



# Allègement de la dette pour les plus pauvres

Examen OED  
de l'initiative PPTE

Madhur Gautam



Copyright © 2003

Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433, États-Unis d'Amérique

Téléphone 202-473-1000

Internet [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

E-mail [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Tous droits réservés

Fait aux États-Unis d'Amérique

Première édition : Avril 2003

Les opinions exprimées dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale ou de ses états membres. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données qui y sont présentées et n'accepte aucune responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toutes autres informations figurant sur les cartes n'impliquent de la part du Groupe de la Banque Mondiale aucune prise de position quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe de la Banque reconnaît ou accepte ces frontières.

Le contenu de la présente publication fait l'objet d'un dépôt légal. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement dans les plus brefs délais les autorisations voulues. Elle autorise les copies à usage interne ou personnel, à l'usage interne ou personnel des clients, ou à usage pédagogique, à condition que les droits requis soient réglés directement au Copyright Clearance Center, Inc, qui doit avoir été préalablement contacté ( Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, téléphone : +1. 978-750-8400, télécopie : +1. 978-750-4470).

Veuillez adresser toutes les autres questions sur les droits de copyright et de reproduction au bureau des publications de la Banque mondiale, par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, par télécopie au 202-522-2422, ou par courriel à : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

photo de couverture par Eric Miller, Photothèque de la Banque mondiale.

Travailleurs du port de Maputo (Mozambique) entrain de décharger du riz importé.

Couverture conçue par Glenn McGrath, American Writing Corporation. Tous droits réservés.

La Bibliothèque du Congrès des États-Unis a catalogué l'édition anglaise comme suit.

ISBN 0-8213-5521-X

e-ISBN 0-8213-5520-1

Library of Congress Cataloging-in-Publication data has been applied for.



Imprimé sur papier recyclé



# Table des matières

|            |   |
|------------|---|
| <b>vii</b> | <b>Remerciements</b>  |
| <b>ix</b>  | <b>Avant-propos</b>   |
| <b>xi</b>  | <b>Résumé analytique</b>                                      |
| <b>xv</b>  | <b>Abréviations et sigles</b>                                 |
| <b>1</b>   | <b>1. Introduction</b>  |
|            | 2 État d'avancement   |
|            | 3 Philosophie de l'évaluation                                 |
| <b>5</b>   | <b>2. Évolution de l'endettement et problème de la dette</b>  |
|            | 5 Évolution du poids de la dette des PPTE                     |
|            | 8 Les conséquences d'un poids excessif de la dette extérieure |
| <b>11</b>  | <b>3. L'Initiative PPTE</b>                                   |
|            | 11 Historique   |
|            | 12 L'économie politique des PPTE                              |
|            | 13 Les objectifs de l'Initiative PPTE                         |
|            | 15 Le processus   |
| <b>17</b>  | <b>4. Conception de l'Initiative PPTE</b>                     |
|            | 17 Historique   |
|            | 18 Cohérence entre la philosophie et les objectifs d'ensemble |
|            | 20 Viabilité de la dette                                      |
|            | 26 Critères de performance                                    |
|            | 28 Participation des créanciers                               |
|            | 28 Renforcement des capacités                                 |
| <b>29</b>  | <b>5. Expérience de la mise en œuvre</b>                      |
|            | 29 Rythme de la mise en œuvre                                 |
|            | 30 Analyse de viabilité de la dette                           |
|            | 33 Critères de performance                                    |
|            | 37 Participation des créanciers                               |

|            |                      |  |
|------------|----------------------|--|
|            | 39                   | Développement institutionnel : le renforcement des capacités pour la gestion de la dette extérieure  |
| <b>41</b>  | <b>6.</b>            | <b>Résultats probables — Conclusions préliminaires</b>   |
|            | 41                   | Viabilité de la dette  |
|            | 51                   | Transfert additionnel de ressources  |
|            | 57                   | Aptitude à la gestion de la dette  |
|            | 57                   | Résultats probables  |
| <b>59</b>  | <b>7.</b>            | <b>Conclusions et recommandations</b>  |
|            | 59                   | Pertinence   |
|            | 61                   | Efficacité et efficience   |
|            | 63                   | Viabilité  |
|            | 63                   | Développement institutionnel   |
|            | 63                   | Recommandations  |
| <b>65</b>  | <b>Annexes</b>       |  |
|            | 67                   | A : Initiative PPTE : Situation des cas considérés dans le cadre de l'Initiative PPTE (par pays, juillet 2002)                                   |
|            | 69                   | B : Les objectifs et principes directeurs de l'Initiative PPTE   |
|            | 71                   | C : Initiative en faveur des PPTE : organigramme   |
|            | 73                   | D : Méthode d'évaluation   |
|            | 75                   | E : Changement en matière de transferts nets aux PPTE, par source  |
|            | 77                   | F : Comment un stock considérable de la dette affecte-t-il la performance économique ?   |
|            | 79                   | G : Les perspectives des pays débiteurs sur l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)   |
|            | 83                   | H : Perspectives des pays créanciers sur l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)  |
|            | 89                   | I : Synthèse des principaux résultats des études de cas  |
|            | 95                   | J : Obstacles à la croissance identifiés par l'OED lors de ses évaluations de l'aide par pays  |
|            | 97                   | K : Réponse de la direction  |
|            | 103                  | L : Rapport du Comité chargé de l'efficacité du développement (CED)  |
| <b>107</b> | <b>Notes</b>         |  |
| <b>115</b> | <b>Bibliographie</b> |  |
|            | <b>Figures</b>       |  |
|            | 6                    | 2.1 Évolution du poids de la dette des PPTE  |
|            | 7                    | 2.2 Les transferts nets de ressources vers les PPTE ont dépassé le service de la dette   |
|            | 23                   | 4.1 Ratio dette/exportations pour les PPTE par rapport aux autres pays pauvres   |
|            | 24                   | 4.2 Que serait un bon ratio dette/PIB?   |
|            | 32                   | 5.1 L'observation des ajustements structurels stimule la croissance du PIB   |
|            | 44                   | 6.1 Ratios prévisionnels dette/exportations (2000–10)  |
|            | 44                   | 6.2 Ratios prévisionnels du service de la dette (2000–10)  |
|            | 45                   | 6.3 Principaux facteurs ayant un impact sur la viabilité de la dette :<br>Le statut des pays ayant atteint le point d'achèvement au titre PPTE-R |

- 49 6.4 Scores moyens obtenus dans le domaine de l'action gouvernementale par les premiers participants, la « fournée du millénaire » et les participants les plus récemment admis
- 54 6.5 Recul de l'agrégat du montant net des transferts en faveur des pays de l'Initiative PPTE
- 54 6.6 Déclin rapide de l'agrégat du montant net des transferts en faveur des pays en voie de développement (ne comprend pas les pays ayant souffert de la crise financière asiatique)
- 55 6.7 Augmentation de la proportion de l'agrégat du montant net des transferts de ressources reçue par les pays de l'Initiative PPTE

### **Tables**

- 5 2.1 Dette extérieure en pourcentage du PIB (moyenne de la période)
- 14 3.1 Les démarches PPTE initiale et renforcée en bref
- 31 5.1 Comparaison entre les projections DSA de croissance des exportations et les performances passées
- 42 6.1 Indicateurs de la viabilité de la dette pour les pays ayant achevé le processus PPTE-I
- 43 6.2 Indicateurs de viabilité de la dette pour les pays ayant achevé le processus PPTE-R
- 48 6.3 Pays ayant éprouvé des difficultés à maintenir leurs performances au sein des programmes macroéconomiques et structurels en 2001

### **Boxes**

- 2 1.1 Situation des 42 PPTE remplissant les conditions requises (en août 2002)
- 18 4.1 Influence de l'Ouganda sur la philosophie de l'Initiative PPTE
- 35 5.1 Les pays débiteurs expriment leur accord à la création d'un lien entre l'Initiative PPTE et le DSRP
- 38 5.2 Les revues des dépenses publiques (PER) révèlent les obstacles au renforcement de capacités au sein des secteurs sociaux des PPTE
- 40 5.3 La Banque mondiale prend une part accrue au renforcement des capacités de gestion de l'endettement
- 47 6.1 Financement additionnel et perspectives de viabilité de la dette pour le Burkina Faso





# Remerciements

La préparation du présent rapport a été effectuée par une équipe dirigée par Madhur Gautam. Les principaux membres en étaient Georgia Wallen, Shonar Lala et Yusuf Ahmad. Victoria Elliott, directrice du Groupe central d'évaluation et des méthodes, a fourni une assistance de conseil pour l'ensemble du projet et a largement contribué à la formulation du rapport final. Les publications préliminaires essentielles des professeurs Thomas M. Callaghy et Jonathan Eaton ont apporté une aide précieuse, de même que leur assistance tout au long des étapes critiques de l'examen. Magdalene Apenteng, William Battaile, Sunday Khan, Michael Lav et Mirafe Marcos ont participé aux études de cas sur les pays. Nous remercions également Judith Hahn, Robert Keyfitz, Carlos Reyes et P.A. Sharafudheen de leur contribution. Parveen Moses, assistée d'Annisa Cline-Thomas et de Julia Ooro, a effectué le soutien administratif, et William Hurlbut et Caroline McEuen l'assistance de rédaction.

La présente évaluation a bénéficié des discussions, des commentaires et de l'assistance de nombreuses personnes. Nous remercions tout particulièrement les membres actuels et les anciens membres du groupe PPTE de la Banque mondiale, notamment Mark Dorfman, Francis Earwaker, Anthony Gaeta, Charlene Adam Gust, Young Chul Kim, Jacob Kolster, Vikram Nehru et Axel van Trotsenberg, en raison de leur collaboration à toutes les étapes de l'examen.

Nous sommes reconnaissants des contributions offertes par les personnes suivantes : Lisandro Abrego, Masood Ahmad, Oliver Buston, John Cady, Punam Chuhan, Stijn Classens, Shantayanan Devarajan, Sumana Dhar, Geske Dijkstra, William Dorotinsky, Ceri Edmonds, Ibrahim Elbadawi, Mahyar Eshragh-Tabary, Gerald Flood, Indermit Gill, Romilly Greenhill, Jo Marie Griesgraber, Bernhard Gunter, Sanjeev Gupta, Maria Ionata, Keith Jay, Kadima Kalonji, Nawal Kamel, Jeffrey Katz, Heinz Kaufmann, Tony Killick, Jeni Klugman, Matthew Martin, Calvin McDonald, Rob Mills, John Mitchell, Ashoka Mody, Catherine Pattillo, Ann Pettifor, Malvina Pollock, Robert Powell, Doris Ross, Alison Scott, Kathy Selvaggio, Sudhir Shetty, Veena Siddharth, Miriam Tamane, Melissa Thomas, Rachel Turner, D.C. van der Hoek, Nicholas Vaughan, Jian-Ye Wang, Howard White, Alexandre Widmer, John Williamson et Hanspeter Wyss.

L'OED remercie l'Agence suisse pour le développement et la coopération, dont le soutien financier a permis un certain nombre d'activités, dont les ateliers réunissant de nombreux intervenants et les missions de recherche préliminaire. L'OED adresse également ses remerciements au Département pour le développement international (R.U.) qui a participé au financement des ateliers de Lilongwe et de Londres, à Debt Relief International qui a organisé ces ateliers et aux ministres des finances en provenance de 24 PPTE, et à leurs représentants, qui ont participé active-

ment à ces deux ateliers. L'évaluation a bénéficié considérablement des commentaires offerts par les directeurs exécutifs de la Banque mondiale et par les experts provenant de 14 pays créanciers, qui ont contribué leurs perspectives de l'Initiative. Nous tenons à remercier les gouvernements du Cameroun, de la Guyane britannique, du Malawi, de l'Ouganda et de la Zambie qui ont accepté d'être les sujets des études de cas utilisées pour le présent examen, ainsi que les nombreux responsables

gouvernementaux, responsables de la société civile et représentants de bailleurs de fonds interrogés dans ces pays. Les études de cas de pays ont largement bénéficié de l'assistance et de la participation des équipes de pays respectives de la Banque mondiale et du FMI. En dernier lieu, l'équipe d'évaluation remercie les intervenants ayant contribué leur temps et leur concours aux ateliers techniques organisés à Washington en septembre 2002.

---

Directeur-général, Département de l'évaluation  
des opérations (OED) : *Gregory K. Ingram*

Directeur, Département de l'évaluation  
des opérations (Suppléant) : *Nils Fostvedt*

Responsable, Évaluation et méthodes : *Victoria Elliott*

Chef de projet : *Madhur Gautam*



# Avant-propos

La création de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a marqué un tournant dans l'évolution du financement du développement. L'Initiative PPTE a joué un rôle de catalyseur pour l'introduction de réformes de grande portée dans les processus qui entourent l'aide au développement, traduisant la maturation d'un nouvel environnement réglementaire auquel la société civile participe activement. Elle a introduit une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation dans le régime de la dette souveraine et elle a haussé le niveau de la coopération pour le développement, notamment entre la Banque et le FMI.

À l'issue de l'examen qu'il a effectué, l'OED conclut que l'Initiative PPTE a été un moyen très efficace de s'attaquer à un obstacle crucial auquel sont confrontés de nombreux pays pauvres. Si les allègements de dettes prévus sont accordés dans leur totalité, l'Initiative aura atteint son objectif fondamental, qui est de réduire le poids excessif de la dette des pays qui réunissent les conditions requises. Mais le processus de légitimation qui a contribué à faire de l'Initiative une réalité en a aussi élargi les objectifs. La finalité de l'Initiative est de permettre une sortie « définitive » des opérations de rééchelonnement de la dette, de promouvoir la croissance et de libérer des ressources afin de pouvoir accroître les dépenses sociales consacrées à la lutte contre la pauvreté. Pour atteindre ces objectifs, les bailleurs

de fonds et les gouvernements des PPTE devront prendre des mesures qui dépassent la portée et les moyens de l'Initiative.

Un endettement ingérable est un problème qui requiert un traitement efficace, mais c'est aussi la conséquence d'un ensemble de facteurs économiques et politiques qui pèsent sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. L'Initiative PPTE est donc un élément important quoique modeste du dispositif global de l'aide au développement. Après avoir donné aux pays pauvres très endettés la possibilité de prendre un « nouveau départ », la communauté internationale n'en est pas moins confrontée à une gageure, qui est d'aider ces pays à s'engager dans la voie d'une croissance durable qui leur permettra de faire reculer la pauvreté. Pour cela, il faut que les dirigeants des PPTE adoptent un cadre de politique économique rationnel 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 à se doter des capacités institutionnelles nécessaires. Les bailleurs de fonds doivent relever une autre gageure, qui s'inscrit dans la logique des grands principes de l'Initiative, et qui est de fournir des ressources suffisantes pour faire face aux priorités de développement des PPTE et d'autres pays pauvres, et de veiller à ce que les allègements de dette accordés aux PPTE soient vraiment des concours additionnels aux autres apports d'aide.

L'examen débouche sur quatre recommandations pour traiter les problèmes stratégiques liés à l'Initiative. La première est de clarifier et de faire connaître la finalité et les objectifs de l'Initiative, en veillant à ce que le plan d'action qu'elle comporte soit cohérent avec les objectifs poursuivis. La deuxième est d'explicitier la méthodologie et les modèles économiques qui sous-tendent les projections de la dette sur lesquelles reposent les analyses du degré d'endettement tolérable, et de faire des projections économiques plus réalistes afin d'apprécier plus justement les perspectives d'évolution des différents pays considérés et les risques auxquels

ils sont confrontés. La troisième recommandation est de maintenir les critères de performance de l'action gouvernementale des PPTE afin de minimiser les éléments de risque qui pourraient compromettre les objectifs de l'Initiative ou rendre ses résultats précaires. Et s'il faut assouplir les critères établis, une justification claire et transparente doit être fournie. Enfin, les auteurs de l'examen demandent de mettre davantage l'accent sur une croissance qui réponde aux besoins des pauvres afin d'établir un meilleur équilibre entre les priorités de développement par rapport à la politique actuelle, qui privilégie les dépenses sociales.



Gregory K. Ingram  
Directeur général,  
Évaluation des opérations



# Résumé analytique

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) marque une innovation majeure dans le régime du financement du développement. Par rapport aux mesures passées, elle implique une concertation plus grande entre les créanciers et un programme d'action plus global pour tenter de réduire l'endettement extérieur élevé — et en particulier pour la première fois l'endettement multilatéral — de nombreux pays qui comptent parmi les plus pauvres de la planète. Grâce aux dispositions qu'elle comporte, les processus qui entourent le régime de la dette souveraine sont plus ouverts et davantage basés sur le principe de la responsabilité. L'Initiative marque aussi par rapport au passé une rupture importante dans la façon de concevoir l'aide au développement. Sa philosophie repose sur les leçons de l'expérience, liant l'efficacité de l'aide au contexte global de l'action des pouvoirs publics et à la coordination de l'aide, la conditionnalité à la nécessité pour le pays concerné d'adhérer pleinement au programme d'action convenu, et les effets sociaux des réformes de la politique macroéconomique à l'établissement des priorités dans le domaine des dépenses publiques.

Les préoccupations que suscitait dans le public le poids excessif de la dette, conjuguées à la diminution des ressources d'aide et aux maigres résultats obtenus sur le front de la pauvreté, ont été les éléments moteurs du mouvement en faveur d'un 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 de l'action gouvernementale des pays bailleurs de fonds et des institutions financières internationales (IFI). La mission première de lutte contre la pauvreté que s'est fixée la communauté du développement est devenue la justification essentielle de l'Initiative PPTE, avec la résonance politique considérable que lui a donnée le Jubilee de l'an 2000. En 1999, un double objectif a été fixé pour l'Initiative PPTE renforcée : ramener l'endettement à un niveau tolérable et faire reculer la pauvreté.

L'Initiative PPTE a été déclenchée par la conjonction de plusieurs facteurs — la montée en puissance des organisations de la société civile internationales, leur influence grandissante auprès des principaux créanciers, et un changement dans la direction de la Banque. Les débiteurs n'avaient joué aucun rôle explicite dans la conception de l'Initiative initiale et ils n'ont eu que peu d'influence sur la conception de l'Initiative élargie alors qu'ils jouent un rôle central dans sa mise en œuvre.

Les objectifs spécifiques de l'Initiative ont évolué<sup>1</sup>. En 1996, le but initial de l'entreprise était de réduire le poids excessif de la dette, qui faisait obstacle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Les modifications introduites en 1999 n'ont pas seulement abouti à

la mise en place d'un programme d'allègement de la dette plus profond, plus large et plus rapide, elle ont aussi conduit à fixer un ensemble d'objectifs plus ambitieux et plus vastes — qui étaient de permettre une sortie « définitive » des opérations de rééchelonnement de la dette, de promouvoir la croissance et de libérer des ressources afin de pouvoir accroître les dépenses sociales consacrées à la lutte contre la pauvreté. La nécessité de créer un espace budgétaire pour les dépenses sociales était une condition sine qua non pour obtenir des bailleurs de fonds un soutien multiforme à l'Initiative, et elle a eu un impact majeur sur les objectifs du programme d'action, son contenu et sa mise en œuvre.

Si les allègements de dette prévus se matérialisent, l'Initiative permettra de réduire de façon substantielle le stock de la dette extérieure de la plupart des PPTE et le service de leur dette, pour les ramener (en moyenne) à un niveau inférieur à ceux des autres pays pauvres. L'Initiative va donc probablement atteindre son objectif initial, qui était de réduire la dette extérieure de plusieurs des pays les plus démunis de la planète et de leur permettre de prendre un « nouveau départ ». Mais, pour atteindre les objectifs déclarés actuels, qui sont de ramener l'endettement à un niveau tolérable, de dynamiser la croissance et d'accroître les dépenses sociales, il faudra que l'Initiative permette de transférer des ressources réelles supplémentaires aux pays concernés. Et, pour pouvoir le faire sans pénaliser pour autant les pays pauvres mais non lourdement endettés, il faudrait que le niveau global des ressources d'aide augmente. Les objectifs de l'Initiative reposent sur l'hypothèse que (toutes choses égales par ailleurs) les niveaux d'aide passés seront maintenus pour que les concours apportés aux PPTE soient des concours additionnels, mais la stratégie qui sous-tend l'entreprise ne permet pas de garantir que c'est ce qui arrivera. L'Initiative risque donc de faire espérer des résultats (liés à ses multiples objectifs) qu'elle ne pourra concrétiser par elle-même.

En fait, les ressources globales consacrées à l'aide ont fortement diminué à peu près à partir du moment où l'Initiative a été lancée. De ce fait, même si, comparativement aux autres pays pauvres, les PPTE en tant que groupe bénéficient

d'une part croissante des apports d'aide, qui ne cessent d'ailleurs de diminuer, ils ne reçoivent pas de fonds additionnels en valeur absolue par rapport à ce qu'ils obtenaient avant la mise en place de l'Initiative (c'est-à-dire jusqu'en 1995). Comme il y a eu un tassement des flux d'aide dans les années qui ont immédiatement précédé l'époque où la plupart des pays ont réuni les conditions requises pour obtenir un allègement de la dette, ces années ne constituent pas une base de référence appropriée pour déterminer si les apports d'aide sont réellement des apports additionnels. Il est trop tôt pour déterminer si, quantitativement, il y a une inversion de tendance dans l'évolution à la baisse récente. Dans la mesure où l'Initiative a permis de maintenir la part des PPTE dans le volume global des flux d'aide, on peut estimer que c'est déjà un élément positif. Mais il apparaît que la part des autres pays pauvres a diminué d'autant. Cette redistribution est contraire au principe de la répartition basée sur la performance et elle risque de réduire l'efficacité et l'efficacé de l'aide en général. Ce résultat est une conséquence directe des restrictions qui pèsent sur les financements, et il n'est pas possible de remédier au problème par des aménagements internes du dispositif qui sous-tend l'Initiative telle qu'elle est conçue actuellement. La reconnaissance claire des limitations qu'imposent les niveaux passés et actuels de l'aide faciliterait une remise à plat des objectifs fondamentaux de l'Initiative en fonction des ressources effectivement disponibles.

Pour évaluer les probabilités qu'a l'Initiative d'atteindre son objectif fondamental, qui est de ramener la dette à un niveau tolérable, les éléments clés sont les projections relatives aux indicateurs de la dette. L'Initiative se base sur une méthodologie fondée sur le stock de la dette pour évaluer les niveaux de la dette *au moment étudié*, ce qui représente une amélioration évidente par rapport aux méthodes passées ; c'est aussi une bonne base pour calculer le montant de l'allègement de la dette pour chaque pays considéré. L'Initiative établit aussi des projections relatives au niveau *futur* de la dette afin de déterminer les chances qu'a un pays de ramener sa dette à un niveau tolérable. La base métho-

dologique utilisée pour les projections sur lesquelles repose l'analyse du degré d'endettement tolérable reste opaque et les hypothèses de croissance retenues pour ces analyses pèchent par excès d'optimisme si l'on en juge par les taux de croissance passés. Les indicateurs de la dette varient en fonction de la façon dont évoluent les niveaux de l'endettement futur, les exportations et d'autres agrégats macroéconomiques. Le modèle économique qui sous-tend ces projections doit être précisé et les prévisions économiques sur lesquelles se fondent les projections doivent être plus réalistes. En particulier, ces prévisions doivent mieux tenir compte des effets potentiels de la volatilité des recettes d'exportation — volatilité qui est un facteur de risque crucial. Une analyse plus fine des risques indiquera peut-être qu'il serait possible de mieux définir le degré d'endettement tolérable si on retenait des seuils différents pour les indicateurs de la dette. Certes, cela n'améliorerait pas en soi les chances qu'ont les pays de ramener leur endettement à un niveau tolérable, mais cela pourrait permettre aux pays bailleurs de fonds comme aux pays bénéficiaires d'examiner en meilleure connaissance de cause les réformes à engager — et de fixer les objectifs et les modalités de financement de l'Initiative avec plus de réalisme.

Les PPTE auront bien du mal à atteindre l'objectif de l'endettement tolérable, que l'on considère le côté de la dette ou le côté des recettes. Ces pays devront éventuellement continuer à s'endetter pour faire face à leurs besoins de développement, en particulier s'ils ne peuvent obtenir des financements suffisants sous forme de dons. Le grand problème qui se posera à eux sera de veiller à ce que les fonds soient investis de façon productive et efficace pour maintenir leur capacité de remboursement. Encore faut-il améliorer la gestion des dépenses publiques et intensifier durablement les efforts pour accélérer la croissance économique. En ce qui concerne les recettes, la base imposable est limitée et, en règle générale, les exportations reposent pour l'essentiel sur un petit nombre de produits de base pour lesquels le marché est extrêmement volatile. Ces pays doivent lever les contraintes budgétaires et d'autres obstacles liés aux inter-

ventions de l'État, qui les empêchent de s'engager dans la voie d'une croissance plus rapide et largement répartie, et sur la diversification des exportations. Pour cela, il faudra éventuellement prendre des mesures pour améliorer des services de facilitation des échanges et élargir l'accès aux marchés des pays développés.

Pour accélérer le rythme de la croissance économique, il est indispensable que les pays concernés adoptent un cadre de politique économique rationnel, qui leur permette de jeter les bases de la stabilité économique, de gérer efficacement les dépenses publiques et de générer des recettes dans de bonnes conditions d'efficacité, sans introduire de distorsions. Depuis le début, la présentation d'un bilan solide en matière de politique économique est la principale condition exigée pour obtenir un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE. L'application de ce critère a été progressivement assouplie dans l'Initiative renforcée, en particulier s'agissant des pays éligibles au second semestre 2000 pour lesquels les dossiers ont été instruits plus rapidement. Beaucoup de ces pays doivent encore administrer la preuve qu'ils sont capables de mettre en place ces cadres de politique économique, ce qui suscite des doutes quant à la réalisation des objectifs de l'Initiative PPTE.

Les directives énoncées dans le cadre de l'Initiative pour accroître les dépenses publiques privilégient les secteurs sociaux par rapport aux autres secteurs, où les dépenses peuvent aussi contribuer à stimuler la croissance économique. Cela présente deux inconvénients. Premièrement, les critères de performance mettent l'accent sur les dépenses plutôt que sur les résultats ou sur l'impact, alors que l'augmentation des dépenses peut se heurter à la loi des rendements décroissants à court ou moyen terme. Les ministères de l'Éducation et de la Santé sont dans bien des cas mal armés pour gérer efficacement un budget important, une partie substantielle des ressources d'aide est déjà affectée à des dépenses sociales, et les examens des dépenses publiques effectués par la Banque montrent que le financement n'est pas toujours la principale contrainte qui empêche d'obtenir les résultats voulus. Les problèmes de capacité d'absorption dans les secteurs ciblés et la nécessité d'inves-

tir pour promouvoir la croissance justifient parfois un recentrage entre les secteurs sociaux et les autres secteurs, en particulier ceux de l'infrastructure et du développement rural. Deuxièmement, la rigidité de l'allocation des ressources est un sujet de préoccupation majeur que soulignent les représentants des pays débiteurs. Ils font observer que les restrictions externes qui pèsent sur l'allocation de leurs ressources peuvent éroder la discipline budgétaire et inciter les dirigeants nationaux à passer la main. Les pays débiteurs estiment que ces deux problèmes compromettent la réalisation des principaux objectifs de l'Initiative PPTE.

En somme, le poids excessif de la dette engendre des problèmes et c'est une question qui doit être traitée de manière efficace. Mais un endettement ingérable est le symptôme de problèmes structurels plus profonds. Si l'Initiative PPTE apporte un répit plus que nécessaire, comme cela paraît être le cas, l'allègement de la dette n'est pas une panacée pour les problèmes de développement économique plus larges, et une réduction unique de la dette ne saurait garantir non plus que le problème ne ressurgira pas. Le grand danger pour l'Initiative tient aux attentes qu'elle suscite quant aux résultats qu'elle peut obtenir avec les niveaux de financement actuels, compte tenu des contraintes liées à l'action gouvernementale et aux structures institutionnelles. Pour atteindre les multiples objectifs déclarés, il faut un plan d'action qui dépasse largement la portée et les moyens de l'Initiative. S'ils veulent réaliser les objectifs individuels et inscrire les résultats obtenus dans la

durée, les gouvernements des PPTE doivent prendre des dispositions pour promouvoir les exportations et une croissance diversifiée, et favoriser la mise en valeur du capital humain afin de faire reculer durablement la pauvreté.

L'examen débouche sur quatre recommandations. La *première* est de clarifier la finalité et les objectifs de l'Initiative, en veillant à ce que le programme d'action soit cohérent avec les objectifs poursuivis, et d'indiquer clairement à la communauté internationale les objectifs retenus et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. La *deuxième* recommandation est d'améliorer la transparence de la méthodologie et des modèles économiques sur lesquelles reposent les projections de la dette et les prévisions de croissance économique qui sous-tendent les analyses du degré d'endettement tolérable, afin de guider les prises de décisions grâce à une évaluation plus réaliste des perspectives d'évolution des différents pays considérés et des risques auxquels ils sont confrontés. La *troisième* recommandation est de maintenir les critères de performance de l'action gouvernementale. Et s'il faut assouplir les critères établis, une justification claire et transparente doit être fournie afin de minimiser les éléments de risque qui pourraient compromettre les objectifs de l'Initiative ou rendre ses résultats précaires. Enfin, les auteurs de l'examen soulignent qu'il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur une croissance qui réponde aux besoins des pauvres afin d'établir un meilleur équilibre entre les priorités de développement par rapport à la situation actuelle, qui fait une large place aux dépenses sociales.

---

## Abréviations et sigles

|        |  |
|--------|--|
| AID    | Association internationale de développement  |
| APD    | Aide publique au développement   |
| ASS    | Afrique subsaharienne  |
| BIRD   | Banque internationale pour la reconstruction et le développement   |
| CAD    | Comité d'aide au développement   |
| CED    | Comité chargé de l'efficacité de développement   |
| CAE    | Évaluation de l'aide par pays (Country Assistance Evaluation)  |
| CDI    | Cadre de développement intégré   |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement   |
| CPIA   | Évaluation de la performance des politiques et des institutions du pays<br>(Country Policy and Institutional Assessment) |
| DFID   | Département pour le développement international (Department for International<br>Development)                            |
| DRS    | Système de notification de la dette à la Banque mondiale (Debtor Reporting system)                                       |
| DSA    | Analyse de viabilité de la dette (Debt Sustainability Analysis)  |
| DSRP   | Document de stratégie de réduction de la pauvreté  |
| DSRP-I | Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté   |
| FAP    | Fonds d'action contre la pauvreté  |
| FASR   | Facilité d'ajustement structurel renforcée   |
| FMI    | Fonds monétaire international  |
| FRPC   | Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance  |
| GAO    | General Accounting Office  |
| HIAL   | Prêt à l'ajustement à forte incidence (Higher Impact Adjustment Lending)   |
| IEO    | Bureau indépendant d'évaluation  |
| IFI    | Institution financière internationale  |
| NOEI   | Nouvel ordre économique international  |
| OCDE   | Organisation de coopération et de développement économiques  |
| ODA    | Aide publique au développement (Official development assistance)   |
| OED    | Département de l'évaluation des opérations (Operations Evaluation Department)  |
| ONG    | Organisation non gouvernementale   |
| PA     | Point d'achèvement   |
| PD     | Point de décision  |
| PAEP   | Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté  |
| PER    | Examen des dépenses publiques (Public Expenditure Review)  |
| PFR    | Pays à faible revenu   |
| PIB    | Produit intérieur brut   |
| PPTE   | Pays pauvres très endettés   |
| PPTE-I | Initiative PPTE initiale   |
| PPTE-R | Initiative PPTE renforcée  |
| PRI    | Pays à revenu intermédiaire  |
| PSFR   | Pays surendettés à faible revenu   |
| RNB    | Revenu national brut   |
| SAP    | Stratégie d'aide par pays  |
| VAN    | Valeur actualisée nette  |





# Introduction

Suite à près de deux décennies de tentatives répétées visant à alléger le poids excessif de la dette extérieure de nombreux pays à faible revenu, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont, en 1996, proposé l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) afin d'offrir un allègement global de la dette à certains pays parmi les plus pauvres et les plus endettés. L'Initiative PPTE a été approuvée formellement par les gouvernements du monde entier en septembre 1996 et « renforcée » en 1999.

Les objectifs de l'Initiative ont subtilement évolué depuis qu'ils ont été conçus ; ils ont été sensiblement modifiés en 1999 en réponse à des pressions intenses tendant à alléger la dette de façon plus large, rapide et profonde. Cependant, l'Initiative vise toujours fondamentalement à réduire à un niveau « tolérable », dans des délais raisonnables, le poids de la dette extérieure de certains pays remplissant les conditions requises. Le principe sous-jacent plausible est qu'une dette excessive constitue un obstacle aux plus larges objectifs de développement d'une croissance économique durable et de la réduction de la pauvreté.

L'Initiative PPTE marque une importante innovation en matière de régime de financement du développement et comporte des changements sensibles dans les relations entre la Banque mondiale et le FMI d'une part, et entre les pays

membres et les partenaires de développement d'autre part. Elle représente un important tournant dans la stratégie employée pour traiter les crises persistantes d'endettement et les difficultés connexes de remboursement auxquelles sont confrontés les pays à faible revenu, en comprenant que le problème des PPTE est plus un problème d'insolvabilité qu'un problème d'illiquidité et en reconnaissant la nécessité de mesures différentes de celles prises par le passé. Elle a comme philosophie, une approche globale et concertée permettant de s'attaquer à la dette extérieure des pays pauvres dans sa totalité et pour objectif explicite de régler cette question d'une façon tolérable. Pour la première fois sont inclus les créanciers multilatéraux ainsi qu'est élargie la portée des conditions requises de performance afin d'ajouter les critères sociaux à la conditionnalité de réforme de la politique ma-

croéconomique et structurelle des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette.

L'avènement de l'Initiative PPTE initiale (PPTE-I) en 1996 et – plus encore – de l'Initiative PPTE renforcée (PPTE-R) de 1999 a été considérablement influencé par les organisations non gouvernementales (ONG) et par les groupes de la société civile de par le monde. Le mouvement Jubilee 2000 s'est révélé particulièrement efficace en faisant de l'Initiative renforcée une réalité politique dans les capitales créancières, à une époque d'évolution baissière des ressources d'aide. Le processus de légitimation et de promotion de l'Initiative a créé un lien direct entre l'allègement de la dette et la pauvreté mais il a également donné lieu à une attente irréaliste quant à ce que l'Initiative pouvait réaliser. Tandis que tout groupe intéressé accepte le fait que l'allègement de la dette ne soit qu'une partie de la solution dans le cadre d'une attaque plus large qui doit être faite aux obstacles à la réduction durable de la pauvreté, il est frappant de voir combien nombre de commentateurs sont critiques à l'égard des réalisations effectives ou prévues de l'Initiative PPTE. En effet, l'Initiative PPTE semble être le catalyseur de divergences d'opinion relatives à des questions plus vastes concernant la politique de développement équitable et durable, et le rôle de l'aide.

### État d'avancement

Dans le cadre de la démarche initiale, sur un groupe de 41 pays, on s'attendait à ce que 29 pays

remplissent les conditions requises pour l'allègement. Sur ces 29 pays, sept d'entre eux ont atteint le point de décision et six sont parvenus au point d'achèvement. Le nombre de pays qui devaient pouvoir remplir les conditions requises dans le cadre de l'Initiative PPTE-R est passé à 36 en 1999, au moment de son lancement (sur un groupe de 41 pays bien que cela ait été offert à tous les pays qui satisfaisaient aux critères requis par cette Initiative).

En août 2002, le nombre de pays remplissant les conditions requises pour l'allègement est passé à 42 et sur ces 42 pays, six d'entre eux ont atteint le point d'achèvement et reçoivent (ou devraient recevoir) le plein avantage de l'allègement PPTE (voir encadré 1.1). Vingt autres pays ont atteint le point de décision et bénéficient de l'allègement intérimaire dans le cadre PPTE-R. Sur les 16 pays restants, quatre d'entre eux sont considérés comme potentiellement viables après avoir reçu un allègement selon des mécanismes traditionnels et huit sont des pays en proie à des conflits et confrontés à de grandes difficultés pour parvenir à leur point de décision dans la structure actuelle.

Le montant total d'allègement de la dette engagé (c'est-à-dire en faveur des pays au-delà du point d'achèvement et l'allègement potentiel estimé en faveur des pays qui sont au-delà du point de décision, y compris ceux qui ont rempli les conditions requises dans le cadre PPTE-R) est en valeur nominale, de 41,52 milliards de dollars d'allègement du service de la dette sur

#### Encadré 1.1

#### Situation des 42 PPTE remplissant les conditions requises (en août 2002)

**Ayant atteint le point d'achèvement : 6** (Bolivie, Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Tanzanie).

**Ayant atteint le point de décision et recevant l'allègement intérimaire : 20** (Bénin, Cameroun, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau\*, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Nicaragua, Niger, Rwanda\*, Saô Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone\*, Tchad, Zambie).

\* Pays en proie à des conflits.

**Pas encore au point de décision : 12** (Burundi\*, Comores, Côte d'Ivoire, Liberia\*, Myanmar\*, R.D.P. lao, République d'Afrique centrale\*, République démocratique du Congo\*, République du Congo\*, Somalie\*, Soudan\* et Togo).

