ont eu droit à une aide supplémentaire au titre de l'initiative renforcée.

⁵Pays en faveur desquels des concours ont été engagés au titre de l'initiative initiale (c'est-à-dire qui ont atteint le point de décision).

⁶Le Guyana est déjà arrivé au point d'achèvement dans le cadre de l'initiative initiale.

⁷L'Ouganda a atteint le point d'achèvement dans le cadre de l'initiative initiale et de l'initiative renforcée.

été établi de bons antécédents en matière d'application de leurs politiques. Cette condition a pour but d'assurer la mise à profit de l'allègement de la dette. À l'heure actuelle, sur les 80 pays membres du FMI qui sont admissibles à la FRPC, jusqu'à 37 pourraient avoir droit à une aide au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE (tableau 5.1).

Renforcement de l'initiative en faveur des PPTE

Dans le cadre de l'initiative initiale, le pays doit parvenir au terme de deux étapes recouvrant une période pouvant aller normalement jusqu'à six ans avant d'obtenir l'allègement recherché. Durant la première étape

de trois ans, il doit coopérer avec le FMI et la Banque mondiale pour établir de bons antécédents en matière de politique économique et sociale. Au bout de la période de trois ans, il arrive au «point de décision», stade auquel le FMI et la Banque mondiale examinent avec lui le fardeau de sa dette pour déterminer si celui-ci est «intolérable» (graphique 5.1).

Pour la plupart des pays éventuellement admissibles à un allègement de leur dette au titre de l'initiative initiale, la dette est généralement jugée «intolérable» si son niveau représente plus de 200–250 % des exportations et si le service de la dette dépasse 20–25 % des exportations¹. Toutefois, dans le cas d'un pays où le secteur des exportations est de taille, les seuils d'admissibilité peuvent être abaissés. Le pays peut se prévaloir de seuils plus bas dans le cadre du mécanisme initial si son ratio exportations/PIB atteint au moins 40 % et son ratio recettes budgétaires/PIB est d'au moins 20 %. À supposer que ces critères soient observés, le ratio dette/exportations retenu comme objectif pour le pays a été fixé à un niveau propre à assurer un ratio dette/recettes budgétaires de 280 % au «point d'achèvement», atteint généralement trois ans plus tard.

Le point d'achèvement marque le moment où l'allègement de la dette promis au point de décision est effectivement fourni. L'intervalle entre les points de décision et d'achèvement dans le cadre de l'initiative initiale a été ramené à moins de trois ans pour les pays qui ont obtenu de bons résultats économiques sur une période prolongée.

Face aux appels lancés en faveur d'une restructuration de l'initiative qui permette à un plus grand nombre de pays de bénéficier d'un allègement plus rapide et plus important, le FMI et la Banque mondiale ont procédé au début de 1999 à un examen de l'initiative et consulté, dans ce processus, des organisations de la société civile ainsi que des membres de la fonction publique. En juin 1999, le Groupe des Huit (G-8) a recommandé, à son sommet de Cologne, d'assouplir les critères d'admissibilité pour permettre un allègement plus rapide et plus substantiel de la dette d'un plus grand nombre de pays.

En septembre 1999, le Comité monétaire et financier international et le Comité du développement ont approuvé le renforcement de l'initiative en faveur des PPTE — dans les limites des ressources financières disponibles.

L'initiative renforcée vise à assurer un *allègement plus important* en abaissant plusieurs des seuils d'admissibilité fixés :

- Dans le secteur extérieur, le ratio dette/exportations retenu comme objectif a été abaissé de 200–250 % à 150 %.
- Sur le plan budgétaire, le ratio dette/recettes budgétaires a été ramené de 280 % à 250 %, le ratio exportations/PIB de 40 % à 30 %, et le ratio recettes budgétaires/PIB de 20 % à 15 %.

En outre, le montant de l'allègement déterminé au point de décision est maintenant calculé sur la base des données effectives disponibles à ce moment-là, et non des projections établies pour le point d'achèvement.

L'initiative renforcée en faveur des PPTE vise à assurer un *allègement plus rapide* par l'adoption de points d'achèvement dont la date est «flottante», autrement dit déterminée non pas par un horizon temporel rigide, mais par une série de réformes définies à l'avance. En outre, dans le cadre de l'initiative renforcée, une aide intérimaire est fournie entre le point de décision et le point d'achèvement et, dans bien des cas, le pays peut bénéficier plus rapidement de l'allègement une fois atteint le point d'achèvement. Il s'agit avant tout de libérer plus rapidement un volume plus élevé de fonds pour les affecter à la réduction de la pauvreté.

Les pays ont mis plus de temps qu'on ne l'escomptait à remplir les conditions d'allègement de leur dette, en grande partie à cause de conflits armés, de troubles politiques et de retards dans la mise en œuvre de leurs programmes de réformes. Les services du FMI et de la Banque mondiale prennent toutes les mesures nécessaires à un déroulement rapide du processus; le Comité d'exécution conjoint cherche à en assurer le bon fonctionnement et à faire en sorte que son application reçoive la plus haute priorité.

Le renforcement de l'initiative en faveur des PPTE a en outre pour effet d'*élargir la portée de l'allègement* en accroissant le nombre des pays admissibles. Le nombre des pays remplissant les conditions d'admissibilité pourrait aller jusqu'à 20 d'ici à la fin de 2000 (voir tableau 5.1), mais le temps qu'ils mettront à parvenir à ce stade dépendra de leur progrès dans l'application des programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale et dans l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté relevant de leur propre initiative. (Le stade auquel en sont certains pays est indiqué au tableau 5.2 et dans l'encadré 5.1.)

Dans ses délibérations sur le renforcement de l'initiative, le Conseil d'administration a insisté en faveur du maintien des principes fondamentaux de l'initiative initiale — notamment la participation de tous les créanciers —, de la préservation de l'intégrité financière des institutions multilatérales et de la poursuite de leur soutien aux pays appliquant des politiques vigoureuses d'ajustement et de réforme. Les administrateurs ont en outre souligné la nécessité de mobiliser les ressources nécessaires au financement de l'initiative renforcée avant sa mise en œuvre.

¹Les ratios de viabilité de la dette mesurent sa valeur actuelle nette, c'est-à-dire sa valeur de marché actualisée si elle est remboursée d'un seul coup. La viabilité de la dette rapportée aux exportations est déterminée au cas par cas à l'intérieur des fourchettes-objectifs correspondantes.

