

# Précis

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS HIVER 2003 NUMÉRO 230

## Initiative PPTE : Accomplissement et perspectives

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) — destinée à alléger le fardeau excessif de la dette extérieure de certains des pays les plus pauvres de la planète — a été lancée en 1996 par la Banque mondiale et le FMI, puis renforcée et élargie en 1999. Fondée sur une approche plus globale de l'allègement de la dette, incluant pour la première fois les créances multilatérales, elle représente une innovation majeure en termes de financement du développement. Mais cette Initiative a-t-elle des chances d'atteindre l'ensemble de ses objectifs ? Un récent examen du Département de l'évaluation des opérations (OED) fait le point sur ce programme et ses perspectives, pour lui permettre de se poursuivre sur la base des éléments d'information voulus — et, le cas échéant, dans un cadre consolidé.

### Genèse

Au milieu des années 90, les préoccupations suscitées par le fardeau excessif de la dette dans le public (voir tableau), conjuguées à un déclin des ressources affectées à l'aide et à un sentiment d'échec du processus de développement dans bon nombre des pays les moins avancés, ont donné son élan initial à l'allègement de la dette. Avec le soutien d'organisations non gouvernementales (ONG) militantes qui ont su se faire entendre, ces préoccupations ont trouvé un écho parmi les responsables pragmatiques des pays bailleurs de fonds et des institutions financières internationales. Au sein de la Banque mondiale, on en était de plus en plus venu à reconnaître que l'accumulation continue du stock de la

dette chez certains des emprunteurs les plus pauvres de l'institution reflétait des problèmes d'insolvabilité plutôt que d'illiquidité, ce qui exigeait une réponse différente de celles essayées dans le passé. Un groupe de travail a été constitué afin d'élaborer de nouveaux moyens de traiter globalement le surendettement des pays. Lorsque l'avant-projet de document de travail de ce groupe a été divulgué à la presse en 1995, il a eu un effet catalyseur

**Dette extérieure en pourcentage du PIB  
(moyenne pour la période)**

Catégorie de pays	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2000
PPTE	38	70	120	103
Autres pays IDA (Association internationale de développement)	21	33	38	33
Autres pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	22	30	27	26

Source : *Global Development Finance et World development Indicators.*



inattendu. La communauté du développement a rapidement fait siennes les idées énoncées dans ce document, et c'est ainsi que l'Initiative PPTE a été lancée en 1996. Donnant corps aux enseignements de l'expérience, elle faisait un lien entre l'efficacité de l'aide et le contexte global de l'action des pouvoirs publics ainsi que la coordination de l'aide, entre la conditionnalité et la prise en charge du processus par les pays, et entre les incidences sociales des politiques macroéconomiques et les ordres de priorités établis pour les dépenses publiques.

### Élargissement du mandat de l'Initiative PPTE

Dans son cadre initial, l'objectif de l'Initiative était de réduire la dette extérieure des pays remplissant les conditions voulues au moyen d'une stratégie visant à établir un niveau d'endettement tolérable et à éliminer ainsi l'excédent de la dette et le frein que ce facteur exerçait sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Mais après 1996, des pressions ont continué à s'exercer pour un allègement qui soit à la fois « plus large, plus rapide et plus important ». C'est ainsi qu'a été conçue l'Initiative PPTE renforcée, qui a été approuvée en 1999. La forte influence des ONG a conduit à l'établissement, dans le cadre de ce nouveau dispositif, d'un lien direct entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté, lien qui s'est matérialisé par un ciblage des économies qu'il était prévu de réaliser au titre du service de la dette sur des dépenses dans les secteurs sociaux. Les pays débiteurs ont influé de façon limitée sur la conception de l'Initiative, bien qu'ils occupent une place centrale dans sa mise en œuvre. Le résultat de ce processus politique dynamique a été l'élargissement de l'objectif fondamental pour lequel l'Initiative avait été créée, à savoir l'élimination de l'excédent de la dette. Un ensemble plus ambitieux d'objectifs a de ce fait été assigné à l'Initiative renforcée : 1) assurer une sortie définitive du cycle de rééchelonnement de la dette, 2) promouvoir la croissance, et 3) libérer des ressources pour un surcroît de dépenses sociales. Ce dernier point, le nécessaire dégagement d'espaces budgétaires pour les dépenses sociales était un préalable essentiel à la mobilisation d'un large soutien de la communauté des bailleurs de fonds, et il a eu une incidence majeure sur la façon dont l'Initiative a été conçue et mise en œuvre.