**Potentiellement viable sans assistance PPTE : 4** (Angola\*, Kenya, Vietnam, Yémen).

toute la durée du programme, ce qui équivaut à 25,1 milliards de dollars en termes de valeur actualisée nette (VAN) (Annexe A). Sur ce montant, le coût de l'allègement de la dette en faveur des six pays qui sont parvenus au point d'achèvement dans le cadre PPTE-R est de 6,97 milliards de dollars en valeur nominale, ce qui équivaut à 3,46 milliards de dollars en VAN.<sup>1</sup> Selon les estimations actuelles, le coût total de l'Initiative devrait être d'environ 37,2 milliards de dollars (en VAN 2001), dont environ 8,2 milliards de dollars pour la Banque mondiale. Cette estimation exclut les cas potentiellement viables (Angola, Kenya, Vietnam et Yémen) ainsi que le Libéria, la Somalie, le Soudan et la R.D.P. lao<sup>2</sup> ; elle exclut également les coûts éventuels de complément.

Pour les 34 pays (c'est-à-dire exclusion faite des 4 cas viables, du Libéria, de la Somalie, du Soudan et de la R.D.P. lao), la part des coûts est répartie pratiquement à égalité entre les créanciers bilatéraux et multilatéraux. La part du Groupe de la Banque mondiale est de 22,3 pour cent (la part de l'Association internationale de développement – AID – est de 20,3 pour cent du total). La part des créanciers du Club de Paris est la plus élevée, avec 38,6 %. Les créanciers qui ne font pas partie du Club de Paris représentent 8,8 pour cent des coûts et les créanciers commerciaux 4,2 %.

### Philosophie de l'évaluation

À la lumière de la recrudescence d'intérêt vis-à-vis du financement pour le développement ainsi que de l'incidence du ralentissement récent de l'économie mondiale sur les perspectives de viabilité de la dette externe des pays pauvres, le moment est venu d'examiner l'état d'avancement et les perspectives à venir de l'Initiative PPTE dans le but de donner des informations et, le cas échéant, de renforcer sa mise en œuvre. Avec 6 pays au-delà du point d'achèvement et 20 autres au-delà du point de décision, des préoccupations croissantes se font jour concernant le rythme auquel progresse l'Initiative d'une part, et les résultats auxquels elle pourrait vraisemblablement parvenir d'autre part.

Les principes directeurs et les éléments de base des démarches PPTE-I et PPTE-R servent de base pour évaluer si le processus suivi et la mise

en œuvre de l'Initiative sont cohérents par rapport à ses objectifs et sa philosophie. Les objectifs et les principes directeurs déclarés qui ont été approuvés par les Comités intérimaires et de développement figurent à l'Annexe B et l'organigramme décrivant le processus PPTE figure à l'Annexe C. Les détails de la méthode adoptée pour cette évaluation figurent à l'Annexe D.

### Principales questions d'évaluation :

Le présent examen est centré sur la philosophie et la mise en œuvre de l'Initiative PPTE et a pour objet d'évaluer les chances que l'Initiative atteigne les objectifs immédiats prévus – à savoir la réduction de la dette à un niveau tolérable et la création d'un espace budgétaire pour l'augmentation des dépenses en matière de réduction de la pauvreté – ainsi que la possibilité de contribuer aux objectifs de développement sous-jacents – à savoir une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté. En se servant de la démarche d'évaluation des objectifs de l'OED, le présent examen vise à répondre aux très importantes questions suivantes correspondant aux principaux critères d'évaluation de la démarche :

- *Pertinence* : La philosophie de l'Initiative PPTE est-elle adéquate et appropriée pour atteindre les objectifs déclarés et les résultats attendus ?
- *Efficacité et efficacité* : Sur la base de l'expérience jusqu'à ce jour, l'Initiative PPTE atteinte-elle ou a-t-elle des chances d'atteindre ses objectifs et de les atteindre efficacement ?
- *Viabilité* : Quelle est la résistance aux risques que l'on attend des résultats de l'Initiative PPTE ?
- *Développement institutionnel* : Dans quelle mesure la conception de l'Initiative aide-t-elle au renforcement des capacités des pays afin d'assurer que les objectifs PPTE soient atteints et ceci de façon durable ?

### Coordination avec le FMI :

Pour préparer le présent examen, l'OED a collaboré non seulement avec le personnel et la direction de la Banque mondiale mais également avec le Bureau d'évaluation indépendant

du FMI, avec le personnel du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, ainsi qu'avec le Département des finances publiques. Les principaux documents de référence ont été communiqués au personnel du FMI pour obtenir leurs commentaires et ledit personnel a par-

ticipé à des séminaires pour discuter des conclusions des documents de référence avec le personnel du groupe PPTE de la Banque mondiale. Le personnel du FMI a également participé à l'atelier technique qui s'est tenu à Washington, D.C. en septembre 2002.



# Évolution de l'endettement et problème de la dette

Nous allons expliquer brièvement dans le présent chapitre l'évolution et l'ampleur du problème de la dette et les réponses qui y ont été données dans le passé. Seront ensuite présentées les principales conclusions de l'examen de la documentation sur les conséquences vraisemblables d'un stock élevé d'endettement.

## Évolution du poids de la dette des PPTE

Les 42 PPTE représentaient en 2000 environ 14 pour cent de la population du monde en développement mais seulement environ 5 pour cent du revenu national brut (RNB).<sup>1</sup> Leur part de la dette extérieure totale de tous les pays en développement, environ 8 pour cent, est faible par rapport à leur part de population mais élevée par rapport à la taille de leur économie (tableau 2.1).

Le stock élevé de la dette des PPTE date de longtemps mais n'a pas commencé d'un niveau aussi élevé. À la suite d'une décennie de bonne

croissance dans les années 60 (qui a suivi l'indépendance d'un grand nombre d'États africains), les chocs économiques du début des années 70, combinés à de sérieux obstacles économiques, sociaux et structurels, à une croissance rapide et à grande échelle, ont eu pour conséquence un recul économique long et persistant – qui a duré jusqu'au début des années 90. Des chocs pétroliers, la détérioration des termes de l'échange et des marchés de matières premières l'instabilité ont conduit à une spirale de déséquilibre des finances publiques causée

Tableau 2.1

Dette extérieure en pourcentage du PIB (moyenne de la période)

| Catégorie         | 1980–84 | 1985–89 | 1990–94 | 1995–00 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| PPTE              | 38      | 70      | 120     | 103     |
| Autres pays AID   | 21      | 33      | 38      | 33      |
| Autres pays RITI* | 22      | 30      | 27      | 26      |

\* à revenu intermédiaire (tranche inférieure).

Source : Global Development Finance et World Development Indicators.

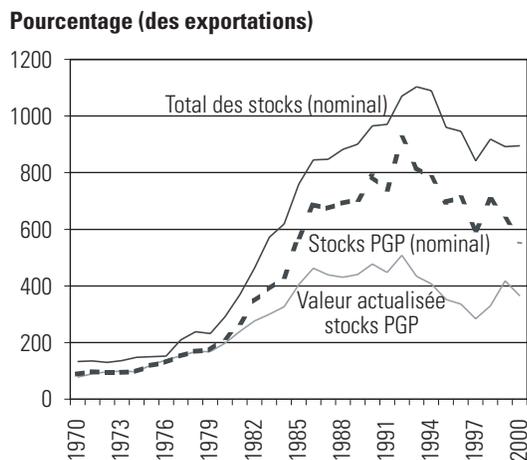
par une baisse de revenu, une résistance devant des rééquilibrages budgétaires et une grande dépendance vis-à-vis des emprunts pour faire face au déficit. De grosses entrées de capitaux et l'augmentation des arriérés de paiement ont conduit à une rapide accumulation de la dette (Daseking et Powell, 1999). La Figure 2.1 montre comment le stock nominal de la dette des 42 PPTE a explosé par rapport aux exportations depuis environ 1980. Le poids de la dette, mesuré en termes de VAN du ratio dette extérieure/exportations, a lui aussi rapidement augmenté jusque vers le milieu des années 80.<sup>2</sup>

La dette des pays à faible revenu (PFR) augmentait alors même que d'importantes initiatives étaient en cours de mise en œuvre pour résoudre la crise de la dette des années 80 des pays à revenu intermédiaire (PRI). Mais les deux groupes font état d'importantes différences (Cline 1997). Pour les PFR, et tout particulièrement pour les PPTE, les créanciers bilatéraux et multilatéraux ont été ces deux dernières décennies les principales sources de financement. La dette des années 80 des PRI provenait en grande partie de sources commerciales privées et, tandis que les PRI connaissaient de gros transferts nets négatifs au cours de la période de

crise, les PFR avaient eux régulièrement des transferts nets de ressources positifs importants (figure 2.2).<sup>3</sup> Les créanciers officiels ont tenu leur engagement de longue date d'assurer des transferts nets positifs vers les PPTE malgré la faible croissance de productivité, le niveau élevé de service de la dette et, dans certains cas, l'insolvabilité virtuelle de ces derniers (Banque mondiale 1994).

Le recul économique prolongé, avec des taux annuels de croissance par habitant d'en moyenne -2,2 pour l'Afrique subsaharienne (ASS) au cours de la période 1980-1989 et l'aggravation des termes de l'échange ont conduit à des problèmes croissants de service de la dette et à l'accumulation d'arriérés de paiement. Nombre de PFR étaient incapables d'entièrement faire face au service de leur dette ; en 1993, ceux alors classés dans la catégorie des pays surendettés à faible revenu (PSFR) ne payaient que 40 pour cent des échéances du service de leur dette (Banque mondiale 1994).<sup>4</sup> Dans ces circonstances, les flux supplémentaires de crédit n'auraient pas été justifiables dans le cadre de pratiques commerciales de financement – comme le montre la sortie rapide des créanciers commerciaux (autres que les crédits à l'exportation sous l'égide des

**Figure 2.1**      **Évolution du poids de la dette des PPTE**

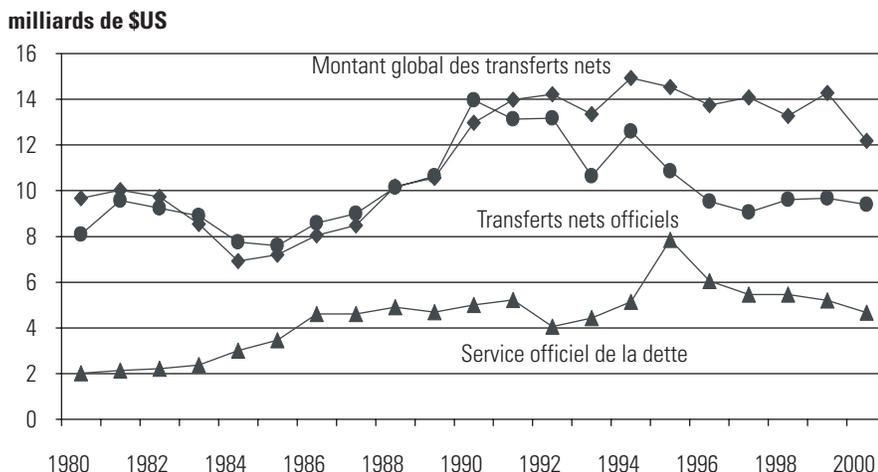


PGP = dette extérieure publique et à garantie publique

Source : Global Development Finance, World Development Indicators, et calculs VAN pour Easterly 2001a.

Figure 2.2

**Les transferts nets de ressources vers les PPTe ont dépassé le service de la dette**



Source : Global Development Finance.

États). Les créanciers officiels n'opéraient toutefois pas selon des principes commerciaux. Souvent menés par des préoccupations politiques et des considérations commerciales intérieures, ils se sont finalement engagés à maintenir des transferts nets positifs. Comme on peut le voir sur la figure 2.2, les transferts nets officiels ont été le double du service total de la dette et les entrées brutes ont été trois fois (ou plus) supérieures au total des sorties de fonds.

Les transferts nets positifs ont été maintenus par le biais de divers mécanismes : initialement au travers de paiements rééchelonnés puis en substituant aux prêts non concessionnels des prêts et des dons concessionnels. La figure de l'Annexe E montre comment les sources des transferts nets en faveur des PPTe ont changé depuis 1980. Les prêts non concessionnels accordés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et d'autres sources multilatérales ont été remplacés par les prêts concessionnels accordés par l'Association internationale de développement (AID) et d'autres institutions multilatérales. C'est pourquoi, bien que les transferts nets en provenance de la BIRD soient devenus négatifs vers la fin des années 80, l'ensemble des transferts provenant de la Banque mondiale sont demeurés positifs. De la même façon, depuis le mi-

lieu des années 80, la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux ont réduit leurs prêts non concessionnels, ont peu à peu freiné les prêts concessionnels et nettement augmenté les dons.

Face à une crise de la dette persistante et à l'acceptation grandissante que ceci reflétait l'insolvabilité de la plupart des PPTe, les mesures visant à alléger le poids de la dette des pays pauvres se sont progressivement intensifiées.<sup>5</sup> Les bailleurs de fonds bilatéraux sont, dans leur grande majorité, passés du rééchelonnement non concessionnel au rééchelonnement concessionnel puis, finalement, à des mesures de réduction du stock de la dette au travers du Club de Paris.<sup>6</sup> Les institutions multilatérales disposaient de moins d'options, qui reflétaient une combinaison du pourcentage relativement faible qui leur était dû sur l'ensemble du poids de la dette (en valeur actualisée), de leur souci qui était de maintenir leur intégrité financière et de leur traitement continu du problème de la dette des PPTe comme un problème de liquidité.<sup>7</sup> Toutefois, le fait qu'ait été de plus en plus reconnues les contraintes imposées par le service de la dette et l'apparition du problème multilatéral du service de la dette, a conduit à l'introduction en 1987 du Programme spécial d'assistance à l'Afrique, à des rachats de créances par le biais

du Fonds de désendettement des pays exclusivement AID, de dons de cinquième dimension pour aider les anciens emprunteurs de la BIRD à faire face au paiement de leurs intérêts et de l'établissement d'une Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR), qui est l'un des programmes concessionnels du FMI d'assistance en faveur des pays à faible revenu.

Ces mesures et tout particulièrement celles visant à alléger la dette (qui ont débuté en 1988) ont eu une incidence en contrant la montée du poids de la dette, comme le montre le tassement de la VAN du ratio dette/exportations sur la figure 2.1. Les mesures additionnelles du Club de Paris et ses composantes d'allègement successivement plus importantes puis finalement la reprise de la croissance se sont traduites en une baisse des ratios stock de la dette/exportations tant en valeur nominale qu'en VAN du milieu à la fin des années 90. L'une des conséquences importantes des mesures multilatérales, notamment l'expansion du financement concessionnel, a été le changement notable dans la composition du stock de la dette et les obligations correspondantes de service de la dette. La part des sources officielles et notamment celle de la dette multilatérale à des conditions concessionnelles, a notablement augmenté.

La part croissante du service de la dette multilatérale a posé des problèmes potentiellement graves car ces institutions n'offraient pas d'option de rééchelonnement ni d'allègement de la dette et le fait d'avoir des arriérés de paiement sur la dette multilatérale avait des conséquences désastreuses. Dans le même temps, l'accroissement de la fréquence des rééchelonnements de dette auprès du Club de Paris a mis en évidence le fait que les mécanismes existants n'étaient pas adaptés pour faire face à ce problème. Finalement, une solution globale fut recherchée pour régler l'insolvabilité des PPTE, ce que les mesures uniquement conçues pour apporter un allègement temporaire ou pour contrer l'accroissement du poids de la dette ne pouvaient résoudre.

### **Les conséquences d'un poids excessif de la dette extérieure**

Il est généralement accepté qu'un stock considérable de la dette peut faire obstacle au déve-

loppement mais le consensus est moins large sur la façon dont cet impact se produit, notamment dans le cas des PPTE. Sont récapitulées à l'Annexe F, les principales conclusions de l'étude des documents de recherche et universitaires sur le sujet. La théorie dominante qui sous-tend les conséquences nuisibles d'un stock excessif de la dette est l'hypothèse du « poids excessif de la dette ». <sup>8</sup> C'était là la motivation stratégique directe de l'Initiative PPTE telle qu'elle a été initialement conçue et opérationnalisée (Banque mondiale et FMI 1998, 1999). Toutefois, comme il en est fait état à l'Annexe F, ceci n'a pas été démontré de manière convaincante pour les PPTE. De faibles investissements nationaux, la fuite des capitaux et des flux limités d'investissement étranger direct reflète une combinaison de facteurs affectant le climat d'investissement, et notamment l'environnement de politique économique ainsi que les contraintes structurelles et sociales. Devant la présence continue de ces facteurs, une réduction du stock de la dette ne conduira vraisemblablement pas en lui-même à une augmentation sensible de l'investissement privé.

Un argument plus plausible est que les paiements élevés du service de la dette se substituent aux dépenses publiques prioritaires. En dépit d'importants transferts nets positifs, l'espace budgétaire est trop réduit pour à la fois permettre d'importantes obligations du service de la dette et financer les investissements dans l'infrastructure et le social nécessaires pour une croissance à grande échelle et équitable. Ceci reflète en partie l'inefficacité des processus existants d'aide (tels que le financement de projets et les approvisionnements connexes) et reflète également les efforts insuffisants visant à accroître les recettes budgétaires, la gestion inefficace des dépenses publiques ou les deux. Pour réduire efficacement la contrainte budgétaire, il faudrait non seulement réduire la dette (pour réduire les obligations du service de la dette) mais également que des mesures soient prises sur le front politique tant par les bailleurs de fonds que par les bénéficiaires.

En outre, les transferts nets positifs ont été maintenus par le biais d'un processus complexe et inefficace de rééchelonnement et de négociation (voir Annexe F). L'incertitude entourant

ce processus et l'inefficience générale liée à des stocks élevés de dette, peuvent avoir une influence nuisible, tant au niveau de l'investissement que de l'emploi efficace de la capacité

existante. Il semblerait qu'il s'agisse là d'une voie plus importante par laquelle le stock excessif de la dette est de nature à affecter les performances économiques dans les PPTE.





# L'Initiative PPTE

**N**ous allons brièvement examiner dans ce chapitre l'avènement de l'Initiative PPTE. Après une brève description sommaire de l'historique, nous décrirons comment les pressions politiques sous-jacentes à l'évolution de la gouvernance financière internationale et les nouvelles alliances de groupes de la société civile ont donné naissance à l'Initiative. Nous présenterons également dans ce chapitre les objectifs et caractéristiques clés du processus de l'Initiative PPTE.

## Historique

Vers le milieu des années 90, l'accroissement de la pauvreté et une perception générale de l'échec du développement dans un grand nombre des pays les moins développés, principalement en Afrique subsaharienne (ASS), ont coïncidé avec l'intensification des pressions exercées pour définir une stratégie qui permette de faire face à la crise de la dette des pays à faible revenu. Les relations complexes entre ce qui était auparavant des groupes relativement distincts d'intervenants commencèrent à se rassembler et à influencer les discours officiels sur le sujet (Callaghy 2002).<sup>1</sup> L'influence grandissante de la société civile, avec les réseaux des ONG au cœur de cette force, a transformé le régime de la dette internationale par le biais d'actions politiques au plus haut niveau de la gouvernance internationale, notamment auprès des gouvernements du G7 et des Comités de développement et intérimaire des Institutions de Bretton Woods. Les efforts de l'alliance ont débouché, de la part de l'orga-

nisme dirigeant de la Banque mondiale lors de ses assemblées annuelles de 1994 et 1995, sur la demande de l'étude de la dette multilatérale et de l'élaboration d'une stratégie efficace pour aborder cette question.

Il existait déjà au sein de la Banque mondiale une préoccupation croissante quant au problème de l'accroissement de la dette pour un grand nombre de ses plus pauvres emprunteurs, notamment dans la région Afrique. Ces voix étaient au début disjointes et il n'en était pas vraiment tenu compte car on présumait que les pays pauvres avaient une contrainte de liquidités à court terme qui pouvait faire directement l'objet d'une réforme stratégique. Cette stratégie avait pour principaux outils les programmes d'ajustement structurel qui apportaient les ressources nécessaires pour faire face aux problèmes à court terme et ciblaient des réformes stratégiques plus que nécessaires. Toutefois, vers le début des années 90, il était devenu clair que les programmes d'ajustement

structurel ne fonctionnaient pas comme prévu. L'absence de pleine adhésion des pays aux programmes de réforme, jointe aux dysfonctionnements de gouvernance, à une mauvaise gestion des dépenses publiques et l'accent mis de manière inadéquate sur l'infrastructure, le développement du secteur privé et la productivité agricole ont empêché – et empêchent encore – toute réaction de l'offre à l'ajustement de la politique macroéconomique.

Afin de faire face aux préoccupations croissantes concernant la dette des PFR, tout particulièrement la dette multilatérale qui s'accroissait rapidement, la Banque mondiale a créé un groupe de travail pour évaluer l'ampleur du problème de la dette multilatérale et élaborer des mécanismes qui puissent éventuellement le régler. Le groupe de travail a cherché à compléter les instruments existants de la Banque mondiale (indiqués au chapitre 2) ainsi que les mécanismes d'allègement de la dette bilatérale et commerciale. Le mécanisme proposé par le groupe, à savoir un « fonds multilatéral de désendettement » a été délibérément conçu comme un effort concerté et global pour s'attaquer efficacement au problème de l'endettement des PPTE.

Lorsqu'en 1995 la presse a eu vent d'un projet de document de travail préparé par le groupe, un effet catalyseur inattendu s'est produit. La communauté de développement a rapidement accepté l'idée qui s'est bientôt transformée en une proposition d'Initiative soumise en 1996 par la Banque mondiale et le FMI. Grâce à ses règles plus uniformes, l'Initiative PPTE a marqué un progrès non négligeable par rapport aux mécanismes traditionnels d'allègement de la dette pour les pays à faible revenu remplissant les conditions requises. Elle a permis de faire du régime de la dette un régime plus ouvert et davantage basé sur le principe de la responsabilité et a introduit certaines innovations clés comme, pour la première fois, un traitement systématique de la dette multilatérale, la notion de viabilité de la dette et l'optique de la réduction de la pauvreté. L'évolution du « fonds multilatéral de désendettement » jusqu'à sa forme définitive d'Initiative PPTE et les diverses pressions exercées qui ont influencé son avènement et sa philosophie sont discutés en détail dans un

document de référence joint au présent examen (Callaghy 2002).

### **L'économie politique des PPTE**

La naissance de l'Initiative PPTE est une réponse apportée au principal dilemme structurel contemporain – l'émergence d'un groupe d'États et d'économies faibles qui ne sont pas en mesure de facilement et rapidement bénéficier des réformes économiques et de la mondialisation. Ce dilemme pose d'importantes difficultés quant au fonctionnement et à l'évolution de l'économie politique internationale et en dernier ressort, à la paix dans le monde. Les causes de ce dilemme structurel sont nombreuses, complexes et très profondément ancrées – la politique des pays développés, les modèles de commerce extérieur et autres chocs externes, une trop grande dépendance vis-à-vis des matières premières, une faible économie formelle, des efforts languissants de réforme économique, de piètres climats d'investissement, des gouvernements corrompus et oppressifs, de faibles capacités nationales, des conflits civils et la guerre, une détérioration de l'environnement, et une dégénérescence de l'infrastructure physique et sociale. Tout ceci est renforcé par un accès limité aux flux de capitaux internationaux privés, malgré le marché implicite passé avec la communauté internationale, à savoir qu'un tel accès soutiendrait les efforts de réforme économique.

La principale évolution du traitement de la dette souveraine a été de passer du recouvrement de la dette, au rééchelonnement de la dette, à l'aide et à l'ajustement structurel, à la « viabilité » de la dette, à l'abandon de créances et à la réduction de la pauvreté – ce qu'un fonctionnaire du G-7 a appelé « la pente glissante de la dette ». La pente glissante a été huilée de façon experte par la stratégie adoptée et très efficacement mise en œuvre par les principales ONG militantes en escaladant le débat et en gagnant finalement du terrain en matière d'allègement de la dette.<sup>2</sup> L'impulsion donnée est ce qui a fait naître l'Initiative PPTE initiale et l'Initiative PPTE renforcée.

Les parties intéressées conviennent de ce que l'allègement de la dette est essentiellement une question politique qui a des conséquences éco-

nomiques non négligeables mais il faut pour s'attaquer au problème de la dette un engagement et une fermeté politique. Ceci apparaît à l'évidence si l'on considère l'évolution du régime de la dette. Il n'est guère surprenant que ces changements soient dus à la confluence de plusieurs facteurs :

- Le fait que les créanciers bilatéraux et multilatéraux n'aient appris que lentement et de façon inégale l'existence d'un groupe d'États qui ne bénéficiait pas beaucoup des ajustements structurels tout en accroissant dans le même temps leur niveau d'endettement
- La pression, l'influence et l'efficacité croissantes d'un nouveau genre d'intervenants en matière de gouvernance économique internationale – les réseaux d'ONG qui étaient convaincus que la situation existante de ces États était injuste et insoutenable et qui avaient de nouvelles idées et propositions propres, avec un mouvement social pour les soutenir
- L'influence d'un groupe d'économistes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions créancières, y compris la Banque mondiale, qui apportait connaissances, conseils et compréhension technique de la question
- Le leadership d'un groupe de petits États créanciers puis finalement de plusieurs membres du G-7
- Nouvelle direction au sein de la Banque mondiale
- Les efforts couronnés de succès des négociateurs des principaux pays créanciers et des institutions donatrices, tant bilatérales que multilatérales, qui ont permis de régler des détails complexes et souvent politiquement litigieux.

Une grande partie des idées inhérentes à l'Initiative PPTE a été proposée par les États du Sud lors des événements du Nouvel ordre économique international (NOEI) de la fin des années 70 et du début des années 80 mais rien n'est sorti de ces négociations intenses et polarisées entre États. Ce qui est particulièrement frappant en ce qui concerne l'avènement de l'Initiative PPTE est précisément que les États débiteurs n'aient pas été un élément moteur majeur de cette innova-

tion ; cela a plutôt été rendu possible par les ONG qui ont livré bataille non plus dans les coulisses du pouvoir mais sur la scène politique nationale des démocraties industrielles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La faible position de pouvoir des États débiteurs et la forte influence concomitante des ONG permet d'expliquer comment l'Initiative PPTE s'est trouvée presque exclusivement centrée sur une certaine approche de la réduction de la pauvreté.<sup>3</sup> L'un des principaux points dont se plaignent la grande majorité des débiteurs et nombre de créanciers est que très souvent, ce soit au détriment de préoccupations plus vastes de développement (voir en Annexes G et H les récapitulatifs des consultations avec les deux groupes).

### Les objectifs de l'Initiative PPTE

Les principales caractéristiques de l'Initiative PPTE, tant la démarche initiale que la démarche renforcée, figurent sur le tableau 3.1. La déclaration complète des objectifs et des principes directeurs de l'Initiative figurent à l'Annexe B.

La démarche initiale avait directement pour optique la question clé de la réduction du stock de la dette.<sup>4</sup> La raison d'être stratégique était que cela éliminerait les effets de désincitation qu'un « poids excessif de la dette » crée pour les investissements privés et permettrait de progresser vers l'objectif de développement sous-jacent de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. L'Initiative était considérée comme l'un des éléments d'une stratégie globale visant à donner aux PPTE un niveau tolérable de dette. Dans le même temps, les « économies » d'un service de la dette réduit, dans la mesure où elles étaient effectivement réalisées, devaient générer la marge budgétaire dont ont tant besoin les budgets des gouvernements des PPTE pour s'occuper de croissance économique et de réduction de la pauvreté.

Les objectifs ont peu à peu évolué, tout d'abord de façon subtile puis de façon plus sensible lors du lancement de l'Initiative renforcée en 1999. L'objectif initial de promotion de la croissance par le biais de l'élimination du poids excessif de la dette a été retenu mais la transformation, qui apparaît évidente dans les ob-

Tableau 3.1

## Les démarches PPTÉ initiale et renforcée en bref

| Élément                                | Initiale  | Renforcée  |
|--|---|--|
| <b>Objectifs déclarés</b>              | Ramener la dette du pays à un niveau tolérable, sous réserve de performances satisfaisantes au niveau de la politique économique  | Maintenir l'optique initiale qui est d'éliminer le poids excessif de la dette et offrir une alternative permanente au rééchelonnement, plus libérer les ressources nécessaires pour augmenter les dépenses sociales destinées à réduire la pauvreté dans la mesure où les paiements du service de la dette sont réduits. |
| <b>Critères d'admissibilité</b>        | Pays AID exclusivement (Pauvreté)<br>Niveau intolérable de dette après avoir pleinement utilisé les mécanismes traditionnels<br>Antécédents très positifs de performance en matière de politique économique<br>41 pays pouvant remplir les conditions,<br>29 pays dont on prévoit l'admissibilité | Idem. Appliqué rétroactivement pour inclure les pays ayant déjà dépassé le point de décision ou le point d'achèvement en vertu de la démarche initiale.<br>41 pays pouvant remplir les conditions en 1999, 42 pays actuellement, parmi lesquels 38 dont on prévoit l'admissibilité.                                      |
| <b>Viabilité de la dette</b>           | <i>Principe directeur</i> : Cibler la viabilité d'ensemble de la dette afin d'offrir une stratégie alternative durable au processus de rééchelonnement  | <i>Principe pour le changement</i> : Offrir une alternative claire à un niveau intolérable du poids de la dette pour éliminer le poids excessif de la dette et donner un coussin de sécurité contre tout choc exogène  |
| <i>Indicateurs : Objectifs</i>         | Objectif pour l'indicateur principal :<br>VAN dette/exportations : 200–250 %<br>VAN dette/recettes : 280 % avec<br>Export/PIB : 40 % ; Recettes/PIB : 20 %  | Application uniforme d'un seul objectif :<br>VAN dette/exportations : 150 %<br>VAN dette/recettes : 250 % avec<br>Export/PIB : 30 % ; Recettes/PIB : 15 %  |
| <i>Calcul de l'allègement</i>          | Fixé au point d'achèvement, sur la base de projections d'indicateur de dette au point d'achèvement  | Fixé au point de décision, en se servant de données réelles sur la base de la VAN de la dette pendant l'année précédant celle du point de décision et la moyenne des exportations sur 3 ans  |
| <i>Matérialisation de l'allègement</i> | Point d'achèvement, engagement irrévocable  | Point de décision sur une base annuelle, l'allègement intérimaire est la valeur prévue passé le point d'achèvement, il est irrévocable   |
| <i>Évaluations prospectives</i>        | Analyse de la viabilité de la dette pour projeter le profil des indicateurs clés de dette   | Idem   |
| <b>Critères de performance</b>         | <i>Principes directeurs</i> : Action uniquement une fois que le débiteur a montré, grâce à des antécédents positifs, la capacité à faire bon usage de l'allègement offert   | <i>Principe de changement</i> : Renforcer les incitations pour que les pays débiteurs adoptent des programmes solides d'ajustement et de réforme   |
| <i>Pour le point de décision</i>       | 3 ans d'antécédents positifs de stabilité macro-économique et de réforme stratégique  | Idem plus<br>Document intérimaire ou complet de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)   |
| <i>Pour le point d'achèvement</i>      | 3 ans supplémentaires d'antécédents positifs de stabilité macroéconomique et de réforme stratégique   | Maintien de la stabilité macroéconomique<br>Achèvement du DSRP, plus un an de mise en œuvre du DSRP pour l'Initiative PPTÉ-R<br>Repères de réalisation pour les réformes structurelle et sociale   |
| <i>Période intérimaire</i>             | 3 ans   | Souple, avec l'introduction d'un point d'achèvement flottant   |
| <b>Participation des créanciers</b>    | <i>Principe directeur</i> : Mesure globale d'allègement de la dette : coordonnée entre tous les créanciers en cause avec large participation équitable<br>Nouveau financement extérieur devant être à des conditions concessionnelles appropriées   | <i>Principe de changement</i> : Idem<br>Plus l'allègement de la dette devrait être additionnel pour renforcer les outils élargis de la communauté internationale visant à promouvoir un développement durable et la réduction de la pauvreté   |

jectifs déclarés et les principes directeurs, (voir Annexe B) s'est faite sur deux plans : (a) une nouvelle optique quant à l'objectif initial relatif à la viabilité de la dette et (b) l'adjonction d'un objectif jumelé explicite.

L'objectif relatif à la viabilité de la dette est devenu plus ambitieux : il s'agissait en 1995 de réduire l'endettement *dans le cadre d'une stratégie plus large* afin d'atteindre un niveau tolérable à long terme, puis il s'est agi en 1996 de réduire l'endettement à un niveau tolérable, offrant ainsi une *stratégie alternative durable* au processus de rééchelonnement qui figurait dans la formulation initiale de l'Initiative ; en 1998, cela s'est transformé en une « *solide* » *stratégie alternative* aux rééchelonnements de la dette et à *l'obtention d'un niveau tolérable d'endettement* (Banque mondiale et FMI 1998) ; pour aboutir en 1999 à une *stratégie alternative « permanente »* au processus de rééchelonnement et une *alternative « claire »* à un niveau intolérable d'endettement (Banque mondiale et FMI 1999).

Les objectifs ont été élargis afin de cibler spécifiquement les ressources libérées pour les appliquer à des dépenses sociales, suggérant ostensiblement que l'allègement de la dette générerait des flux additionnels de ressources. L'adjonction de cet objectif a eu une incidence certaine sur la mise en œuvre de l'Initiative. Pour renforcer le lien entre l'allègement de la dette de PPTE et la réduction de la pauvreté, les critères de performance ont été élargis et requièrent à présent un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).<sup>5</sup> Et, tandis que les critères de performance permettant d'atteindre le point d'achèvement dans le cadre de la démarche PPTE-I comprennent à la fois des mesures structurelles et des mesures sociales, il a été décidé dans l'Initiative renforcée de « donner un poids plus grand que dans la démarche [initiale] aux réformes sociales et relatives à la pauvreté » dans l'évaluation des performances permettant d'atteindre le point d'achèvement (Banque mondiale et FMI 1999).

## Le processus

Le processus de l'Initiative PPTE actuel est décrit en détail dans l'organigramme figurant à l'Annexe C. Les critères primordiaux d'admissi-

bilité et les éléments de base au cœur du processus, joints aux modifications d'éléments spécifiques entre la démarche PPTE-I et la démarche PPTE-R, figurent dans le tableau 3.1. En ce qui concerne les critères d'admissibilité, l'accent est directement mis sur la pauvreté : seuls les pays remplissant les conditions requises pour l'obtention de prêts concessionnels de l'AID peuvent obtenir un allègement de la dette des PPTE, exception faite des pays pouvant bénéficier d'un financement mixte AID-BIRD. Les deuxième et troisième critères sont liés aux deux principaux éléments de base qui définissent la viabilité de la dette et les performances en matière de politique économique. Le présent examen se concentre sur les trois éléments de base du processus, à savoir la viabilité de la dette, les critères de performance et la participation des créanciers.

Le montant total de l'aide fournie par l'Initiative PPTE, sous la forme d'un allègement du service de la dette sur les trente prochaines années environ, est réparti pratiquement à égalité entre les créanciers multilatéraux et bilatéraux. Le processus pour avoir accès à l'allègement de la dette au niveau des pays est plus long pour les créanciers bilatéraux que pour les créanciers multilatéraux. Bien que le montant de l'allègement de la dette provenant du Club de Paris soit déterminé dans le contexte de l'Initiative et ne soit pas sujet à négociation ultérieure, les PPTE ont pour obligation de rencontrer le Club de Paris une fois atteint le point de décision pour convenir des conditions générales de l'allègement de la dette qui sera offert par les créanciers participants. Une fois cet accord convenu, les PPTE doivent conclure une convention écrite avec les créanciers individuels du Club de Paris sur les modalités d'allègement de la dette. Ils doivent également obtenir un traitement comparable auprès des créanciers bilatéraux hors Club de Paris et auprès des créanciers commerciaux. Le processus d'accès à l'allègement de la dette auprès des principaux créanciers multilatéraux est plus simple, l'allègement de la dette prenant généralement la forme d'échéances réduites du service de la dette, d'annulation de créances ou de dons. Le groupe PPTE de la Banque mondiale estime le montant d'allègement que doit offrir

chaque créancier multilatéral mais les modalités de remise varient encore selon les créanciers.

Le financement de l'allègement de la dette est simple pour les créanciers bilatéraux. Il est compliqué pour les créanciers multilatéraux compte tenu de leur condition de créanciers privilégiés. Pour financer la part multilatérale de l'allègement, la Banque mondiale a créé en 1996 un fonds fiduciaire PPTE ; ce fonds fiduciaire est structuré de façon à permettre aux créanciers multilatéraux de participer à l'Initiative d'une manière qui corresponde à leur politique de financement et de façon à répondre aux

contraintes auxquelles sont soumises certains créanciers multilatéraux en matière de ressources. Les deux principales sources de financement pour le fonds fiduciaire sont des contributions bilatérales et des transferts du revenu net et de l'excédent de la BIRD, des contributions de la part d'autres institutions multilatérales sont également autorisées. Le fonds fiduciaire soit effectue des paiements anticipés, soit rachète une partie de la dette due à un créancier multilatéral et annule la dette, soit effectue les paiements du service de la dette au moment des échéances.