Tableau 5.2

Initiative en faveur des PPTE : situation des pays dont le dossier est à l'examen, mai 2000

Pays	Point de décision	Point d'achèvement	Ratio-objectif dette en VAN exportations (en %)	Montant de l'aide ¹ (millions de dollars, valeur actuelle nette)				Réduction de la dette en VAN (en %) ²	Allègement du service de la dette, total nominal estimé (millions de dollars)	Assurances satisfaisantes d'autres créanciers	
				Total	Bilatérale	Multi-latérale	FMI				Banque mondiale
Pays ayant atteint le point d'achèvement (initiative renforcée)											
Ouganda				1.003	183	820	160	517		1.950	
<i>Initiative initiale</i>	Avr. 97	Avr. 98	202	347	73	274	69	160	20	650	Reçues
<i>Initiative renforcée</i>	Févr. 00	Mai 00	150	656	110	546	91	357	37	1.300	Réclamées
Pays ayant atteint le point de décision (initiative renforcée)											
Bolivie				1.302	425	876	84	194		2.060	
<i>Initiative initiale</i>	Sept. 97	Sept. 98	225	448	157	291	29	53	14	760	Reçues
<i>Initiative renforcée</i>	Févr. 00	Flottant	150	854	268	585	55	141	30	1.300	Réclamées
Mauritanie	Févr. 00	Flottant	137 ³	622	261	361	47	100	50	1.100	Réclamées
Mozambique				1.970	1.235	736	141	434		4.300	
<i>Initiative initiale</i>	Avr. 98	Juin 99	200	1.716	1.076	641	125	381	63	3.700	Reçues
<i>Initiative renforcée</i>	Avr. 00	Flottant	150	254	159	95	16	53	9	600	Réclamées
Tanzanie	Avr. 00	Flottant	150	2.026	1.006	1.020	120	695	54	3.000	Réclamées
Pays ayant atteint le point d'achèvement (initiative renforcée)											
Guyana	Déc. 97	Mai 99	107 ³	256	91	165	35	27	24	410	Reçues
Pays ayant atteint le point de décision (initiative renforcée)											
Burkina Faso	Sept. 97	Printemps 00	205	115	21	94	10	44	14	200	Réclamées
Côte d'Ivoire	Mars 98	Mars 01	141 ³	345	163	182	23	91	6 ⁴	800	Réclamées
Mali	Sept. 98	Printemps 00	200	128	37	90	14	44	10	250	Réclamées
Total de l'aide fournie/engagée				7.767	3.422	4.344	634 ⁵	2.146		14.070	
Document PPTE préliminaire diffusé⁶											
Éthiopie	...	...	200	636	225	411	22	214	23	1.300	...
Guinée	...	...	150	638	256	383	37	173	34	1.150	...
Guinée-Bissau	...	...	200	300	148	153	8	73	73	600	...
Honduras	...	...	137 ³	569	208	361	18	85	18	900	...
Nicaragua	...	...	150	2.507	1.416	1.091	32	188	66	5.000	...
Pas de demande d'aide au titre de l'initiative initiale — À reconsidérer dans le cadre de l'initiative renforcée											
Bénin	Juil. 97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Sénégal	Avr. 98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Sources : décisions des Conseils du FMI et de la Banque mondiale, documents relatifs au point d'achèvement, documents relatifs au point de décision, documents PPTE préliminaires et calculs des services des deux institutions

¹Montant de l'aide au point de décision ou au point d'achèvement, selon le cas.

²En pourcentage de la valeur actuelle nette de la dette au point de décision ou d'achèvement (selon le cas), après utilisation intégrale des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette.

³Admissibles sur la base des critères budgétaires; il s'agit ici du ratio dette/exportations qui correspond au ratio dette/recettes budgétaires retenu comme objectif. Pour le Guyana et la Côte d'Ivoire, ce ratio est de 280 % au point d'achèvement; dans le cas du Honduras et de la Mauritanie, il est de 250 % au point de décision.

⁴La dette non rééchelonnable envers les créanciers bilatéraux officiels non membres du Club de Paris et envers le Club de Londres, qui a déjà fait l'objet d'une restructuration.

⁵Équivalent à 472 millions de DTS au taux de 1 DTS pour 0,744 dollar.

⁶Les chiffres reposent sur les estimations provisoires faites lors de la diffusion du document PPTE préliminaire et sont susceptibles d'être modifiés. Le montant de l'aide à l'Éthiopie et à la Guinée-Bissau est celui qui leur est attribuable au point d'achèvement dans le cadre de l'initiative initiale; pour le Nicaragua, la Guinée et le Honduras, les objectifs relèvent du cadre renforcé et le montant de l'aide est fixé au point de décision.

Lien entre l'allègement de la dette et la lutte contre la pauvreté : le document de stratégie de réduction de la pauvreté

À l'Assemblée annuelle de septembre 1999, le Comité intérimaire (désormais rebaptisé Comité monétaire et financier international) et le Comité du développement ont cherché à resserrer les liens entre l'allègement de la dette et la lutte contre la pauvreté en intégrant l'allègement de la dette des PPTE à un effort plus vaste visant à mettre en place des stratégies de réduction de la pauvreté axées sur les résultats. Cette nouvelle approche a été au centre des travaux intensifs réalisés par les services du FMI et la Banque mondiale ainsi que des séances formelles et informelles tenues par le Conseil d'administration durant l'automne de 1999.

Les Comités ont souscrit à l'adoption d'un document, d'abord dénommé cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), puis rebaptisé document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)², comme dispositif central pour la mise sur pied et la coordination des prêts concessionnels accordés par le FMI dans le cadre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance et par l'Association internationale de développement en faveur des pays membres démunis — en particulier pour l'engagement de ressources au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE.

Le DSRP est élaboré par le pays avec la participation des intéressés, notamment les administrations centrale et locales, la société civile, les bailleurs de fonds et les organisations internationales. Il décrit et identifie les causes de la pauvreté dans le pays et trace un plan d'action à moyen terme dont le but est de combattre la pauvreté à l'aide de mesures explicitement définies et en assurant une croissance économique plus rapide et plus générale. Le DSRP est destiné à servir de cadre aux apports d'aide concessionnelle du FMI et de la Banque mondiale, et l'on espère que les donateurs bilatéraux et les autres institutions financières multilatérales fonderont leurs concours sur cette stratégie.

Dans le processus DSRP, les politiques macroéconomiques fondamentales — y compris les objectifs de croissance et d'inflation, l'orientation des politiques budgétaire, monétaire et extérieure, ainsi que les mesures structurelles visant à accélérer la croissance — seront établies en fonction des priorités fixées par concertation. Les principaux programmes sociaux et sectoriels et les réformes structurelles essentielles qui visent à réduire la pauvreté et à assurer la croissance seront eux aussi définis et classés par ordre de priorité selon la démarche participative retenue pour le DSRP, et leur incidence budgétaire sera chiffrée, compte tenu de la nécessité de veiller à l'effi-

cacité et au bon ciblage des dépenses. La démarche ascendante pour la détermination des coûts de toutes ces initiatives doit être intégrée dans le cadre macroéconomique, notamment le niveau et la composition des dépenses publiques ainsi que les déficits budgétaires et extérieurs. Ce faisant, les autorités doivent prendre en considération les effets sur la demande intérieure, les capacités d'exécution et la nécessité de maintenir un niveau suffisant de réserves internationales. Elles doivent veiller à ce que les programmes de dépenses puissent être financés de manière durable et non inflationniste.

Par ailleurs, la nouvelle approche insiste davantage sur l'amélioration de la gestion des affaires publiques, pivot de la stabilité macroéconomique, d'une croissance durable et de la lutte contre la pauvreté. L'accent y est mis avant tout sur une meilleure gestion des ressources publiques, une plus grande transparence, la vigilance redoublée du public et une responsabilisation généralement accrue des agents de l'État dans le domaine de la gestion budgétaire.