### On peut s'attendre à ce que l'Initiative atteigne son objectif initial

L'Initiative PPTE a joué un rôle catalyseur pour permettre à de profondes mutations de s'exercer au niveau des processus touchant à l'aide au développement, reflétant la maturation d'un nouvel environnement habilitant donnant lieu à une participation active de la société civile. Elle a introduit une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation dans le régime de la dette souveraine, et renforcé la coopération pour le développement, notamment entre la Banque et le FMI. Elle a aussi été à l'origine du processus des stratégies pour la réduction de la pauvreté, ayant pour but d'aider les pays à améliorer la gouvernance, la transparence et la responsabilité, tout en les encourageant à assumer la paternité des stratégies en question.

Selon l'OED, cette Initiative, en tant qu'instrument de l'architecture de l'aide au développement, est d'une très grande

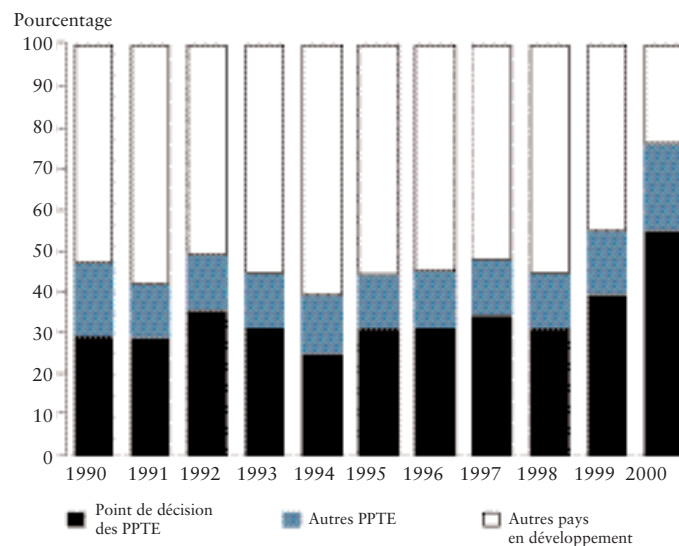
utilité pour ce qui est de faire face à un obstacle essentiel à la croissance et à la réduction de la pauvreté que connaissent beaucoup de pays pauvres. Et l'une des principales conclusions de son examen est qu'elle atteindra probablement l'objectif fondamental qui lui avait été assigné à l'origine : fournir à certains des pays les plus pauvres du globe le répit dont ils ont tant besoin sous forme de réductions du stock de leur dette et des charges afférentes à son service. Si les pays bénéficient des allègements escomptés, l'Initiative parviendra à réduire de moitié (en moyenne) le stock de la dette extérieure des PPTE ainsi que le service de leur dette, ramenant ainsi leur endettement à des niveaux comparables, voire inférieurs, à ceux des autres pays pauvres. Les pays ayant passé le point de décision bénéficient déjà d'une réduction sensible du service de leur dette.

L'OED a conclu par ailleurs que les pays bénéficiaires affectent en grande partie les ressources ainsi dégagées conformément à ce qui était prévu dans les documents relatifs au point de décision, et que les moyens budgétaires affectés aux secteurs ciblés ont de fait augmenté de façon appréciable. Dans de nombreux PPTE, l'Initiative a renforcé la sensibilisation au problème de la dette extérieure et favorise la prise de mesures pour améliorer sa gestion. Un certain nombre d'actions ont en outre été lancées pour améliorer la gestion des dépenses publiques.

### Mais les attentes dépassent la portée du concept initial

Si ses objectifs ont été élargis et sont devenus plus ambitieux, l'Initiative reste un instrument de portée limitée. Pour qu'elle puisse atteindre pleinement ses objectifs dans leur formulation actuelle, il faut que les partenaires de développement prennent des mesures qui dépassent son champ d'application. Le risque est donc qu'elle promette des résultats — en particulier pour ce qui est de libérer des ressources pour un surcroît de dépenses dans les secteurs sociaux et de « garantir » un niveau d'endettement tolérable — qu'elle ne soit pas en mesure

### Part croissante des PPTE dans le volume global des transferts nets de ressources



d'atteindre par elle-même. Dans sa conception, il aurait fallu prêter davantage attention à la participation de l'ensemble des créanciers, pour faire en sorte que les allègements escomptés soient réalisés dans leur intégralité, et au renforcement des capacités des PPTE pour la gestion de leur dette, une contrainte qui existe de longue date.