# Conception de l'Initiative PPTE

Nous allons évaluer dans ce chapitre la conception de l'Initiative pour voir si elle est adaptée pour atteindre ses objectifs. L'évaluation portera tout d'abord sur la cohérence de la philosophie d'ensemble de l'Initiative par rapport à ses objectifs puis seront étudiés les trois éléments clés de cette conception tels qu'ils sont décrits dans le tableau 3.1, à savoir la viabilité de la dette, les critères de performance et la participation des créanciers. Puis nous aborderons rapidement l'absence dans la conception de l'Initiative, du renforcement des capacités. Nous nous appuierons pour cet examen sur un document de référence (Eaton 2002), sur l'analyse des documents PPTE et sur l'analyse des données.

## Historique

La démarche concrétise les preuves empiriques émergentes et les leçons tirées du lien entre l'efficacité de l'aide et l'environnement de la politique économique, entre la conditionnalité et la pleine adhésion, entre les incidences sociales des questions macroéconomiques et les réformes des dépenses publiques, et la coordination de l'aide. Au commencement, l'Initiative a été conçue essentiellement par le personnel de la Banque mondiale et celui du FMI, mais le vaste processus participatif adopté pour examiner puis renforcer la démarche PPTE en 1999, a été un élément essentiel de l'évolution de l'Initiative, compte tenu du rôle clé joué par la communauté internationale des ONG. Les pays débiteurs n'avaient pas un rôle explicite dans le processus de conception de l'Initiative PPTE-I et n'avaient

qu'une influence limitée sur la conception de l'Initiative PPTE-R. Ceci est un point important à signaler car le processus de l'Initiative PPTE envisage que les pays débiteurs et la société civile dans les pays pauvres aient un rôle très actif dans ce processus et se l'approprient. Leur participation limitée à l'élaboration du processus pourra affecter les résultats de l'Initiative PPTE.

Toutefois, l'« apprentissage » adaptatif entre les participants est une caractéristique intéressante de l'évolution de la conception et du processus de mise en œuvre de l'Initiative PPTE. En tant que premier pays à remplir les conditions requises dans le cadre des démarches tant PPTE-I que PPTE-R, l'Ouganda a servi de précieuse base d'apprentissage (voir encadré 4.1). Le processus interactif avec les parties intéressées, tout particulièrement les ONG, et leurs suggestions

et commentaires ont permis de formuler de nouvelles idées –depuis les questions de processus jusqu'aux questions techniques telles que l'adaptation des niveaux de tolérance, en passant par l'introduction du concept de stratégie participative de réduction de la pauvreté.

### Cohérence entre la philosophie et les objectifs d'ensemble

L'Initiative PPTE a trois objectifs distincts :

1) *Viabilité de la dette* en « [offrant] une alternative permanente au rééchelonnement »<sup>1</sup>

2) Accroissement des taux de *croissance* à long terme en « éliminant le poids excessif de la dette »

3) *Réduction de la pauvreté* en « [libérant] des ressources pour augmenter les dépenses sociales...dans la mesure où les échéances du service de la dette sont réduites ».<sup>2</sup>

Bien que chacun de ces objectifs soit clair, la façon dont est conçue l'Initiative ne permet pas d'assurer que les trois objectifs puissent être atteints simultanément. Dans un contexte spécifique et étant donné les ressources limitées en

#### Encadré 4.1

#### Influence de l'Ouganda sur la philosophie de l'Initiative PPTE

En tant que premier pays à bénéficier de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE, l'Ouganda a servi de base d'apprentissage précieuse pour affiner les paramètres permettant de déterminer la viabilité de la dette. Les principaux indicateurs de viabilité utilisés dans l'Initiative sont les ratios VAN dette/exportations et service de la dette/exportations. Les propositions de l'Initiative PPTE initiales utilisaient les recettes d'exportation d'une seule année pour calculer les ratios clés et, par conséquent, pour déterminer l'allègement de la dette et la viabilité de la dette. Les autorités ougandaises se sont opposées à l'emploi d'une seule année d'exportations, arguant du fait que cela ne prendrait pas correctement en compte l'extrême volatilité des recettes d'exportation de l'Ouganda. La préoccupation des autorités était qu'un point de décision qui coïncidait avec des prix internationaux inhabituellement élevés du café ou d'autres produits de base, et par voie de conséquence, avec des recettes d'exportation plus élevées, pourrait éventuellement abaisser le montant de l'allègement de la dette que le pays recevrait. Leur préoccupation était fondée sur l'affaiblissement rapide du boom 1994/1995 et 1995/1996 sur les prix mondiaux du café. Les autorités ont préféré une moyenne des exportations sur six ans mais cela n'était pas acceptable pour la Banque mondiale et le FMI. Selon les autorités ougandaises, une moyenne des six années passées (en 1995/1996) aurait presque doublé le montant d'allègement de la dette que l'Ouganda aurait pu recevoir. La Banque mondiale et le FMI acceptèrent finalement la moyenne des exportations sur trois ans comme base de calcul pour le ratio dette/exportations pour tous les pays.\*

L'Ouganda s'est rapidement engagé à faire le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté au titre de l'Initiative PPTE-I et était le premier parmi les pays à faible revenu à réussir à formuler une stratégie nationale de réduction de la dette, bien avant l'avènement du Document de stratégie de réduction de la pauvreté. Ce succès a fortement influencé la philosophie adoptée par la Banque mondiale et le FMI en ce qui concerne l'Initiative PPTE-R. La stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ouganda – connue sous le nom de Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PAEP) a été formulée en 1997 après 18 mois de consultations entre les parties intéressées qui comprenaient les gouvernements locaux et nationaux, les ONG, la société civile, les bailleurs de fonds et les universitaires. Le processus consultatif a, par la suite, été élargi et a inclus un diagnostic de la pauvreté au travers de consultations directes avec les pauvres, menées conjointement par le gouvernement et la société civile dans le cadre d'un Projet d'évaluation participative de la pauvreté. En 1998/1999, le gouvernement a créé le Fonds d'action contre la pauvreté [Poverty Action Fund] – fonds virtuel compris dans le budget destiné à financer les dépenses identifiées comme des domaines prioritaires du PAEP de réduction de la pauvreté — pour « circonscrire » les fonds d'allègement de la dette, y compris le soutien budgétaire des bailleurs de fonds, à l'appui des objectifs du PAEP. Le PAEP de l'Ouganda est devenu le modèle pour les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté.

\* Sur la base des renseignements obtenus lors des consultations avec les autorités ougandaises et la Coopération autrichienne de développement (1999).

matière de dons, ces objectifs peuvent en fait se révéler incompatibles.

La principale question est de savoir si l'allègement de la dette obtenu grâce à l'Initiative a pour résultat une augmentation des transferts nets de ressources en faveur des PPTE – une « additionalité ». L'incidence de l'abandon de créances sur les transferts nets de ressources vers les pays doit être vue dans le contexte de l'ensemble des apports d'aide. Pour que les transferts nets de ressources vers les pays augmentent par suite de l'allègement de la dette, il faut que les bailleurs de fonds maintiennent le niveau des autres apports d'aide<sup>3</sup>. Il est tout aussi important que l'impact de l'allègement de la dette sur la disponibilité d'autres aides soit évalué tant au niveau du PPTE individuel qu'au niveau global des pays bénéficiaires pris tous ensemble.

Pour les pays individuels qui remplissent les conditions requises pour obtenir un allègement dans le cadre PPTE, il est nécessaire qu'il y ait une augmentation des transferts nets de ressources pour pouvoir atteindre le troisième objectif – à savoir de libérer des ressources pour pouvoir augmenter les dépenses sociales de réduction de la pauvreté. La façon dont l'Initiative est conçue ne permet pas d'assurer que cette augmentation interviendra. Les efforts passés d'allègement de la dette suggèreraient qu'ils n'étaient pas additionnels (Birdsall et Williamson 2002). Comme nous le verrons au Chapitre 6, il n'est pas facile d'évaluer l'additionnalité de l'allègement de la dette des PPTE mais l'expérience obtenue des transferts nets de ressources en faveur des PPTE indique une tendance à la baisse.

Pour atteindre le premier objectif de l'Initiative – une « alternative permanente au rééchelonnement » – il faudrait également que l'augmentation des transferts nets soit durable, c'est-à-dire que leurs conditions soient suffisamment concessionnelles pour rendre inutile tout rééchelonnement futur. Si l'additionnalité ne peut s'obtenir que grâce à des transferts sous forme de prêts, l'objectif d'une « alternative permanente au rééchelonnement » sera plus difficile à atteindre. Avec des ressources limitées de dons, il y a par conséquent une tension entre le premier et le troisième objectif : plus l'Initiative

remplit les conditions du premier objectif, moins elle remplit celles du troisième.

La façon d'atteindre le second objectif, à savoir la croissance, peut elle aussi créer une tension avec le premier objectif. Si l'intention est d'éliminer l'effet de déplacement du service de la dette, des ressources additionnelles seront nécessaires pour permettre des dépenses budgétaires favorisant la croissance ou des investissements publics. L'argument du « poids excessif de la dette » c'est-à-dire le fait que la dette décourage les investissements privés, demeure spéculatif compte tenu des autres facteurs qui affectent le climat des investissements. Toutefois, dans la mesure où cela favorise les investissements privés, la réduction de la dette peut conduire à une croissance supérieure même en l'absence d'additionnalité.<sup>4</sup> Mais pour que cet argument tienne, il faut que les investisseurs privés soient attirés par la création d'enclaves permettant de protéger leurs investissements alors que les prêteurs privés étrangers doivent avoir confiance que, à un certain moment à l'avenir, ils seront en mesure de sortir leurs revenus du pays – c'est-à-dire que le pays commencera à effectuer des transferts nets de ressources en faveur des créanciers. Ceci ne s'est jamais produit dans le passé.

Si l'objectif primordial de l'Initiative est d'offrir une alternative au rééchelonnement de la dette tout en n'affectant pas l'ensemble de l'aide ou en ne réorientant pas les ressources d'aide depuis les autres pays pauvres vers les PPTE, l'absence d'additionnalité ne constitue pas un problème. S'il n'y a pas d'augmentation des transferts par suite de l'Initiative PPTE, qu'a-t-on alors gagné de la réduction du stock de la dette ? Les gains sont ce que Birdsall et Williamson appellent des gains d'« efficacité ». L'un est l'élimination des négociations complexes de la dette, qui requièrent la participation de hauts fonctionnaires gouvernementaux, et une réduction de l'incertitude concernant l'aboutissement des négociations, source d'instabilité économique. Un second avantage serait de permettre aux créanciers d'être plus sélectifs dans l'octroi de leurs prêts. L'Initiative comporte une plus grande coordination entre les créanciers et ceci peut conduire à une rationalisation dans l'emploi des

fonds pour les pays remplissant les conditions requises. Le troisième gain serait de promouvoir une meilleure adhésion du pays au programme de développement en permettant aux gouvernements de poursuivre leurs propres priorités en remettant des ressources plus directement entre leurs mains. Ceci aurait pour résultat de remplacer, par exemple, les prêts-projets par le soutien du budget général et de réduire les coûts économiques associés à l'aide.<sup>5</sup> Enfin, une réduction de l'aide à incidence neutre en matière de transfert réduirait les coûts des transactions associées au financement extérieur. Il est possible que tous ces effets renforcent la croissance et les recettes fiscales.<sup>6</sup>

Il convient également de mentionner que si l'Initiative n'entraîne aucune additionnalité, le « coût » total du programme serait alors inférieur aux coûts directs estimés dans les documents PPTE. L'Initiative n'encourrait aucun coût additionnel si le niveau d'ensemble de l'aide financière était maintenu en faisant cadeau des paiements du service de la dette et en réduisant simultanément les transferts, y compris ceux visant à financer les obligations du service de la dette des débiteurs. Dans la mesure où ceci se passe (comme le défendent Birdsall, Claessens et Diwan 2001 ainsi que Sachs et autres 1999), il y aura des gains d'efficacité du fait d'avoir mis fin à ce « jeu des gobelets » ou à ces « prêts forcés » mais sans incidence de coût pour la communauté internationale des bailleurs de fonds. Toutefois, l'abandon de créances pourrait finalement remanier les obligations entre les bailleurs de fonds/créanciers individuels, ce qui donnerait de l'importance à la discussion sur le « partage du fardeau ».

Au niveau mondial, le fait que l'allègement de la dette des PPTE soit ou non additionnel à l'ensemble des apports d'aide a d'importantes implications en ce qui concerne l'impact de l'Initiative en matière de répartition entre les pays pauvres très endettés et ceux qui ne sont pas très endettés. Comme l'ont fait remarquer les auteurs du rapport du panel de haut niveau sur le financement du développement (*Report of the High-Level Panel on Financing for Development*), la question de l'additionnalité est un facteur clé au moment d'estimer le bien-fondé

de l'allègement de la dette dans le cadre d'ensemble du financement du développement, car il détermine qui paie en réalité pour cela (Nations Unies 2000). Si l'objet de l'Initiative était seulement d'en « finir avec le cycle de rééchelonnements périodiques », sans requérir de ressources supplémentaires, ce qu'était l'objectif de l'Initiative PPTE-I, la question de la répartition ne se poserait pas et l'affectation de l'aide resterait indépendante de l'Initiative. Mais, dans la mesure où le programme a pour résultat des transferts supplémentaires en faveur des PPTE, cela accroît l'engagement de ressources d'aide vers ces pays. À moins que le total des ressources d'aide augmente, un montant moindre sera à la disposition des pays non PPTE. La mesure dans laquelle ceci peut affecter les deux groupes de pays est abordée au Chapitre 6.

Pour résumer, chacun des trois objectifs déclarés de l'Initiative est très souhaitable ; mais pour pouvoir les atteindre simultanément, il faudrait prendre des mesures qui dépassent la portée de l'Initiative. En particulier, pour libérer des ressources pour augmenter les dépenses sociales, il est nécessaire (quoique pas suffisant) de transférer des ressources supplémentaires. L'Initiative n'a toutefois pas le moyen d'assurer que cela se passera, surtout avec des enveloppes de ressources d'aide fixes ou en baisse. Il n'apparaît pas non plus clairement comment l'Initiative aurait pu être conçue pour apporter cette assurance. L'Initiative est un instrument limité. La reconnaissance publique claire de cette réalité et la fixation des principaux objectifs par ordre de priorité, ainsi que la façon dont ils pourraient être atteints dans des contextes spécifiques, aiderait à créer des attentes correspondant à ce que l'Initiative peut réaliser de manière réaliste.

### **Viabilité de la dette**

La viabilité de la dette constituait l'objectif primordial de l'Initiative initiale et reste un objectif essentiel de l'Initiative renforcée. Elle est évaluée par le biais de l'analyse de viabilité de la dette (DSA) effectuée conjointement par la Banque mondiale, le FMI et les autorités du pays. La DSA comporte deux éléments clés ; en premier, les critères de viabilité de la dette sont

essentiels pour déterminer quels sont les pays susceptibles de remplir les conditions d'allègement de la dette de l'Initiative PPTE et le niveau d'allègement à offrir dans chaque cas. Deuxièmement, les projections futures de la dette sont l'instrument principal permettant d'évaluer le degré vraisemblable de réussite de l'Initiative dans le maintien pour chaque pays du poids futur de sa dette à un niveau tolérable.

### **Les critères de viabilité de la dette**

Les pays susceptibles de remplir les conditions requises pour bénéficier de l'aide de l'Initiative PPTE et le montant de l'allègement sont décidés sur la base de données réelles et passées.<sup>7</sup> Le principal critère pour juger de l'admissibilité et pour calculer le montant de l'allègement de la dette est le ratio VAN dette/exportations. La VAN de l'endettement est estimée en se servant d'une méthodologie détaillée dette-stocks qui ajoute tous les paiements du service de la dette prévus pour chaque prêt non remboursé, actualisés grâce au taux d'intérêt du marché dans la monnaie. Bien qu'elle soit lourde, cette procédure comptable est nécessaire pour arriver à une solide estimation du poids de la dette externe d'un pays et son introduction représente une caractéristique très positive de l'Initiative. Pour des économies très ouvertes, on utilise un critère budgétaire – défini comme le ratio VAN endettement/recettes publiques (en se servant de la même méthodologie endettement-stocks). Les indicateurs demeurent les mêmes aussi bien pour l'Initiative renforcée que pour l'Initiative initiale mais les seuils ont été modifiés pour offrir un plus gros allègement et pour couvrir un plus grand nombre de pays, comme cela est expliqué dans le tableau 3.1. Des critiques ont été formulées à l'encontre de trois éléments des critères de viabilité de la dette : le choix de l'indicateur principal, les seuils auxquels l'endettement est jugé intolérable et l'exclusion de la dette publique intérieure de l'analyse.

### **Le choix de l'indicateur principal**

L'indicateur principal est le ratio de la VAN dette extérieure à long terme publique et à garantie publique/moyenne des trois dernières années d'exportation de marchandises et de services

non facteurs. Certaines ONG ne pensent pas que cette approche fondée sur les stocks donne une idée adéquate du poids du service de la dette d'un pays.<sup>8</sup> Elles ne considèrent pas non plus que les exportations soient pertinentes en ce qui concerne la capacité totale de remboursement d'un pays. Elles suggèrent d'utiliser le ratio service de la dette/recettes (Oxfam 2001). L'approche alternative « développement durable » est également liée aux recettes publiques (proposée par EURODAD 2002).<sup>9</sup> Mais utiliser les recettes publiques comme base pour juger de l'admissibilité, la viabilité et le montant d'allègement de la dette présente plusieurs difficultés. Les données de recettes publiques sont notamment médiocres. Le bas niveau de recettes publiques des PPTE par rapport à leur PIB reflète en partie leur médiocre situation économique mais également leurs efforts inadéquats de collecte des recettes, comme nombre d'évaluations faites par l'OED l'ont montré. Dans un grand nombre de pays, une large part des recettes publiques n'apparaît pas dans le budget (Thomas 2001). Mais, ce qui est le point le plus important, l'adjonction des recettes en tant qu'indicateur récompenserait les gouvernements dont les efforts de collecte des recettes sont médiocres, comme le défendent Birdsall et Williamson (2002) et serait une source d'incitation contraire à la réforme des systèmes de recettes publiques.

Un autre indicateur de remplacement est le ratio service de la dette/PIB, qui surmonte le problème lié à l'indicateur basé sur les recettes (suggéré par Birdsall et Williamson 2002). Cet indicateur soulève également des inquiétudes au sujet des incitations en faveur de la formulation de politiques et leur mise en œuvre. Il est plus facile à mesurer et est moins directement manipulable que les recettes publiques mais selon la façon dont il est mesuré dans les pays individuels, il pourrait être plus difficile de faire des comparaisons entre les pays. Et selon la structure de l'économie, il pourrait ne pas refléter correctement le poids de la dette extérieure d'un pays ni sa capacité de remboursement. Toutefois, les mérites relatifs de l'emploi du PIB au lieu des exportations devraient être étudiés plus en détail.<sup>10</sup> Différents indicateurs ont leurs avantages et inconvénients. D'un point de vue de conception,

moins un indicateur est manipulable, mieux c'est ; aussi, pour des raisons pratiques et opérationnelles, la VAN dette/exportations est préférable aux autres indicateurs. Ceci dit, les autres indicateurs offrent des renseignements utiles et doivent être surveillés et communiqués régulièrement. Ceci est fait dans les rapports intérimaires PPTE.

Enfin et bien que l'Initiative renforcée ait comme objectif la réduction de la pauvreté, ses indicateurs primordiaux ont trait à l'endettement et non à des critères de pauvreté comme la santé ou l'alimentation (Sachs et autres 1999). Le critère d'admissibilité qui a trait à la pauvreté est que les pays doivent être des pays emprunteurs exclusivement AID – c'est-à-dire avoir un revenu par habitant d'au plus 875 dollars.<sup>11</sup> Les pays exclusivement AID sont les 76 pays les plus pauvres des 117 pays en développement.<sup>12</sup> Dagdeviren et Weeks (2001) montrent que les PPTE ne sont que 9 à 12 pour cent (5 à 6 pour cent en termes de PPA) des plus pauvres du monde et arguent du fait que l'impact global sur la pauvreté serait limité. D'autres critères auraient vraisemblablement mieux ciblé l'Initiative pour maximiser son impact sur la pauvreté dans le monde. Mais ce ne serait le cas que si l'Initiative offrait des flux additionnels. Dans la mesure où il y a réaffectation en faveur des PPTE, l'Initiative se fera au détriment des pays pauvres qui ne sont pas très endettés et qui ont régulièrement assuré le service de leur dette et/ou qui ont pratiqué une gestion macroéconomique et de la dette plus prudente, ce qui soulève des questions de danger moral.

En fait, la manière dont est ciblée la réduction de la pauvreté dans la philosophie PPTE est de réserver les « économies » de l'allègement de la dette à la réduction de la pauvreté. Ceci s'est traduit en conditions qui requièrent d'importantes affectations des ressources d'allègement de la dette pour des dépenses sociales ou l'inclusion d'objectifs de dépenses sociales dans les budgets publics. Ces conditions sont le résultat de la demande faite par les ONG militantes qui ont mis en équivalence réduction de la pauvreté et dépenses sociales (Coalition 1999 Jubilee 2000).

### **Les seuils**

Les seuils PPTE-I étaient critiqués comme étant trop élevés. Les seuils PPTE-R, plus bas, qui ont

été les bienvenus aux yeux des ONG et d'autres critiques, sont encore jugés trop élevés. En outre, certains critiques les considèrent arbitraires et manquant de base scientifique.

Il n'y a pas de base théorique pour les ratios mais ils ont été fondés sur des études empiriques de données passées (Underwood 1990, Cohen 1996). L'analyse a permis de déterminer qu'une fourchette de 200 à 250 pour cent était « assez correct » pour le ratio VAN dette/exportations et que le ratio correspondant VAN dette/PIB était de 50 pour cent.<sup>13</sup> Ces conclusions ont servi de justification pour l'adoption de la fourchette 200-250 comme seuil d'admissibilité pour l'Initiative initiale. Lors de l'examen de l'Initiative, qui a abouti à l'Initiative renforcée en 1999, dans une large mesure sous la pression des groupes de la société civile et des groupes militants pour un allègement de la dette plus profond, le ratio a été abaissé à 150 %—afin de donner aux pays un coussin de sécurité pour leur permettre d'absorber des chocs exogènes.

En employant le même argument qu'avant, mais en estimant plus formellement le niveau des stocks de dette auquel les pays sont plus susceptibles de se trouver face à des problèmes de service de la dette, Cohen (2001) estime que des seuils de 200 pour cent du ratio VAN dette/exportations et 50 pour cent du ratio VAN dette/PIB constitueraient les points d'inflexion. D'autres analyses sont moins définitives mais vont généralement dans ce sens. En se servant d'une autre méthodologie, Elbadawi et autres (1997) ont trouvé que le point d'inflexion pour la courbe Laffer d'une croissance produite par la dette pour un échantillon de pays africains était assez élevé (97 pour cent du ratio dette/PIB). Pattillo et autres (2002) estiment que le point d'inflexion se situe à 160-170 pour cent en se servant d'une technique statistique mais obtiennent une vaste fourchette de points d'inflexion en se servant d'autres techniques.

Ces conclusions vont dans le sens d'un abaissement du seuil de 200-250 pour cent mais ne s'opposent pas au seuil de 150 pour cent comme un seuil adéquat. Elles démontrent la difficulté qu'il y a à établir une base véritablement scientifique pour un tel chiffre. Il est inévitable que ce seuil soit dans une certaine mesure arbitraire.

Il n'y a aucun niveau particulier qui puisse garantir la viabilité de la dette – qui est fonction non seulement de la réduction de la dette mais également du volume, du rythme et des modalités des nouveaux emprunts, ainsi que des performances économique et des exportations. Ces variables sont influencées par des paramètres exogènes et comportementaux.

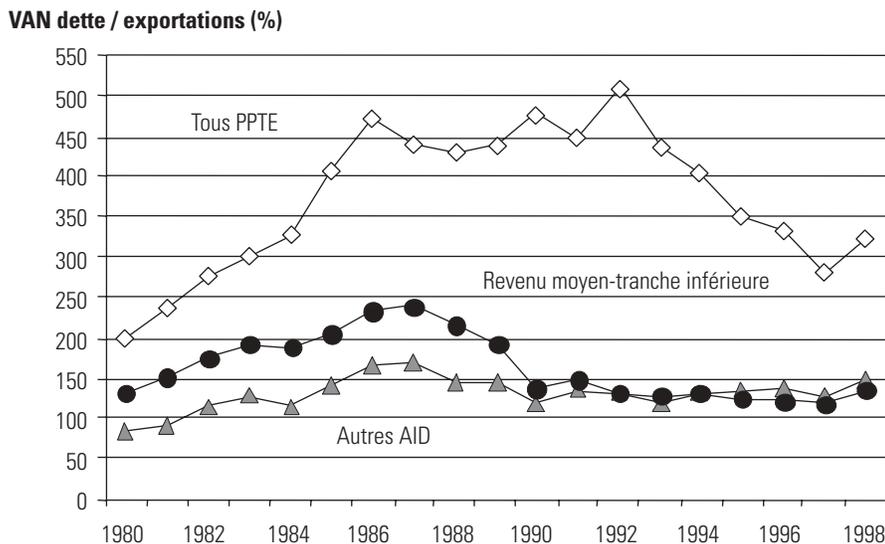
Pour évaluer la mesure dans laquelle le pourcentage de 150 pour cent prévu pour le ratio VAN/dette offre aux PPTE une chance raisonnable d'arriver à un niveau tolérable d'endettement, sur la figure 4.1 apparaît la comparaison entre le ratio des PPTE et celui des autres pays pauvres mais non fortement endettés, comparaison qui est faite avec les pays AID non PPTE et les pays non PPTE à revenu moyen (tranche inférieure). On voit selon cette figure que les autres pays AID ont maintenu des ratios dette/exportations de plus de 150 pour cent. Les pays non PPTE à revenu moyen (tranche inférieure) ont des ratios allant jusqu'à 250 pour cent.<sup>14</sup> Durant les années 90, les deux groupes ont maintenu un niveau inférieur à 150, les pays AID était en moyenne à 148 pour cent pour 1998 et les pays à revenu moyen (tranche inférieure) en moyenne

à 135 pour cent. Il y a par conséquent une certaine justification historique au ratio prévu de 150 pour cent.

Une autre façon de mesurer le poids de la dette est avec le ratio VAN dette/PIB. Comme on le voit sur la figure 4.2, la moyenne pour cet indicateur pour les pays AID non PPTE s'est maintenue pendant les années 90 entre 30 et 40 pour cent, bien qu'elle ait été plus basse auparavant. Le ratio pour les pays à revenu moyen (tranche inférieure) a dans le passé été supérieur à 50 pour cent et est resté aux environs de 40 pour cent dans les années 90. Il semblerait donc que le pourcentage de 30 à 40 pour cent soit correct pour amener les PPTE à une position comparable à celle des autres pays pauvres. Sur la base de la VAN des réductions de dette offertes par l'Initiative renforcée, il est prévu que la VAN moyenne dette/PIB diminue à 30 pour cent. C'est pourquoi, bien que le ratio de la VAN dette/PIB ne soit pas explicitement employé comme indicateur dans l'Initiative, il est prévu que les mesures envisagées ramènent le poids de la dette des PPTE, si on le mesure de cette manière, à un niveau comparable à celui des autres pays pauvres. De la même façon, les indicateurs du ratio service

Figure 4.1

### Ratio dette/exportations pour les PPTE par rapport aux autres pays pauvres



Source : Global Development Finance et World Development Indicators.

de la dette/exportations, PIB et recettes montrent également que si l'Initiative réussit à apporter le niveau envisagé d'allègement, les PPTE seront au même niveau ou en dessous des ratios actuels des autres pays pauvres.

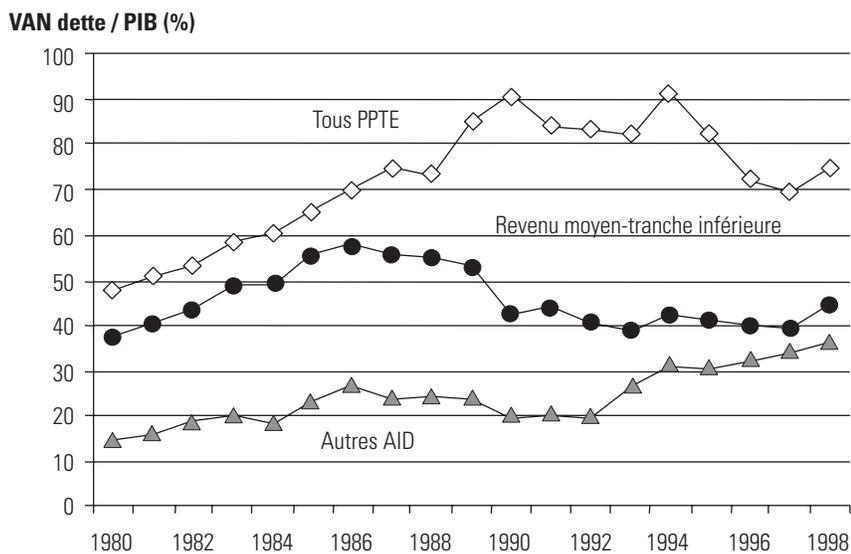
Tandis que tout chiffre spécifique pourra être arbitraire, dans un but de transparence et d'égalité de traitement, il est politiquement nécessaire (bien que ce ne soit pas toujours le mieux en toutes circonstances) d'utiliser une règle uniforme simple. C'est là une leçon tirée du manque de satisfaction occasionné par l'approche au « cas par cas » qui était l'approche du régime précédent de la dette et qui était perçue comme trop « politique ». Qui plus est, il devrait être clair qu'il n'y a *pas* de niveau actuel de la dette qui « assure » avec certitude la viabilité de la dette. Les ratios sont des composites de diverses variables sujets à des décisions à venir et au comportement du pays et de ses créanciers, dans le cas du stock de la dette, et de facteurs exogènes imprévisibles, dans le cas des exportations. L'achèvement de l'Initiative ne peut garantir qu'un pays évitera à l'avenir tout nouveau problème du service de la dette.

Maintenir la dette à un niveau tolérable requiert une gestion prudente de l'endettement, ce qui est un élément qui était absent dans nombre de PPTE dans le passé, et un suivi étroit et continu du stock de la dette, y compris de la dette publique intérieure, pour assurer que le pays continue sur le chemin de la viabilité. Le pays et ses créanciers devraient s'assurer que l'étendue et la nature des prêts futurs soient cohérentes avec les cibles de l'Initiative.

**L'exclusion de la dette publique intérieure**

La dette publique intérieure est exclue de l'analyse mais certaines personnes, y compris de nombreux emprunteurs, ont critiqué cela, disant que le service de la dette publique intérieure ajoute autant au fardeau fiscal d'un pays que le service de la dette extérieure. Mais si l'on intégrait les créanciers nationaux, le processus deviendrait trop compliqué (par exemple, lors de l'application du principe du partage à égalité du fardeau) car il s'agirait vraisemblablement d'un groupe très varié. De plus, le niveau de l'endettement intérieur est plus susceptible de manipulation. Concevoir des mécanismes pour

**Figure 4.2** Que serait un bon ratio dette/PIB?



Source : Global Development Finance et World Development Indicators.

éviter les questions de danger moral serait une gageure. Un pays pourrait par exemple facilement accroître sa dette publique intérieure (en reprenant par exemple une banque en faillite). Enfin, la réduction de la dette publique intérieure pourrait créer des ravages sur les fragiles marchés intérieurs des capitaux.

En raison des caractéristiques de la dette publique intérieure, la décision de n'inclure pour l'Initiative PPTE que la dette extérieure est une décision appropriée. Toutefois, une gestion efficace de la dette intérieure peut être une condition préalable importante à la réussite de l'Initiative. C'est pourquoi les niveaux et les caractéristiques de la dette intérieure doivent être contrôlés et il doit en être fait état aux points de décision et d'achèvement, et de façon plus régulière, au travers du suivi de la Banque mondiale et du FMI – par exemple, dans le contexte de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC). En outre, dans la mesure où les Initiatives extérieures ajoutent au fardeau budgétaire, il faudra veiller à ce qu'elles ne conduisent pas à une dette intérieure excessive.

L'une des questions posées lors des ateliers de rétroaction emprunteurs était d'autoriser une plus grande souplesse dans la démarche actuelle afin que l'allègement de la dette des PPTE puisse servir au service de la dette publique intérieure (tout en n'incluant pas la dette intérieure dans le calcul de l'allègement des PPTE). Dans la mesure où le contrôle ou la réduction de la dette intérieure est essentiel à la stabilité macroéconomique, ces mesures sont du ressort des accords FRPC dans le contexte d'une gestion budgétaire globale. L'Initiative a récemment fait preuve d'une telle souplesse. Dans le cas du Ghana, par exemple, une partie de l'allègement de la dette des PPTE est réservée au remboursement de la dette intérieure. Toutefois, là encore, il convient d'exercer une grande attention pour évaluer qui détient la dette intérieure et ce que peuvent être les implications de répartition.

### **Les projections de DSA fournissent-elles des prévisions solides ?**

L'élément projection prospective de l'analyse de viabilité de la dette (DSA) projette les indi-

cateurs clés de viabilité de la dette en se servant de prévisions pour les variables macroéconomiques clés. Ces projections n'ont pas d'incidence sur les critères d'admissibilité à l'allègement ni du montant de l'allègement qui ira aux pays individuels. Les projections servent à évaluer si, une fois reçu l'allègement des PPTE, le profil du poids de la dette d'un pays donné a des chances de rester dans la fourchette prescrite sur les 10 à 20 ans à venir et donc de démontrer si l'Initiative a des chances d'atteindre son principal objectif. Les projections de dette peuvent être évaluées tant en termes de méthodologie employée pour connecter des variables endogènes et des variables exogènes qu'en ce qui concerne les hypothèses qui sont faites sur les variables exogènes elles-mêmes. La méthodologie est évaluée dans ce chapitre et il sera discuté des hypothèses dans le chapitre suivant sur la mise en œuvre.

Nous cherchons dans le présent examen à évaluer les modèles sous-jacents aux projections prospectives DSA, tout particulièrement s'ils sont appliqués de manière cohérente et leur sensibilité aux hypothèses choisies. Les éléments clés des projections de dette pour chaque pays sont les projections de balance des paiements, empruntées à la démarche macroéconomique du FMI. Étant donné que la base méthodologique de ces projections n'a pas été mise à disposition, il n'est pas possible d'attester de la cohérence entre les projections de balance des paiements et l'analyse de viabilité de la dette. En particulier, il n'apparaît pas clairement comment l'Initiative est elle-même intégrée dans les projections d'importations et de transferts nets de ressources ni comment les projections d'endettement sont intégrées dans la démarche macroéconomique. Il serait utile que la Banque mondiale et le FMI donnent une explication claire de la façon dont on est arrivé aux projections d'endettement, y compris la balance des paiements et les éléments budgétaires.<sup>15</sup> L'examen de certaines des analyses figurant dans les documents PPTE et des consultations auprès du personnel de la Banque mondiale et du FMI font craindre que les équations comptables ne soient pas observées ou qu'elles soient forcées en se servant de certains postes comme de « tampons » arbitraires. Il est

nécessaire de se livrer à des hypothèses dans des exercices comme la DSA, mais la base des hypothèses clés devrait être documentée et être explicite.

D'autres examinateurs extérieurs ont eu des difficultés similaires lorsqu'ils ont cherché à comprendre la base sur laquelle étaient menées les DSA. Selon le General Accounting Office des États-Unis (GAO 2000, Appendice VI), des « incohérences et des lacunes dans les types de renseignements fournis dans les analyses de viabilité de la dette ont rendu difficile notre analyse des documents ». <sup>16</sup> Development Finance International (2001) qui est un groupe indépendant de recherche et de conseils, fait des remarques similaires : « Il est important qu'il y ait une cohérence entre les nouvelles hypothèses d'emprunt de la DSA et les limites FRPC des PPTE, et qu'il y ait une base objective pour les nouvelles limites d'emprunt spécifiées pour les PPTE. L'analyse de viabilité de la dette devrait être directement liée aux Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté afin que l'on puisse voir si l'allègement de la dette (tant en termes de montants que de calendrier), joint à de nouveaux flux de capitaux, est suffisant pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté des PPTE ». Les rapports communiqués par la Banque mondiale et le FMI sur la mise en œuvre de l'Initiative ont été plus complètes et standardisées en ce qui concerne l'Initiative renforcée. Toutefois, une méthodologie plus transparente, explicite et cohérente demeure nécessaire pour les projections d'endettement qui relient tous les éléments pertinents du budget fiscal, des comptes de la nation, des flux financiers et de la balance des paiements.

### Critères de performance

Il y a deux jeux de critères de performance qu'un pays doit satisfaire pour bénéficier de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative. Le premier jeu est une condition existante de l'établissement d'antécédents très positifs de performance économique pour atteindre le point de décision. Le second est un jeu de conditions appelé les déclencheurs du point d'achèvement, qui doivent être satisfaits pour pouvoir atteindre le point d'achèvement, c'est-à-dire le moment où

le montant total de l'aide PPTE promise se matérialise et devient irrévocable.

### Obligation d'antécédents positifs

La plupart des chercheurs et des décideurs sont d'accord pour reconnaître que la croissance est essentielle tant pour la viabilité de la dette que pour la réduction de la pauvreté. Il y a peu de discussion sur la nécessité d'une politique économique positive, d'une stabilité macroéconomique et d'une gestion économique saine pour promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté, comme cela a été réaffirmé dans la déclaration du Consensus de Monterrey. L'absence d'une politique soutenue d'ajustement macroéconomique et de réforme structurelle a contribué à l'accumulation de la dette dans les PPTE (Brooks et autres 1998). Les études de cas pays faites pour le présent examen confirment qu'une gestion budgétaire médiocre et l'incapacité à s'adapter à une situation économique en évolution ont constitué des facteurs contributifs non négligeables dans tous les cas pays examinés. (Annexe D).