La nouvelle démarche exige une coordination plus étroite des concours de la Banque mondiale et du FMI aux pays membres à faible revenu. Elle implique en même temps une nette division des tâches entre les deux institutions dans leur soutien à la préparation des DSRP. Le rôle du FMI sera de veiller à ce que les programmes sociaux et sectoriels que les pays mettent en place pour lutter contre la pauvreté puissent être intégrés et durablement financés dans un cadre macroéconomique et budgétaire qui s'y prête et favorise la croissance et une faible inflation. La Banque mondiale, quant à elle — ainsi que les banques régionales de développement et les organismes des Nations Unies —, mènera les entretiens avec les autorités nationales, la société civile et les pauvres eux-mêmes sur la conception des politiques antipauvreté, ainsi que les opérations de prêt à l'appui de ces politiques. Dans leur examen du DSRP d'un pays, les Conseils de la Banque mondiale et du FMI considéreront la stratégie globale comme un tout et en avaliseront les grandes lignes; chacune des institutions se concentrera sur les politiques et programmes relevant de son domaine de compétence.

Questions d'ordre opérationnel

À leur réunion de décembre 1999 sur les questions d'ordre opérationnel relatives au DSRP, les administrateurs du FMI ont souligné que les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent être élaborées par le pays lui-même, mises au point et suivies dans le cadre d'un vaste processus de concertation et adaptées à la situation du pays pour avoir plus de chances de rallier l'ensemble de l'opinion publique et de donner lieu à une application effective et durable des mesures prévues. Ces stratégies doivent s'inspirer des actions engagées pour éradiquer la pauvreté dans le pays et reposer sur la connaissance de la nature et des facteurs déterminants de la pauvreté

²Le DSRP remplace le document-cadre de politique économique (DCPE), qui servait de base aux programmes de réformes soutenus par l'ancienne facilité d'ajustement structurel renforcée.

Encadré 5.1.

Initiative en faveur des pays pauvres très endettés : le cas de quelques pays

Au cours de l'exercice 2000, cinq pays¹ sont parvenus au point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTÉ — Bolivie, Mauritanie, Mozambique, Ouganda et Tanzanie. Le montant engagé en leur faveur est estimé au total à 12,6 milliards de dollars, soit une réduction de plus de 50 % en moyenne du stock de la dette, en sus de l'allègement découlant des mécanismes traditionnels. Au début de l'exercice, le Guyana et le Mozambique étaient arrivés au point d'achèvement dans le cadre de l'initiative initiale.

Bolivie

La Bolivie est le premier pays d'Amérique latine à être déclaré admissible à un allègement de sa dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTÉ. L'allègement de la dette de la Bolivie atteindra 854 millions de dollars en valeur actuelle nette. Ce montant vient s'ajouter aux 448 millions de dollars engagés au titre de l'initiative initiale. Ces dix dernières années, les résultats macroéconomiques de la Bolivie se sont considérablement améliorés. L'hyperinflation de 1985 a fait place à un taux de 3,1 % à peine en 1999, les réserves internationales officielles et les investissements directs étrangers se sont sensiblement accrus, et la charge de la dette extérieure, tout en restant pesante, s'est nettement réduite. Bien qu'elle ait atteint environ 4 % en termes réels dans les années 90

¹Une vingtaine de pays en tout devraient être déclarés admissibles à un allègement de dette d'ici la fin de l'année civile (voir tableau 5.1)

après avoir pour ainsi dire marqué le pas les dix années précédentes, la croissance annuelle reste en deçà de son potentiel, et environ 70 % des Boliviens vivent encore dans la pauvreté.

Guyana

Le Guyana est parvenu en mai 1999 au point d'achèvement dans le cadre de l'initiative initiale, et a bénéficié d'un allègement du service de sa dette égal à 410 millions de dollars (256 millions en valeur actuelle nette). Un accord devrait se dégager dans la deuxième moitié de l'an 2000 sur le cadre économique et social qui sera étayé par l'initiative renforcée.

Au milieu des années 90, le Guyana a réduit sensiblement les déséquilibres financiers tout en opérant des réformes structurelles essentielles visant à assurer des gains d'efficacité par le biais de politiques favorisant le jeu des forces du marché. Le PIB réel s'est accru en moyenne de 7 % par an et l'inflation est tombée à 3½ % après avoir dépassé 100 %. En 1998, le programme économique s'est écarté de la voie tracée, en partie sous l'effet d'une augmentation sensible des salaires dans le secteur public. La ferme détermination des autorités à appliquer en 1999 la politique salariale prévue au programme a déclenché une grève des fonctionnaires qui a duré deux mois et a abouti à une décision du tribunal d'arbitrage imposant d'importantes hausses de salaires pour 1999 et 2000. Les autorités ont freiné d'autres dépenses pour réduire le déficit global du secteur public en 1999 et ont fait de gros progrès dans la mise en

œuvre des réformes structurelles (en particulier dans le domaine de la privatisation) prévues par le programme de 1999. Elles demeurent résolues à réduire la pauvreté et à assurer une croissance durable à moyen terme. À cet effet, le Guyana négocie avec les services du FMI un programme économique révisé à moyen terme qui pourrait être soutenu par le deuxième accord au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

Mauritanie

Parvenue en février 2000 au point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée, la Mauritanie a eu droit, à ce stade, à un allègement de 1,2 milliard de dollars de sa dette (622 millions de dollars en valeur actuelle nette).

Elle a établi de bons antécédents en matière d'ajustement et de réformes dans le domaine macroéconomique, social et politique. Elle a mis en œuvre d'importantes réformes structurelles et opéré un rééquilibrage budgétaire. Grâce à ces efforts, le PIB s'est accru en moyenne de près de 5 % par an depuis 1992, et les indicateurs sociaux se sont nettement améliorés. Cependant, 50 % des Mauritanais vivent encore dans la pauvreté.

Mozambique

En avril 2000, le Mozambique a été admis à recevoir un allègement de sa dette dans le cadre de l'initiative renforcée d'un montant égal à 600 millions de dollars (254 millions de dollars en valeur actuelle nette). Ce montant vient s'ajouter aux 3,7 milliards de dollars engagés au titre de l'initiative initiale.

ainsi que des liens entre l'action des pouvoirs publics et les résultats observés sur le plan de la pauvreté. Des stratégies bien conçues orientées vers la réalisation d'objectifs chiffrés à moyen et à long terme de réduction de la pauvreté — en particulier le recours à des indicateurs de résultats et à des objectifs intermédiaires fondamentaux — sont nécessaires pour assurer une application et un suivi effectifs des politiques. L'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté est en outre essentielle à la coordination des travaux de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que des banques régionales de développement et d'autres institutions

multilatérales, des donateurs bilatéraux et des organismes du secteur privé. Une telle stratégie devrait, selon les administrateurs, intégrer les politiques institutionnelles, structurelles et sectorielles dans un cadre macroéconomique cohérent.

Le Conseil d'administration était en outre fermement d'avis que, au lieu de suivre un modèle rigide, le DSRP doit être adapté à la situation du pays tout en mettant l'accent sur la cohérence de la politique macroéconomique et des mesures de réduction de la pauvreté et en prévoyant une utilisation efficace du surcroît de ressources libéré par l'allègement de la dette. L'élaboration et le

Le Mozambique a réalisé des progrès sensibles dans la mise en œuvre des réformes économiques. Ces quatre dernières années, l'inflation annuelle moyenne est tombée d'environ 47 % à 2 %, tandis que le PIB réel s'est accru de près de 10 % par an en moyenne. Le Mozambique a en outre déployé, ces dernières années, de gros efforts d'ajustement structurel, notamment dans les domaines de la gestion des finances et des affaires publiques, de la fonction publique et du développement du secteur privé. Certes, le pourcentage de la population vivant encore dans la pauvreté en 1996-97 était de 68 %, mais les indicateurs sociaux se sont sensiblement améliorés dans les années 90, comme en témoignent surtout la hausse du taux de scolarisation et le recul du taux de mortalité infantile. La sécurité alimentaire des ménages s'est elle aussi améliorée.