**Additionnalité.** L'objectif consistant à libérer des ressources pour accroître les dépenses sociales repose sur une hypothèse fondamentale : que les niveaux d'aide antérieurs soient maintenus, de sorte que les allègements au titre de l'Initiative PPTE se traduisent par un apport de ressources supplémentaires en valeur réelle. Pour parvenir à cela sans détourner de flux d'aide des pays pauvres qui ne sont pas très endettés, il faut une augmentation globale des ressources affectées à l'aide. Mais, dans sa conception, l'Initiative ne prévoit aucun dispositif pour garantir cela. Tant le volume global des transferts nets de ressources que les transferts nets en faveur des PPTE ont accusé une forte baisse ces dernières années, tendance qui s'est amorcée à peu près à l'époque où l'Initiative a vu le jour. En réalité, les PPTE bénéficient d'une part croissante de flux d'aide globaux en diminution par rapport aux autres pays pauvres (voir figure), mais ils ne reçoivent pas de fonds additionnels comparativement à ce qui était le cas avant le lancement de l'Initiative (c'est-à-dire avant 1996). Pour autant que celle-ci a contribué à préserver la part des PPTE, elle peut être considérée comme un succès relatif, mais il apparaît que la part des autres pays pauvres a diminué en conséquence, ce qui se traduit par une redistribution qui va à l'encontre du principe de répartition basée sur les performances et qui pourrait réduire l'efficacité de l'aide en général. Ce résultat est une conséquence directe du niveau limité des ressources affectées à l'aide, et on ne peut y remédier par des améliorations conceptuelles de l'Initiative telle qu'elle était formulée à l'origine.

**Niveau d'endettement tolérable.** L'objectif de viabilité de la dette a évolué dans un sens plus ambitieux, suscitant de nouvelles attentes sur ce que l'Initiative peut accomplir. La notion même de viabilité de la dette a été un sujet épineux, qui a notamment suscité des controverses sur la façon d'en prendre la mesure et la façon de la « garantir ». L'examen de l'OED conclut que le principal indicateur utilisé dans le cadre de l'Initiative, le ratio valeur actualisée nette de la dette aux exportations, sans être parfait, est opérationnellement préférable aux autres pour des raisons d'ordre pratique. Le seuil défini actuellement est également raisonnable par comparaison aux niveaux d'endettement des pays pauvres qui ne sont pas très endettés. Mais l'Initiative génère-t-elle un niveau d'endettement tolérable ? Le principal outil utilisé pour en juger est l'analyse de viabilité de la dette (DSA), dont la robustesse reste encore à démontrer de façon convaincante. Cette analyse comprend deux éléments. L'un consiste à évaluer les niveaux de dette actuels au moyen d'une nouvelle méthodologie qui permet de calculer sur de justes bases le montant de l'allègement pour chaque pays. L'autre consiste à faire une projection des indicateurs d'endettement futurs afin d'évaluer la probabilité pour chaque pays de parvenir à un niveau d'endettement tolérable. Selon l'OED, les modèles économiques et la base

méthodologique sous-tendant ces projections doivent être rendus plus transparents, et les hypothèses de croissance plus réalistes.

Pour établir l'Initiative sur des bases plus solides, il faut aussi que les DSA prennent mieux en compte les effets potentiels de la volatilité des recettes d'exportation — un facteur de risque essentiel. Une analyse de risque améliorée donnerait une meilleure idée des chances qu'a un pays d'atteindre le seuil d'endettement tolérable défini par l'Initiative. En soi, cela n'améliorerait pas les perspectives de viabilité de la dette, laquelle est fonction d'autres facteurs examinés plus loin, mais cela permettrait d'éclairer le débat sur les réformes à engager tant du côté des bailleurs de fonds qu'au niveau des pays bénéficiaires, et de définir de façon plus réaliste les objectifs et les dispositifs de financement.

### Croissance et politiques performantes sont essentielles à la réalisation des objectifs fixés

Une réduction ponctuelle de la dette ne suffit pas à garantir qu'un pays ne connaîtra pas à l'avenir des problèmes d'endettement. Les perspectives de soutenabilité de la dette dépendent d'un certain nombre de facteurs qui affectent la capacité de remboursement d'un pays, notamment le montant et les conditions de ses nouveaux emprunts. Le plus difficile est de veiller à ce que les fonds en question soient investis de façon productive et rationnelle pour promouvoir sa capacité de remboursement. Les PPTE ont le plus souvent une assise budgétaire étroite, et des exportations qui s'articulent autour de quelques produits de base soumis à des marchés très fluctuants. Il leur faut éliminer ces contraintes budgétaires et autres facteurs de politique économique faisant obstacle à une croissance plus soutenue et diversifiée. Ils doivent aussi élargir leur base d'exportation, ce qui suppose une facilitation des échanges et un meilleur accès aux marchés développés.