Les évaluations de l'aide par pays (CAE) menées par l'OED depuis 1997 et disponibles pour 13 PPTE, ont permis d'identifier d'importantes lacunes dans la gestion macroéconomique et budgétaire et dans la démarche économique. En Annexe J figure le résumé des obstacles à la croissance et à la viabilité à long terme identifiées par les CAE. Une cause commune de l'augmentation de la dette extérieure est la combinaison de termes de l'échange défavorables, de chocs climatiques et d'une gestion budgétaire médiocre (administration fiscale laxiste et inefficace et une expansion incontrôlée des dépenses publiques improductives, avec la forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs que cela entraîne). De médiocres performances économiques ont été le résultat de l'instabilité politique, d'une politique macroéconomique médiocre et de contraintes institutionnelles, dont une piètre gouvernance. Le développement de l'infrastructure, de l'agriculture et du secteur privé a en règle générale été négligé dans la conception de stratégies de réduction de la pauvreté, comme le souligne un examen indépendant de AID 10-12 par l'OED (Gwin 2002).

Les études faites par l'OED des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale ont également identifié l'environnement général et la gestion budgétaire comme les principales causes des médiocres performances économiques dans les premières années de l'ajustement. Lorsque des opérations réussies d'ajustement et des réformes structurelle et sectorielle ont promu la croissance, elles ont constitué un facteur important de réduction de la pauvreté mais les études ont également rencontré des lacunes dans les programmes, comme le traitement fragmenté de différentes questions fiscales et une conditionnalité vague ou imprécise. Une importante lacune a été le manque d'attention porté à l'impact social de l'ajustement. La difficulté a été un médiocre respect des conditions et l'absence d'adhésion de l'emprunteur à l'impact social du programme de réformes. Les opérations de Prêt à l'ajustement à forte incidence (HIAL) ont visé à améliorer la conception et à renforcer l'efficacité des emprunts d'ajustement par le biais d'une meilleure sélection pays et d'un moindre nombre de conditions mieux conçues et plus efficaces. Ces opérations ont donné de meilleurs résultats que les précédentes et ont différé dans l'attention qu'elles ont portée aux préoccupations sociales et de pauvreté (OED 1999). L'accent est également mis sur les questions d'adhésion et sur les diverses incidences sociales des emprunts d'ajustement dans les examens FASR (Botchwey et autres 1998).

Compte tenu de l'importance d'une démarche politique appropriée et d'une gestion macroéconomique saine pour assurer que les ressources d'allègement soient correctement employées, l'Initiative initiale exigeait un total de six ans d'antécédents positifs – trois ans avant le point de décision et trois ans pour atteindre le point d'achèvement. Dans l'Initiative renforcée, ceci a été réduit à des antécédents sur trois ans avant le point de décision (appliqué de façon souple pour tenir compte des performances passées) et un point d'achèvement flottant qui permettrait au pays d'entreprendre des réformes à son propre rythme. Étaient inclus dans la conception les leçons tirées de l'expérience sur le besoin de simplifier les conditions, un plus petit nombre

de conditions étant attaché aux nouveaux programmes FRPC. Pour promouvoir l'adhésion, l'Initiative PPTE envisage également que la conditionnalité FRPC naisse du nouveau processus DSRP, avec une large participation de la société civile dans la définition et le soutien du programme d'ajustement pour atteindre la stabilité macroéconomique et un bon cadre de politique économique.

C'est pourquoi la conception de la démarche actuelle est cohérente avec le besoin de se concentrer sur la démarche de politique économique. Les modifications des exigences d'antécédents positifs dans l'Initiative renforcée sont elles aussi cohérentes par rapport à la leçon clé tirée de la crise de la dette des pays à revenu moyen des années 80, à savoir la nécessité de se concentrer sur les pays disposant d'antécédents positifs convaincants mais, une fois que cela est accompli, le processus ne devrait pas retarder la matérialisation de l'allègement de la dette (Cline 1997).

### **Déclencheurs du point d'achèvement**

Pour atteindre le point d'achèvement, chaque pays doit remplir un certain nombre de conditions. Les deux obligations génériques sont (a) suivre le programme FRPC de stabilisation macroéconomique et d'un programme de réformes du FMI et (b) l'élaboration et la mise en œuvre (depuis au moins un an) d'un DSRP participatif. En outre, le personnel de la Banque mondiale et celui du FMI, conjointement avec le gouvernement, doivent identifier les mesures ou réformes clés, structurelles et sociales, de nature à stimuler l'avancement vers un développement durable. Au-delà de ces deux exigences génériques, il est permis que les déclencheurs soient adaptés pour se conformer à la situation particulière d'un pays et soient conçus en étroite collaboration avec le gouvernement. Si ceci se matérialise, le fondement d'une croissance durable et de la réduction de la pauvreté requis par l'Initiative serait assuré.

L'attention portée à la réduction de la pauvreté a conduit à l'inclusion d'une réforme de la politique du secteur social et à des critères de performance en tant que déclencheurs explicites d'achèvement, et très souvent dans l'affectation d'« éco-

nomies » PPTE à des dépenses sociales. Comme cela est noté au Chapitre 3, les modifications introduites à la démarche PPTE en 1999 ont spécifiquement déplacé l'optique de l'évaluation des performances en donnant plus de poids aux réformes sociales et celles liées à la pauvreté.

La Banque mondiale et le FMI ont l'obligation de suivre l'avancement vers ces déclencheurs mais la conception initiale ne comportait aucune sauvegarde contre une médiocre gestion des dépenses publiques ni aucune autre question de gouvernance. Le processus imposait certains emplois spécifiques pour les « économies » provenant de l'allègement mais le besoin de « suivre » les dépenses et les résultats n'est apparu que plus tard lorsque l'on a réalisé que l'allègement de la dette équivalait en fait à un soutien budgétaire. Ces problèmes ont été reconnus et des mesures prises pour contrôler l'emploi des « économies » PPTE dans le cadre du suivi des dépenses générales de réduction de la pauvreté effectuées par les pays dans le cadre des examens périodiques des programmes du FMI et de la Banque mondiale. Une des contraintes majeures pour ce faire est la faiblesse des systèmes de formulation et d'exécution budgétaires ainsi que d'établissement de rapports. Des efforts bailleurs de fonds multiples sont en cours pour améliorer les systèmes de gestion des dépenses publiques dans les PPTE (Banque mondiale et FMI 2002a).

### Participation des créanciers

L'Initiative a été conçue de façon à traiter de façon globale le problème de la dette des PPTE par le biais d'une approche concertée et uniforme avec la participation de tous les créanciers, à savoir les créanciers multilatéraux, les créanciers bilatéraux du Club de Paris et hors Club de Paris, et les créanciers commerciaux. Bien que cela ait été fait avec l'accord des pays, il n'y a aucun accord formel ou juridique qui oblige les créanciers à participer. Le processus PPTE ne supplante pas le caractère sacré des conventions de prêt signées entre un créancier et un emprunteur. La décision de participer à l'Initiative PPTE est par essence une décision prise de son

propre chef et l'Initiative PPTE est essentiellement un accord informel entre les nations. La pression morale est le principal mécanisme d'exécution.

Bien que la conception suppose la pleine participation de tous les créanciers et mette l'accent sur un partage équitable du fardeau, le processus requiert des emprunteurs individuels qu'ils assurent le suivi avec les créanciers, comme cela était le cas pour les traités précédents du Club de Paris. La conception actuelle ne tient pas correctement compte des contraintes de capacité auxquelles sont confrontés les gouvernements des PPTE, ni de l'inefficience du processus en termes de conditions de temps et de ressources pour assurer le suivi avec les créanciers bilatéraux individuels.<sup>17</sup> Mais, ce qui est le plus important c'est que cela ne règle pas les problèmes connus auparavant en ce qui concerne la non participation d'un certain nombre de créanciers, tout particulièrement des créanciers commerciaux et des créanciers bilatéraux hors Club de Paris qui ont refusé de participer dans le passé. Étant donné que ceci est un problème persistant, l'hypothèse de la pleine participation maintenue dans les DSA n'est pas non plus valide.

### Renforcement des capacités

La gestion de la dette est un élément important de la viabilité de la dette. La Banque mondiale et le FMI ont depuis longtemps reconnu qu'une médiocre gestion de la dette, due à une capacité institutionnelle faible, est un facteur important qui a exacerbé les problèmes d'endettement de nombreux pays. Mais le renforcement des capacités pour la gestion de la dette n'est pas un objectif de l'Initiative et sa conception ne traite d'aucun aspect de développement des capacités ni d'une assistance technique en matière de gestion de la dette. Dans les documents sur les points de décision et d'achèvement sont abordées les questions de gestion de la dette dans le cadre des évaluations prospectives pour les pays individuels mais l'Initiative PPTE ne traite d'aucun aspect de développement des capacités en matière de gestion de la dette.<sup>18</sup> Ceci demeure une lacune de conception.



# Expérience de la mise en œuvre

**N**ous examinerons dans ce chapitre la façon dont est mise en œuvre l'Initiative PPTE et évaluerons la mesure dans laquelle elle est mise en œuvre efficacement, équitablement et conformément à ses objectifs clés. Nous ferons d'abord un rapide tour d'horizon du rythme de cette mise en œuvre puis la discussion sera articulée autour des quatre éléments clés du processus PPTE, à savoir l'analyse de viabilité de la dette, l'application des critères de performance, la participation des créanciers et le développement institutionnel.

## **Rythme de la mise en œuvre**

L'Initiative initiale a démarré lentement. Entre 1996 et 1999, seuls sept pays ont été admis à bénéficier de l'allègement de la dette. Les modifications du processus introduit par l'Initiative renforcée et en particulier l'abaissement des seuils de viabilité de la dette, ont fait que d'autres pays sont devenus admissibles. Sous la pression continue de la société civile et l'impatience du Comité de développement devant ce qui semblait un rythme lent d'avancement, la mise en œuvre s'est accélérée dans la deuxième moitié de l'année 2000 en réponse au défi que s'étaient imposés la Banque mondiale et le FMI d'amener au moins 20 pays au point de décision pour décembre 2000. Grâce aux efforts extraordinaires déployés par le personnel de la Banque mondiale et du FMI, aidé en cela par les renforcements introduits en 1999, l'Initiative a dépassé cette cible annoncée, à grand renfort de publicité, avec 22

pays ayant atteint le point de décision au 27 décembre 2000. Le rythme s'est ralenti depuis, seuls quatre pays ayant en août 2002 rempli les conditions requises pour un allègement de leur dette. Le défi demeure d'amener les pays restants au point de décision, tout particulièrement ceux en proie à des conflits.

La « fournée du millénaire » de la fin 2000 a été l'expression de la souplesse introduite dans la mise en œuvre de l'Initiative, qui est généralement perçue comme un changement positif ayant permis de faire participer plusieurs pays au processus (voir Annexe H sur les perspectives des créanciers). Dans le même temps, elle est aussi perçue par beaucoup, dont certains créanciers et ONG, comme ayant dilué l'adhésion à des exigences en matière de normes et de procédés qui étaient incorporées dans la conception, et cela a soulevé le problème de l'égalité de traitement.

### Analyse de viabilité de la dette

Les analyses de viabilité de la dette (DSA) effectuées au point de décision puis mises à jour au point d'achèvement, n'ont aucune incidence sur le montant d'allègement qu'un pays reçoit dans le cadre de la démarche actuelle. Elles ont de profondes implications quant à l'évaluation des résultats attendus et par là même à la réussite globale de l'Initiative. Deux hypothèses des DSA influencent les résultats : le niveau et les modalités des nouveaux financements ainsi que l'évaluation des performances futures économiques et des exportations.

*Le niveau et les modalités des nouveaux financements* pris comme hypothèse dans les DSA ont été critiqués comme étant trop optimistes (GAO 2000). Les taux d'intérêts des prêts pris comme hypothèse dans les DSA sont plus bas qu'ils ne l'étaient dans le passé, ils ne sont toutefois pas beaucoup plus bas que leur niveau actuel. De plus, ils sont basés sur une enquête menée auprès des créanciers et des bailleurs de fonds en ce qui concerne leurs engagements futurs. Le niveau et les modalités des nouveaux emprunts sont aussi suivis lors des examens FRPC du FMI qui placent des restrictions sur le montant des emprunts non concessionnels et mettent des limites quant à l'élément don minimum pour qu'un prêt soit considéré comme un prêt concessionnel.

*Les hypothèses économiques des projections* DSA sont le principal objet des critiques. Les hypothèses concernant les taux de croissance future des exportations et du PIB ont été critiquées comme étant trop optimistes (GAO 2000 ; Martin et Alami 2001). Ce point a été soulevé de façon répétée par les emprunteurs et les responsables des créanciers (Annexes G et H).

Pour évaluer cette critique, figure au tableau 5.1 une comparaison entre les hypothèses de croissance des exportations (sur les 5 ans à compter du point de décision) qui apparaissent dans les DSA et les performances passées pour les 24 pays qui ont atteint le point de décision à fin 2001.<sup>1</sup> Les projections ont été mises à jour en 2002, en tenant compte de l'expérience de 2000 et de 2001. Pour évaluer comment les projections mises à jour se comparent aux hypothèses DSA du point de décision initiales, figurent également au tableau 5.1

les hypothèses pour les cinq prochaines années (2003-2008) apparaissant dans les projections initiales et dans celles mises à jour. Les recettes d'exportations et les flux des échanges commerciaux en général sont très volatiles. Pour évaluer le degré de confiance de ces hypothèses de prévisions, sont également inclus dans le tableau 5.1 les limites supérieures et inférieures de ce qui pourrait être considéré comme des prévisions raisonnables fondées sur l'expérience passée.<sup>2</sup>

La moyenne globale simple du taux de croissance pris comme hypothèse dans les DSA dans les 24 pays est plus du double de la moyenne passée pour 1990-2000 et près de six fois la moyenne de 1980-2000. Individuellement, la prévision est inférieure à l'estimation passée pour 1990-2000 pour seulement quatre pays mais est dans les limites statistiquement raisonnables pour huit pays (indiqués par les chiffres encadrés dans le tableau).<sup>3</sup> Pour les 12 autres pays, les hypothèses dépassent souvent de beaucoup les taux passés (le Tchad est une exception, dans l'attente de l'augmentation attendue des recettes pétrolières). La limite inférieure est également dans la plupart des cas beaucoup plus basse que le taux de l'hypothèse et dans de nombreux cas, elle est négative. La forte probabilité de résultats si médiocres requiert une analyse de sensibilité appropriée pour être l'expression des possibilités réelles. Toutefois, les DSA ne simulent pas habituellement l'effet de ces taux de croissance si bas.

Les constatations montrent que les hypothèses figurant dans les DSA effectuées au point de décision étaient optimistes. Une analyse similaire des hypothèses figurant dans les DSA mises à jour (pour 2003-2008) montre que, bien qu'elles soient légèrement meilleures, ces hypothèses continuent d'être optimistes. Dans seulement neuf cas, les hypothèses des DSA mises à jour se situent dans les limites (supérieures) raisonnables de confiance (outre le Tchad, Saô Tomé et Príncipe est également une exception pour cette période car on prévoit que les recettes pétrolières augmentent très nettement d'ici environ 2006). La comparaison des anciennes et des nouvelles prévisions pour la même période (2003-2008) permet également de voir que les nouvelles hypothèses sont légèrement plus optimistes.

Tableau 5.1

**Comparaison entre les projections DSA de croissance des exportations et les performances passées**

| Pays                        | Hypothèses DSA <sup>a</sup> |              |              | Performances passées <sup>b</sup> |               |               |             |               |               | Date du point de décision PPTÉ renforcée |
|-----------------------------|-----------------------------|--------------|--------------|-----------------------------------|---------------|---------------|-------------|---------------|---------------|--|
|                             | 2000–05 <sup>c</sup>        |              | 2003–08      | 1990–2000                         |               |               | 1980–2001   |               |               |  |
|                             | Initiale                    | Initiale     | Nouvelle     | Esti-mation                       | Limite infér. | Limite supér. | Esti-mation | Limite infér. | Limite supér. |  |
| Bolivie                     | 10,52                       | 8,24         | 8,18         | 5,18                              | 2,88          | 7,48          | 4,68        | 4,22          | 5,13          | Fév. 00                                  |
| Mauritanie                  | 4,14                        | 4,80         | 7,11         | 1,20                              | -2,61         | 5,01          | 1,88        | 1,06          | 2,69          | Fév. 00                                  |
| Ouganda                     | 8,99                        | 10,07        | 11,73        | 15,14                             | 8,39          | 21,90         | 0,31        | -2,05         | 2,67          | Fév. 00                                  |
| Mozambique                  | 18,98                       | 6,95         | 21,27        | 10,37                             | 8,96          | 11,78         | -0,61       | -2,57         | 1,35          | Avr. 00                                  |
| Tanzanie                    | 11,51                       | 10,50        | 7,70         | 3,35                              | 1,72          | 4,98          | 0,97        | -0,64         | 2,59          | Avr. 00                                  |
| Sénégal                     | 9,02                        | 6,44         | 6,25         | -0,16                             | -1,85         | 1,54          | 3,14        | 1,53          | 4,75          | Juin 00                                  |
| Bénin                       | 7,32                        | 8,19         | 8,74         | 4,18                              | 1,51          | 6,85          | 4,20        | 3,07          | 5,32          | Juil. 00                                 |
| Burkina Faso                | 10,89                       | 11,20        | 9,81         | -1,20                             | -3,75         | 1,35          | 2,47        | 1,16          | 3,77          | Juil. 00                                 |
| Honduras                    | 13,72                       | 10,89        | 9,66         | 11,28                             | 9,40          | 13,16         | 2,98        | 1,79          | 4,17          | Juil. 00                                 |
| Mali                        | 7,35                        | 5,22         | 2,94         | 4,93                              | 3,01          | 6,84          | 3,31        | 2,12          | 4,49          | Sep. 00                                  |
| Cameroun                    | 8,04                        | 6,74         | 4,89         | 0,63                              | -2,14         | 3,41          | 0,65        | -0,72         | 2,02          | Oct. 00                                  |
| Guyana                      | 4,16                        | 4,49         | 4,76         | 9,55                              | 5,99          | 13,12         | -0,17       | -2,43         | 2,08          | Nov. 00                                  |
| Gambie                      | 7,58                        | 6,31         | 4,34         | 0,05                              | -2,25         | 2,35          | 3,73        | 2,77          | 4,68          | Déc. 00                                  |
| Guinée                      | 8,54                        | 7,15         | 7,26         | -1,79                             | -2,73         | -0,84         | 4,33        | 3,31          | 5,34          | Déc. 00                                  |
| Guinée-Bissau               | 14,81                       | 10,28        | 9,63         | 11,75                             | 3,97          | 19,54         | 1,61        | 0,63          | 2,59          | Déc. 00                                  |
| Madagascar                  | 7,95                        | 8,18         | 9,15         | 8,40                              | 6,34          | 10,46         | 0,85        | -0,30         | 2,00          | Déc. 00                                  |
| Malawi                      | 3,72                        | 4,88         | 5,59         | 2,13                              | -1,60         | 5,86          | 2,74        | 1,42          | 4,07          | Déc. 00                                  |
| Nicaragua                   | 9,56                        | 8,59         | 10,72        | 15,25                             | 9,50          | 21,01         | 0,21        | -2,17         | 2,60          | Déc. 00                                  |
| Niger                       | 3,41                        | 7,61         | 4,86         | -0,02                             | -2,44         | 2,39          | -0,17       | -1,28         | 0,94          | Déc. 00                                  |
| Rwanda                      | 15,06                       | 14,79        | 12,24        | 0,31                              | -7,91         | 8,53          | -0,14       | -2,19         | 1,91          | Déc. 00                                  |
| São Tomé et Príncipe        | 10,59                       | 9,84         | <b>67,96</b> | 5,32                              | 2,67          | 7,96          | -0,51       | -1,30         | 0,29          | Déc. 00                                  |
| Zambie                      | 12,73                       | 6,56         | 5,36         | -2,39                             | -5,12         | 0,33          | 0,13        | -1,28         | 1,53          | Déc. 00                                  |
| Tchad                       | 65,07                       | 64,17        | <b>94,51</b> | 2,53                              | -1,97         | 7,03          | 4,14        | 2,93          | 5,35          | Mai 01                                   |
| Éthiopie                    | 8,10                        | 8,75         | 9,23         | 7,45                              | 3,55          | 11,36         | 0,51        | -0,81         | 1,82          | Nov. 01                                  |
| <b>Moyenne simple</b>       | <b>11,74</b>                | <b>10,45</b> | <b>14,33</b> | <b>4,73</b>                       | <b>1,40</b>   | <b>8,06</b>   | <b>1,72</b> | <b>0,34</b>   | <b>3,09</b>   |  |
| <b>Sans Tchad, São Tomé</b> | <b>9,37</b>                 | <b>8,04</b>  | <b>8,25</b>  | <b>4,80</b>                       | <b>1,49</b>   | <b>8,11</b>   | <b>1,71</b> | <b>0,30</b>   | <b>3,12</b>   |  |

N.B. : Le Ghana et la Sierra Leone ont rempli les conditions requises en 2002 et ne sont pas inclus dans l'échantillon en raison du manque de données au moment de l'analyse.

a. Provenant de la base de données PPTÉ, Printemps 2002.

b. Provenant des données fournies par le FMI. Ce qui est communiqué sont des estimations de coefficients à partir d'une régression de logarithmes naturels des exportations de marchandises et des services non facteurs sur une tendance temporelle (année). Les limites inférieure et supérieure correspondent à l'intervalle de 95 % de confiance du taux estimé de croissance.

c. Les estimations pour l'Éthiopie et le Tchad vont de 2002 à 2007.

Les prévisions de taux de croissance du PIB pris comme hypothèse dans les DSA sont elles aussi critiquées comme étant trop optimistes.<sup>4</sup> Comme nous le faisons remarquer dans le Chapitre 4, les hypothèses concernant la croissance

économique et les faibles taux d'intérêts sont importantes pour parvenir à un niveau tolérable de la dette dans les DSA. Les projections prennent comme hypothèse que si les pays adoptent des politiques appropriées, les taux projetés de crois-

sance pourraient être réalisés. En regardant les preuves à l'appui, l'argument a un certain mérite. De récentes analyses des pays qui ont bien, faiblement ou médiocrement respecté les conditions d'ajustement structurel montrent que l'engagement d'ajustement structurel peut produire des résultats tangibles (OED 1997; Banque mondiale 2002). Si l'on se sert des conclusions de l'examen OED des programmes d'ajustement structurel, les preuves statistiques formelles démontrent que l'observation des politiques importe et résulte en un taux plus élevé de croissance.<sup>5</sup> D'autres études montrent également que les nouveaux programmes d'ajustement structurel sont mieux conçus dans la mesure où ils incorporent les leçons tirées du passé quant à l'adhésion et à une conditionnalité simplifiée, et donnent des performances relativement meilleures que les programmes des années 80 (OED 1999; SPA 2002). Les preuves tirées des études de cas pays (telles que Guyana, Malawi et Ouganda) montrent que des réformes économiques importantes, entreprises dans les années 90, ont été liées à une nette amélioration des performances économiques.

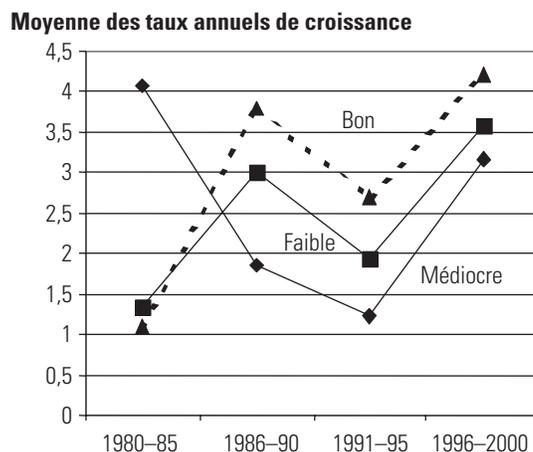
Les exigences de l'Initiative PPTE, à savoir d'antécédents positifs et de performances continues dans le maintien et la poursuite de ré-

formes macroéconomiques et structurelles prennent une importance accrue dans le cadre de la viabilité de la dette future. En supposant que ces réformes économiques soient pleinement mises en œuvre, comme les pays en sont convenus, il est raisonnable d'ajouter une « prime de réforme » aux taux passés de croissance pour les projections futures. Des données statistiques disponibles suggèrent que l'ampleur de cette prime de croissance pourrait être de l'ordre de 1 à 2 pour cent de la croissance réelle par habitant (Easterly 2001a; Noorbaksh et Paloni 2001).

L'ampleur potentielle de la « prime de réforme » est confirmée par de simples analyses des données. L'étude OED 1997 des Prêts d'ajustement structurel effectués entre 1988 et 1994 par les pays ASS a classé chaque pays selon le niveau d'observation, conditionnalité inclus. Apparaît sur la figure 5.1 la corrélation entre le degré d'observation, classé comme bon, faible et médiocre et les taux de croissance pour les 33 PPTE inclus dans l'étude. Les tendances des taux de croissance pour les PPTE confirment les conclusions de plus vastes études. On voit d'après la figure que, alors qu'ils commencent dans une pire position, les pays qui observent les conditions atteignent un taux de croissance plus élevé que ceux qui ne les observent que médiocrement,

**Figure 5.1**

**L'observation des ajustements structurels stimule la croissance du PIB**



Source : OED 1997 et World Development Indicators.

tant à court qu'à long terme. La différence dans les taux réels de croissance du PIB entre les bons pays et les médiocres en termes d'observation est moins de 2 pour cent par an. Aussi, tandis que les projections basées sur les réformes sont justifiées si l'on prend comme hypothèse des taux de croissance plus élevés, les preuves obtenues suggèrent que ces projections doivent rester raisonnables.

En outre, les conclusions de recherche récente suggèrent également un besoin de conservatisme en matière de projections. La volatilité entraîne des risques tant d'augmentation que de baisse, les chocs négatifs tendant à causer plus de mal que le bien occasionné par un choc positif équivalent, c'est-à-dire que les chocs négatifs sur les prix des exportations tendent à avoir un impact beaucoup plus grand que les chocs positifs (Collier, Gunning and Associates 2000 ; Dehn 2000 ; Deaton et Miller 1995). Par contre, les chocs positifs ne semblent pas avoir d'effet durable, ce qui implique que les gains fortuits ne sont pas correctement économisés et investis (Dehn 2000). Ces conclusions suggèrent le besoin de mieux incorporer la volatilité dans les exportations dans les projections DSA, peut-être par le biais d'une analyse de sensibilité plus robuste.

### Critères de performance

Dans la section suivante nous examinerons l'utilisation de deux catégories de critères de performance : l'établissement d'antécédents positifs en termes de réformes de l'action gouvernementale (condition préalable au point de décision) et les conditions préalables au point d'achèvement.

### Les antécédents

L'Initiative PPTE se démarque fortement des précédentes mesures d'allègement de la dette en ceci qu'elle instaure un ensemble uniforme de règles visant à garantir équité et justice de traitement entre les différents pays concernés. Qu'il s'agisse de l'Initiative initiale ou renforcée, la principale condition était de pouvoir justifier de trois ans d'une politique durable de réformes structurelles et de stabilité macro-économique. L'application de ce critère a été marquée de souplesse dès le début. Aucun des pays ayant reçu

une assistance au titre PPTE-I n'a eu à attendre trois ans : ils purent faire valoir leurs succès en termes d'action gouvernementale au cours des années précédentes. La situation a été identique dans le cas de PPTE-R.

La nécessité de présenter des antécédents positifs a été progressivement allégée au cours de l'Initiative renforcée. Chacun des six pays ayant achevé le processus de l'Initiative initiale pouvaient se targuer de réussites significatives dans le cadre des efforts entrepris sous l'égide des FASR/FRPC du FMI, des programmes d'ajustement de la Banque mondiale ou des deux. De la même manière, les neuf pays dont les dossiers ont été déposés au titre PPTE-R entre janvier et juillet 2000 ont pu faire valoir des résultats satisfaisants ou même impressionnants. En revanche, seuls 2 des 13 pays ayant atteint le point de décision entre août et décembre 2000 pouvaient s'appuyer sur une performance acceptable.<sup>6</sup>

Ces 13 candidats plus récents (la « fournée du millénaire ») étaient dotés, non seulement des données économiques plus faibles, mais également – dans leur ensemble – d'un programme de développement économique moins solide. Ils ont par exemple reçu des évaluations inférieures en termes d'utilisation de l'assistance de la Banque mondiale dans le cadre des évaluations de l'aide aux pays effectuées par l'OED. Les projets entrepris sous les auspices de la Banque mondiale n'ont pas atteint les mêmes niveaux de réussite que ceux des candidats précédents. En 2001, leurs scores attribués dans le cadre de l'évaluation de la performance politique et institutionnelle par pays (Country Policy and Institutional Assessment, CPIA) s'inscrivaient environ un demi-point (sur une échelle de six points) au-dessous de ceux des pays qui les avaient précédés au sein de l'Initiative.<sup>7</sup>

Ces analyses laissent présager que les pays de l'Initiative PPTE ayant atteint leur point de décision dans le groupe de la « fournée du millénaire » risquent de ne pas pouvoir reproduire les résultats de développement satisfaisants de leurs prédécesseurs, toutes choses égales par ailleurs.

### Conditions préalables au point d'achèvement

L'Initiative PPTE requiert trois types de conditions préalables au point d'achèvement :

- **Des conditions afférentes aux processus**, reliant directement le processus de l'Initiative PPTE à la mise en place d'un DSRP (document de stratégie de réduction de la pauvreté)
- **Des échelons de performance**, également désignés par le terme « zones de déclenchement du point d'achèvement »
- **Le degré de conformité de l'utilisation des ressources destinées aux PPTE** aux stipulations préétablies.

Les paragraphes suivants présentent une discussion de chacune de ces conditions.

#### **Des conditions afférentes aux processus**

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) opérationnalisait l'objectif de l'Initiative renforcée consistant à lier l'octroi des ressources d'allègement de la dette à la promotion de mesures de réduction de la pauvreté. L'idée d'une approche plus participative et holistique commençait à être favorablement accueillie au moment de l'examen des PPTE en 1999. Le DSRP donnait corps à une telle approche, car il incorporait les leçons dérivées de l'expérience des efforts de développement antérieurs en soulignant le besoin pour ces pays d'une participation à part entière et la vision holistique encouragée dans le Cadre de Développement Intégré (CDI). En rendant un rôle de décisionnaire au gouvernement et en imposant comme condition préalable l'inclusion d'un vaste éventail d'intervenants, le DSRP visait à améliorer la participation, la transparence, la responsabilisation et l'importance accordée aux résultats.

En dépit de son scepticisme initial, la société civile a accueilli le DSRP comme une étape potentielle dans la bonne direction, mais un grand nombre de ses membres craignaient que le fait de devoir accomplir l'intégralité d'un DSRP retarde le point de décision pour certains pays. Un compromis fut atteint avec l'introduction d'un DSRP intérimaire – composé essentiellement d'une déclaration d'intention et d'un plan d'exécution de DSRP complet – permettant de satisfaire au critère du point de décision. L'exécution d'un DSRP complet, concrétisée par une mise en

œuvre acceptable pendant une période d'un an reste la condition préalable du point d'achèvement.

La faible capacité de nombreux pays à mettre en place des processus complexes de consultation et de formulation stratégique a fait craindre à certains intervenants que l'association de l'Initiative aux processus du DSRP aurait pour conséquence, soit de retarder les allègements d'endettement de l'Initiative, soit d'inciter ces pays à précipiter le processus de DSRP pour hâter l'allègement de leur endettement. En réponse à ces craintes et afin d'accélérer la mise en place des mesures d'allègement, PPTE-R a innové en insérant une clause « d'allègement intérimaire de la dette » entre le point de décision et le point d'achèvement, grâce à laquelle les ressources d'allègement de la dette pourraient être offertes dans leur intégralité et de manière irrévocable. Il est prévu un montant annuel important d'allègement du service de la dette au cours de la période intérimaire qui, dans la plupart des cas, dépasse 80 pour cent du montant de la réduction attendue sur le service annuel de la dette à partir du point d'achèvement.

La plupart des responsables des pays débiteurs et des intervenants admettent que l'Initiative représente la raison et la motivation principales du processus de DSRP pour les PPTE, mais font remarquer que la clause intérimaire d'allègement de la dette a eu pour conséquence de supprimer l'incitation à une exécution hâtive du DSRP. Comme le montre l'encadré 5.1, les études de cas de pays réalisées par l'OED, ainsi que les réactions formulées par les représentants de pays débiteurs lors des ateliers organisés pour cet examen, font état des bénéfices créés par l'association entre l'Initiative PPTE et les processus de DSRP<sup>8</sup>

Il n'est possible d'évaluer si le processus a souffert d'une trop grande accélération en raison de son association avec le processus de l'Initiative qu'en effectuant une comparaison en profondeur de la situation des PPTE avec les autres. Un premier examen des cas d'étude réalisés dans le cadre du CDI par l'OED indique que certains des premiers DSRP ont été effectués hâtivement. Toutefois, seule une étude approfondie pourra révéler si le lien entre l'Initiative

et la possibilité d'une forte augmentation du volume d'aide au développement a eu un impact sur le processus (puisque, en principe tout au moins, les DSRP doivent permettre de déterminer les flux d'aide futurs). Il est également nécessaire de prendre suffisamment en compte les contraintes de capacité et la situation politique intérieure. Ces questions feront partie de l'examen du processus de DSRP réalisé l'an prochain par l'OED.

Les intervenants locaux (ONG, bailleurs de fonds, etc...) agissant dans les pays faisant l'objet d'études de cas se sont déclarés satisfaits de la nature des consultations et du processus de

participation entamé par le gouvernement. Le processus a même souvent été qualifié « d'innovateur » en raison de la façon dont il permet de forger une relation nouvelle entre les pouvoirs publics et la société civile. Ce degré de participation varie toutefois d'un pays à l'autre. Dans certains cas, (comme en Guyane britannique), on observe que l'équipe gouvernementale se sent réellement partie prenante alors que le personnel opérationnel reste sur son quant à soi. Pour d'autres (Malawi) les dirigeants politiques ou les membres du parlement n'ont pas véritablement pris part au processus<sup>9</sup>. La participation effective au DSRP est également fonction

#### Encadré 5.1

### Les pays débiteurs expriment leur accord à la création d'un lien entre l'Initiative PPTE et le DSRP

Les participants aux deux ateliers organisés pour recueillir les réactions des représentants des gouvernements des pays débiteurs dans le cadre de l'examen traitent le DSRP comme une partie intégrale de l'Initiative PPTE et comme étant l'outil principal de réalisation des objectifs de l'Initiative PPTE visant à un niveau acceptable d'endettement et à la réduction de la pauvreté. Pour la majorité des participants, les coûts de préparation du DSRP, bien que substantiels, étaient justifiables et la plupart d'entre eux estimaient que les avantages l'emportaient sur les coûts.

Sur le plan interne, le processus de DSRP a permis la création de partenariats parmi les acteurs du développement et a contribué à identifier des priorités au niveau national et à accroître le sentiment de responsabilisation au sujet de la finalité du développement, tout en incitant à une meilleure gestion des affaires publiques grâce à une plus grande transparence. Plusieurs des représentants gouvernementaux ont eu à cœur de souligner les progrès – et même, dans quelques cas, la nouveauté – de la participation de la société civile au DSRP. Comme l'exprimait l'un de ces intervenants : « l'Initiative PPTE a encouragé la société civile à s'organiser pour pouvoir exercer son influence sur le processus ».

De l'avis général, le climat du dialogue portant sur l'exécution du DSRP est nettement meilleur que ce que l'on pouvait observer lors des précédents programmes d'ajustement. Les intervenants ont pu remarquer que, par le passé, la discussion

était dominée par les institutions financières internationales et n'abordait guère d'autres sujets que celui de la croissance économique.

Alors qu'un certain nombre de participants reconnaissaient que le DSRP avait réussi à rendre aux pays débiteurs « le contrôle de la situation », la plupart estimaient que le fait de devoir soumettre la mission conjointe d'évaluation à l'approbation des conseils de la Banque mondiale et du FMI revenait à exiger une approbation pour le DSRP lui-même. Cela leur semblait contraire à l'esprit d'une véritable responsabilisation. D'autres se demandaient en outre jusqu'à quel point les bailleurs de fonds acceptaient réellement le DSRP comme étant le cadre unique de la coopération économique. Plusieurs intervenants soulignèrent le besoin de travailler à un meilleur alignement de la structure macroéconomique et du DSRP, et recommandaient une souplesse accrue de la Banque mondiale et du FMI à cet effet.

Pour les représentants des pays débiteurs, l'Initiative PPTE avait eu pour effet d'attirer l'attention sur la réduction de la pauvreté, et ils soutenaient que le DSRP aurait pour gageure importante de réconcilier les objectifs de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Les intervenants ont souligné la nécessité d'adopter une approche holistique du développement : amélioration du capital humain, protection de la croissance du secteur privé, mise en place et entretien d'infrastructures entre autres objectifs.

d'autres facteurs, tels que le rôle des conseils de l'institution financière internationale (IFI) chargés de les reconnaître comme fondation à l'octroi d'une aide internationale (voir l'encadré 5.1). Il appartiendra donc également à l'OED d'évaluer, lors de son examen des DSRP, dans quelle mesure et de quelle façon le processus agit sur la participation aux DSRP.