Face à l'état d'urgence créé par les graves inondations du premier trimestre de l'an 2000, la Banque mondiale et le FMI ont tous deux décidé de réaménager le calendrier de l'allègement de la dette du Mozambique; en conséquence, ce pays n'aura pas à assurer le service de sa dette envers le FMI pendant les douze prochains mois.

Ouganda

En février 2000, l'Ouganda est parvenu au point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE, ce qui lui a donné droit à un allègement de 656 millions de dollars en valeur actuelle nette. Ce dernier allègement de sa dette vient s'ajouter à la réduction de 347 millions de dollars en valeur actuelle

nette qui lui a été accordée en avril 1998 au titre de l'initiative initiale. Au début de mai 2000, les administrateurs du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé dans ses grandes lignes le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) établi par l'Ouganda, permettant ainsi à ce pays d'atteindre le point d'achèvement dans le cadre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE.

L'admissibilité de l'Ouganda à un allègement de sa dette au titre de l'initiative renforcée témoigne de l'efficacité de sa stratégie de lutte contre la pauvreté jusqu'à ce jour, de l'affectation du produit de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative initiale à ses programmes de réduction de la pauvreté, de l'ampleur du processus participatif suivi pour l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté, à laquelle a contribué la société civile, et de l'attachement continu des autorités à la stabilité macroéconomique.

Pour l'élaboration des stratégies relevant de son DSRP, l'Ouganda a pu partir d'une «base» solide sous forme d'un plan national déjà établi pour la réduction de la pauvreté : le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, lancé en 1997, avait pour objectif central de ramener le taux de pauvreté à 10 % ou moins à l'horizon 2017.

S'il reste l'un des pays les plus pauvres du monde, l'Ouganda a néanmoins assuré un recul de la pauvreté, dont le taux est tombé de 56 % en 1992/93 à 44 % en 1996/97 sous l'effet d'une forte croissance économique, comme le montrent les analyses effectuées avec l'appui de la Banque

mondiale. Les divers indicateurs de bien-être du pays ont eux aussi fait apparaître une nette amélioration, surtout dans l'enseignement primaire, où le taux de scolarisation est passé de 56 % en 1995/96 à 94 % en 1998/99.

Tanzanie

En avril 2000, la Tanzanie a atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée, ce qui lui a donné droit à un allègement total de plus de 2 milliards de dollars (en valeur actuelle nette). Elle doit ces résultats à ses progrès dans la stabilisation macroéconomique et dans l'application de réformes structurelles axées sur la croissance. Ces quatre dernières années, l'inflation est tombée au-dessous de 7 % après avoir dépassé 20 % pendant de nombreuses années, et l'État a effectué des remboursements de sa dette intérieure, restée pendant ces années au-dessus de 3 % du PIB par an. La Tanzanie a en outre fait un gros effort d'ajustement structurel ces dernières années, procédant en particulier de vastes réformes dans les secteurs extérieur, financier et public. Cependant, la pauvreté demeure répandue et les autorités mettent de plus en plus l'accent sur les politiques de réduction de la pauvreté.

Le texte intégral des communiqués de presse et des rapports d'étape des PPTE est affiché sur le site du FMI. Voir, en particulier, les rapports d'étape sur l'initiative et les documents de stratégie, soumis le 14 avril 2000 par les services du FMI et de la Banque mondiale aux membres du Comité monétaire et financier international et au Comité du développement.

suivi du DSRP s'effectuent selon une démarche participative, et les administrateurs ont admis que celle-ci varie en fonction de la situation du pays et que les pouvoirs publics seront confrontés à des enjeux de taille pour la mettre en place. Ils ont engagé les gouvernements à veiller à ce que le point de vue des pauvres soit bien pris en compte, tout en étant conscients de la tâche énorme qu'une telle opération représente, tant par les ressources humaines que par les concours financiers qu'elle exige. Il est nécessaire que la communauté internationale appuie les efforts déployés par les gouvernements pour mettre en place ces dispositifs de concertation.

Les administrateurs ont souligné l'utilité de la communication de notes d'information informelles sur l'état d'avancement du DSRP d'un pays durant son élaboration. Cette pratique les aiderait à se forger une opinion sur la stratégie qui prend corps et serait particulièrement utile lorsque le processus engagé par le pays sur sa propre initiative semble aboutir à des options risquant de ne pas avoir l'appui des services ou des Conseils de la Banque mondiale et du FMI. Ces notes renseigneraient en outre les administrateurs de la nature du processus de concertation. Ils estiment dans l'ensemble que le DSRP doit être publié par les auto-

Encadré 5.2

Les objectifs de développement à l'horizon 2015

Au cours des années 90, une série de conférences mondiales, organisées par les Nations Unies, se sont tenues sur les objectifs internationaux de développement. Sur la base des mesures jugées nécessaires pour réduire la pauvreté et assurer un développement durable, sept objectifs, dont la plupart doivent être atteints d'ici à 2015, ont été proposés.

Bien-être économique

- Réduire la pauvreté absolue de moitié par rapport à son taux de 1990.

Développement social

- Assurer l'instruction primaire universelle.
- Éliminer l'inégalité entre les sexes en matière d'éducation (2005).
- Réduire la mortalité infantile et juvénile des deux tiers par rapport aux taux de 1990.
- Réduire la mortalité maternelle des trois quarts par rapport aux taux de 1990.

Préservation et régénération des ressources écologiques

- Mettre en place d'ici à 2005 dans tous les pays une stratégie nationale de développement durable de manière à :
- Inverser la tendance à la destruction des ressources écologiques d'ici à 2015.

rités nationales avant son examen par le Conseil afin de renforcer l'aspect participatif de la démarche suivie.

Le DSRP intérimaire, garantie de continuité

La mise au point d'un DSRP reposant sur une large concertation risque de prendre du temps — de un à deux ans, selon la situation du pays. Aussi les administrateurs voient-ils apparaître un conflit inévitable entre deux réalités, d'une part, la nécessité de préparer les DSRP avec une large participation et, d'autre part, celle d'amener le plus grand nombre de pays possible au point de décision dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE dans des délais permettant un allègement opportun de leur dette, ou de leur fournir à temps l'aide dont ils ont besoin par l'intermédiaire de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance ou de l'IDA. Face à ce problème, les Conseils de la Banque mondiale et du FMI ont convenu que les pays pourraient, pendant une phase de transition, préparer un DSRP «intérimaire». Ce document comporte bien des éléments fondamentaux du DSRP complet, mais il est centré sur l'état d'avancement des travaux et les mesures que le pays en question entend prendre pour élaborer le DSRP complet.

À l'instar du DSRP complet, le DSRP intérimaire n'est pas élaboré suivant une formule seule et unique. Au minimum, celui-ci doit comporter une déclaration du gouvernement par laquelle il s'engage à lutter contre la pauvreté, une description des principaux éléments de la stratégie qu'il a conçue à cet effet en fonc-

tion des diagnostics réalisés, et un cadre macroéconomique ainsi qu'un tableau récapitulatif de la politique économique portant sur trois ans, tous deux axés sur la lutte contre la pauvreté et indiquant expressément que les engagements et objectifs des deux dernières années ont un caractère provisoire et seront révisés, le cas échéant, dans le DSRP complet. Le DSRP intérimaire doit présenter en outre le calendrier que le gouvernement entend suivre pour élaborer le DSRP complet, ainsi qu'une description de la démarche participative qu'il envisage d'adopter à cet effet. Une large concertation n'est pas requise pour le DSRP intérimaire, mais on s'attend à un processus relativement participatif dans bien des cas.