Pour maintenir l'endettement dans des limites tolérables et réduire la pauvreté, un élément essentiel est l'adoption d'une stratégie crédible pour promouvoir la croissance. À cet égard, le lien avec les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) donne des raisons d'espérer, mais il ressort des éléments d'appréciation initiaux, à commencer par l'examen que la Banque mondiale a elle-même fait des premiers DSRP, que l'accent n'y est guère mis sur des activités en rapport avec la croissance, au-delà de l'adoption d'un cadre macroéconomique rationnel et de l'investissement dans le capital humain. Des facteurs tels que le climat des investissements, l'accès aux marchés et le développement des infrastructures sont d'une importance fondamentale pour promouvoir la croissance mais ont reçu peu d'attention jusqu'ici.

Une condition nécessaire à une croissance soutenue est l'adoption de cadres de politiques rationnels qui permettent de promouvoir une situation économique stable, une gestion effective des dépenses publiques et une production de recettes efficace et non génératrice de distorsions. Des antécédents satisfaisants sur le plan des politiques suivies constituent depuis le début un impératif pour l'Initiative PPTE. Les conditions spécifiquement établies ont été progressivement assouplies à

l'orée du nouveau millénaire, lorsqu'on s'est empressé de parvenir à l'objectif consistant à amener au moins 20 pays au point de décision avant la fin de 2000. Bon nombre de ces pays ont ensuite connu des dérapages au niveau des politiques suivies, et il leur reste encore à démontrer de façon convaincante qu'ils sont à même de mettre en place des cadres de politiques rationnels.

### Focalisation accrue sur les secteurs sociaux sous la pression des ONG et des donateurs

Les directives énoncées au titre de l'Initiative PPTE renforcée pour un accroissement des dépenses publiques allant dans le sens d'une réduction de la pauvreté mettent l'accent sur les secteurs sociaux — l'éducation et la santé, principalement — par rapport à d'autres pouvant potentiellement aider à faire reculer la pauvreté en stimulant la croissance. Les critères de performance mettent l'accent sur les dépenses plutôt que sur les résultats ou les impacts, bien qu'un surcroît de dépenses puisse toujours se heurter à la loi des rendements décroissants à court ou moyen terme. Dans bien des pays, les ministères de l'éducation et de la santé manquent de capacités pour gérer comme il faut des ressources budgétaires accrues. De plus, une part substantielle des ressources affectées à l'aide est déjà consacrée aux dépenses sociales, et les examens des dépenses publiques effectués par la Banque montrent que le financement n'est pas toujours la principale contrainte pour parvenir aux résultats visés. Le besoin d'investissements qui aillent dans le sens de la croissance peut justifier un équilibre différent entre les secteurs sociaux et les autres, à commencer par l'infrastructure et le développement rural.

Les représentants des pays débiteurs se sont dits préoccupés par le manque de souplesse que présente l'Initiative PPTE dans la répartition des ressources, faisant valoir que les restrictions imposées de l'extérieur sur leur affectation de ressources peuvent éroder les principes de discipline budgétaire et de prise en charge du processus par les pays. Ils ont critiqué l'importance excessive accordée aux dépenses en faveur des secteurs sociaux, qui peut selon eux compromettre la réalisation des objectifs de l'Initiative en l'absence d'une croissance économique accrue. Un fait qui témoigne peut-être de ces pressions est que plus de la moitié des recettes publiques des PPTE devraient être affectée aux dépenses sociales dans les années à venir. La plupart des pays voient là un déséquilibre et une situation incompatible avec leur focalisation sur les objectifs de développement définis de manière plus large. Et comme, pour la majorité d'entre eux, le processus d'élaboration des DSRP est encore en cours, les affectations de dépenses ainsi prévues sont aussi incompatibles avec le rôle que sont censés jouer les DSRP en question pour l'établissement des priorités.

### Conclusions et recommandations

Un endettement excessif est une source de problèmes et une question qui appelle une réponse efficace. Mais le fardeau