En dépit de la réussite observée au niveau du processus de consultation, le débat reste ouvert au sujet de la qualité des aspects stratégiques profonds. Les bailleurs de fonds de certains pays ont reproché aux stratégies de n'être que de longues listes de demandes, dépourvues de tout effort de priorisation et d'analyse des coûts (Banque mondiale et FMI 2002b ; Département pour le développement international (DFID 2002)). La plupart de ces stratégies, dans leur présentation actuelle, ne sont pas viables financièrement : malgré l'accent sur la croissance et le développement économique, on n'y trouve ni recherche de priorités ni explication concrète des moyens prévus pour obtenir la croissance.

Parmi les pays faisant l'objet des études de cas, seul l'Ouganda avait terminé son DSRP au moment des évaluations. Comme le montre l'encadré 4.1, l'Ouganda est en tête du mouvement en faveur d'une plus grande participation à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Et même en Ouganda, en dépit du fait que le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PAEP) ait été doté d'une stratégie crédible pour atteindre ses quatre objectifs, le gouvernement a réservé la plus grande partie de ses efforts à deux des quatre pôles stratégiques du PAEP : ceux portant sur les résultats sociaux et les questions de « qualité de vie ». Les stratégies de diversification des exportations et de développement du secteur privé n'ont pas reçu la même attention. Les pouvoirs publics reconnaissent désormais qu'il est nécessaire d'adopter une approche plus équilibrée du développement.

#### ***Des échelons de performance***

Les documents relatifs au point de décision des PPTE spécifient les conditions auxquelles le pays a accepté de souscrire avant d'atteindre le point d'achèvement. La plupart des documents dé-

posés au titre PPTE-I associaient au point de décision une liste exhaustive des réformes structurelles essentielles à entreprendre dans le cadre de la FASR et des crédits d'ajustement structurel AID parmi les conditions préalables au point d'achèvement. En outre, ils supposaient la mise en œuvre réussie de réformes ou de progrès suffisants dans le cadre de l'ajustement structurel et d'autres crédits AID.

Le nombre des conditions requises au titre PPTE-R a été considérablement réduit, passant en moyenne de 41 à 13 par pays. Cette réduction affectait plus particulièrement les conditions relatives à la politique économique et aux réformes structurelles. L'Initiative renforcée se démarquait notablement par l'inclusion de conditions portant sur l'assainissement de la gestion publique, deux-tiers des pays devant satisfaire au moins une condition de ce type. Les réformes structurelles les plus couramment exigées au niveau du point de décision pour les pays PPTE-R portaient sur la gestion des dépenses publiques (13 pays). Les pays PPTE-R étaient également assujettis à un moindre degré de développement rural. Alors que les pays PPTE-I s'étaient vus imposer au moins une condition pour ce secteur, seuls 8 pour cent des pays PPTE-R (soit 2 pays) conservaient au moins une condition relative au développement rural<sup>10</sup>.

#### ***L'utilisation des ressources libérées par l'Initiative***

L'Initiative initiale ne se préoccupant pas spécifiquement de réduction de pauvreté, ses objectifs ne cherchaient pas à spécifier la façon dont les fonds libérés par l'allègement de la dette devaient être utilisés. Six des sept pays PPTE-I ne s'étaient vu fixer aucune cible ou directive à ce sujet. L'allègement de la dette était destiné aux dépenses publiques dans les secteurs sociaux et au financement de la mise en place de réformes structurelles. Une telle approche correspond aux conclusions de la recherche actuelle sur le développement : l'argent est interchangeable, il est inefficace de chercher à affecter les ressources et la réduction de la pauvreté passe également par la croissance et la réforme.

Bien que leur nombre ait été réduit pour l'Initiative renforcée, les conditions y sont plus spécifiques que pour l'Initiative initiale en ce qui

concerne les affectations sectorielles, les cibles par secteurs et les détails relatifs aux projections d'utilisation des ressources générées par l'Initiative. L'Initiative renforcée ayant rajouté l'objectif de réduction de la pauvreté, l'équilibre entre les différentes affectations des ressources a été modifié au niveau de la mise en œuvre. Il est devenu important de garantir que les ressources dérivées des « économies » réalisées soient consacrées à la réduction de la pauvreté, ce qui se concrétise principalement par une redistribution des fonds vers les dépenses sociales, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé, comme il a été mentionné au chapitre 3.

Tous les pays atteignant leur point de décision dans le cadre PPTE-R sont soumis à des conditions leur imposant d'affecter les fonds à des secteurs spécifiques. Sur les 20 pays ayant atteint leur point de décision après juillet 2000, tous, sauf un, offraient une description détaillée de l'utilisation des fonds et 13 d'entre eux spécifiaient des cibles numériques pour la répartition sectorielle. Si l'on examine la moyenne des projections pour les 13 pays admis au titre PPTE-R et offrant des cibles numériques d'affectation sectorielle, on constate les intentions suivantes : 65 pour cent des économies devaient être consacrées aux secteurs sociaux, 13 pour cent au développement rural, 8 pour cent aux infrastructures, 4 pour cent à la gestion des affaires publiques et 2 pour cent aux réformes structurelles. Pour l'ensemble des pays PPTE-R, 49 pour cent des ressources doivent être affectées à l'éducation et à la santé.

Les études de cas portant sur les pays révèlent qu'au niveau central, l'affectation des dépenses des PPTE s'est, dans l'ensemble, effectuée selon les stipulations de la documentation relative au point de décision. On constate une augmentation des postes budgétaires consacrés aux secteurs ciblés, surtout pour l'éducation et la santé, bien que l'on observe quelques signes de fongibilité.<sup>11</sup> Toutefois, l'analyse de ces secteurs effectuée par la Banque mondiale elle-même dans les revues des dépenses publiques (PER) met en évidence qu'une augmentation du financement, tout en étant nécessaire, ne suffit pas à garantir l'amélioration de la qualité des services et des résultats. Les revues des dépenses publiques publiées pour

17 des 26 pays au point de décision, indiquent que les conditions des PPTE ne font que répondre partiellement aux obstacles fondamentaux à l'amélioration des résultats dans ces secteurs. La plupart des PER privilégient les secteurs sociaux, notamment ceux de la santé et de l'éducation, sans fournir d'évaluation globale au sujet de l'efficacité des dépenses publiques. La portée limitée des PER ne permet d'analyser ni la capacité d'absorption pour l'ensemble des secteurs ni les zones de priorité des dépenses publiques.

En Guyane britannique par exemple, l'un des points de déclenchement de l'Initiative PPTE-R requérait une augmentation suffisante du nombre des enseignants, sur la base de la matrice intérimaire du DSRP intérimaire. Or, alors que la revue des dépenses publiques impute la carence d'enseignants principalement à l'exode des cerveaux dont souffre le pays et, bien qu'elle recommande de renforcer le rôle des enseignants au sein de la gestion des écoles tout en organisant un système d'incitation caractérisé par des objectifs concrets, le DSRP conseillait « la construction de deux dortoirs neufs sur le campus de l'École normale, l'examen du programme de certification des enseignants et l'ouverture de négociations avec les syndicats d'enseignants visant à améliorer les conditions de vie du corps enseignant ». Seul le dernier de ces objectifs correspond effectivement aux recommandations émises dans le cadre de la revue des dépenses publiques pour lutter contre l'exode des cerveaux.

Les causes des mauvaises performances des secteurs sociaux sont connues : inefficacité des dépenses engagées, mauvaise qualité du service, carence et mauvaise utilisation des moyens, répartition abusive des ressources. Bien que la documentation des points d'achèvement s'attache à remédier aux problèmes présentés par certains secteurs, on observe trop souvent que les rallonges budgétaires se surimposent à des institutions déficientes, ce qui ne peut que restreindre l'utilisation efficace des ressources des PPTE. L'encadré 5.2 offre quelques exemples.

### **Participation des créanciers**

Afin de prendre en compte efficacement l'intégralité de l'endettement d'un pays, l'Initiative PPTE a adopté comme principe fondamental une

**Encadré 5.2****Les revues des dépenses publiques (PER) révèlent les obstacles au renforcement de capacités au sein des secteurs sociaux des PPTE**

Alors que *l'inefficacité* des secteurs de l'éducation et de la santé reste l'un des principaux obstacles à l'amélioration des performances sectorielles dans la plupart des PPTE, le problème est rarement mentionné de manière explicite par la documentation du point d'achèvement. On relève par exemple qu'au Honduras le tiers des ressources de PPTE est destiné au secteur de l'éducation. La revue des dépenses publiques pour le Honduras observe que, « en dépit de l'importance relative de l'effort et des moyens financiers déployés au Honduras, on y constate que les résultats du secteur primaire ne sont pas supérieurs à ceux de ses voisins ». La PER constate l'énorme coût de cette inefficacité (environ 36 pour cent des dépenses engagées par le Secrétariat à l'Enseignement ne suffisent pas à amener les étudiants au niveau supposé pour leur âge), avant de déconseiller d'augmenter le budget total consacré à l'éducation.

Les taux élevés d'abandon et de redoublement sont souvent dus à la *mauvaise qualité* des prestations offertes, et ce n'est pas un problème forcément résolu par une augmentation du financement. La faiblesse du système scolaire malgache (jointe à l'incapacité des familles à financer les coûts de l'éducation) est la raison principale de la chute des taux d'inscription et de la détérioration des indicateurs constatées au sein du secteur primaire depuis les années 1980. En dépit des tentatives effectuées pour réduire le manque d'enseignants en zone rurale, rien n'est fait pour relever le niveau de ceux qui sont en place, alors que c'est le facteur principal de la mauvaise qualité du système éducatif.

*Le manque de moyens* face à la montée des inscriptions est la cause sous-jacente des problèmes de qualité constatés dans plusieurs pays. C'est le cas de l'Éthiopie dans le secteur de l'éducation : l'obstacle principal à la mise en place est imputable à la carence des moyens à tous les niveaux et dans toutes les fonctions. La PER constate qu'on a « encouragé les enfants à s'inscrire dans les écoles, en dépit de l'insuffisance des ressources ou de financement destinés aux coûts opérationnels, ce qui a entraîné un déclin en termes de qualité ». Les facteurs de déclenchement imposent une augmentation du taux de scolarisation des filles et une réduction du taux de redoublement, mais ne mentionnent pas les problèmes fondamentaux de capacité : achat et transport de manuels scolaires et de matériel, amélioration de la gestion, formation des enseignants et construction de nouvelles salles de classe.

Dans le cas de la Bolivie et de l'Ouganda, *faible niveau d'utilisation ou excédent de capacité* font désormais partie des obstacles. La PER effectuée pour la Bolivie recommande d'instaurer des mesures d'incitation supplémentaires pour certains groupes : un prix négatif pourrait par exemple servir à encourager l'utilisation de certaines prestations de santé. En Ouganda, des problèmes graves affectent la qualité et le niveau du personnel dans les secteurs de l'éducation et de la santé, mais la documentation des points de déclenchement de l'Initiative renforcée est totalement silencieuse à ce sujet.

action exhaustive et concertée de la part de tous les créanciers, comme il est expliqué au Chapitre 3. Cette participation s'est révélée une gageure. On recense quatre catégories principales de créanciers : multilatéraux, bilatéraux appartenant au Club de Paris, bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris et créanciers commerciaux.

Selon les données recueillies auprès des pays débiteurs et au sein des études de cas portant sur les pays, la plupart des créanciers multilatéraux respectent leurs engagements. La Banque mondiale et le FMI, entre autres, ont fait preuve du plus fort degré de ponctualité et d'efficacité. Malgré certains délais de la part des autres créanciers multilatéraux, l'aide prévue est bien accordée. En ce qui concerne le Club de Paris, tous les créan-

ciers ne se sont pas comportés de la même façon. Il s'avère difficile et coûteux d'arriver à conclure des accords formels distincts avec chaque créancier. En dépit du caractère rétroactif des mesures d'allègement (qui seront censées entrer en vigueur à la date de l'accord du Club de Paris), ces délais ont quelquefois été cause de difficultés budgétaires pour les gouvernements des PPTE qui avaient cru pouvoir intégrer ces ressources au sein de leurs prévisions budgétaires.

La participation des créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris a été très limitée<sup>12</sup>. Cela a été le cas avant l'Initiative, y compris pour l'Initiative initiale. À l'heure actuelle, la responsabilité de conclure un accord avec tous les créanciers continue à incomber au gouvernement

concerné. Selon les règles de la répartition équitable de l'effort de désendettement, les PPTE ne peuvent procéder au service intégral de la dette pour aucun créancier ; or, un grand nombre des créanciers qui n'appartiennent pas au Club de Paris n'ont pas répondu ou ont répondu par la négative aux demandes formulées par les PPTE.

Le comportement des créanciers commerciaux est un obstacle encore plus sévère. La plupart d'entre eux refusent de prendre part au processus et beaucoup ont obtenu des réparations devant les tribunaux à l'encontre des gouvernements des PPTE<sup>13</sup>. Quelques créanciers ont escompté des montants de dette souveraine à des fonds vautours (vulture funds). Pour certains des pays affectés, ces dossiers ont présenté de très graves difficultés et la plupart d'entre eux ont fait l'objet de décisions judiciaires favorables aux créanciers commerciaux. Les arguments légaux des PPTE sont faibles : comme il a été expliqué au chapitre précédent, l'Initiative PPTE, tout comme le Club de Paris, est un accord informel et ne possède pas de statut juridique permettant de dénoncer un contrat de prêt en bonne et due forme.<sup>14</sup>

### **Développement institutionnel : le renforcement des capacités pour la gestion de la dette extérieure**

Un niveau tolérable d'endettement pour l'avenir passe forcément par une gestion prudente de l'endettement. L'inefficacité ou l'absence de gestion de la dette est en grande partie à l'origine des problèmes des PPTE liés à l'endettement, mais cet aspect n'a pas reçu des pouvoirs publics l'attention qu'il mérite.

En sus du mécanisme de l'Initiative, on observe un effort marqué en faveur du renforcement de capacité afférent à la gestion de la dette depuis le milieu des années 1990, et on remarque qu'un certain nombre d'organisations institutionnelles et régionales, de même que plusieurs organismes bailleurs de fonds, y prêtent une attention particulière<sup>15</sup>. Ces efforts recouvrent un vaste éventail d'activités, depuis la fourniture de documents et de logiciels informatiques de référence jusqu'à l'offre de formation pratique et d'assistance en matière de renégociation de la dette. Après la mise en place de l'Initiative en 1996, cinq orga-

nismes bailleurs de fonds se sont associés pour créer *Debt Relief International* (DRI), dans une optique de renforcement des capacités de gestion de la dette et de négociation des gouvernements des PPTE. Depuis l'entrée en vigueur de l'Initiative, trois organismes régionaux consacrés au renforcement de capacités en Afrique ont été créés : l'Institut ouest Africain de gestion financière et économique (WAIFEM) en 1996, l'Institut de Gestion macro-économique et financière d'Afrique orientale et australe (MEFMI) en 1997 et le Pôle-Dette Initiative of Banque des États de l'Afrique Centrale en 2000. Le Centre d'études monétaires pour l'Amérique latine (CEMLA) a également créé une Stratégie nationale de désendettement en 1999, définissant un programme d'assistance technique associé aux systèmes de données financières. Parmi les autres activités ciblant la gestion de l'endettement, le Secrétariat pour les pays du Commonwealth et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sont au nombre des principaux producteurs de logiciels de gestion de l'endettement à l'intention des PPTE. Depuis peu, la Banque mondiale a renforcé son offre d'assistance technique en matière de gestion de l'endettement, comme on peut le constater à l'encadré 5.3.

Durant les ateliers et les interviews effectués dans le cadre du présent examen, plusieurs représentants officiels des PPTE ont déclaré que l'Initiative avait eu pour effet de souligner l'importance des problèmes liés à l'endettement aux yeux du public dans leurs pays respectifs, ce qui, dans la plupart des cas, avait contribué à accélérer le rythme des efforts des pouvoirs publics vers l'amélioration de la gestion de l'endettement. Bien que la plupart des responsables de la gestion de la dette admettent l'existence de faiblesses techniques au niveau de la gestion du stock de la dette et du traitement des nouveaux prêts, beaucoup ont également souligné l'apparition ou la poursuite, des efforts accomplis en matière de gestion de l'endettement. Parmi les études de cas des PPTE, la Guyane britannique et l'Ouganda ont élaboré des stratégies exhaustives de gestion de l'endettement, et le Malawi vient d'instaurer un processus de simplification de l'examen des nouveaux prêts (Banque mondiale et FMI 2002c).

**Encadré 5.3****La Banque mondiale prend une part accrue au renforcement des capacités de gestion de l'endettement**

On constate, de la part de la Banque mondiale, un désir accru de contribuer au renforcement des capacités des PPTE en matière de gestion de l'endettement. La Banque mondiale et le FMI ont publié « Directives pour la gestion de la dette publique » en 2001. Un document d'accompagnement présente des études de cas analysant des stratégies réussies de gestion de l'endettement chez 18 pays industrialisés, émergents et en voie de développement. Le Groupe de la gestion de la dette publique au sein du Groupe trésorerie a élargi la portée de sa mission pour y inclure le renforcement de capacité et l'assistance technique en matière de gestion de l'endettement à l'intention de tous les pays membres de la Banque mondiale, y compris les PPTE. Il prévoit d'offrir des prestations de conseil dans le contexte de la planification de la Stratégie d'aide par pays (SAP) et de la conception de projet. En outre, en association avec le MEFMI

basé à Harare, le groupe vient d'organiser un séminaire composé d'études de cas réalisées en Tanzanie et au Malawi. Le groupe des Données économiques de la Banque mondiale est également chargé de fournir une formation à l'assistance technique, qui complètera le logiciel actuel de gestion de la dette grâce à des simulations et des liens vers des modèles macroéconomiques.

L'une des conclusions principales dérivées d'une analyse récente de la capacité des PPTE en matière de gestion de l'endettement est que la Banque mondiale et le FMI devraient adopter une approche plus agressive pour identifier les problèmes de gestion de l'endettement associés à l'Initiative PPTE (c'est-à-dire des points de décision et d'achèvement) et pour aider les pays à se procurer les ressources nécessaires pour résoudre ces problèmes.



# Résultats probables — Conclusions préliminaires

Étant donné le peu de temps écoulé depuis le lancement de l'Initiative PPTE, il faudra plusieurs années avant que les résultats économiques et sociaux en soient connus avec certitude. Le présent chapitre prend appui sur les données disponibles à l'heure actuelle et sur les progrès déjà accomplis pour évaluer les probabilités de succès de l'Initiative en ce qui concerne les trois volets principaux de son objectif : viabilité de la dette, amélioration des performances économiques et transferts supplémentaires de ressources de l'Initiative PPTE. La dernière section reprend brièvement les conclusions préliminaires obtenues à la fin de cette analyse des perspectives de réussite des objectifs de l'Initiative PPTE.

## **Viabilité de la dette**

La présente section examine le statut actuel des pays ayant atteint leur point d'achèvement ou qui sont sur le point d'y parvenir, et évalue leurs perspectives de la viabilité de la dette. Nous examinerons en premier lieu les résultats initiaux des pays ayant atteint leur point d'achèvement, puis le statut des pays « intérimaires », c'est-à-dire de ceux situés entre le point de décision et le point d'achèvement. Nous concluons en présentant les leçons tirées de l'expérience préliminaire de ces pays pour déterminer les perspectives de la viabilité de la dette.

## **Pays ayant atteint leur point d'achèvement**

### ***Initiative initiale***

Six pays ont atteint leur point d'achèvement au titre PPTE-I et ont eu droit à un allègement total de la dette d'un montant de 3,1 milliards de dollars (valeur actualisée nette). Le tableau 6.1 montre que, en dépit de la condition préalable exigeant trois ans supplémentaires de gestion satisfaisante des affaires publiques, aucun de ces six pays n'a eu à attendre trois ans avant de parvenir au point d'achèvement.

L'Ouganda, le Mali et la Bolivie ont atteint leurs cibles pour le point d'achèvement de l'Ini-

Tableau 6.1

## Indicateurs de la viabilité de la dette pour les pays ayant achevé le processus PPTE-I

| Pays               | Nombre de mois écoulés entre le point de décision et le point d'achèvement | Indicateur de la viabilité de la dette : dette/exportations ou dette/recettes (%) |                       | Résultat   |
|--------------------|--|---|-----------------------|--|
|                    |  | Cible   | Au point d'achèvement |  |
| Ouganda            | 12   | 202   | 196                   | Cible atteinte   |
| Mali               | 24   | 200   | 197                   | Cible atteinte   |
| Bolivie            | 12   | 225   | 218                   | Cible atteinte   |
| Mozambique         | 15   | 200   | 254                   | Montant additionnel d'allègement :<br>274 millions de \$ |
| Burkina Faso       | 33   | 205   | 279                   | Montant additionnel d'allègement :<br>114 millions de \$ |
| Guyane britannique | 17   | 107 D/X   | 117                   | Non applicable   |
|                    |  | 280 D/R   | 410                   | Pas d'allègement additionnel                             |

Note: D/X, dettes/exportations; DR, dettes/recettes.

Source : Documents de point de décision et de point d'achèvement l'Initiative PPTE ; données fournies par le groupe PPTE de la Banque mondiale.

tiative initiale. Une aide bilatérale additionnelle du Japon a permis à la Bolivie de ramener son ratio dette/exportations à 198 pour cent. Plusieurs facteurs ont permis à l'Ouganda de dépasser sa cible : niveau d'exportations plus élevé que prévu, revalorisation du dollar US, fort taux d'escompte et réimputation des arriérés en dehors du secteur public grâce aux privatisations. Le Mozambique et le Burkina Faso pouvaient prétendre à des montants additionnels d'allègement car ils affichaient, au point de décision, un ratio dette/exportations plus élevé que prévu. Ces deux pays ont souffert d'un ralentissement du taux de croissance de leurs exportations, de la baisse du cours des matières premières et de la hausse de la VAN de leur dette en raison du déclin des taux d'escompte et de la revalorisation du dollar US. Par ailleurs, l'augmentation du stock de la dette du Burkina Faso s'explique par la présence de prêts qui n'avaient pas été enregistrés auparavant.

La Guyane britannique, dont le dossier avait été accepté au titre de la « fenêtre budgétaire », affichait un ratio dette/recettes fort éloigné de sa cible. Cet état de fait était dû à plusieurs facteurs : faible revenu des exportations, recul des

recettes de l'administration centrale et dévalorisation du dollar guyanais<sup>1</sup>. Le mécanisme PPTE-I ne prévoyait pas de recours supplémentaire en cas de manquement au critère budgétaire. La Guyane britannique est donc devenue le seul échec de l'Initiative initiale.

#### PPTE-R

Le tableau 6.2 présente les ratios dette/exportations pour les six pays ayant atteint leur point d'achèvement au titre PPTE-R en août 2002. Les figures 6.1 et 6.2 indiquent les prévisions issues des analyses de viabilité de la dette pour le ratio comparant la VAN de la dette aux exportations, ainsi que le ratio du service de la dette pour les 10 années à venir.

Le Mozambique est en très bonne position pour maintenir ses ratios d'endettement au-dessous du seuil requis par l'Initiative renforcée et la Tanzanie devrait également pouvoir satisfaire à cette obligation. Ces deux pays ont tiré parti de la bonne tenue de leurs exportations et d'un ralentissement du rythme de l'endettement. Pour la Tanzanie, le nombre réduit des produits exportables représente cependant un risque.

Tableau 6.2

## Indicateurs de viabilité de la dette pour les pays ayant achevé le processus PPTE-R

| Pays         | Nombre de mois écoulés entre le point de décision et le point d'achèvement | Indicateur de viabilité de la dette : dette/exportations ou dette/recettes (%) |                       |                    | Résultat  |
|--------------|--|--|-----------------------|--------------------|---|
|              |  | Cible  | Au point d'achèvement | À l'heure actuelle |   |
| Bolivie      | 16   | 150  | 143                   | 131                | Cible atteinte  |
| Mozambique   | 17   | 150  | 127                   | 108                | Cible atteinte  |
| Tanzanie     | 19   | 150  | 137                   | 143                | Cible atteinte  |
| Mauritania   | 28   | 137 D/X<br>250 D/R   | 174<br>247            | 174<br>247         | Si l'on tient compte des remises volontaires de créances bilatérales, D/X recule à 149 % et D/R à 206 %               |
| Burkina Faso | 21   | 150  | 150                   | 216                | Ratio au point d'achèvement de 199 % ramené à 150 % grâce à un montant d'allègement additionnel de 129 millions de \$ |
| Ouganda      | 3  | 150  | 150                   | 171                | L'augmentation du stock de la dette depuis l'année précédente n'est pas identifiée au point d'achèvement              |

Note: D/X, dettes/exportations; DR, dettes/recettes.

Source : Documents de point de décision et de point d'achèvement l'Initiative PPTE ; données fournies par le groupe PPTE de la Banque mondiale.

Pour la Bolivie, les perspectives de la dette extérieure restent incertaines : le ratio dette/exportations s'est amélioré depuis le point d'achèvement (le montant additionnel d'allègement de la dette permettant de compenser largement le recul des exportations), mais le ratio du service de la dette a souffert du recours à une nouvelle facilité extérieure de crédit conclue à des conditions commerciales pour parer au déficit budgétaire. En ce qui concerne la Mauritanie, même si le ratio dette/recettes parvient à se maintenir juste au-dessous de la cible de 250 pour cent, le ratio dette/exportations s'est affaibli, tout comme celui du service de la dette, à la suite de nouveaux emprunts et du niveau décevant des exportations.<sup>2</sup>

Le recul des recettes d'exportation et la hausse imprévue de l'endettement se révèlent fort défavorables pour les perspectives de viabilité de la dette en Ouganda et au Burkina Faso. Le ratio dette/exportations de l'Ouganda (sur la base des données de la fin juin 1999) avait pu être ramené à 150 pour cent à la date du point d'achè-

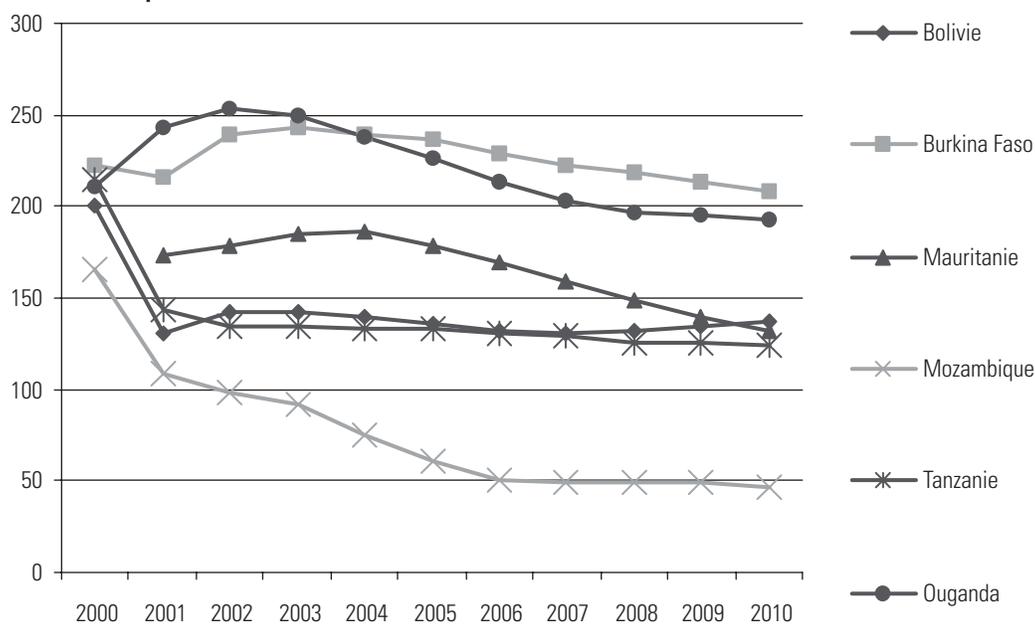
vement, mais il a commencé à se détériorer peu après. À la fin du mois de juin 2001, le ratio avait reculé de 43 pour cent (par rapport au point de décision prévisionnel de PPTE-R qui prévoyait 128 pour cent) : on peut imputer un peu plus de la moitié de cette différence au recul des exportations et le reste à l'augmentation de la VAN de la dette consécutive aux nouveaux emprunts souscrits. Au Burkina Faso, l'augmentation de la VAN de la dette (49 pour cent) explique largement la dégradation du ratio dette/exportations (46 pour cent), corollaire d'un vaste programme d'investissement public. Dans ces deux cas on observe toutefois que le ratio du service de la dette se maintient tout à fait dans la fourchette requise.

L'expérience des pays ayant les premiers satisfait aux critères de PPTE-I et de PPTE-R met en lumière les principaux facteurs de risque menaçant la viabilité de la dette : la tenue des exportations et l'effet conjugué du volume et des conditions des nouveaux emprunts. La figure 6.3 résume l'influence de ces facteurs sur la via-

**Figure 6.1**

**Ratios prévisionnels dette/exportations (2000-10)**

VAN de la dette / exportations (%)

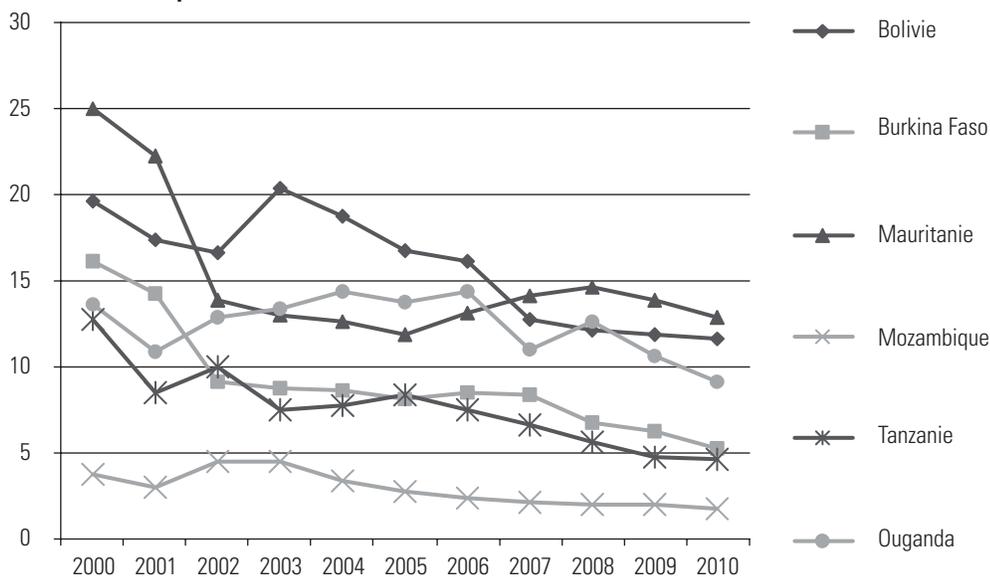


Source: Groupe PPTE, Donnée du printemps 2002.

**Figure 6.2**

**Ratios prévisionnels du service de la dette (2000-10)**

Service de la dette / exportations (%)



Source: Groupe PPTE, Donnée du printemps 2002.

Figure 6.3

**Principaux facteurs ayant un impact sur la viabilité de la dette : Le statut des pays ayant atteint le point d'achèvement au titre PPTE-R**

|          |               | Exportations                               |                             |
|----------|---------------|--|-----------------------------|
|          |               | Faible volume                              | Fort volume                 |
| Emprunts | Faible volume | 1<br>Bolivie                               | 2<br>Tanzanie<br>Mozambique |
|          | Fort volume   | 3<br>Ouganda<br>Mauritanie<br>Burkina Faso | 4                           |

Source: Groupe PPTE, Donnée du printemps 2002.

bilité de la dette pour les pays ayant atteint leur point d'achèvement au titre PPTE-R. Le 2<sup>ème</sup> quadrant représente une bonne perspective de viabilité de la dette et le 3<sup>ème</sup> quadrant une perspective défavorable. Les 1<sup>er</sup> et 4<sup>ème</sup> quadrants concernent des situations incertaines dont l'issue sera fonction de l'évolution relative des facteurs ayant un impact sur la viabilité de la dette. C'est le cas de Bolivie, comme il a été expliqué précédemment.

Dans presque tous les cas, le volume des exportations s'est révélé un facteur décisif. La Tanzanie a réussi à compenser la réduction de ses recettes provoquée par la chute des cours du café grâce l'augmentation des ses exportations d'or, ce qui souligne la nécessité de la diversification des exportations. L'exemple de l'Ouganda est similaire : l'impact très défavorable du recul (68 pour cent depuis deux ans) des cours du café a pu être en partie neutralisé par l'augmentation d'autres exportations.

La VAN de la dette évolue en fonction des fluctuations des taux d'escompte et des taux de change, mais elle reflète surtout l'impact des nouveaux volumes d'emprunt. Un moindre recours à l'emprunt a amélioré les perspectives de la Tanzanie et du Mozambique, tandis qu'un montant accru d'endettement aggravait la situation des autres pays. En dépit de la petite taille de l'échantillon, il semble justifié de

conclure à une association entre la dégradation des exportations et l'augmentation de l'emprunt, ce qui se traduit par un double impact sur la viabilité de la dette.

L'Initiative PPTE a-t-elle eu un impact sur le niveau des nouveaux emprunts et dans quelle mesure ? Il n'est pas possible de répondre à cette question. Il n'existe pas de corrélation directe entre les nouveaux emprunts et le niveau d'allègement de la dette accordé aux PPTE (si l'on considère le pourcentage du stock de la dette en cours avant l'Initiative ayant fait l'objet d'une remise). La possibilité d'une relation entre le volume des exportations et celui des nouveaux emprunts ou d'une relation entre le volume des nouveaux emprunts et les objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance (au Burkina Faso par exemple, les nouveaux emprunts étaient destinés à financer des projets d'infrastructure et de lutte contre la pauvreté), est lourde de conséquences pour le mécanisme macroéconomique utilisé dans le cadre de l'analyse de viabilité de la dette. Comme on le remarquait au chapitre 5, si l'on ne connaît pas les hypothèses sous-tendant les modèles, il est impossible de formuler des conséquences à ces conclusions.

#### Les pays intérimaires

Parmi les pays ayant dépassé leur point de décision, 11 (65 pour cent) accusent une détérioration

ration de leurs ratios d'endettement<sup>3</sup>. Le groupe PPTE prévoit désormais que la moitié des pays du groupe de 20, sur la base des données disponibles, surpasseront les ratios projetés de viabilité de la dette au moment du point d'achèvement<sup>4</sup>.

Tout comme pour les pays du point d'achèvement, le facteur exerçant une influence prépondérante sur la situation économique des PPTE intérimaires en 2000-2001 a été la faiblesse du volume des exportations, qui a provoqué une dégradation de leur profil d'endettement<sup>5</sup>. La croissance moyenne (non pondérée) des exportations pour les PPTE durant la période 2000-2001 n'a atteint que 4,9 pour cent, à comparer avec des taux de croissance prévisionnels moyens de 9 pour cent. Néanmoins, en dépit de l'augmentation à court terme des ratios comparant la VAN de la dette aux exportations, les prévisions actuelles indiquent que la plupart des pays devraient rester très en dessous de la cible de viabilité de la dette pour le moyen terme ou le long terme.

L'ensemble de ces pays, a souscrit moins d'emprunts que prévu (en termes nominaux), pour 2000 aussi bien que pour 2001<sup>6</sup>. Cela est dû en partie à la diminution du volume des décaissements accordés par les créanciers multilatéraux en raison des interruptions de programmes macroéconomiques financés par des FRPC (Facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance) dans plusieurs pays. Certains pays ont augmenté leur stock de la dette en souscrivant de nouveaux emprunts plus élevés que prévu, tandis que, pour d'autres, une révision des données afférentes au stock de la dette prenait en compte le montant total de la dette en-cours.

La tendance globale affichée par les PPTE intérimaires est semblable à celle des pays ayant atteint leur point d'achèvement. La corrélation entre l'emprunt et les exportations est négative<sup>7</sup>. Les conclusions et les enseignements en sont également similaires.

### **Les perspectives de la viabilité de la dette**

Le test approprié pour évaluer les perspectives futures de la viabilité de la dette est celui de la tendance prévisionnelle pour l'indicateur clé. Les projections présentées aux figures 6.1 et 6.2

se fondent sur les projections des exportations et autres hypothèses sous-jacentes figurant à l'intérieur des analyses de viabilité de la dette (DSA). Comme il a été conclu au chapitre 5, ces projections apparaissent optimistes pour de nombreux pays. Pour les pays au point d'achèvement, la croissance des exportations réalisée en 2000-2001 était égale ou supérieure aux taux de croissance pris hypothétiques figurant dans les DSA pour trois des six pays, soit un taux de réussite de 50 pour cent.

Si l'on considère ces projections en termes nominaux, les perspectives de viabilité à long terme de la dette sont assez faibles pour la Bolivie, la Mauritanie et la Tanzanie, dont les ratios dette/exportations sont proches du seuil de 150 pour cent, et faibles pour le Burkina Faso et l'Ouganda, dont le ratio demeure à 200 pour cent. L'indicateur équivalent pour le poids de la dette, le ratio du service de la dette, indique des perspectives plus favorables pour le poids du service de la dette pour tous les pays à l'exception de la Bolivie<sup>8</sup>.