Au cours de l'exercice 2000, les Conseils du FMI et de la Banque mondiale ont examiné les DSRP intérimaires de la Bolivie, du Mozambique et de la Tanzanie. Il ressort de cette analyse que tous les pays s'attachent à mettre en place les principaux éléments des programmes proposés.

- En ce qui concerne le diagnostic de la pauvreté, la qualité des données varie, mais tous les pays ont pu fournir des estimations de la pauvreté qui donnent une idée concrète de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, tant en termes absolus qu'au regard des objectifs internationaux de développement à l'horizon 2015 (encadré 5.2). Par exemple, le pourcentage des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté national est estimé à 70 % pour la Bolivie, à 50 % pour la Tanzanie et à 68 % pour le Mozambique.
- Les pays ont communiqué également des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté à l'horizon 2010. L'objectif de la Bolivie est de ramener le taux de pauvreté de 55 % à 45 % de la population urbaine, et de 80 % à 68 % de la population rurale; celui du Mozambique est d'abaisser ce taux à environ 60 % d'ici à 2004 et à quelque 50 % d'ici à 2009.
- Tous les pays ont identifié les principaux domaines de réforme structurelle dans la lutte contre la pauvreté. Comme on pouvait s'y attendre, il existe de nombreux points communs entre eux. Ils donnent généralement la priorité aux mesures visant à promouvoir une croissance économique durable et le développement des secteurs sociaux (éducation et santé), notamment aux réformes des institutions, de l'infrastructure et de l'agriculture; plusieurs pays ont en outre décrit les améliorations à apporter au cadre d'activité des entreprises, en particulier des PME.
- Sur le plan macroéconomique, les pays du groupe cherchent à assurer une croissance rapide du PIB grâce à des politiques macroéconomiques vigoureuses sur l'horizon de trois ans envisagé.
- Enfin, les dossiers des trois pays contiennent des informations sur la façon d'intégrer la concertation à l'exécution du programme : utilisation des dispositifs

existants comme point de départ et, dans le cas de la Bolivie et de la Tanzanie, expansion envisagée du processus dans des conditions bien définies et dans des délais précis.

Dans la plupart des cas, le processus consultatif devrait être utile à l'élaboration du DSRP intérimaire. La Bolivie a su tirer parti de l'existence, depuis 1997, d'un dialogue national pour établir, dès septembre 1998, un document intitulé «Propositions de lutte contre la pauvreté». D'autres pays, comme le Ghana et le Honduras, offrent l'exemple d'une concertation étroite avec la société civile et la communauté des bailleurs de fonds pour la préparation d'un projet de DSRP intérimaire. Le Nicaragua envisage de procéder à des consultations analogues avec la société civile pour élaborer son DSRP intérimaire.

Tout en réaffirmant qu'en principe, les pays qui cherchent à obtenir un allègement de leur dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE devraient avoir établi un DSRP au point de décision, les administrateurs ont noté que cela pourrait retarder inutilement le décaissement de l'aide, en particulier pour les premiers demandeurs. Ils sont convenus que, dans leur cas, l'étape de la prise de décision pourrait être franchie sur la base d'un DSRP intérimaire. Il n'empêche qu'en règle générale, les pays ne pourront parvenir au point d'achèvement sans avoir adopté un DSRP complet établi par concertation et l'avoir mis en œuvre de manière satisfaisante pendant au moins un an, ce dont le rapport d'étape présenté par les autorités ferait foi.

Reconnaissant que cette exigence peut retarder le décaissement d'une aide plus généreuse au titre de l'initiative en faveur des PPTE aux pays qui ont déjà atteint le point de décision, les administrateurs ont convenu qu'un assouplissement du cadre temporel de l'allègement s'impose dans leur cas.

Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance

En septembre 1999, le Comité intérimaire a approuvé le remplacement de la facilité de prêts concessionnels du FMI — ou facilité d'ajustement structurel renforcée — par la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. La facilité a officiellement changé de nom en novembre et, en décembre, les administrateurs ont souscrit à l'orientation générale des politiques et des procédures proposées pour la mise en place de la FRPC et l'établissement d'un lien entre les programmes appuyés par ce mécanisme et le DSRP. Ils ont demandé aux services du FMI de mettre promptement en marche ce processus, tout en reconnaissant le degré considérable d'expérimentation et d'innovation qu'il implique. À la fin de l'exercice 2000, 80 pays membres à faible revenu étaient admissibles à une aide au titre de cette facilité (tableau 5.3).

Tableau 5.3

Pays admissibles à une aide au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (au 30 avril 2000)¹

Afghanistan	Libéria
Albanie	Macédoine, ex-Rép. youg. de
Angola	Madagascar
Arménie	Malawi
Azerbaïdjan	Maldives
Bangladesh	Mali
Bénin	Mauritanie
Bhoutan	Moldova
Bolivie	Mongolie
Bosnie-Herzégovine	Mozambique
Burkina Faso	Myanmar
Burundi	Népal
Cambodge	Nicaragua
Cameroun	Niger
Cap-Vert	Nigéria
Chine, Rép. pop. de ²	Ouganda
Comores	Pakistan
Congo, Rép. du	République Centrafricaine
Congo, Rép. dém. du	République dém. pop. lao
Côte d'Ivoire	République kirghize
Djibouti	Rwanda
Dominique	Saint-Vincent-et-les Grenadines
Égypte	Sainte-Lucie
Érythrée	Samoa
Éthiopie	São Tomé-et-Príncipe
Gambie	Sénégal
Géorgie	Sierra Leone
Ghana	Somalie
Grenade	Sri Lanka
Guinée	Soudan
Guinée-Bissau	Tadjikistan
Guinée équatoriale	Tanzanie
Guyana	Tchad
Haïti	Togo
Honduras	Tonga
Îles Salomon	Vanuatu
Inde	Vietnam
Kenya	Yémen, Rép. du
Kiribati	Zambie
Lesotho	Zimbabwe

¹La facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) a remplacé la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), avec effet au 22 novembre 1999.

²La Chine a fait part de son intention de ne pas utiliser les ressources de la FASR (à présent dénommée FRPC).

La FRPC et les stratégies de réduction de la pauvreté. S'agissant des liens entre la FRPC et le DSRP, les administrateurs ont souligné que les dispositions prises par le FMI au titre de la FRPC doivent cadrer avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et appuyer celles-ci. Une stratégie de cette nature doit être élaborée par le pays lui-même, assisté dans cette tâche principalement par la Banque mondiale, qui est mieux placée que

le FMI pour lui fournir les conseils et les concours financiers nécessaires à cette fin. Un DSRP à jour approuvé dans ses grandes lignes par les Conseils de la Banque mondiale et du FMI serait une condition préalable à l'approbation par le FMI d'un accord FRPC, ou à l'achèvement des revues y afférentes. Un cadre de ce type assurerait l'utilisation des ressources du FMI à l'appui d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

Cadre temporel. Les administrateurs ont généralement consenti à ce que l'examen des DSRP ait lieu en même temps que celui des programmes FRPC et au moment de la présentation des demandes de nouveaux accords triennaux ou des revues annuelles. Ils ont aussi généralement accepté que la signature d'un nouvel accord FRPC ou l'achèvement d'une revue aient pour condition préalable l'approbation d'un DSRP ou d'un rapport d'étape par les Conseils de la Banque mondiale et du FMI dans les douze mois précédents.