intolérable de la dette des PPTE est symptomatique de problèmes structurels plus profonds. L'Initiative PPTE devrait apparemment fournir un répit on ne peut plus nécessaire aux pays confrontés à un service de la dette excessif, mais l'allègement de la dette n'est pas une panacée face aux problèmes de développement économique qui se posent plus largement, et une réduction ponctuelle de la dette ne garantit pas non plus que celle-ci restera à l'avenir à des niveaux soutenables. Cette Initiative est donc un élément certes important, mais limité, de l'ensemble du dispositif de l'aide au développement. Le plus gros défi auquel elle soit peut-être confrontée tient à ce qu'on attend d'elle dans un contexte caractérisé par des niveaux de financement limités et des contraintes politiques et institutionnelles dans les PPTE. Pour atteindre les multiples objectifs qui lui sont assignés, il faut que les dirigeants de ces pays adoptent des cadres de politiques rationnels et une stratégie de développement équilibrée. Il faut aussi que la communauté internationale prenne des mesures pour aider les pays à accroître leurs exportations et soutienne les efforts nécessaires de renforcement des capacités. Autre défi pour les bailleurs de fonds : mettre à disposition des ressources adéquates pour financer les priorités de développement des PPTE et des autres pays pauvres, et veiller à ce que les allègements de dette au titre de l'Initiative viennent vraiment s'ajouter aux autres flux d'aide.

Quatre séries de recommandations sont formulées pour tenter de répondre aux questions d'ordre stratégique qui se posent à l'Initiative PPTE :

- Clarifier la finalité et les objectifs de cette Initiative, en veillant à ce que sa conception soit conforme aux objectifs en question, et à ce que ces mêmes objectifs et la façon dont ils doivent être atteints soient communiqués clairement à la communauté internationale.
- Rendre plus transparents la méthodologie et les modèles économiques qui sous-tendent les projections relatives à la dette, et plus réalistes les prévisions de croissance économique à la base des analyses de viabilité de la dette. Cela faciliterait la prise de décisions du fait de fournir une meilleure évaluation des perspectives et des risques auxquels sont confrontés les différents pays.
- Maintenir les critères de performance de l'action gouvernementale. Cela aiderait à limiter les risques qui se posent à la réalisation et à la poursuite des objectifs de l'Initiative. Lorsqu'il convient d'assouplir les critères ainsi établis, cela devra être justifié d'une manière claire et transparente.
- Mettre davantage l'accent sur une croissance qui réponde aux besoins des pauvres dans les critères de performance établis. Il faut un meilleur équilibre entre les dépenses qui vont dans le sens de la croissance et les dépenses sociales, par rapport à l'accent qui est actuellement mis sur celles-ci.



## Réponse de la direction

La direction de la Banque souscrit largement aux recommandations de l'OED. Tout en reconnaissant que les objectifs de l'Initiative PPTE sont devenus plus ambitieux au fil des ans, elle fait observer que l'intention de cette Initiative, par la réduction des stocks de dette, a toujours été de contribuer à une architecture du développement plus large et plus complète, mais pas de s'y substituer. Tout en souscrivant également à l'accent mis par l'OED sur le fait que l'additionnalité est un important principe qui sous-tend l'Initiative, elle estime que cette additionnalité doit être évaluée pays par pays, et que les transferts de ressources additionnelles à l'appui des programmes de développement ne doivent pas se faire au détriment d'un niveau d'endettement soutenable.

## Le point de vue des administrateurs

Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) a félicité l'OED de cet excellent rapport, programmé de façon à permettre à la direction de procéder en connaissance de cause à son examen annuel de l'Initiative, prévu pour septembre 2003. Ses membres ont souscrit à la ligne adoptée par l'OED dans ses recommandations. Dans leurs discussions, plusieurs points essentiels se sont dégagés : 1) l'allègement de la dette ne saurait se substituer à des programmes de développement plus larges, axés sur la croissance, et l'Initiative PPTE doit être considérée comme un instrument parmi d'autres à l'appui de la lutte contre la pauvreté ; 2) l'additionnalité est un élément important du dispositif de l'Initiative, mais elle ne doit pas reléguer au second plan le principe de l'allocation des ressources basée sur la performance ; et 3) le réalisme des analyses de viabilité de la dette et une communication externe qui soit claire et aille dans le sens d'une meilleure compréhension des conclusions du rapport dans le public sont également jugés importants.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Gregory K. Ingram*  
 Directeur par intérim, Département de l'évaluation des opérations :  
*Nils Fostvedt*  
 Responsable, Évaluation et méthodes institutionnelles : *Victoria Elliott*  
 Chef de projet : *Madhur Gautam*

► Ce *Précis* s'inspire du rapport de Madhur Gautam intitulé *The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: An OED Review*.

► La version intégrale du rapport est disponible à l'adresse suivante :  
<http://www.worldbank.org/oed/HIPC>

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public, auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante : [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org) ou par téléphone au : 1-202/458-4497

**DÉNI DE RESPONSABILITÉ** : Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

*Précis also available in English*

*Précis en español también disponible*

Responsable de publication : *Caroline McEuen*

@ <http://www.worldbank.org/oed>