Le profil horizontal constaté pour la plupart des pays souligne la nécessité de stabiliser et d'améliorer les recettes des exportations et de surveiller précisément les nouveaux emprunts pour assurer la viabilité à long terme de la dette. Ce profil ne subit toutefois pas l'influence du niveau auquel a été établi le seuil de viabilité : le niveau du seuil dette/exportations est une référence, mais le profil persiste, quel que soit le niveau du point de référence.

L'amélioration des perspectives de viabilité de la dette et la réduction de la pauvreté dépendent d'un élément fondamental : une stratégie de croissance crédible. Au moment de la mise en œuvre de l'Initiative, l'emphase sur la croissance est minime et se limite au maintien de la stabilité macroéconomique et au développement du capital humain. D'autres facteurs ayant un impact sur la croissance, tels que le climat d'investissement, le développement des infrastructures et la productivité économique – dans le secteur agricole par exemple – n'ont guère attiré l'attention dans la plupart des pays.

La plupart des PPTE, sinon tous, devront peut-être avoir recours à des emprunts additionnels s'ils veulent améliorer leurs perspectives de

croissance et de réduction de la pauvreté (on peut se référer à l'évaluation des besoins de financement en Afrique publiée par Elbadawi et Gelb en 2001). Ce besoin additionnel de financement risque de créer un conflit potentiel avec l'objectif de viabilité de la dette. Il serait possible d'éviter un tel conflit en substituant des subventions aux prêts, mais il est douteux que l'on y parvienne à une échelle suffisante dans un avenir proche<sup>9</sup>. Mais comme dans le cas du Burkina Faso (voir encadré 6.1), il est important, non seulement de surveiller le volume et les conditions des nouveaux emprunts, mais également de vérifier que les montants générés par ces nouveaux emprunts sont utilisés de façon productive pour renforcer la capacité de remboursement du pays par le biais de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

### Les progrès accomplis en direction des critères de performance

La présente section examine les progrès accomplis par les pays en direction des critères de performance essentiels à la réalisation des objectifs de l'Initiative PPTE. Parmi ces critères figurent l'élaboration et la mise en œuvre d'un DSRP participatif. Il est trop tôt pour formuler des commentaires au sujet des résultats des DSRP, puisqu'un grand nombre d'entre eux en sont encore au stade préparatoire ou viennent seulement d'être achevés, mais les questions de responsabilisation et d'équilibre des priorités (deux questions débattues au chapitre précédent) peuvent présenter des obstacles à la réus-

site des objectifs de l'Initiative PPTE. L'évaluation des conséquences de ces questions parmi d'autres liées aux DSRP nécessite un examen approfondi distinct, lequel est effectué à l'heure actuelle par l'OED. La présente section examine les progrès accomplis en termes de performance de l'action gouvernementale et les points de référence inclus comme conditions préalables au point d'achèvement, avant d'analyser leur efficacité aux fins des objectifs de l'Initiative.

*Performance de l'action gouvernementale :* Dès le début, l'Initiative PPTE a imposé aux pays bénéficiaires de mettre en place et de maintenir des politiques solides de promotion de la croissance économique et de réduction de la pauvreté. Comme il a été noté au chapitre précédent, les critères préalables de performance ont été assouplis afin de permettre à un plus grand nombre de pays de participer au programme avant la fin 2000. Bien qu'un grand nombre d'intervenants voient cette souplesse comme une évolution favorable, elle impose aux pays cherchant à atteindre le point d'achèvement d'affronter des obstacles plus importants que les pays qui mettaient déjà en œuvre les politiques et réformes structurelles nécessaires.

Le groupe des pays ayant achevé le programme PPTE-I pouvaient déjà faire valoir des performances solides en matière d'action gouvernementale au moment de leur entrée dans le programme et, à l'exception d'un seul, ils ont réussi à maintenir ce niveau de performance pour satisfaire aux conditions PPTE-R. La Guyane britannique faisait exception ; elle a pu se qua-

#### Encadré 6.1

### Financement additionnel et perspectives de viabilité de la dette pour le Burkina Faso

**Au point d'achèvement, le Burkina Faso affichait les ratios dette/exportations les plus élevés de tous les pays et avait mis le plus de temps à achever l'Initiative initiale (34 mois) et l'Initiative renforcée (21 mois). Un vaste programme d'investissement public a provoqué un rebondissement du stock de la dette et maintient le haut niveau du ratio de viabilité tout au long de la décennie suivante. Un financement additionnel de 129 millions**

**de dollars en VAN réduit l'excès d'endettement à court terme, mais ne semble pas avoir de véritable impact à long terme sur les chiffres de la viabilité de la dette. Si le Burkina Faso souhaite réaliser et maintenir la viabilité de la dette, il lui faut préserver la stabilité macroéconomique et poursuivre des réformes structurelles axées sur la diversification de l'économie, la croissance économique et le soutien aux exportations.**

lifier pour l'Initiative PPTE-R mais affichait des résultats mitigés juste avant le point de décision. De même, les pays ayant atteint le point d'achèvement de PPTE-R pouvaient justifier de bons résultats avant leur entrée dans le programme et ont maintenu cette performance au point d'achèvement<sup>10</sup>. Depuis le point d'achèvement de PPTE-R, quatre des six pays ont réalisé une performance de l'action gouvernementale généralement satisfaisante. Le Burkina Faso paraît progresser dans la bonne direction mais sa perception des recettes reste insuffisante, et la Bolivie, ayant souffert de reculs, fonctionne

désormais au sein d'un programme test intermédiaire.

Plusieurs des 20 pays intérimaires présentent des performances plus faibles dans le domaine de l'action gouvernementale que les pays ayant atteint le point d'achèvement. À la mi-2002, la moitié d'entre eux avaient commis des infractions à leur politique d'action gouvernementale et subi en conséquence des interruptions de leur programme du FMI. Comme le montre le tableau 6.3, sur ces 10 pays, 9 avaient atteint le point de décision durant le deuxième trimestre de 2000, et 8 l'avaient atteint en novembre ou en dé-

**Tableau 6.3**
**Pays ayant éprouvé des difficultés à maintenir leurs performances au sein des programmes macroéconomiques et structurels en 2001**

| Pays                 | Point de décision | Performance antérieure à l'Initiative PPTE mitigée  | Le ratio Montant de la dette (VAN)/exportations au point d'achèvement est-il susceptible de dépasser 150 pour cent ?* |
|----------------------|-------------------|---|---|
| Guinée               | Décembre 2000     | Difficultés 10/99–3/00, mais en bonne voie fin septembre 2000.  | Non   |
| Guinée-Bissau        | Décembre 2000     | Satisfaisant jusqu'à la guerre civile de 1998, qui a duré plus d'un an.   | Non   |
| Guyane britannique   | Novembre 2000     | Résultats mitigés après 1997, notamment retards pour l'examen du FMI.   | Non   |
| Honduras             | Juillet 2000      | Résultats satisfaisants dans l'ensemble.  | Non   |
| Malawi               | Décembre 2000     | Résultats mitigés, notamment en matière de contrôle des dépenses.   | Oui (prévu au point de décision)  |
| Nicaragua            | Décembre 2000     | Infractions à la FRPC début 2000.   | Non   |
| Niger                | Décembre 2000     | Satisfaisant jusqu'au coup d'état de 1999. Nouveau gouvernement en 2000.  | Oui (prévu au point de décision)  |
| Rwanda               | Décembre 2000     | Résultats satisfaisants dans l'ensemble mais retards dans l'entrée en vigueur des politiques convenues et non respect des cibles. | Oui (prévu au point de décision)  |
| Saï Tomé-et-Principe | Décembre 2000     | Au 12-2000, un an de résultats constatés dans le cadre des programmes de FRPC et de l'AID   | Non   |
| Sénégal              | Juin 2000         | Résultats favorables après la dévaluation de 1994.  | Oui   |

Source : Documentation relative au point de décision des PPTE, Banque mondiale et FMI, 2002d

\* Après apport d'un concours bilatéral additionnel.

cembre. La plupart d'entre eux ne pouvaient justifier que de résultats mitigés par le passé. On peut donc conclure que les résultats observés préalablement au point de décision offrent une indication raisonnable de la performance ultérieure.

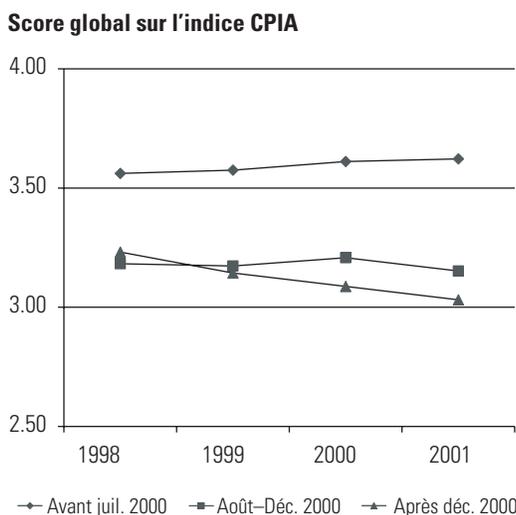
On peut également mesurer les résultats des pays en matière d'action gouvernementale au moyen de l'indice du CPIA (Évaluation de la performance des politiques et des institutions du pays). On y constate que certains pays pratiquaient des politiques pires en 2001, selon la CPIA, qu'ils ne le faisaient avant d'entreprendre le programme de l'Initiative. La figure 6.4 montre des scores CPIA élevés en moyenne pour les premiers participants en 1998 (avant leur entrée dans le programme de l'Initiative par comparaison avec les autres PPTE) et que ces scores ont continué à progresser favorablement. Le score des 13 pays admis dans le groupe de « la fournée du millénaire » a légèrement progressé jusqu'en 2000, mais avait reculé au niveau de 1998 en 2001 (après le point de décision). Les quatre participants admis en dernier affichent une tendance défavorable.

L'analyse des quatre composantes principales de l'indice de la CPIA révèle que les pays de l'Initiative PPTE présentent une amélioration de la qualité de la gestion économique et des politiques sociales, mais souffrent en revanche d'une légère dégradation des politiques structurelles. On n'observe pas de changements dans le domaine de la gestion du secteur public. Ces scores reflètent l'importance accordée à la politique et à la gestion macroéconomiques par l'intermédiaire de la FRPC, ainsi que l'emphase accrue placée sur la politique et la performance du secteur social au cours des dernières années. Ils révèlent également le besoin de remettre en valeur les politiques structurelles.

Comme il a été indiqué au chapitre précédent, le groupe de la « fournée du millénaire » doit surmonter des obstacles plus importants pour réaliser les résultats de développement désirés. Les informations actuelles suggèrent que ces pays présentent des perspectives plus risquées pour la réalisation des objectifs assignés dans le cadre de l'Initiative PPTE. En moyenne, en dépit de mécanismes d'action gouvernementale moins ri-

**Figure 6.4**

**Scores moyens obtenus dans le domaine de l'action gouvernementale par les premiers participants, la « fournée du millénaire » et les participants les plus récemment admis**



Source : Banque mondiale ([PREM] Network).

goureux et d'une performance plus faible (mesurée en termes de croissance du PIB réel, soit 2,6 pour cent jusqu'à la fin des années 1990) par comparaison avec les premiers participants (4,4 pour cent), les taux de croissance, pour le PIB réel, prévus au sein de leurs analyses de viabilité de la dette étaient notablement plus optimistes.<sup>11</sup> Les résultats actuels pour 2000–2001 ont été décevants : les premiers participants ont réalisé des performances supérieures (4,8 pour cent) à celles de la « fournée du millénaire » (3,8 pour cent), les deux groupes affichant une croissance inférieure au taux prévu. Le groupe de la « fournée du millénaire » est également plus susceptible de souffrir d'une dégradation de l'indicateur clé de viabilité de la dette, soit le ratio dette/exportations, dans la mesure où ces pays sont également plus susceptibles de souffrir d'une mauvaise tenue de leurs exportations. Le ratio comparant les nouveaux emprunts au PIB est également plus élevé pour ces pays et leur déficit budgétaire plus important que celui des premiers participants à l'Initiative PPTE.

### **Progrès accomplis en direction des autres points de référence**

En sus des conditions préalables relatives à des politiques rigoureuses, l'Initiative impose d'autres seuils de référence à franchir pour atteindre le point d'achèvement. Comme il a été noté au chapitre 5, les plus courants d'entre eux sont des cibles de dépenses – comprenant souvent des conditions spécifiques pour l'utilisation des remises de créances accordées au titre de l'Initiative PPTE – dans le secteur de l'éducation publique et pour les programmes de santé. Les rapports périodiques de l'Initiative PPTE présentent régulièrement les progrès accomplis au niveau des dépenses sociales. Étant donné la carence des systèmes de contrôle et budgétaires de beaucoup des PPTE, un effort d'amélioration significatif est accompli à ce sujet, en particulier pour la gestion des dépenses publiques. Même si les cibles de dépenses ou autres cibles axées sur le financement sont atteintes, cela n'est pas forcément preuve de progrès en direction de la réalisation des objectifs de l'Initiative. Trois facteurs sont importants pour cela : (a) le montant total des dépenses encourues

dans les secteurs individuels, (b) le contrôle des dépenses effectuées au-delà du niveau central et plus particulièrement le contrôle des résultats et (c) l'équilibre entre les priorités de développement.

Sur le premier point – le montant total des dépenses publiques – les données figurant dans la documentation de l'Initiative PPTE et au sein des études de cas portant sur les pays indiquent une augmentation notable des dépenses effectuées dans le secteur social, sans que l'on puisse toutefois évaluer si cela représente une modification du montant total des ressources. Comme il a été noté au chapitre 5, une grande partie de l'assistance fournie par les bailleurs de fonds et des recettes de l'État n'est pas incorporée au budget. Selon les données du Comité d'aide au développement (CAD), les secteurs sociaux ont reçu une part importante de l'assistance des bailleurs de fonds à répartir entre les secteurs (qui passe d'environ un quart en 1990 à plus de la moitié en 2000, parallèlement à un déclin presque similaire du montant de l'allocation d'assistance aux « services de production »). Dans la mesure où une partie de l'assistance accordée par les bailleurs de fonds est déplacée de projets vers le soutien budgétaire (comme en Ouganda), l'augmentation des dépenses budgétaires observée ne représente peut-être pas une augmentation réelle du montant total des dépenses. Par ailleurs, si l'augmentation des budgets de l'État due à l'assistance de l'Initiative PPTE est neutralisée par un déclin correspondant des autres montants d'aide fournis par les bailleurs de fonds, l'impact net sur les dépenses sectorielles spécifiques peut ne pas être aussi élevé que prévu.

Sur le deuxième point – le contrôle des dépenses – les pays sont en principe responsables du suivi du montant total des dépenses publiques consacrées à la réduction de la pauvreté. Dans la plupart des pays, il s'agit essentiellement de dépenses sociales, prenant le plus souvent la forme de financement à la santé et à l'éducation. Les IFI effectuent également un suivi régulier des estimations de dépenses sociales figurant dans les rapports périodiques publiés par les PPTE. Les rapports relatifs aux dépenses consacrées aux pauvres au sein des examens des programmes de

FRPC privilégient également les dépenses sociales (Gupta et coll., 2002).

Les études de cas portant sur les pays font état de l'existence de processus permettant le suivi des flux d'allègement de la dette et le contrôle de l'utilisation des dépenses des PPTE au niveau central (Annexe I). Certains pays, comme la Zambie, pratiquent également une diffusion transparente de ces informations, mais la plupart ne disposent pas encore de mécanismes leur permettant d'effectuer le suivi des dépenses aux niveaux inférieurs.<sup>12</sup> En outre, en dépit de leur importance, les mécanismes de contrôle de l'utilisation des ressources ne sont pas de bons indicateurs de résultats. Il existe à l'heure actuelle peu de preuves permettant d'affirmer que l'augmentation des dépenses influe sur les résultats. Il existe bien sûr quelques exceptions, telle l'Ouganda. Des enquêtes cherchent à établir l'évolution de l'accès aux services public et de leur qualité. Les résultats de l'Ouganda font montre d'une amélioration marquée de la fourniture des services, mais soulignent également la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses sociales. Une enquête similaire effectuée au Ghana met à jour des fuites de fonds substantielles au niveau des montants accordés aux établissements de soins de santé primaires et éducatifs<sup>13</sup>. Des enquêtes menées ou projetées dans d'autres pays n'ont pas encore donné de résultats. Des efforts sont également accomplis pour permettre à des groupes de la société civile d'effectuer un contrôle au niveau local, comme au Malawi, mais l'impact observé est inférieur à ce qui avait été souhaité.

En dernier lieu, sans doute en raison de l'importance accrue accordée depuis peu aux dépenses sociales par les bailleurs de fonds et les IFI, les rapports périodiques de l'Initiative PPTE notent que plus de la moitié des recettes publiques seront destinées aux dépenses sociales au cours des années à venir. De manière paradoxale, la plupart des bénéficiaires de l'Initiative jugent excessive l'emphase placée sur les secteurs sociaux et souhaiteraient qu'une plus grande importance soit accordée à la croissance et à la « création de richesse » (Annexe G). Si l'on considère qu'un grand nombre des DSRP sont encore inachevés, ces allocations prévisionnelles s'inscrivent également en porte-à-faux avec le rôle

prévu pour les DSRP. Ces deux questions jettent le doute sur le degré de responsabilisation des programmes et activités associés à l'Initiative.

Le manque de souplesse caractérisant l'utilisation des ressources de l'Initiative en ce qui concerne la construction d'infrastructures essentielles et les services économiques, alors même que l'on connaît les obstacles à la capacité d'absorption présentés par les secteurs sociaux, apparaît aux représentants des pays débiteurs comme une utilisation inefficace de ressources limitées. Les conditions afférentes à l'Initiative semblent trop éloignées des objectifs de développement holistique des gouvernances des PPTE ou de l'amélioration des « perspectives pour l'après-Initiative PPTE » pour garantir la viabilité de la dette et la réduction de la pauvreté. Les représentants des pays créanciers ont également dénoncé la faible importance accordée aux opportunités de croissance (Annexe H). En dépit de l'accueil favorable réservé à l'objectif de réduction de la pauvreté, l'immense majorité des représentants de pays débiteurs interrogés dans le cadre du présent examen considéraient que seule une augmentation du rythme de la croissance économique pouvait garantir à long terme les gains potentiels attendus de leur participation à l'Initiative : viabilité à long terme de la dette et plus grande latitude dans le domaine des dépenses sociales.

### **Transfert additionnel de ressources**

La présente section analyse les conséquences de l'Initiative sur les transferts globaux de ressources reçus par les PPTE. Elle commence par présenter l'impact financier de l'aide de l'Initiative sur les pays bénéficiaires, avant d'examiner les flux globaux de ressources vers ces pays et d'autres pays, tout en prenant en compte les conséquences probables, pour les autres pays pauvres, sur la répartition de ces ressources.

### **L'assistance associée à l'Initiative PPTE**

Les rapports périodiques publiés par l'Initiative fournissent un compte-rendu détaillé de la fourniture de l'assistance associée à l'Initiative aux pays bénéficiaires, y compris les pays ayant atteint leur point d'achèvements et ceux recevant une assistance « intérimaire » (Banque mondiale

et FMI 2002d). Ils publient régulièrement les indicateurs essentiels afférents à la dette, notamment le niveau du stock de la dette et le poids du service de la dette tel qu'il est reflété par le ratio du service de la dette sur les exportations, le PIB et les recettes publiques. Nous ne présenterons ici que les agrégats totaux.

L'assistance consécutive à l'Initiative PPTE à elle seule diminuera de moitié la valeur actualisée de l'endettement des 26 pays ayant atteint le point de décision, le ramenant de 52 milliards de dollars, après les flux d'assistance traditionnelle, à 27 milliards de dollars avant l'assistance bilatérale additionnelle. Une fois pris en compte les montants d'assistance additionnels provenant des principaux bailleurs de fonds bilatéraux, il est prévu que le montant total de l'endettement diminue des deux tiers, passant de 62 milliards à 22 milliards de dollars (en termes actualisés). Les autres indicateurs relatifs à la dette reflètent une tendance similaire. Le montant total du service de la dette, exprimé en pourcentage des exportations, devrait diminuer de moitié, passant de 16,5 pour cent avant l'Initiative renforcée à 8 pour cent en 2001–2005, ce que l'on peut comparer avec les 20 pour cent observés auprès des autres pays en voie de développement<sup>14</sup>. Il est projeté que le ratio du service de la dette au PIB soit ramené de 4 pour cent à 2 pour cent et que le ratio du service de la dette aux recettes publiques régresse d'environ 24 pour cent, à une moyenne d'environ 10 pour cent avant 2005.<sup>15</sup> Durant la même période, le pourcentage des dépenses du secteur social par rapport au PIB devrait progresser jusqu'à 10 pour cent (soit cinq fois le service de la dette, à comparer à deux fois avant l'Initiative PPTE), c'est-à-dire à plus de la moitié des recettes publiques moyennes (à comparer avec un tiers avant l'Initiative PPTE). Le montant total des économies dont bénéficieront les PPTE devrait atteindre environ 41,5 milliards de dollars au cours de 30 prochaines années. Le montant annuel de l'allègement de la dette consécutif à l'Initiative s'élève à environ 1,3 milliards de dollars.

L'impact financier direct de l'assistance octroyée dans le cadre de l'Initiative est déjà senti, non seulement dans les pays ayant atteint leur point d'achèvement, mais également dans

les pays ayant atteint leur point de décision. Cet impact varie toutefois selon les pays et dépend de leurs circonstances particulières. L'assistance intérimaire octroyée aux pays ayant dépassé leur point de décision est largement comparable au montant total de l'allègement de la dette prévu après le point d'achèvement pour tous les pays, à l'exception de trois d'entre eux (Tchad, Gambie, Niger). Quelques uns d'entre eux ont subi une réduction de l'assistance intérimaire fournie par le FMI (ou n'ont pas encore reçu d'assistance intérimaire) en raison d'infractions à la politique d'action gouvernementale. L'association internationale pour le développement (AID) a octroyé une assistance intérimaire à tous les PPTE ayant dépassé leur point de décision, même dans le contexte d'une interruption du programme du FMI.

Ces estimations de l'impact financier prennent comme hypothèse la participation intégrale de tous les créanciers. Bien que la majorité des créanciers participent, ou se soient engagés à le faire, on constate que, même pour les pays ayant atteint leur point d'achèvement, le montant d'assistance décaissé est inférieur à 100 pour cent des concours promis par l'Initiative PPTE et oscille entre 80 pour cent et 96 pour cent. Pour les pays situés dans la période intérimaire, cette fourchette correspond à des ordres de grandeurs similaires. En dernier lieu, bien que la proportion des créanciers commerciaux refusant de participer et des créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris ne représente qu'un faible montant de la dette totale, le risque de voir ces créanciers obtenir, auprès des tribunaux, des réparations immédiates et plus élevées reste un sujet de préoccupation important pour les pays débiteurs.<sup>16</sup>

### Transferts globaux de ressources

Comme il a été noté au chapitre 4, l'Initiative n'entraînera une augmentation des transferts nets de ressources en direction des pays de l'Initiative PPTE que si les autres flux d'assistance (y compris les subventions et prêts consentis à des conditions préférentielles) ne déclinent pas d'un montant similaire à celui de la réduction des obligations du service de la dette consécutive à l'allègement de la dette.

Ce supplément de ressources dégagé par l'allègement de la dette est essentiel si l'on veut obtenir une réalisation simultanée des multiples objectifs de l'Initiative PPTE. Sans ce supplément, il n'apparaît pas possible de créer l'espace budgétaire nécessaire pour le montant imposé de dépenses sociales et autres. Par ailleurs, toujours selon le chapitre 4, l'assistance additionnelle figure au sein de l'Initiative, mais il n'existe pas de mécanisme en garantissant l'exécution.

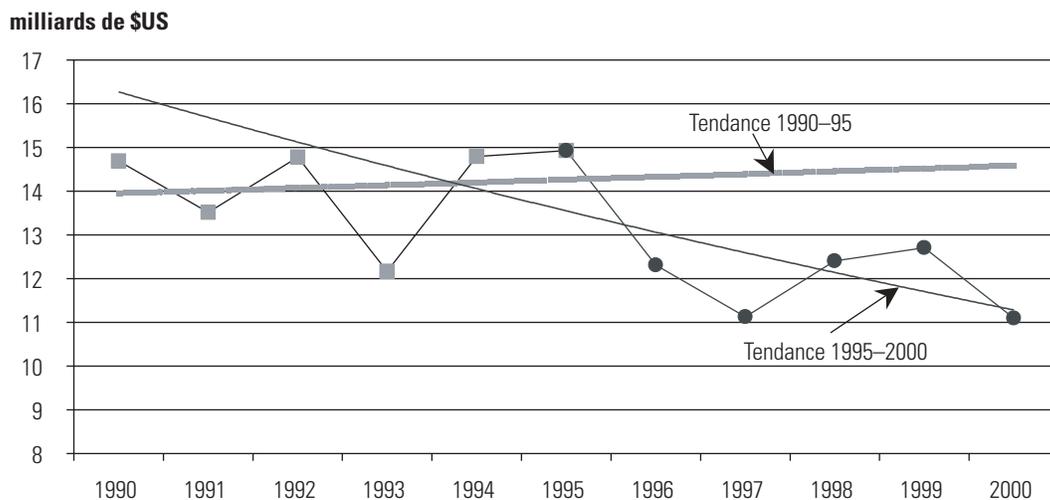
Il est en général difficile de déterminer si l'Initiative PPTE a pu générer des transferts additionnels de ressources, dans la mesure où il n'existe aucun moyen rigoureux de déterminer ce qui se serait produit en l'absence d'un allègement de la dette. Une solution possible consiste à utiliser les flux prévisionnels figurant dans les analyses de viabilité de la dette de l'Initiative PPTE. Ces prévisions se fondent sur une enquête effectuée auprès des bailleurs de fonds et des organismes prêteurs pour essayer d'évaluer les montants des transferts prévus. Ces données peuvent servir de point de départ à une analyse hypothétique qui fera l'objet d'une discussion ultérieure. Il n'apparaît toutefois pas clairement dans quelle mesure les bailleurs de fonds et les organismes prêteurs ont pris en compte l'Initiative. On peut envisager trois cas de figure :

- Les bailleurs de fonds et les organismes prêteurs fournissent à l'avenir le même montant brut de fonds, quel que soit celui octroyé dans le cadre de l'Initiative. Dans ce cas, le montant de la réduction des obligations du service de la dette consécutive à l'Initiative est entièrement additionnel.
- Les bailleurs de fonds et les organismes prêteurs, n'ayant pas prévu l'Initiative, décident de réduire le montant brut des transferts pour maintenir le même montant net de transferts de ressources. Pas de transferts de ressources additionnels, mais une comparaison des flux immédiatement antérieurs et postérieurs à l'accord d'assistance de l'Initiative dégagerait une modification du montant brut des flux sans modification du montant net des transferts.
- Les bailleurs de fonds et les organismes prêteurs avaient prévu l'impact de l'Initiative assez tôt pour opérer une réduction de leurs transferts bruts égale au volume de leurs obligations prévues dans le cadre de l'Initiative. Dans cette situation, les comparaisons de transferts avant et après l'Initiative pourraient dégager un supplément de ressources, mais le montant net des transferts auraient décliné *antérieurement*. Cette situation résulterait en un transferts net additionnel faible ou nul, et pourrait même se traduire par un recul du montant total net des transferts.

La difficulté de cette analyse est exacerbée par la complexité et la mauvaise qualité des données disponibles au sujet des flux d'aide internationaux (Birdsall et Williamson 2002 ; Renard et Cassimon 2001). Tout en reconnaissant qu'il faudra plusieurs années avant de pouvoir vraiment discerner le plein impact de l'Initiative PPTE en termes de flux d'aide supplémentaires, la présente section tente de dégager les tendances émergeant des agrégats de flux les plus récents<sup>17</sup>. Ces données proviennent de deux sources : le système d'information du CAD, qui offre la vision des bailleurs de fonds sur les flux d'assistance, et le Système de notification de la dette à la Banque mondiale (Debtor Reporting System - DRS) de la Banque mondiale, qui reflète la perspective des pays débiteurs. Dans les deux cas, on observe des tendances similaires pour les montants nets de transferts de ressources en direction des PPTE<sup>18</sup>. Comme il a été noté au chapitre 4, il est important d'examiner l'évolution des montants nets de transferts de ressources aussi bien au niveau global – en raison des conséquences pour la répartition de l'assistance – qu'au niveau individuel des PPTE.

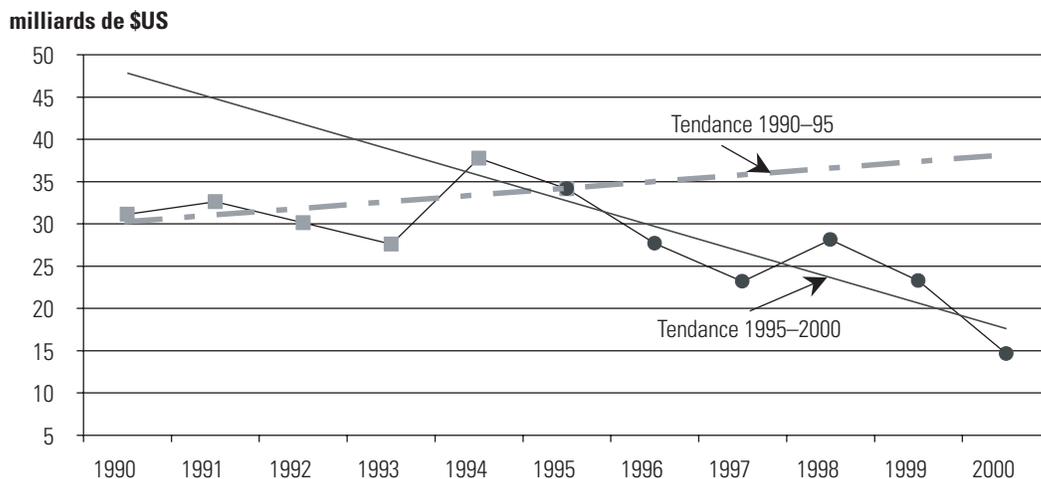
Au niveau global, les transferts nets de ressources en faveur des PPTE ont augmenté durant la première moitié des années 1990, mais chutèrent brutalement ensuite, comme le montre la figure 6.5. Le montant net des transferts s'élevait en moyenne à environ 14,2 milliards de dollars entre 1990 et 1995 et à environ 11,9 milliards de dollars entre 1996 et 2000. Un déclin similaire mais encore plus abrupt peut être constaté à la figure 6.6 pour tous les pays en voie de déve-

**Figure 6.5** Recul de l'agrégat du montant net des transferts en faveur des pays de l'Initiative PPTE



Source : OCDE, base de données CAD.

**Figure 6.6** Déclin rapide de l'agrégat du montant net des transferts en faveur des pays en voie de développement (ne comprend pas les pays ayant souffert de la crise financière asiatique)



Source : OCDE, base de données CAD.

loppement<sup>19</sup> ? Les données indiquent une certaine stabilisation après 1997, mais un nouveau recul s'est produit en 2000.

Une analyse plus approfondie révèle qu'entre 1990 et 1995, le montant net des transferts en faveur de tous les pays en voie de développement a progressé au rythme annuel de 2,3 pour cent, mais a ensuite reculé au taux annuel de -13 pour cent à partir de 1995. Pour les pays de l'Initiative PPTE, les taux de croissance correspondants sont de 0,5 pour cent avant 1995 et de -3,7 pour cent après 1995.

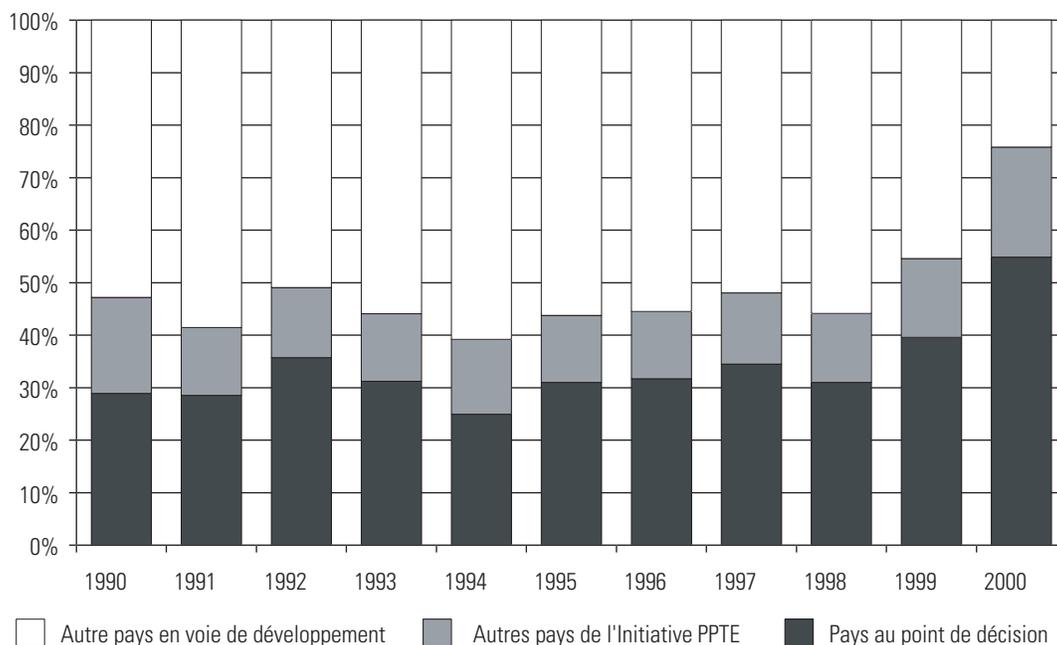
Il est intéressant de remarquer que les données du DRS et du CAD ne reflètent pas encore intégralement l'impact de l'allègement intérimaire de la dette. Néanmoins, même si la totalité du montant de l'assistance fournie aux 26 pays de l'Initiative au titre du service annuel de la dette (soit 1,3 milliards de dollars) devait y être incluse, cela ne suffirait pas à compenser l'en-

semble du déclin subi par le montant net des transferts (soit 14 milliards de dollars) ni même le montant du déclin (supérieur à 2 milliards de dollars) affectant l'ensemble des pays de l'Initiative PPTE.

Sur ces transferts en réduction, la part des 26 pays ayant atteint leur point de décision a connu une progression remarquable après 1998, comme l'indique la figure 6.7<sup>20</sup>. Le montant reçu par les autres pays de l'Initiative a progressé également depuis 1988, quoique dans une moindre mesure. Il semble donc qu'il y ait eu une redistribution en faveur des pays de l'Initiative depuis 1998. Ce déplacement comporte des conséquences importantes pour le principe de la sélectivité et de l'efficacité de l'aide. Si l'on considère que les PPTE sont dotés de mécanismes d'action gouvernementale plus faibles (comme le révèle l'indice de l'Évaluation de la performance des politiques et des institutions du

Figure 6.7

Augmentation de la proportion de l'agrégat du montant net des transferts de ressources reçue par les pays de l'Initiative PPTE



Source : OCDE, base de données CAD.

pays (CPIA), que d'autres pays pauvres (qu'il s'agisse de pays de l'AID ne participant pas à l'Initiative ou de pays à revenu faible/intermédiaire ne participant pas à l'Initiative PPTE), cette redistribution est en contradiction avec le principe des allocations basées sur les résultats, et elle risque de diminuer l'efficacité globale de l'aide au développement<sup>21</sup>.

Ces statistiques suggèrent que, bien que les PPTE, en tant que groupe, bénéficient d'une part croissante du montant mondial d'aide déclinant, ils ne reçoivent pas de montants de fonds additionnels, si l'on compare le total des transferts reçus avec ce qu'ils recevaient avant la création de l'Initiative (c'est-à-dire avant 1996). Bien que l'on ne connaisse pas les raisons du déclin abrupt observé depuis 1995, dans la mesure où les transferts de ressources accusaient un recul durant les années précédant la date à laquelle la plupart des pays se sont qualifiés pour un allègement de leur dette, on ne peut utiliser ces années comme période de référence pour tenter de déterminer si des fonds d'aide additionnels ont été reçus.

#### ***Au niveau individuel des pays***

Les données de l'Initiative PPTE pour le printemps 2002 corroborent le déclin du montant net des transferts en 2000 illustré ci-dessus. Bien qu'il soit difficile de mesurer le plein impact de l'Initiative en regardant les données de l'année précédant et de l'année suivant l'octroi de l'assistance, étant donné que la majorité des pays ont atteint leur point de décision au titre PPTE-R durant la même année, il est peut-être possible de corroborer le déclin observé au niveau des agrégats de données à partir des données obtenues au niveau individuel des pays. Comme il a été remarqué précédemment, les transferts prévus dans la documentation des points de décision, sur la base d'une enquête effectuée auprès des bailleurs de fonds, fournissent un point de référence pour évaluer les transferts réels ultérieurs en 2000. Un déclin du montant net réel des transferts en 2000 est observé aussi bien pour les pays situés au point de décision que pour les pays ayant atteint leur point d'achèvement : Le montant net des transferts s'est inscrit à environ 19 pour cent au-dessous des prévisions pour

l'ensemble des pays situés au point de décision, et à 18 pour cent au-dessous des prévisions, pour les pays au point d'achèvement. Les données du CAD révèlent également un recul d'environ 14 pour cent pour les 26 pays de l'Initiative PPTE.