La revue en milieu d'année d'un programme FRPC aura normalement lieu sans examen simultané d'un DSRP ou d'un rapport d'étape. En ce cas, les administrateurs ont souscrit au principe que la direction du FMI ne recommande au Conseil d'administration d'y donner suite que si elle estime que la stratégie de réduction de la pauvreté continue d'être appliquée de façon satisfaisante ou, sinon, que des mesures suffisantes ont été prises pour la remettre sur la bonne voie. Les services et la direction du FMI continueront à évaluer les progrès réalisés dans les domaines macroéconomiques et structurelles relevant du mandat de l'institution. En ce qui concerne la politique sociale, la plupart des mesures de réduction de la pauvreté et les autres politiques structurelles qui font partie des responsabilités premières de la Banque mondiale, les services du FMI devront déterminer si leur exécution soulève encore des préoccupations majeures auprès de leurs homologues de la Banque mondiale avant que la direction de l'institution ne décide de recommander à son Conseil d'administration d'approuver les décaissements au titre de l'accord FRPC. Les administrateurs ont accueilli favorablement la proposition selon laquelle les services du FMI présenteraient dans leurs rapports les points de vue des services de la Banque mondiale sur la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté dans les domaines relevant de leur compétence.

Dans les cas où l'examen par le Conseil d'administration d'un DSRP (ou d'un rapport d'étape) ne coïncide pas avec celui d'un accord (ou une revue) au titre de la FRPC, les documents relatifs à la FRPC devront indiquer si le dernier DSRP a perdu de son caractère pertinent en raison d'événements imprévus. Tout changement que fait apparaître le programme FRPC par rapport au cadre tracé par le DSRP devra être bien défini, convenu avec les autorités du pays en question et les services de la Banque mondiale et inséré dans la version suivante du DSRP.

Réduction de la double conditionnalité. Prenant acte du nouveau cadre mis en place pour assurer une collaboration et une communication très étroites avec la Banque mondiale, les administrateurs ont accueilli avec satisfaction les propositions visant à réduire les cas de chevauchement de la conditionnalité. Ils ont convenu que, pour les politiques énoncées dans le DSRP, les services du FMI et de la Banque détermineront conjointement — suivant les directives régissant leur collaboration au soutien à leurs pays membres — dans quels domaines il incombera essentiellement à la Banque mondiale ou au FMI d'aider les autorités à tracer leur ligne d'action et à en effectuer le suivi, ou d'assurer, le cas échéant, la liaison avec les autres partenaires de développement intéressés. Ce principe étant posé, il est présumé que les lettres d'intention et mémorandums de politique économique au titre de la FRPC ne couvriront que les questions relevant principalement de la compétence du FMI et dégageront une entente sur ces seuls points (et que la conditionnalité s'y applique avec modération). La conditionnalité imposée dans les domaines qui sont essentiellement du ressort de la Banque mondiale sera donc définie par celle-ci, sauf lorsqu'elle est considérée comme ayant un impact macroéconomique si direct et crucial que le programme FRPC déraillera sans son application. D'une manière générale, les administrateurs estiment normal que le FMI s'en remette à la Banque mondiale pour suivre l'application des réformes structurelles prévues par le DSRP dans la sphère de compétence de celle-ci, et se sont félicités de la clarification des tâches et responsabilités des deux institutions. Ils ont souligné que les services du FMI n'ont normalement pas à offrir leur aide dans les domaines relevant principalement de la responsabilité de la Banque et devraient en fait s'en abstenir.

Les administrateurs sont convenus que les conditions macroéconomiques énoncées dans les accords FRPC découleront du cadre tracé dans le DSRP. La conditionnalité structurelle des programmes appuyés par le FMI reflétera ou étoffera les mesures structurelles prévues par le DSRP et couvrira uniquement les points jugés relever de la responsabilité du FMI, sauf dans le cas visé ci-dessus.

Dispositifs transitoires. Les administrateurs ont convenu que, pendant la période de transition dont les pays ont besoin pour préparer par concertation leur premier DSRP, un DSRP intérimaire servirait de base aux nouveaux accords ou programmes annuels au titre de la FRPC (voir ci-dessus).

Examen du processus. Il sera procédé à un examen de la FRPC d'ici à la fin de 2001, en même temps qu'à une évaluation globale du processus DSRP. Y participeront les pays membres, les institutions internationales, les autres bailleurs de fonds et la société civile.

Questions et politiques sociales dans les programmes soutenus par le FMI

En septembre 1999, les administrateurs ont souligné l'importance de la croissance économique dans la lutte contre la pauvreté tout en reconnaissant que le FMI doit être conscient des répercussions sociales des conseils qu'il donne en matière de politique économique. Ils ont noté, en particulier, que :

- les programmes soutenus par le FMI cherchent à aider les pays membres à pallier les effets négatifs que leurs efforts d'ajustement et de réforme risquent d'avoir sur les groupes sociaux vulnérables et à faire face aux chocs exogènes;
- ces efforts peuvent eux-mêmes être cruciaux pour la viabilité des réformes économiques et la protection des niveaux de vie;
- des politiques macroéconomiques judicieuses, allant de pair avec des dépenses sociales et d'infrastructure efficaces, favorisent une croissance plus rapide et durable;
- dans ces conditions, des dispositifs de protection sociale et des dépenses publiques bien ciblées et productives, en particulier dans les secteurs sociaux, peuvent être essentiels au succès des programmes d'ajustement et de réforme des pays membres.

Les administrateurs ont passé en revue les conditions plus générales d'un relèvement des niveaux de vie, notamment l'accélération de la croissance et la création d'emplois ainsi qu'une meilleure intégration des pays pauvres à l'économie mondiale. Ils ont indiqué que la communauté internationale devrait s'employer à faciliter l'accès de ces pays aux marchés des pays industrialisés et à mettre fin aux livraisons excessives d'armes aux pays en développement. Les administrateurs ont en outre souligné qu'une bonne gestion des affaires publiques, la transparence et l'obligation de rendre compte sont les garants d'une utilisation efficace des ressources publiques.

En ce qui concerne le rôle du FMI dans le domaine social, le Conseil d'administration a insisté sur la synergie des politiques macroéconomiques et sociales. Les administrateurs ont souligné qu'il importe de mieux intégrer, avec le concours de la Banque mondiale, les questions d'ordre social et celles qui ont trait à la pauvreté dans les programmes soutenus par le FMI. La dimension sociale mérite une attention accrue dans le cas des pays à faible revenu, notamment des pays pauvres très endettés, où les réformes structurelles sont critiquées.

Le Conseil d'administration a fait observer que la Banque mondiale et les organisations internationales similaires ont les fonctions et compétences fondamentales requises pour traiter des questions sociales et que, en ce qui concerne la dimension sociale des programmes qu'il appuie, le FMI devrait donc s'appuyer sur leurs travaux.

Commerce, développement et réduction de la pauvreté

Définie au sens large, la réforme commerciale est loin de se limiter à la réduction des restrictions aux frontières et contribue de façon cruciale à favoriser la croissance et le recul de la pauvreté. La Banque mondiale et le FMI voient tous deux dans la réforme de la politique commerciale un élément important d'une stratégie plus vaste de développement économique et de réduction de la pauvreté.