L'évolution des transferts n'est pas la même pour tous les pays. En Ouganda et au Cameroun, on observe un montant additionnel d'assistance, les bailleurs de fonds ayant poursuivi leur aide en raison des efforts durables de réforme accomplis par ces pays. Deux autres pays présentent la tendance opposée. Au Malawi, avant même la détérioration des critères de performance de l'action gouvernementale observée dans ce pays en 2001, les prêts ne provenant pas de l'Aide publique au développement (ODA) et, dans une certaine mesure, même les prêts octroyés par l'ODA, ont accusé un recul après que certains bailleurs de fonds ont adopté une politique d'élimination des prêts consentis aux pays de l'Initiative PPTE. Même si cette décision a un impact favorable sur la viabilité de la dette, elle réduit également le montant global des transferts d'aide, car le déclin du montant des prêts n'est pas compensé intégralement par des subventions. La décision récente de suppression du soutien budgétaire adoptée par la plupart des créanciers en raison des inquiétudes soulevées par les questions de gestion des affaires publiques et de responsabilisation a exacerbé la chute du soutien financier au développement au Malawi. Étant donné que les bailleurs de fonds avaient financé une part importante du budget malawien ces dernières années, cette décision peut refléter une sélectivité croissante de la part des bailleurs de fonds qui ressentent une moindre obligation de poursuite de leur financement (pour subvenir notamment aux obligations du service de la dette). Même si certains y voient une évolution positive en termes d'efficacité du développement, cette évolution se traduit également par une diminution des transferts additionnels.

Le deuxième en cas est celui de la Zambie, qui a subi un déclin considérable des transferts de soutien à sa balance de paiements après qu'elle a atteint son point de décision, en raison des inquiétudes éprouvées par les bailleurs de fonds

au sujet de la gestion des affaires publiques. Au-delà de ces cas spécifiques, la capacité des PPTE à attirer des transferts additionnels est variable. Le dernier rapport d'exécution de l'Initiative PPTE (juillet 2002) note pour 2001 une augmentation des flux d'assistance en faveur des PPTE ayant atteint leur point de décision, par comparaison avec la moyenne observée en 1998–2000, mais la situation varie suivant les pays. Le plein impact de l'Initiative PPTE en termes de transferts additionnels ne pourra être jaugé qu'après plusieurs années.

### **Aptitude à la gestion de la dette**

Comme il a été noté au chapitre 5, un certain nombre de bailleurs de fonds et d'organisations se sont donnés comme mission d'améliorer la capacité des PPTE à gérer leur dette, par le biais d'assistance et de formation techniques. Bien que la plupart des institutions se félicitent de l'impact positif de leurs programmes, peu de groupes sont en mesure d'évaluer véritablement les résultats de leur action, et cette aptitude varie considérablement. Il n'existe que des évaluations qualitatives, et on trouve peu d'analyses concrètes des progrès accomplis dans le domaine de la capacité des PPTE à gérer leur dette.

Une enquête d'auto-évaluation récente sur la gestion de la dette, effectuée auprès de 33 pays de l'Initiative PPTE sous les auspices de la Banque mondiale et du FMI, conclut que les pays ayant dépassé leur point d'achèvement semblent avoir renforcé leur capacité de gestion de la dette plus rapidement que les autres PPTE (Banque mondiale et FMI 2002c)<sup>22</sup>. Le besoin de renforcer la capacité institutionnelle (la structure juridique aussi bien que l'organisation et le personnel de la fonction de gestion de la dette) reste la gageure principale, laquelle dépend également de l'existence d'un soutien politique à la mise en œuvre des réformes nécessaires. L'enquête menée par la Banque mondiale et le FMI auprès des responsables officiels de la gestion de la dette révélait également le faible niveau de transparence et de responsabilisation concernant les nouveaux emprunts dans tous les pays. Les obstacles au renforcement de capacité procédaient de trois catégories principales : (i) obstacles institutionnels et politiques, (ii) obstacles

liés aux ressources humaines et (iii) coordination entre la dette et les politiques macroéconomiques. Même lorsque la capacité en personnel est suffisante (60 pour cent des cas), la vaste majorité des participants (75 pour cent) estimaient que les aptitudes du personnel considéré étaient limitées.

L'enquête a conclu que les PPTE se voient offrir une forte quantité d'activités de formation et de renforcement de capacités, mais que le manque de coordination entre les différents prestataires nuit à l'efficacité totale de ces efforts<sup>23</sup>. Les consultations de l'OED avec les prestataires régionaux de formation en gestion de la dette font état d'une certaine irrationalité des activités de renforcement de capacité dans le domaine de la gestion de la dette (autrement dit, il n'existe pas de garantie que les prestations nécessaires soient offertes par les organisations les plus aptes à le faire) due à la carence des échanges d'informations entre les prestataires extérieurs. Il sera nécessaire à l'avenir de prêter une plus grande attention au renforcement de capacité en matière de gestion de la dette *dans le cadre du processus de l'Initiative PPTE*, et d'exiger une meilleure coordination et un meilleur ciblage de l'offre des prestataires d'assistance technique.

### **Résultats probables**

Il reste difficile pour les PPTE de parvenir à la viabilité de la dette – d'une part parce qu'ils continueront sans doute à devoir recourir à l'emprunt pour répondre aux défis posés par le développement, et d'autre part en raison de l'étroitesse de leur gamme de produits d'exportation et de la volatilité des recettes des exportations. Dans un tel contexte, il serait préférable de remplacer les prêts par des subventions, pour garantir l'objectif de la viabilité de la dette et éviter les conflits potentiels avec les autres objectifs nécessitant des ressources additionnelles, mais il est douteux que l'on y parvienne à une échelle suffisante dans un avenir proche. Le débat portant sur les indicateurs et les niveaux ne modifie pas les perspectives sous-jacentes de la viabilité de la dette : il ne modifie que les points de référence utilisés pour décider de la viabilité de la dette. Par exemple, même si l'on réduisait la cible du ratio

dette/exportations à 100 pour cent, il serait impossible d'éliminer la volatilité des exportations ou la nécessité de recourir à de nouveaux emprunts, et le profil de viabilité resterait identique. Quant à la nouvelle définition de la « viabilité », la plupart de ces pays n'auraient de toute façon pas été en mesure de parvenir à la viabilité de la dette. Le fait d'abaisser le seuil résultera en une augmentation de l'allègement de la dette (mais pas forcément en une augmentation des ressources) et peut devenir un objectif à part entière, mais il s'agit d'un processus indépendant de la réalisation de l'objectif de viabilité.

Bien qu'il soit nécessaire d'infuser un certain réalisme aux prévisions des exportations, la priorité devrait être donnée à l'augmentation et à la stabilisation des recettes à l'exportation, grâce à une diversification des exportations. Cela passe peut-être par un meilleur accès aux marchés des pays développés. Il est probable que la plupart des pays vont continuer à devoir contracter de nouveaux emprunts pour répondre à leurs besoins de développement. Le principal défi sera de garantir que les fonds dégagés seront investis de manière productive et efficace pour renforcer la capacité de remboursement. Un tel objectif impose de réformer la gestion des dépenses publiques et de la dette, d'améliorer le climat des investissements et d'effectuer les investissements nécessaires à l'accélération et au maintien de la croissance économique globale. Il est important d'accorder une plus grande attention à ces questions essentielles.

L'une des conditions de la croissance économique est l'adoption d'un mécanisme robuste de gestion des affaires publiques. Beaucoup de PPTE n'ont pas encore vraiment satisfait à cette condition, ce qui projette une certaine incertitude sur les perspectives de réalisation des objectifs de l'Initiative, non seulement pour la croissance et la réduction de la pauvreté, mais

également en termes de viabilité de la dette, laquelle nécessite une augmentation des recettes reçues.

Les critères de performance sont fortement axés vers les secteurs sociaux et, plus spécifiquement, sur les dépenses sociales, sans vraiment attacher d'importance aux résultats et aux impacts. Aux yeux des gouvernements des pays débiteurs, l'équilibre entre les dépenses publiques propices à la croissance et les dépenses sociales semble contredire les objectifs principaux des PPTE.

Si l'on veut assurer la réalisation simultanée des multiples objectifs de l'Initiative (notamment le dégagement de ressources permettant d'augmenter les dépenses du secteur social) il sera nécessaire (sinon suffisant) de parvenir à une augmentation du montant net des transferts de ressources, cette augmentation devant être au moins égale au montant d'allègement promis dans le cadre de l'Initiative. La tendance récente du montant net des transferts se caractérise par un déclin marqué des flux en faveur des PPTE, tout comme envers les pays pauvres dans l'agrégat. En outre, les données indiquent un déplacement prononcé de la distribution du montant des ressources d'aide (d'ailleurs en diminution) au détriment des pays pauvres et en faveur des PPTE.

Au vu du nombre limité des instruments dont dispose l'Initiative PPTE, et si l'on considère qu'il s'agit d'un élément important mais restreint au sein du cadre du développement, il convient de clarifier les points suivants : (a) quels sont les principaux objectifs de l'Initiative ? (b) quels moyens spécifiques peut-on utiliser pour réaliser ces objectifs ? et (c) comment garantir ces moyens ? Une telle réflexion permettrait une meilleure évaluation des résultats de l'Initiative en référence à ses objectifs et aux attentes que ces objectifs contribuent à susciter.



# Conclusions et recommandations

**L**e présent chapitre résume les principales conclusions de l'examen entrepris par ce document, en référence aux questions d'évaluation les plus importantes présentées au chapitre 1:

- *Pertinence* : La conception de l'Initiative PPTE est-elle adéquate et appropriée aux objectifs déclarés et aux résultats attendus ?
- *Efficacité et efficacité* : Sur la base de l'expérience acquise à l'heure actuelle, quelles sont les perspectives de réussite de l'Initiative PPTE ? De réussite efficace ?
- *Viabilité* : Dans quelle mesure les résultats attendus de l'Initiative PPTE sont-ils susceptibles de perdurer face aux obstacles et risques rencontrés ?
- *Développement institutionnel* : Dans quelle mesure la conception de l'Initiative permet-elle de renforcer les capacités pour garantir que les objectifs de l'Initiative PPTE sont réalisables et viables ?

## **Pertinence**

L'objectif fondamental de l'Initiative est de réduire les hauts niveaux d'endettement des PPTE. Sa pertinence est évidente, d'un point de vue de politique économique tout autant que du point de vue de l'économie et de l'efficacité de l'aide. Cela est démontré par le soutien important manifesté à l'Initiative PPTE dans le cadre de tous les forums internationaux d'importance, qu'il s'agisse des sommets du G-7 ou du consensus de Monterrey. Mais l'Initiative s'est dotée d'objectifs multiples, alors même que le nombre d'instruments disponibles n'augmentait pas. L'objectif de promotion de la croissance par le biais d'une réduction de l'excès d'endettement a été conservé, les attentes en termes de viabilité de la dette ont été renforcées et il a été ra-

ajouté, de façon explicite, une contrainte de création d'un espace budgétaire pour répondre à l'augmentation des dépenses sociales. Les paragraphes suivants débattront des deux élargissements d'objectifs qui viennent d'être cités.

## **Viabilité de la dette**

L'objectif afférent à la viabilité de la dette est devenu plus ambitieux – en raison des pressions politiques – nourrissant les attentes au sujet de ce que l'Initiative est réellement en mesure d'accomplir. L'objectif principal de l'Initiative initiale était de ramener la dette à un niveau tolérable *dans le cadre d'une stratégie* destinée à accomplir la viabilité de la dette. Au fil du temps, cet objectif a été modifié pour finalement devenir l'objectif établi par l'Initiative ren-

forcée de *garantir une sortie « permanente »* du rééchelonnement de la dette.

La notion de « viabilité de la dette » est litigieuse, le débat portant aussi bien sur la façon de la mesurer que sur la manière de la « garantir ». L'examen arrive à la conclusion que, en dépit de ses imperfections, l'indicateur principal utilisé par l'Initiative PPTE, le ratio du montant de la dette (VAN) sur les exportations, est préférable, opérationnellement et pour des raisons pratiques, aux autres indicateurs possibles. Le niveau du seuil actuel semble également raisonnable par comparaison avec les niveaux d'endettement des pays pauvres ne souffrant pas d'un fort endettement. Le niveau du seuil détermine le montant d'allègement de la dette auquel peut avoir droit un pays, mais le fait d'atteindre le seuil n'est pas en soi la garantie d'une viabilité à long terme de la dette. Celle-ci est évaluée au moyen de l'analyse de viabilité de la dette, dont la valeur n'a pas encore été démontrée de façon convaincante. Bien que l'utilisation de la méthodologie du stock de la dette pour évaluer le niveau *actuel* de la dette constitue l'une des caractéristiques positives de l'Initiative PPTE, la fondation méthodologique des projections effectuées pour les niveaux d'endettement futurs reste incertaine. Le manque de transparence des modèles économiques sous-tendant ces projections, de même que le trop grand optimisme des hypothèses de croissance, ont conféré un caractère ambigu aux analyses de viabilité de la dette, donnant ainsi l'impression que le processus est politiquement manipulable. Les niveaux des seuils sont également fonction en partie du niveau des ressources dont dispose l'Initiative.

Une initiative d'endettement non répétée ne peut suffire à garantir qu'un pays sera en mesure d'éviter tout problème à l'avenir. Les perspectives de viabilité de la dette dépendent d'un certain nombre de facteurs modifiant la capacité de remboursement d'un pays, notamment le volume et les conditions de nouveaux emprunts, l'utilisation productive de ressources additionnelles axées sur l'augmentation des recettes et la promotion de la croissance et la stabilisation et la diversification des exportations. L'Initiative

PPTE ne peut agir directement sur ces facteurs. Il aurait été plus réaliste pour l'Initiative de mettre en place un objectif plus modeste de réduction de l'endettement à un niveau offrant aux pays une chance raisonnable de faire face durablement à leur dette extérieures. Même cet objectif plus modeste procéderait d'une participation intégrale des créanciers, afin d'assurer le niveau d'allègement promis, et d'une gestion prudente de la dette. L'Initiative prend comme hypothèse que tous les créanciers décideront de participer à cet effort, mais elle ne peut le garantir. Par ailleurs, les mécanismes de l'Initiative ne ciblent pas le renforcement des capacités de gestion de la dette, l'hypothèse étant qu'il sera remédié à cette carence par des efforts entrepris en-dehors de l'Initiative.

En dernier lieu, l'une des conditions stratégiques essentielles de la viabilité de la dette, et de la réduction de la pauvreté, repose au sein d'une stratégie crédible de croissance multi-sectorielle. Sur ce point, la conception de l'Initiative, notamment en raison du lien avec le processus de DSRP, prend bien en compte les enseignements acquis au sujet de la nécessité d'instituer un véritable mécanisme de gestion des affaires publiques et d'élaborer une stratégie exhaustive de réduction de la pauvreté intégrée au niveau local. S'il bénéficie d'une mise en œuvre complète, le processus de DSRP pourrait favoriser la montée en puissance de sociétés civiles plus robustes et pourrait avoir un impact favorable sur les processus d'inclusion, de transparence et de responsabilisation. Nul ne peut savoir si cela servira les efforts de réforme économique suffisamment pour affronter réellement le dilemme structurel et promouvoir la croissance. Alors même que l'Initiative est en cours, on constate que les efforts en faveur des activités de promotion de la croissance se limitent à l'instauration de mécanismes de gestion macroéconomique et à un investissement en capital humain. En dépit de leur importance pour la croissance des PPTE, il n'a guère été accordé d'attention à des facteurs tels que l'accès aux marchés, la nature du climat d'investissement et la mise en place d'infrastructures.

### **Dégager des ressources pour la réduction de la pauvreté**

Les objectifs ont été élargis au sein de l'Initiative PPTE renforcée de façon à cibler explicitement les ressources dégagées par l'allègement de la dette en faveur des dépenses sociales axées sur la réduction de la pauvreté. La réalisation de cet objectif repose sur l'hypothèse fondamentale que l'allègement de la dette octroyé s'inscrira en sus et au-delà des autres transferts d'aide. Cette hypothèse est nécessaire si l'on veut « libérer » des ressources pour permettre l'augmentation des dépenses sociales axées sur la réduction de la pauvreté. Les mécanismes de l'Initiative ne permettent toutefois pas de garantir ce processus : le mécanisme de remise de créances n'assure pas en lui-même le principe de « l'additionnalité ». Sans ressources additionnelles, on ne peut savoir comment sera créé l'espace budgétaire, et, en l'absence d'additionnalité, quels compromis devront être exercés en conséquence au niveau des priorités de réduction de la pauvreté.

Par le passé, les efforts d'allègement de la dette n'ont pas donné lieu à des transferts additionnels. Les données disponibles mettent en évidence un recul substantiel du montant net des transferts de ressources après 1995, qui coïncide avec la montée progressive de l'allègement de la dette prévu dans le cadre de l'Initiative PPTE. On constate également une augmentation prononcée de la proportion des flux reçus par les pays de l'Initiative au sein du montant global des transferts d'assistance. Il n'est pas encore possible d'évaluer le plein impact de l'allègement de la dette, ni de déterminer si la tendance à la baisse du montant net des transferts s'est inversée.

En outre, les fonds de ressources étant limités, il pourrait y avoir conflit entre l'objectif de réduction de la pauvreté et celui de viabilité de la dette. La baisse du montant de l'endettement est favorable à la viabilité de la dette mais elle peut entraîner une réduction de l'ensemble des ressources disponibles pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Il serait possible d'éviter un tel conflit en substituant des subventions aux prêts, mais il est douteux que l'on y parvienne dans un avenir proche.

Il en découle que, bien que l'Initiative soit appropriée aux circonstances affectant les PPTE, son mécanisme ne correspond pas complètement à la réalisation de ses objectifs. Ces objectifs sont trop ambitieux et il n'apparaît pas clairement de quelle manière il pourrait être remédié aux carences de sa conception. Elle aurait été plus appropriée pour un objectif plus modeste : l'allègement de la dette pour quelques uns des pays les pauvres.

### **Efficacité et efficience**

Si l'on parvient à obtenir l'allègement de la dette prévu, l'Initiative réussira à accomplir une réduction substantielle de la dette extérieure des PPTE, et le niveau du service de la dette auquel sont astreint les PPTE à l'heure actuelle reviendra à des niveaux comparables ou inférieurs à ceux des autres pays pauvres. Dans ce cas, l'Initiative atteindra sans doute son objectif initial de réduction de la dette extérieure des PPTE tout en offrant à ceux-ci la possibilité d'un « nouveau départ ».

La réduction du montant nominal du service de la dette met à la disposition du gouvernement des PPTE l'espace budgétaire nécessaire à la poursuite de leurs priorités en matière de développement. Toutefois, l'impact réel sur les dépenses globales de développement, et sur le budget, n'apparaîtra clairement qu'avec le temps et à mesure qu'apparaîtront des données budgétaires plus détaillées et des informations au sujet des montants globaux de transferts de ressources. Comme il a été remarqué précédemment, les données des dernières années révèlent un déclin substantiel du montant net des transferts de ressources en faveur des PPTE, en termes absolus. En outre, le déplacement d'une plus grande proportion de ces ressources en faveur des PPTE est en contradiction avec le principe des allocations basées sur les résultats, et elle risque de diminuer l'efficacité et l'efficience globale de l'aide au développement.

La réduction de l'endettement ne peut suffire par elle-même à garantir la viabilité de la dette, laquelle dépend, de façon fondamentale, de la croissance et de la volatilité des exportations. Des prévisions de croissance plus réalistes, associées

à une amélioration de l'analyse du risque présenté par le poids prévisionnel de la dette au sein des analyses de viabilité de la dette déboucheraient sur une meilleure évaluation de la capacité de chaque pays à satisfaire au seuil de viabilité de la dette établi par l'Initiative et assurerait un débat plus informé, dans les pays des bailleurs de fonds comme dans ceux des bénéficiaires, au sujet des réformes nécessaires en matière de gouvernance. Un tel effort permettrait également d'établir avec plus de clarté et de réalisme les objectifs de l'Initiative et les dispositions financières nécessaires.

L'Initiative impose une période de réformes durables de gouvernance et structurelles. Cette condition a été assouplie dans le but de permettre la participation au programme d'un plus grand nombre de pays. Mais l'assouplissement progressif des conditions préalables à l'égard des pays de la « fournée du millénaire » (admis à participer à la fin 2000) entraîne le risque que ces pays seront incapables de réaliser les objectifs de l'Initiative PPTE s'ils doivent affronter des obstacles plus importants pour atteindre leur point d'achèvement. De fait, la majorité des pays de la « fournée du millénaire » ont effectivement commis des infractions à leurs engagements après avoir atteint leur point de décision. Même s'il est encore trop tôt pour former une conclusion sur l'impact de cet assouplissement sur les résultats de l'Initiative, toutes choses étant égales par ailleurs, on peut s'attendre à ce que ces pays ne puissent obtenir de résultats satisfaisants en matière de développement.

Les résultats de l'examen du processus de DSRP – critère de performance essentiel – indiquent un niveau satisfaisant de participation des pouvoirs publics mais variable suivant les pays. En termes de croissance, les éléments de la stratégie sont peu développés. Cette conclusion est similaire à celle des examens des DSRP effectués par la Banque mondiale et les partenaires externes, qui indiquent, qu'en dépit de la place prioritaire accordée à la croissance au sein des DSRP, on doit souvent y déplorer un manque de précision sur la façon de réaliser les niveaux attendus de croissance et l'absence de priorisation des actions nécessaires pour atteindre les objectifs essentiels de la nouvelle stratégie.

L'Initiative établit également des niveaux de référence pour les dépenses publiques, axés sur les secteurs sociaux, notamment ceux de la santé et de l'éducation. On peut le constater clairement, non seulement en ce qui concerne les conditions préalables à l'utilisation des ressources par les PPTE mais aussi pour les cibles organisationnelles (et budgétaires) relatives aux dépenses publiques qui définissent les points d'achèvement. En principe, les pays bénéficiaires assurent le suivi du montant *global* des dépenses publiques consacrées à la réduction de la pauvreté. En pratique, la plupart des pays privilégient les dépenses sociales, principalement sous la forme de dépenses de santé et d'éducation. Les rapports périodiques publiés au sujet de l'Initiative PPTE présentent régulièrement l'évolution des dépenses sociales et les examens des FRPC soulignent aussi l'importance des dépenses consacrées aux pauvres.

Dans cette optique, les rapports périodiques publiés au sujet de l'Initiative PPTE indiquent que plus de la moitié des recettes publiques seront consacrées aux dépenses sociales durant les prochaines années. La plupart des pays bénéficiaires estiment que ce déséquilibre est contraire à leurs objectifs de développement multisectoriel ainsi qu'au rôle de recherche de priorités dévolu aux DSRP.

Le fait d'accorder trop d'importance aux dépenses sociales présente d'autres inconvénients. Les critères de performance relèvent principalement de la mise en œuvre et des dépenses et négligent de mesurer les résultats et impacts, finaux ou intermédiaires. L'impact des moyens utilisés sera probablement limité par les obstacles présentés par la capacité d'absorption, le fait que des montants élevés d'assistance ciblent déjà les secteurs sociaux et l'application uniforme des conditions à tous les pays, même dans les cas où le financement pourrait ne pas être le facteur essentiel de la réalisation des objectifs du secteur social. La réalisation des objectifs de l'Initiative PPTE pourrait également souffrir de l'utilisation inefficace des ressources au sein des secteurs ciblés et du faible niveau d'importance accordé aux autres dépenses favorables à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

## Viabilité

Le risque le plus important pour l'Initiative est de créer des attentes irréalistes, en raison de l'absence possible de transferts additionnels et des interprétations trop ambitieuses formulées au sujet de la viabilité de la dette. Il existe d'autres risques : participation inégale des créanciers, qui pourrait réduire le montant d'allègement attendu ; faible capacité de la plupart des PPTE en matière de gestion de la dette ; apparence d'opacité des aspects prévisionnels des analyses de viabilité de la dette.

La viabilité à long terme de la dette suppose l'élaboration et l'institutionnalisation d'une stratégie de croissance crédible, génératrice des bénéfices, des emplois et des recettes nécessaires pour assurer la viabilité financière et la capacité de remboursement. L'un des éléments fondamentaux de cette stratégie est celui de la stabilisation des recettes des exportations, par le biais d'une diversification de la gamme des produits exportés et de l'accès aux marchés étrangers, en dépit du risque significatif posé par la dégradation des termes de l'échange et l'injustice des échanges commerciaux internationaux. Pour faire face aux défis du développement, ces pays devront peut-être continuer à recourir à l'emprunt, et la principale gageure consistera à garantir une utilisation productive et efficiente de toutes les ressources. Les progrès récemment constatés au niveau de l'offre de subventions permettront d'assurer le financement du développement de façon durable, mais les montants d'assistance octroyés sous forme de subventions restent limités et très inférieurs aux besoins de financement des PPTE. Au-delà des cadres financiers officiels, les PPTE doivent créer un environnement favorable à l'investissement privé, par le biais d'une stratégie à long terme de réformes structurelles et de gouvernance, comprenant la mise en place des infrastructures et autres services nécessaires.

## Développement institutionnel

La création de l'Initiative PPTE a marqué une innovation majeure dans le domaine du financement du développement. Elle a favorisé l'ouverture et la responsabilisation des processus utilisés autour de la dette souveraine,

ainsi que la coopération au sein du développement. Elle tout particulièrement stimulé et amélioré la collaboration et la coordination entre la Banque mondiale et le FMI, aussi bien au niveau opérationnel qu'à celui de l'offre de conseil technique aux pouvoirs publics. Alors même qu'il ne faisait pas partie de sa conception initiale, le volet le plus important de l'action de l'Initiative sur le développement pourrait bien être son soutien aux améliorations apportées aux systèmes de gestion des dépenses publiques par les PPTE.

L'Initiative PPTE a servi de catalyseur au processus de DSRP, lequel pourrait exercer un impact considérable en matière d'amélioration de la gouvernance, de transparence et de responsabilisation, tout en incitant chaque pays à devenir partie prenante aux stratégies de réduction de la pauvreté. La conception de l'Initiative présente des lacunes dans le domaine du renforcement des capacités de gestion de la dette. Les efforts entrepris pour fournir l'assistance nécessaire aux gouvernements des PPTE souffrent d'un manque de coordination et d'inefficience.

## Recommandations

*Recommandation 1 : Clarifier les objectifs et de travailler à la cohérence des mécanismes de l'Initiative avec ses objectifs principaux.*

Il convient de clarifier la finalité de l'Initiative. L'allègement de la dette est un instrument limité ; la reconnaissance officielle de cet état de fait, ainsi qu'une priorisation de ses objectifs principaux et de leur mise en œuvre au sein de contextes spécifiques permettraient de formuler des attentes réalistes pour l'Initiative. L'objectif de viabilité de la dette en particulier doit être considéré de façon distincte de celui de la réduction de la pauvreté. Ces objectifs sont aussi valides l'un que l'autre, mais ils nécessitent des réponses différentes. L'augmentation des dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté demande une augmentation des ressources octroyées aux pays pauvres (ainsi qu'une réforme des politiques et une meilleure efficacité de l'utilisation des ressources). La viabilité de la dette passe par une mise à plat de la façon dont les ressources sont accordées et requiert surtout

une approche s'efforçant de résoudre le dilemme structurel que doivent affronter ces pays. Les responsables se doivent de travailler à doter l'Initiative d'une finalité lui permettant d'identifier un rôle approprié au sein de la démarche globale du développement. Il est nécessaire d'indiquer les objectifs clairement, d'articuler précisément les moyens utilisés pour les réaliser et de définir les rôles que devront adopter les différents intervenants. Étant donné la publicité conférée à l'Initiative, il est impératif d'expliquer clairement, à l'ensemble de la communauté du développement, les modifications apportées à ses objectifs et à sa conception.

*Recommandation 2 : Améliorer la transparence de la méthodologie et des modèles économiques utilisés pour les prévisions concernant la dette, et augmenter le réalisme des prévisions de croissance figurant dans les analyses de viabilité de la dette.*

La partie des analyses de viabilité de la dette (DSA) concernant les prévisions formulées au sujet de la dette devrait procéder d'un mécanisme méthodologique simple et transparent. L'opacité qui caractérise actuellement les projections attise la controverse attachée aux objectifs de l'Initiative PPTE et est une source de risque notable, et non nécessaire, pour la réputation de la Banque mondiale. Une amélioration de l'analyse des perspectives et des risques déboucherait sur des prises de décisions mieux raisonnées sur la manière de modifier la démarche actuelle pour maximiser l'efficacité de l'Initiative en matière de développement.

*Recommandation 3 : Maintenir les standards de performance de l'action gouvernementale.*

L'importance fondamentale de l'action gouvernementale pour la viabilité de la dette, la croissance et la réduction de la pauvreté est bien admise. Une mise en œuvre efficace impose une certaine souplesse mais il est nécessaire d'exiger clarté et transparence de raisonnement chaque fois qu'il est question d'assouplissement des critères ou des standards de performance de l'action gouvernementale. En l'absence d'une telle justification, il est primordial de souscrire aux standards établis pour l'Initiative, non seulement au nom de la justice et de l'équité, mais pour accroître les chances de réussite des objectifs de l'Initiative et garantir leur viabilité.

*Recommandation 4 : Les critères de performance doivent être axés sur une croissance favorable aux pauvres.*

La croissance est essentielle, non seulement pour la viabilité de la dette et la réduction de la pauvreté, mais parce que l'optique actuelle de l'Initiative accorde une grande importance aux dépenses sociales comme véhicule privilégié de réduction de la pauvreté. Les critères de performance de l'Initiative devraient présenter un meilleur équilibre entre les priorités de croissance et les priorités de dépenses sociales tout en respectant les circonstances propres à chaque pays. La Banque mondiale devrait améliorer son utilisation des connaissances déjà disponibles et remédier aux carences informatives existantes par le biais d'efforts supplémentaires de diagnostic, notamment en ce qui concerne l'efficacité globale des dépenses publiques, tout en identifiant les sources de croissance et en élaborant des stratégies sectorielles appropriées qui serviront de fondation aux points de référence appropriés.





ANNEXE A: INITIATIVE PPTE : SITUATION DES CAS CONSIDÉRÉS DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE  
PPTE (PAR PAYS, JUILLET 2002)

| Pays   | Point de décision | Point d'achèvement | Cible VAN du ratio dette- |             | Revenus (%) | Montants <sup>a</sup> (en millions de \$, valeur actuelle) |                     |                     |                 | Pourcentage Réduction en VAN de la dette <sup>b</sup> | Total estimatif de l'allègement de la dette nominale (en millions de \$) |       |
|--|-------------------|--------------------|---------------------------|-------------|-------------|--|---------------------|---------------------|-----------------|---|--|-------|
|  |                   |                    | Expor-tations (%)         | Revenus (%) |             | Total  | Aide multi-latérale |                     | Banque mondiale |   |  | FMI   |
|  |                   |                    |                           |             |             |  | Aide bilatérale     | Aide multi-latérale |                 |   |  |       |
| <b>Point d'achèvement (Initiative renforcée)</b> |                   |                    |                           |             |             |  |                     |                     |                 |   |  |       |
| Bolivie  |                   |                    |                           |             |             | 1 302  | 425                 | 876                 | 84              | 194   |  | 2 060 |
| <i>Cadre initial</i>                             | Sept. 97          | Sept. 98           | 225                       |             |             | 448  | 157                 | 291                 | 29              | 54  | 14   | 760   |
| <i>Cadre renforcé</i>                            | Fév. 00           | Juin 01            | 150                       |             |             | 854  | 268                 | 585                 | 55              | 140   | 30   | 1 300 |
| Burkina Faso                                     |                   |                    |                           |             |             | 553  | 83                  | 469                 | 58              | 231   |  | 930   |
| <i>Cadre initial</i>                             | Sept. 97          | Juil. 00           | 205                       |             |             | 229  | 32                  | 196                 | 22              | 91  | 27   | 400   |
| <i>Cadre renforcé</i>                            | Juil. 00          | Avr. 02            | 150                       |             |             | 195  | 35                  | 161                 | 22              | 79  | 30   | 300   |
| Supplément                                       |                   | Avr. 02            | 150                       | 250         |             | 129  | 16                  | 112                 | 14              | 61  |  | 230   |
| Mauritanie                                       | Fév. 00           | Juin 02            | 137                       |             |             | 622  | 261                 | 361                 | 47              | 100   | 50   | 1 100 |
| Mozambique                                       |                   |                    |                           |             |             | 2 023  | 1 270               | 753                 | 143             | 443   |  | 4 300 |
| <i>Cadre initial</i>                             | Avr. 98           | Juin 99            | 200                       |             |             | 1 717  | 1 076               | 641                 | 125             | 381   | 63   | 3 700 |
| <i>Cadre renforcé</i>                            | Avr. 00           | Sept. 01           | 150                       |             |             | 306  | 194                 | 112                 | 18              | 62  | 27   | 600   |
| Tanzanie   | Avr. 00           | Nov. 01            | 150                       |             |             | 2 026  | 1 006               | 1 020               | 120             | 695   | 54   | 3 000 |
| Ouganda  |                   |                    |                           |             |             | 1 003  | 183                 | 820                 | 160             | 517   |  | 1 950 |
| <i>Cadre initial</i>                             | Avr. 97           | Avr. 98            | 202                       |             |             | 347  | 73                  | 274                 | 69              | 160   | 20   | 650   |
| <i>Cadre renforcé</i>                            | Fév. 00           | Mai 00             | 150                       |             |             | 656  | 110                 | 546                 | 91              | 357   | 37   | 1 300 |
| <b>Point de décision (Initiative renforcée)</b>  |                   |                    |                           |             |             |  |                     |                     |                 |   |  |       |
| Bénin  | Juil. 00          | Flottant           | 150                       |             |             | 265  | 77                  | 189                 | 24              | 84  | 31   | 460   |
| Cameroun   | Oct. 00           | Flottant           | 150                       |             |             | 1 260  | 874                 | 324                 | 37              | 179   | 27   | 2 000 |
| Éthiopie   | Nov. 01           | Flottant           | 150                       |             |             | 1 275  | 482                 | 763                 | 34              | 463   | 47   | 1 930 |
| Gambie   | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |             |             | 67   | 17                  | 49                  | 2               | 22  | 27   | 90    |
| Ghana  | Fév. 02           | Flottant           | 69                        | 250         |             | 2 186  | 1 084               | 1 102               | 112             | 781   | 56   | 3 700 |
| Guinée   | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |             |             | 545  | 215                 | 328                 | 31              | 152   | 32   | 800   |
| Guinée-Bissau                                    | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |             |             | 416  | 212                 | 204                 | 12              | 93  | 85   | 790   |
| Guyane   |                   |                    |                           |             |             | 585  | 220                 | 365                 | 74              | 68  |  | 1 030 |
| <i>Cadre initial</i>                             | Déc. 97           | Mai 99             | 107                       | 280         |             | 256  | 91                  | 165                 | 35              | 27  | 24   | 440   |
| <i>Cadre renforcé</i>                            | Nov. 00           | Flottant           | 150                       | 250         |             | 329  | 129                 | 200                 | 40              | 41  | 40   | 590   |

(Suite de l'annexe à la page 62.)

| Pays   | Point de décision | Point d'achèvement | Cible VAN du ratio dette- |                   | Revenus (%) | Montants <sup>a</sup> (en millions de \$, valeur actuelle) |                 |                     |                          | Pourcentage en VAN de la dette <sup>b</sup> | Total estimatif de l'allègement du service de la dette nominale (en millions de \$) |                 |
|--|-------------------|--------------------|---------------------------|-------------------|-------------|--|-----------------|---------------------|--------------------------|---|---|-----------------|
|  |                   |                    | Expor-tations (%)         | Expor-tations (%) |             | Total  | Aide bilatérale | Aide multi-latérale | FMI                      |   |   | Banque mondiale |
| Honduras   | Juil. 00          | Flottant           | 110                       |                   | 250         | 556  | 215             | 340                 | 30                       | 98  | 18  | 900             |
| Madagascar   | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 814  | 457             | 357                 | 22                       | 252   | 40  | 1 500           |
| Malawi   | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 643  | 163             | 480                 | 30                       | 331   | 44  | 1 000           |
| Mali   |                   |                    |                           |                   |             | 523  | 162             | 361                 | 58                       | 182   |   | 870             |
| <i>Cadre initial</i>                                 | Sept. 98          | Sept. 00           | 200                       |                   |             | 121  | 37              | 84                  | 14                       | 44  | 9   | 220             |
| <i>Cadre renforcé</i>                                | Sept. 00          | Flottant           | 150                       |                   |             | 401  | 124             | 277                 | 44                       | 138   | 28  | 650             |
| Nicaragua  | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 3 267  | 2 145           | 1 123               | 82                       | 189   | 72  | 4 500           |
| Niger  | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 521  | 211             | 309                 | 28                       | 170   | 54  | 900             |
| Rwanda   | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 452  | 56              | 397                 | 44                       | 228   | 71  | 800             |
| Sao Tomé and Principe                                | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 97   | 29              | 68                  | -                        | 24  | 83  | 200             |
| Sénégal  | Juin. 00          | Flottant           | 133                       |                   | 250         | 488  | 193             | 259                 | 45                       | 124   | 19  | 850             |
| Sierra Léone   | Mars 02           | Flottant           | 150                       |                   |             | 600  | 268             | 332                 | 123                      | 122   | 80  | 950             |
| Tchad  | Mai 01            | Flottant           | 150                       |                   |             | 170  | 35              | 134                 | 18                       | 68  | 30  | 260             |
| Zambie   | Déc. 00           | Flottant           | 150                       |                   |             | 2 499  | 1 168           | 1 331               | 602                      | 493   | 63  | 3 850           |
| <b>Point de décision (Initiative initiale)</b>       |                   |                    |                           |                   |             |  |                 |                     |                          |   |   |                 |
| Côte d'Ivoire  | Mars 98           |                    | 141                       |                   | 280         | 345  | 163             | 182                 | 23                       | 91  | 6 <sup>c</sup>  | 800             |
| <b>Aide totale accordée/engagée</b>                  |                   |                    |                           |                   |             | <b>25 102</b>  | <b>11 675</b>   | <b>13 296</b>       | <b>2 043<sup>d</sup></b> | <b>6 394</b>                                |   | <b>41 520</b>   |
| <b>Document PPTe préliminaire publié<sup>e</sup></b> |                   |                    |                           |                   |             |  |                 |                     |                          |   |   |                 |
| Congo (Rép. dém. du)                                 |                   |                    | 150                       |                   |             | 5 773  | 3 556           | 2 217               | 400                      | 700   | 79  | 9 800           |

Source : Groupe PPTe de la Banque mondiale. Accessible à <http://www.worldbank.org/hipc/progress-to-date/progress-to-date.html>

a. Niveaux d'aide aux points de décision ou d'achèvement respectifs des pays, selon le cas.

b. En pourcentage de la valeur actuelle nette de la dette au point de décision ou d'achèvement (selon le cas), après application de tous les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette.

c. La dette non rééchelonnée aux créanciers bilatéraux officiels non membres du Club de Paris et Club de Londres, qui a déjà fait l'objet d'une restructuration très concessionnelle, a été exclue de la VAN de la dette au point d'achèvement lors du calcul du ratio.

d. Équivalent à 1 643 millions de DTS au taux de change DTS/USD de 0,8039 au 19 février 2002.

e. Les chiffres sont basés sur les évaluations préliminaires à la date de distribution du document PPTe préliminaire et sont sujets à modification.