À sa réunion de septembre 1999, le Comité du développement a appelé la Banque mondiale, le FMI et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à coopérer avec les autres parties concernées pour favoriser l'amélioration des résultats commerciaux et le renforcement des capacités, surtout dans les pays les moins avancés. Dans le rapport de suivi qu'ils ont établi pour la réunion d'avril 2000 du Comité du développement de la Banque mondiale et du FMI, les services des deux institutions ont indiqué que, si le pourcentage de la population mondiale vivant avec moins de 1 dollar par jour a diminué ces dernières années, le nombre absolu des êtres humains en situation d'extrême pauvreté est resté proche de 1,2 milliard en 1998. Pour un plafond de ressources plus élevé, soit 2 dollars par jour, le nombre total de pauvres est estimé à 2,8 milliards pour 1998 — soit près de la moitié de la population mondiale.

Ces chiffres masquent de fortes disparités régionales, mais il n'en reste pas moins que les prévisions pour la décennie à venir ne sont pas encourageantes. Les estimations de la Banque mondiale laissent penser que, dans un scénario fondé sur la « poursuite du cours actuel des choses », c'est-à-dire d'une croissance relativement lente, ponctuée de crises, le nombre des êtres humains vivant avec moins de 1 dollar par jour resterait aux alentours de 1,2 milliard jusqu'à la fin de 2008. Dans un scénario plus optimiste de croissance plus forte et sans à-coups, leur nombre total tomberait à environ 700 millions. Cependant, la situation de deux régions — Amérique latine et Caraïbes, et Afrique subsaharienne — demeurerait quasiment inchangée; en fait, l'Afrique subsaharienne, où se trouvent la plupart des pays les moins avancés, verrait le nombre des pauvres augmenter de près de 40 millions, soit environ 14 %. L'expansion des échanges commerciaux peut-elle contribuer à changer ce tableau?

Commerce, croissance et vitesse d'intégration

Si la croissance économique ne peut à elle seule garantir un recul important et durable de la pauvreté et de l'inégalité, son accélération est indispensable à une progression continue dans la lutte contre la pauvreté. Il ressort d'un grand nombre d'études empiriques que les économies plus ouvertes enregistrent généralement un taux de croissance plus élevé que les économies fermées. Cependant, les informations disponibles donnent

à penser que beaucoup des pays en développement les plus pauvres n'ont pas encore réussi à s'intégrer aux marchés mondiaux et n'ont pu, de ce fait, bénéficier eux aussi des avantages que procure le commerce par son effet de stimulation de la croissance (et par la réduction de la pauvreté qui peut en découler).

Réforme commerciale : domaines prioritaires

Si la croissance économique est indissociable du combat contre la pauvreté et si la libéralisation des échanges favorise la croissance, la priorité revient donc clairement à la poursuite de la réforme commerciale. Les pays en développement doivent appliquer des réformes qui sont bien enchaînées, favorisent l'ouverture sur l'extérieur et donnent lieu à une expansion des échanges propre à promouvoir le développement et le recul de la pauvreté. Les pays développés ont eux aussi beaucoup à faire pour améliorer l'accès des exportations des pays en développement à leurs marchés. Enfin, le système commercial mondial dans son ensemble doit être plus intégré. Un examen rapide de la configuration récente des échanges révèle quelques-uns des domaines prioritaires dans lesquels une réforme plus poussée s'impose.

Le commerce international croît beaucoup plus vite que le PIB mondial depuis de nombreuses années. Pendant la décennie écoulée, les échanges mondiaux se sont accrus en moyenne de 6,3 % par an, alors que la production mondiale n'a progressé que de 3,0 %. Les pays en développement, pris dans leur ensemble, ont joué un rôle important à cet égard, surtout parce qu'ils ont libéralisé sensiblement, et souvent unilatéralement, leur régime commercial. Ils contribuent maintenant pour près de 20 % au total des exportations de biens et pour quelque 16 % à celui des exportations de services. Pour le groupe des pays en développement, les exportations de produits manufacturés ont de plus en plus dominé et représentent à l'heure actuelle plus de 70 % du total de leurs exportations. Dans le même temps, le commerce Sud-Sud est en expansion, passant d'environ 20 % du total des exportations de marchandises des pays en développement dans les années 60 à plus de 40 % à la fin des années 90. Par ailleurs, les pays en développement ont eu tendance, ces dernières années, à former des groupements régionaux qui libéralisent le commerce et l'investissement intrarégionaux.

Ces groupements offrent la promesse de marchés plus vastes et plus intégrés et la perspective de rendements d'échelle et d'investissements directs étrangers plus importants, ainsi que d'autres avantages dynamiques. Cependant, l'abaissement du tarif interrégional doit s'accompagner d'une réduction du tarif extérieur pour éviter une réorientation des courants d'échanges préjudiciable à la prospérité des pays.

On observe depuis peu une participation accrue de certains pays en développement aux échanges commer-

ciaux malgré les obstacles considérables — quoique en baisse — dressés à la diversification de leurs exportations tant dans les pays en développés que dans les autres pays en développement. Bien qu'il soit à présent relativement faible (environ 4 %), le taux moyen des droits de douane appliqués par les pays développés aux exportations de produits manufacturés des pays en développement masque les crêtes tarifaires et la progressivité des droits sur les produits pour lesquels les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif. Les droits de douane prélevés entre pays en développement sur les exportations de produits manufacturés sont plus élevés (près de 13 % en moyenne).

Pour les produits agricoles, la situation est bien pire. Les pays industrialisés appliquent aux exportations agricoles des pays en développement des droits dépassant 15 % en moyenne. Le tarif entre pays en développement est encore plus élevé — plus de 18 %. En outre, les exportations des pays en développement se heurtent souvent à des obstacles non tarifaires, tels que le contingentement (par exemple des bananes), ainsi qu'à la réglementation antidumping et autres formes de protection conditionnelle, et à la concurrence de la production agricole subventionnée. Le niveau élevé des barrières commerciales opposées à leurs exportations agricoles n'a certes pas aidé les pays en développement démunis à progresser dans leur intégration aux circuits des échanges mondiaux. En outre, les pays les moins avancés, de même que les pays pauvres très endettés, sont excessivement tributaires de l'agriculture pour leur revenu national aussi bien que pour leurs exportations.

La décennie écoulée s'est caractérisée par un progrès sensible de la libéralisation des échanges dans le monde entier, y compris dans les pays en développement et, plus particulièrement, dans ceux d'entre eux qui sont admissibles aux ressources de l'Association internationale de développement et de la FRPC — lesquels ont été nombreux à réduire sensiblement les obstacles tarifaires et non tarifaires. Cependant, il ressort des données que les pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux, ont encore beaucoup à faire pour progresser dans la libéralisation de leurs échanges commerciaux. En outre, il serait utile que la communauté internationale redouble d'efforts pour accroître les possibilités d'accès des pays en développement à leurs marchés. Le secteur agricole est un candidat de choix à la libéralisation. D'ailleurs, cette libéralisation aura dans l'ensemble plus d'avantages pour les pays industrialisés que pour les pays en développement, sous forme d'une répartition plus efficace des ressources, des coûts budgétaires plus faibles et un bien-être accru pour les consommateurs. D'après les calculs effectués, la libéralisation totale du commerce agricole mondial pourrait rapporter plus de 40 milliards de dollars par an aux pays en développement.

En outre, il importe de libéraliser davantage le commerce des produits manufacturés en raison de l'accroissement considérable de leur poids dans les exportations de nombre de pays en développement (à revenu intermédiaire pour la plupart) et du fait que la diversification des exportations offre aux pays les plus pauvres la possibilité de réduire leur vulnérabilité aux chocs influant sur le prix des produits de base. Dans le secteur manufacturier, les textiles et l'habillement revêtent une importance particulière, parce que ce sont des branches dans lesquelles les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif, où l'on observe de nombreuses crêtes tarifaires et qui sont assujetties à de stricts contingents. L'abolition de ces contingents par les pays industrialisés serait profitable à leur propre économie tout en améliorant les possibilités d'exportation des pays en développement.

Il se peut que des efforts tout particuliers s'imposent pour venir en aide aux pays en développement les plus pauvres. Le système actuel de préférences commerciales régi par les précédentes Conventions de Lomé³ et le système généralisé de préférences (SGP) ont bénéficié surtout aux pays en développement au revenu le plus élevé⁴. En outre, les avantages que présentent beaucoup de ces dispositifs se trouvent amoindris par l'exclusion d'un certain nombre de produits dits sensibles, principalement dans les secteurs de l'agriculture, des textiles et des chaussures — les secteurs mêmes qui offrent à nombre de pays pauvres les plus grandes possibilités de développer et de diversifier leurs exportations. Par ailleurs, ces dispositifs sont complexes et manquent de transparence, et les préférences peuvent être abolies unilatéralement lorsque, par exemple, les importations du pays augmentent sensiblement. Pour gagner en efficacité, toute nouvelle initiative visant à accroître les débouchés des pays pauvres remplissant les conditions requises doit être de vaste portée, prévisible, simple et transparente.

Le Directeur général de l'OMC a recommandé l'admission en franchise de droit et sans contingents des exportations des pays les moins avancés, et diverses propositions à cet effet sont actuellement étudiées par les membres de l'organisation. Dans le même ordre d'idée, le Président de la Banque mondiale et l'ancien Directeur général du FMI ont appelé les membres de l'OMC à approuver une initiative portant sur toutes les

exportations en provenance des pays les moins avancés et des PPTTE dans le cadre d'une démarche cohérente qui viserait aussi à inverser la tendance à la baisse des flux d'aide extérieure à ces pays. Cette démarche tient compte de la complémentarité cruciale de l'allègement de la dette et d'un meilleur accès aux marchés.

Appuyer la réforme commerciale et la lutte contre la pauvreté

Si elle est essentielle, la croissance économique, comme on l'a dit ci-dessus, n'est pas toujours suffisante pour assurer un recul durable de la pauvreté. De même, la libéralisation des échanges commerciaux ne peut à elle seule garantir la croissance économique. Une stratégie d'expansion commerciale doit recouvrir un ensemble bien plus large d'initiatives nationales s'inscrivant dans un cadre macroéconomique approprié (y compris des dispositions budgétaires face à la modification du tarif douanier) et reposer sur une vision intégrée des objectifs de développement et des stratégies de réduction de la pauvreté. Plus précisément, l'accent doit être mis sur les investissements dans le développement de l'infrastructure et du capital humain qui est nécessaire pour permettre aux pays en développement de mieux tirer profit de la libéralisation des échanges. Il est par ailleurs indispensable que les pays procèdent parallèlement à la réforme de leurs institutions et à l'amélioration du cadre juridique de manière à accroître la confiance des investisseurs. Il est probable qu'ils auront besoin d'une aide substantielle de leurs partenaires au développement pour réaliser ces efforts et investissements complémentaires.

Par ailleurs, la dimension sociale ne doit pas être ignorée. Les pays doivent mettre en place des programmes sociaux, notamment des filets de protection, des programmes de recyclage et autres dispositifs transitoires, afin d'atténuer les coûts d'adaptation à la libéralisation des échanges pour ceux qui risquent dans un premier temps d'en souffrir. De plus en plus, les stratégies d'aide de la Banque mondiale et du FMI à un certain nombre de pays ont soutenu les efforts de libéralisation par des mesures visant à renforcer les dispositifs de protection sociale.

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté influera sur l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme commerciale au moins à trois égards. Premièrement, les effets négatifs passagers que les réformes commerciales prévues risquent d'avoir sur les groupes sociaux démunis du pays seront explicités et le DSRP servira de base à l'établissement des politiques nécessaires pour les compenser. Deuxièmement, le DSRP sera l'aboutissement d'un processus participatif, ce qui devrait conférer davantage aux autorités et à la population le sentiment que ces politiques sont leur œuvre. Cette internalisation est particulièrement importante dans le cas de la réforme commerciale, car elle devrait

³La quatrième Convention de Lomé (Lomé IV), signée en 1989 et remplaçant les anciens accords de commerce et d'aide de Lomé, est arrivée à expiration en février 2000. La signature de la Convention appelée à lui succéder est fixée au milieu de l'an 2000.

⁴À titre d'exemple, 1 % seulement des importations admises aux États-Unis dans le cadre du système généralisé de préférences provient d'Afrique et les principaux bénéficiaires de ce dispositif sont des pays à revenu intermédiaire comme le Brésil, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande. Pour l'Union européenne, la part des produits africains dans le total de ses importations n'est que de 3,5 % et elle est en baisse.

aider à neutraliser la résistance des groupes de pression aux réformes et favoriser la mise en œuvre des politiques convenues. Troisièmement, le processus DSRP comporte un suivi de l'évolution de la pauvreté au fil du temps, ainsi qu'une évaluation de l'impact des politiques clés, qui peuvent enrichir et intensifier le dialogue engagé sur les effets de la réforme commerciale sur les différents groupes sociaux.

Collaboration avec l'OMC

La Banque mondiale, le FMI et l'OMC ont un certain nombre d'objectifs communs et ont pris des mesures pour renforcer la coordination et la cohérence de leurs politiques. L'OMC a conclu des accords de coopération avec le FMI et la Banque mondiale en 1996-97. Ces accords prévoient des consultations périodiques entre les dirigeants des trois organisations, la création d'un groupe de travail de haut niveau sur la cohérence des politiques, composé de cadres supérieurs des trois institutions, le renforcement des procédures d'échange des documents, la participation (en qualité d'observateurs) de cadres d'une organisation aux réunions pertinentes du conseil d'administration et de comités des deux autres, et l'établissement de relations, officielles

aussi bien qu'informelles, entre les services des trois institutions, notamment dans le cadre de projets de recherche et de séminaires conjoints (appendice IV).

Les trois organisations ont continué à chercher les moyens de renforcer leur coopération et la cohérence de leurs actions, chacune dans son domaine de compétence et dans le respect de son mandat et de sa spécialité.

Assistance technique dans des domaines touchant au commerce

La Banque mondiale et le FMI fournissent à leurs pays membres en développement une assistance technique dans des domaines touchant au commerce pour faciliter la réforme de leur politique commerciale. L'assistance technique du FMI porte généralement sur l'administration et la réforme douanières, les statistiques et des réformes fiscales à large assise visant notamment à réduire la dépendance du pays à l'égard des taxes sur les échanges. Quant à la Banque mondiale, elle fournit une assistance technique de plus vaste portée qui s'étend à des domaines tels que la politique de la concurrence, le développement de l'infrastructure, le renforcement des institutions et les facteurs qui facilitent les échanges.