ANNEXE B : LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS DE  
L'INITIATIVE PPTE

**PPTE-I**

**Objectifs :**

« L'objectif de l'Initiative PPTE consiste à amener le poids de l'endettement d'un pays à un niveau soutenable, sous réserve d'une performance satisfaisante de l'action politique » (Banque mondiale et FMI, 1996).

**Principes directeurs**

1. *Viabilité de la dette* : L'objectif doit être la viabilité d'ensemble de la dette au cas par cas, d'où une stratégie durable de sortie du processus de rééchelonnement.
2. *Performance de l'action politique* : Une action ne sera envisagée que lorsque le débiteur aura démontré, par ses antécédents, sa capacité à utiliser de manière avisée le soutien exceptionnel apporté.
3. *Allègement de la dette* : Les nouvelles mesures reposeront, dans la mesure du possible, sur les mécanismes déjà en place.
4. *Couverture* : L'action supplémentaire sera coordonnée parmi tous les créanciers concernés grâce à une participation d'ensemble équitable.
5. *Statut de créancier privilégié* : Les actions entreprises par les créanciers multilatéraux protégeront leur intégrité financière et leur statut de créanciers privilégiés.
6. *Nouveaux flux* : Les nouveaux financements extérieurs en faveur des pays concernés seront accordés à des termes concessionnels appropriés.

**PPTE-R**

« À l'origine, l'Initiative PPTE avait pour but de supprimer le poids excessif de la dette et de sortir définitivement du processus de rééchelonnement. L'allègement peut également servir à libérer des ressources pour augmenter les dépenses dans le secteur social afin de réduire la pauvreté dans la mesure où les paiements en espèces du service de la dette sont réduits. Ce sont aujourd'hui deux objectifs jumeaux » (Banque mondiale et FMI, 1999).

**Principes du changement**

1. *Sortie définitive de l'endettement non soutenable* : L'allègement de la dette fera disparaître le poids excessif de la dette et servira d'amortisseur contre les chocs exogènes.
2. *Encouragement à la réforme* : L'allègement de la dette encouragera encore davantage les pays débiteurs à adopter des programmes d'ajustement et de réforme robustes.
3. *En plus* : L'allègement de la dette renforcera les instruments plus vastes à la disposition de la communauté internationale pour promouvoir le développement soutenable et la réduction de la pauvreté.
4. *Plan de financement* : Ce plan sera accompagné de propositions de financement des coûts imputables aux institutions multilatérales.
5. *Centralisation des efforts sur les membres les plus pauvres* : L'allègement de la dette videra les pays membres les plus pauvres pour lesquels une dette excessive pourrait représenter un obstacle particulièrement sévère en matière de développement.

(Suite de l'annexe à la page 64.)

ANNEXE B: (SUITE)

---

6. *Application rétroactive* : L'allègement renforcé de la dette sera offert à tous les membres, y compris ceux qui ont déjà atteint les points de décision et d'achèvement dans le cadre de l'Initiative, sous réserve que les seuils révisés ne les rendent pas inadmissibles.
7. *Démarche simplifiée*.





---

## ANNEXE D : MÉTHODE D'ÉVALUATION

---

L'évaluation a été effectuée selon plusieurs méthodes de traitement des principales questions d'évaluation énumérées au Chapitre 1 : documentation et analyse bibliographiques, analyse de la situation des intervenants et consultations des informateurs clés, analyse quantitative et descriptive des données, études de cas et examen des portefeuilles. Outre l'analyse des leçons apprises dans les PPTE, l'examen comprenait, dans la mesure du possible, des analyses comparatives d'autres pays à faible revenu, ainsi que l'expérience des pays à revenu intermédiaire très endettés et leurs résultats en matière d'allègement de la dette dans les années 1980.

*Les examens de la documentation* ont été d'importantes sources d'information et de confirmation. Ils ont porté sur la volumineuse documentation officielle et les résultats de la recherche externe relative à l'Initiative. Ont également fait l'objet d'un examen de nombreux éléments de la recherche universitaire sur l'allègement de la dette, la problématique de la dette extérieure pesant sur les pays à faible revenu et les défis que pose le développement dans les PPTE. Les travaux de base ont couvert une grande gamme d'éléments, dont l'origine de l'endettement des PPTE et les mesures antérieures de résolution de ce problème ; les déclarations des créanciers relatives aux actions politiques d'allègement de la dette des PPTE (1995–2000) ; les innovations en matière de mécanismes d'allègement de la dette (1980-2000) ; l'examen du traitement de l'additionnalité, de la viabilité de la dette et d'un nombre croissant d'analyses de viabilité de la dette des PPTE ; la littérature des ONG concernant l'Initiative, les questions d'équité et d'uniformité de traitement parmi les PPTE ; les dépenses publiques des

PPTE ; les résultats des évaluations du Département de l'évaluation des opérations (OED) pour l'aide-pays ; et d'autres études menées par ce Département sur des sujets connexes.

*Les études de cas* dans cinq pays ont permis d'approfondir la pertinence de l'Initiative et la façon dont elle est actuellement mise en œuvre. Elles ont conjugué les examens bibliographiques et les consultations avec des personnels clés de la Banque mondiale et du FMI – pour la détermination initiale de la pertinence de l'Initiative et de sa conception – aux visites sur place et aux consultations locales visant à évaluer le processus adopté et la performance initiale. Les visites sur place avaient surtout pour objet d'obtenir la réaction directe des intervenants en ce qui concerne le processus et la progression de la mise en œuvre de l'Initiative. Les cinq pays visités étaient le Cameroun, la Guyane, le Malawi, l'Ouganda et la Zambie. Ces pays ont été sélectionnés de manière à assurer l'équilibre régional : au moins un pays bénéficiant de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative initiale en faveur des PPTE, au moins un pays admissible sur la base du critère budgétaire, et d'autres pays sur la base de la composition du stock de leur dette envers des créanciers multilatéraux, bilatéraux et privés. De plus, cet examen a cherché à renforcer la coordination avec d'autres évaluations en cours pour la sélection des pays soumis aux études de cas approfondies. La sélection des pays a été examinée en détail par des personnels de la Banque mondiale et du FMI, ainsi que par des représentants des ONG et des créanciers.

*Les consultations* se sont tenues au sein et à l'extérieur de la Banque mondiale et du FMI et ont réuni une grande gamme d'intervenants. Outre les personnels de la Banque mondiale et du FMI, l'examen comprenait des informateurs

clés : officiels du pays débiteur, représentants des créanciers et représentants de la société civile. De grandes ONG internationales, des ONG locales et autres organisations représentant la société civile ont été consultées dans le contexte des études de cas. Outre les consultations avec des officiels clés du gouvernement dans les pays choisis pour les études de cas, deux ateliers soutenus par le Département du développement (Royaume Uni) ont été organisés dans le but d'obtenir la réaction directe des ministres des Finances des PPTE ou de leurs représentants. À l'atelier qui s'est tenu à Lilongwe, Malawi, participaient des représentants de huit PPTE du Commonwealth, alors que l'atelier tenu à Londres (R.-U.) réunissait les représentants des 16 autres PPTE. Enfin, un atelier multi-intervenants tenu à Washington les 19 et 20 septembre 2002 réunissait les représentants des pays débiteurs et des pays créanciers, certaines ONG du nord et du sud, des chercheurs, d'autres agences et ins-

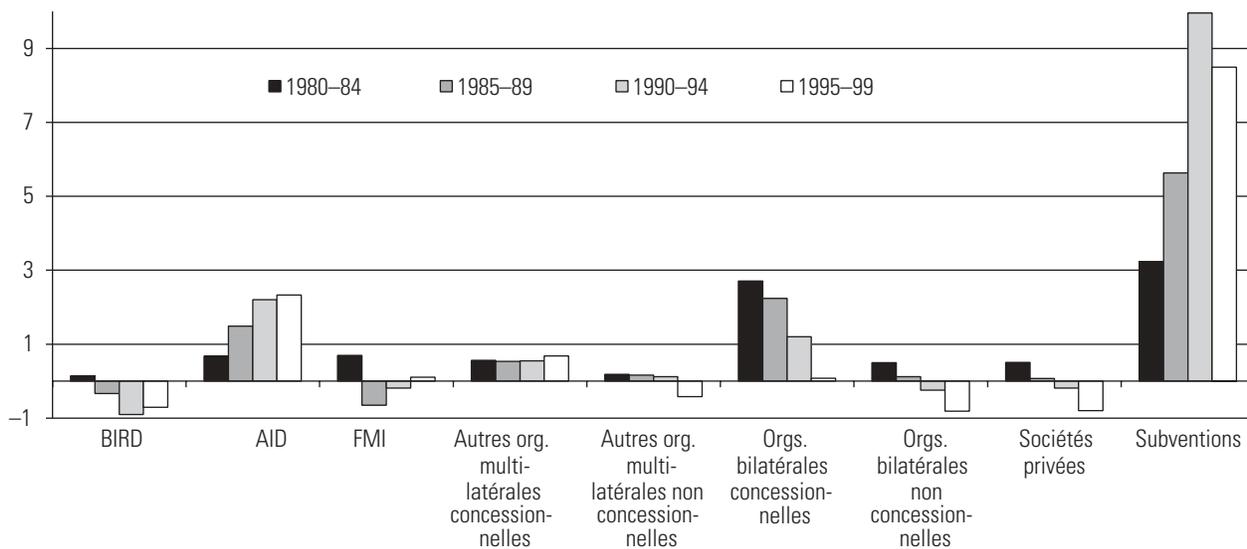
titutions partenaires, la Banque mondiale (le porte-parole du Réseau de soutien de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique, le groupe PPTE et la région Afrique), le FMI (bureau d'évaluation indépendant, Département chargé de l'élaboration et de l'examen des politiques, et le département des Affaires financières). L'atelier avait pour but d'obtenir des réactions et des commentaires sur l'analyse et les principaux résultats de cet examen.

Une évaluation *quantitative* a été entreprise, là où la disponibilité de données le permettait, en utilisant des sources secondaires, dont la base de données des PPTE, les indicateurs du développement dans le monde et la base de données de la Banque mondiale sur le financement du développement dans le monde, celle du FMI sur les perspectives de l'économie mondiale, et les bases de données des services de notification des pays débiteurs et créanciers membres de l'OCDE-CAD.

**ANNEXE E : CHANGEMENT EN MATIÈRE DE TRANSFERTS NETS AUX PPTE, PAR SOURCE**

**Changement des transferts nets aux PPTE  
(moyenne annuelle)**

en milliards de dollars



Source: Global Development Finance.



---

## ANNEXE F : COMMENT UN STOCK CONSIDÉRABLE DE LA DETTE AFFECTE-T-IL LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ?

---

### **Est-ce que le stock de la dette a de l'importance dans le contexte de la croissance économique des PPTE ?**

Il est généralement admis qu'un stock considérable de la dette peut entraver le développement, mais on est moins positif quant à la manière dont l'impact peut se produire, notamment quand il s'agit des PPTE. La théorie dominante sous-jacente aux conséquences néfastes d'un stock excessif de la dette est l'hypothèse du « poids excessif de la dette » (Krugman, 1988 ; Sachs, 1989)<sup>1</sup>. Elle avance que les flux financiers extérieurs représentent un facteur positif de promotion de la croissance et du développement, mais que les avantages de l'emprunt et de l'accumulation de la dette ont des limites. La crise d'endettement dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) démontre qu'un stock excessif de la dette peut dissuader l'investissement, la création ou le soutien de réformes coûteuses au plan politique, ainsi que la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Il est clair que c'est le motif stratégique de l'Initiative PPTE, telle que conçue à l'origine et opérationnalisée.

Bien que l'aspect de conception de l'Initiative soit attrayant, les avantages, pour les PPTE, de la suppression du poids excessif de la dette, n'ont pas été démontrés de manière convaincante. Il existe d'importantes différences entre les problèmes de dette des PRI et ceux des PPTE (Cline, 1997). Les PPTE actuels sont caractérisés non seulement par un niveau élevé d'endettement mais aussi par leur médiocre performance économique, des politiques inadéquates, des gouvernements et institutions faibles, des réformes lentes, des infrastructures fragiles et une capacité administrative et de gestion limitée

(Mistry, 1991 ; Killick, 1995). L'évidence économétrique de l'impact négatif d'un stock élevé de la dette, notamment l'effet du poids excessif de la dette, sur les investissements et la croissance dans les PPTE est suggestive mais non conclusive. Elle indique une corrélation négative entre les stocks élevés de la dette et la croissance, mais il est difficile de savoir si la lenteur de la croissance – résultat du médiocre niveau d'épargne et d'investissement, et d'un environnement politique défavorable – est causée par l'accumulation de la dette ou si la dette décourage l'investissement et la bonne action politique, et ainsi dissuade la croissance (Claessens et autres, 1997 ; Pattillo et autres, 2002 ; Easterly 2001b, Elbadawi et autres, 1997 ; et Hansen, 2001, pour d'autres perspectives et l'évidence empirique).

Dans les PPTE, la croissance fait face à d'importants obstacles culturels et sociaux. L'investissement privé étranger joue un rôle minime dans les PPTE depuis longtemps et les premiers investissements dans le secteur privé ont diminué avant que la dette extérieure n'ait eu beaucoup d'effet (au début des années 1970). L'évidence plus récente concernant la formation de capital fixe brut n'indique aucun lien ferme avec le stock de la dette dans les PPTE (elle a augmenté dans les années 1990, quel que soit le stock de la dette). De même, aucune comparaison avec d'autres pays pauvres ne suggère qu'il existe un lien ferme<sup>2</sup>, pas plus que le flux des investissements directs étrangers ne montre une tendance systématique à un certain niveau de le stock de la dette. La courbe des flux montrait une tendance monotone à la hausse pendant les années 1990 dans les PPTE, à un niveau proportionnellement identique à celui des pays autres que les PPTE<sup>3</sup>.

### **Est-ce que le service de la dette a de l'importance ?**

La raison du consensus croissant sur la nature du problème de l'endettement dans les pays à faible revenu est que les paiements élevés du service de la dette évincent les dépenses publiques prioritaires. C'est l'argument bien compris qu'utilisent les ONG et autres partisans de l'allègement de la dette. Mais, en général, les PPTE ont d'importants transferts positifs nets (Figure 2.2). Les données présentées dans la figure 2.2 ont été tirées du système de notification du débiteur (utilisé pour la base de données de financement du développement dans le monde - FDM). Du point de vue des créanciers (selon le système de notification du Comité d'aide au développement (CAD)), les transferts nets aux PPTE ont, eux aussi, été positifs et importants. Par exemple, les données de l'OCDE montrent qu'au cours de la période 1990-98 les transferts globaux représentaient en moyenne plus de 13 milliards de dollars par an au profit des PPTE, non comprises les subventions de remise de dette (autres formes d'allègement de la dette). Les subventions représentaient près de 60 pour cent (près de 8 milliards de dollars) de ce montant. Bien que la totalité ne soit pas uniquement de l'aide au programme (le soutien budgétaire ou de la balance des paiements était d'environ 3 milliards de dollars), la fongibilité de l'aide n'est plus à démontrer (Devarajan et autres, 1999).

Ainsi, l'évidence empirique ne semble pas soutenir l'argument que l'effet d'évincement ou de compression des exportations puisse entraver l'investissement ou les dépenses dans les PPTE. Pourtant, malgré d'importants transferts, les pays sont sans cesse confrontés à des problèmes de service de la dette et n'ont pas été en mesure de sortir du processus de rééchelonnement. Plusieurs raisons plausibles expliquent cette situation (Birdsall et Williamson, 2002). L'aide n'est peut-être pas aussi fongible qu'on ne le pense en raison des modalités conditionnelles du soutien de la passation des marchés et de l'appui aux projets. La première finit par réduire le montant effectif des ressources à la disposition des bénéficiaires (les

données de l'OCDE montrent que jusqu'à 30 pour cent de l'aide accordée aux PPTE en 2000 sont peut-être en tout ou partie conditionnels), la seconde détermine le montant alloué au budget, montant qui représente souvent un pourcentage minime (Sachs et autres, 1999)<sup>4</sup>. De plus, les projets financés par des entités extérieures peuvent exercer d'autres pressions sur le budget au titre des dépenses récurrentes de contrepartie. D'une manière plus générale, la situation budgétaire peut être si tendue qu'elle ne permet pas d'accommoder à la fois les obligations d'un énorme service de la dette et le financement les investissements dans l'infrastructure et le secteur social qui sont nécessaires pour assurer une croissance équitable à grande échelle. Cela peut refléter un effort insuffisant de génération de revenus et/ou une gestion inefficace des dépenses publiques. Il s'agit plus probablement d'un amalgame de ces facteurs, si bien que la réduction de la dette peut aider à réduire la tension budgétaire, mais peut très bien ne pas pouvoir tenir sa promesse en l'absence d'actions politiques concurrentes de la part des bénéficiaires et de la communauté des donateurs.

De plus, même si les transferts nets sont positifs, ils sont maintenus par le biais d'un processus complexe de restructuration et de négociation qui donne lieu aux déficiences et aux inefficacités qui ont été mises en lumière au fil des années (Sachs et autres, 1999 ; Birdsall et Williamson, 2002). L'évidence économétrique indiquant l'influence négative de l'incertitude associée à un service de la dette volatile et imprévisible, et l'inefficacité générale associée au stock élevé de la dette (qui a son propre impact en dehors du canal des investissements) est, elle aussi, compatible avec l'hypothèse (Pattillo et autres, 2002 ; Dijkstra et Hermes, 2001). Étant donné la nature changeante du stock de la dette des PPTE, ce problème pourrait avoir été exacerbé plus tard en raison de la part croissante de la dette multilatérale et du besoin assorti de négociations plus poussées avec les donateurs en vue d'accorder des subventions pour le service de la dette.

---

## ANNEXE G : LES PERSPECTIVES DES PAYS DÉBITEURS SUR L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)

---

### Compte rendu succinct des ateliers de Lilongwe et de Londres

En tant que partie de l'examen de l'Initiative PPTE effectué par l'OED (Banque mondiale), deux ateliers ont été organisés au printemps 2002 en vue de connaître la réaction des représentants des pays bénéficiaires sur la conception et la mise en œuvre de l'Initiative. Les ateliers étaient patronnés par le Département du développement international (Royaume Uni) organisés en coopération avec le *Debt Relief International*. Le premier atelier s'est tenu le 20 février 2002 à Lilongwe, Malawi, et a bénéficié de la participation des ministres des Finances des PPTE présents au Forum Commonwealth PPTE. Le second atelier s'est tenu le 4 mars 2002 à Londres, Angleterre, en vue de consultations avec les autres PPTE. Huit pays ont participé à l'atelier de Lilongwe et 16 ont participé à celui de Londres.

Les discussions d'atelier ont cerné quatre questions relatives à la pertinence, à la conception, à l'efficacité et à la viabilité de l'Initiative PPTE<sup>5</sup>. Les officiels ont exprimé leur gratitude pour les avantages financiers que procure l'allègement de la dette et leur satisfaction générale quant à la participation de leur pays à l'Initiative. D'autres locuteurs ont fait savoir que, dans l'ensemble, l'Initiative répondait à leurs attentes et qu'elle avait une grande visibilité dans leurs pays. Aujourd'hui, l'expérience de l'additionnalité de l'allègement de la dette et de l'adéquation de la participation des créanciers est mixte. Des locuteurs ont fait ressortir plusieurs risques associés à l'atteinte des objectifs des PPTE, dont une croissance économique plus robuste pour appuyer la viabilité de la dette et la réduction de la pauvreté. Plusieurs participants ont exprimé leur inquiétude au sujet des conséquences po-

litiques néfastes qu'aurait l'échec des processus de l'Initiative PPTE et des DSRP si les attentes accrues du public ne pouvaient être satisfaites. Le résumé ci-après reprend les thèmes clés identifiés et abordés au cours des ateliers.

#### **L'Initiative PPTE est très pertinente et comporte des avantages pour le développement financier et institutionnel**

- ***L'Initiative est très pertinente en matière d'augmentation des transferts de ressources aux PPTE, bien que l'envergure des transferts accrus varie considérablement d'un pays à l'autre.***

La plupart des représentants ont affirmé que l'Initiative PPTE avait accru les ressources disponibles pour faire face aux dépenses cibles, notamment dans le secteur social. Nombreux sont ceux qui ont fait appel à la prudence étant donné que l'irrégularité actuelle de la participation des créanciers pourrait saper l'impact de l'Initiative PPTE; dans bien des cas, l'allègement de la dette obtenu jusqu'à maintenant ne répond pas aux attentes. Parfois, seules de minimes « économies de trésorerie » sont réalisées en raison des circonstances du pays.

- ***Le cadre de l'Initiative PPTE met en exergue le profil de gestion de la dette et aide à rationaliser et à simplifier les relations entre débiteurs et créanciers.***

Les participants ont été unanimes à déclarer que l'Initiative PPTE représentait une déviation importante des anciens processus de gestion de la dette et ont reconnu que le développement institutionnel était l'un de ses grands avantages.

Plusieurs locuteurs ont mentionné que les relations de leur gouvernement avec les créanciers s'amélioreraient, en partie grâce à une plus grande transparence des comptes d'endettement et des niveaux du service de la dette. Dans plusieurs pays, l'évaluation détaillée du stock de la dette publique extérieure a permis de mieux sensibiliser le public au problème d'endettement du pays et a aidé à promouvoir une « culture de gestion de la dette ». La contribution de l'Initiative PPTE visant à accentuer l'amélioration de la conduite des affaires publiques, l'élaboration de l'action politique et l'efficacité des dépenses publiques mieux axées sur la réduction de la pauvreté a été considérée par certains participants comme étant l'un des avantages les plus importants de l'allègement de la dette des PPTE.

**Points de vue mixtes sur le développement et le cadre de l'action politique des PPTE et besoin de concentrer davantage l'attention sur la pauvreté et le renforcement de la croissance**

- *Viser la réduction de la pauvreté est une action appropriée et bienvenue, mais la croissance et la création de richesses méritent une plus grande attention.*

Les participants ont fermement appuyé la concentration des efforts sur la réduction de la pauvreté préconisée par l'Initiative PPTE-R en 1999 et ont noté qu'elle représentait une déviation importante des démarches précédentes axées presque exclusivement sur la croissance. Cependant, la plupart des locuteurs ont jugé cette déviation comme une action extrême. Ils considèrent que l'attention portée aujourd'hui à la pauvreté est trop limitée et incomplète si l'on néglige la construction d'une infrastructure physique et économique apte à favoriser la croissance. Ils ont exprimé leur inquiétude en ce qui concerne le peu d'attention porté aux « possibilités post-initiative PPTE » assurant à long terme la viabilité de la dette et la réduction de la pauvreté, et ont demandé à ce que le développement fasse l'objet d'une démarche plus holistique, amalgamant de manière appropriée des stratégies viables à court et long termes. Certains locuteurs ont estimé que l'Initiative était trop

rigide dans son approche des dépenses sociales. La plupart des représentants ont noté que le manque de souplesse dans l'allocation des ressources, qui favorise actuellement les secteurs sociaux, détourne les ressources et les efforts des activités qui encouragent la croissance dans d'autres secteurs clés – notamment l'infrastructure de base. Pour ce qui est des secteurs sociaux, l'inquiétude portait sur le manque d'attention à la problématique hommes-femmes.

- *Points de vue mixtes sur le rôle et l'efficacité des conditions politiques qui forment le cadre de l'Initiative PPTE.*

Plusieurs participants sont préoccupés par les conditions et les cibles rigides associées à l'allègement de la dette, notamment les cibles macro-économiques. Celles-ci ont été considérées comme des entraves aux progrès rapides. Bien que de nombreuses conditions aient été jugées raisonnables et nécessaires, d'autres ont été considérées comme des tentatives de micro-gestion du processus et des obstacles à la prise en charge totale du processus Initiative PPTE par les gouvernements.

- *Le lien entre l'Initiative PPTE et le DSRP a été bénéfique.*

La plupart des participants à la discussion ont estimé que le lien entre l'Initiative PPTE et le processus DSRP avait facilité la promotion du dialogue entre les partenaires locaux du développement. Le processus participatif DSRP a créé un précédent notoire plus inclusif d'élaboration des politiques, de promotion de l'appartenance et de transparence. Plusieurs représentants ont souligné le rôle important joué par le lien PPTE-DSRP dans la mobilisation de la société civile pour participer au processus. Néanmoins, le rôle que joue la société civile dans l'élaboration actuelle des politiques demeure un élément nouveau dans de nombreux pays. Le processus DSRP a aidé à mettre en lumière le besoin de renforcer les capacités dans plusieurs domaines, dont la collecte des données et la participation effective des intervenants aux prises de décisions politiques.

- ***Mais la participation au processus entraîne des risques pour les gouvernements.***

Bien que le processus participatif ait été bénéfique, il a créé un grand nombre d'anticipations. Dans le court à moyen terme, l'absence des résultats tangibles promis pose de sérieux problèmes de crédibilité aux gouvernements. Les participants ont mis en relief le besoin de tenir compte des réalités politiques qui confrontent les gouvernements et ont demandé des résultats plus rapides ainsi que l'abandon d'une « définition rétrécie de la pauvreté ». Les locuteurs ont déclaré être préoccupés par le risque que peuvent affronter les PPTE au cours des deux prochaines décennies, à savoir le retour à l'endettement dans un contexte sans croissance ni économies accrues, et sans accès aux nouveaux marchés.

#### **Les délais internes et externes réduisent l'impact de l'allègement de la dette – mais des améliorations ont eu lieu pendant la période intérimaire**

- ***La participation irrégulière des créanciers a ralenti les mécanismes d'allègement de la dette.***

Les représentants ont estimé que les délais d'apport de mécanismes d'allègement de la dette et la participation irrégulière des créanciers ont été deux obstacles à l'atteinte des objectifs de l'Initiative PPTE dans certains pays. Ils ont mentionné comme grands sujets d'inquiétude : l'absence de mécanismes d'apport uniforme, la lenteur des progrès en vue d'accords avec certains créanciers du Club de Paris et la non participation d'autres créanciers. Plusieurs locuteurs ont noté que la Banque mondiale et le FMI étaient les deux créanciers les plus diligents en matière d'apport de mécanismes d'allègement de la dette et que ces deux institutions ont présenté des comptes clairs reflétant les montants d'allègement de la dette. Parmi les créanciers, on note un besoin d'harmonisation et de simplification des procédures considérées trop lourdes. L'élément à l'esprit d'un grand nombre de par-

ticipants a été la possibilité de litiges, comme ce fut le cas récemment en Ouganda, créés par les créanciers non participants pour recouvrer une créance, et le besoin d'aide pour permettre aux PPTE de les régler.

- ***Selon de nombreux pays, la rigidité et les goulots d'étranglement internes ont aussi entravé l'utilisation ponctuelle des mécanismes d'allègement de la dette.***

Des officiels ont identifié deux facteurs responsables des retards dans l'accès et/ou l'utilisation de mécanismes d'allègement de la dette : (i) les défis établis par les processus institutionnels actuels au sein de gouvernance des PPTE, tant au plan national qu'au plan sectoriel, et (ii) les contraintes de capacité d'absorption dans les ministères/secteurs responsables ciblés. Certains locuteurs ont estimé que les exigences législatives et autres retards de procédure ont empêché le retrait du financement disponible au titre de l'allègement de la dette. Dans certains cas, les contraintes humaines et institutionnelles de mise en œuvre au niveau du ministère responsable, notamment dans les secteurs sociaux, ont empêché les gouvernements d'utiliser pleinement les ressources disponibles au titre de l'allègement de la dette des PPTE. De nombreux représentants ont souligné qu'ils n'avaient pas été en mesure de transférer les ressources PPTE non absorbées aux secteurs prioritaires, bien que cela aurait été préférable.

#### **Principaux risques associés à l'atteinte des objectifs de l'Initiative PPTE et les défis futurs**

Cette section résume les éléments identifiés par les participants comme besoins essentiels pour soutenir et atteindre les objectifs de l'Initiative :

- ***Besoin d'une plus grande souplesse.*** Les représentants ont convenu à l'unanimité que les avantages potentiels de la participation à l'Initiative – viabilité de la dette à long terme et « marge de manœuvre » pour augmenter les dépenses sociales – ne pourraient être soutenus sans une croissance économique accrue. Plusieurs locuteurs ont identifié le besoin d'une plus grande souplesse dans la conception de

l'Initiative afin de concentrer les efforts sur la création d'emplois et l'investissement dans l'infrastructure de base afin de rendre l'environnement du développement du secteur privé plus favorable.

- **Besoin d'améliorer la performance des exportations à travers la diversification et l'accès aux marchés.** Le risque le plus crucial associé à l'atteinte des objectifs de l'Initiative a été identifié comme étant le besoin de surmonter la vulnérabilité déjà ancienne des économies des PPTE. La dépendance des produits primaires sur des marchés volatiles et le manque d'accès aux marchés clés sont considérés comme des entraves majeures à la stabilité et à la croissance du secteur des exportations. Renforcer la résistance aux chocs extérieurs, si possible par le biais de mécanismes de filets de sécurité appropriés, demeure un défi considérable.
- **Besoin de plus de réalisme.** Les hypothèses avancées pour l'analyse de viabilité de la dette (DSA) ont été estimées très optimistes par certains locuteurs, notamment en raison de la vulnérabilité des économies des PPTE aux chocs extérieurs. Certains locuteurs ont suggéré que le réalisme des DSA pourrait être amélioré si elles tenaient compte d'autres données fournies par les pays débiteurs.
- **Besoin de renforcement des capacités.** La plupart des locuteurs ont identifié le besoin continu d'assistance technique pour renforcer les capacités dans les domaines clés de gestion et de négociation de la dette. Il existe également un besoin d'assistance technique pour régler les litiges éventuels émanant des créanciers commerciaux et des créanciers passifs.
- **Besoin d'inclure plus rapidement les autres PPTE dans le processus d'allègement de la dette.** Plusieurs représentants ont recommandé l'accélération des efforts et une plus grande souplesse pour amener le reste des pays à leurs points de décision. Ils ont noté que l'Initiative pourrait jouer un rôle particulièrement crucial dans la promotion de la viabilité de la dette économique des pays émergeant d'un conflit.

---

## ANNEXE H : PERSPECTIVES DES PAYS CRÉANCIERS SUR L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)

---

### **Sommaire des résultats des consultations avec les représentants des pays créanciers, qui ont eu lieu dans les bureaux des administrateurs de la Banque mondiale**

Dans le cadre de l'analyse de l'Initiative PPTE effectuée par le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale, 10 consultations ont eu lieu à Washington entre le 17 mai et le 2 juillet 2002 avec les représentants de 14 pays créanciers<sup>6</sup>. Ces consultations ont servi à connaître les points de vue des principaux pays créanciers sur la conception et la mise en œuvre de l'Initiative en faveur des PPTE. Elles ont couvert des aspects liés aux buts, à la structure et à la mise en œuvre de l'Initiative, ainsi qu'à son avenir. Un sommaire des éléments clés abordés lors des consultations est présenté ci-après.

#### **Pertinence conceptuelle de l'Initiative PPTE et la concentration éventuelle des efforts sur la réduction de la pauvreté**

- **À l'origine, l'objectif de l'Initiative PPTE était d'amener chaque pays à une situation permanente de viabilité de la dette au moment où il atteindrait le point d'achèvement. L'élément de réduction de la pauvreté a été ajouté en tant qu'objectif majeur lors du renforcement de l'Initiative (PPTE-R) en 1999. La plupart des pays ont estimé que l'atteinte de ces deux objectifs simultanément semblait fort improbable.**

En général, toutes les parties ont convenu qu'à elle seule l'Initiative PPTE ne se traduirait pas par une viabilité de la dette dans ce groupe de pays, bien qu'elle puisse rendre la situation de certains

pays individuellement soutenable, tout au moins pendant un certain temps. Toutefois, le consensus était moins prononcé en ce qui concerne ce qu'elle signifiait en termes de stratégie de développement futur pour ces pays. Pourtant, tous les pays créanciers estiment aujourd'hui que l'Initiative PPTE était « la chose à faire » malgré les inquiétudes au sujet du risque accru de dérapage de cette forme d'allègement de la dette dans d'autres pays, du risque moral et de la qualité des activités de mise en œuvre. Plusieurs pays ont souligné que l'allègement de la dette ferait que les plus grands problèmes de ces pays ne seraient pas abordés, d'où « l'effet nul » de l'allègement de la dette.

- **Il a été admis presque à l'unanimité que les anticipations de ce que peut faire et fera l'Initiative PPTE sont loin d'être réalistes. Cela est effectivement dangereux pour l'Initiative et pour les PPTE eux-mêmes.**

La question des anticipations s'est soulevée aussi bien au plan international qu'au plan de chaque PPTE. La crédibilité de l'Initiative PPTE, de la Banque mondiale et du FMI est considérée menacée. Un créancier a associé une grande part du problème à l'utilisation même de l'expression « viabilité de la dette » et aurait préféré une expression comme « sortie robuste » de l'endettement ou « viabilité dynamique » au lieu de l'expression adoptée. Ce créancier a estimé que tous les intervenants publics impliqués dans la création de l'Initiative PPTE en 1996 s'étaient rendus compte à ce moment-là qu'elle ne résoudreait *pas* le problème d'endettement – mais ceci s'est perdu dans le labyrinthe du processus de légitimation, de défense et d'acceptation de

l'Initiative. Ce pays considère l'Initiative PPTE comme rien de plus qu'un jalon sur le chemin de la viabilité effective de la dette et estime qu'un instrument « au-delà de l'Initiative » doit prendre forme en raison des contraintes qu'il entrevoit dans le cadre actuel. La viabilité de la dette – si toutefois on présume savoir ce qu'elle implique – est tout simplement, en pratique sinon en rhétorique, une barre trop haute à franchir.

- **L'inquiétude a été générale du fait que la croissance et la façon de l'atteindre ne bénéficiait pas d'une attention suffisante. Environ la moitié des pays ont souligné qu'il existait dans l'Initiative PPTE une tension réelle entre le but de viabilité de la dette et celui de réduction de la pauvreté.**

La plupart des créanciers ont convenu qu'il existait pour le moins une certaine tension entre la viabilité de la dette – et donc le besoin de croissance – et l'accent nouvellement mis sur la réduction de la pauvreté. Un grand créancier a noté avec emphase qu'il n'existait toujours pas de thème concerté sur la croissance, et que pourtant les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI acceptaient chaque nouveau cas PPTE qui leur était présenté pour la seule raison que le processus avait déjà démarré et parce qu'ils voulaient agir équitablement envers tous les PPTE. Un autre grand créancier a déclaré que ce comportement constituait une sorte de mentalité « troupeau de mouton » qui ignorait l'élément central de croissance. Un autre grand créancier a noté que la croissance est prise en compte quand on la « perçoit globalement ». Les plus petits créanciers et quelques membres du G-7, partisans de l'Initiative PPTE, se sont montrés moins préoccupés par le problème de croissance et d'où il venait et ont estimé que la concentration des efforts sur cette problématique est une tactique d'édulcoration de l'Initiative, de prévention de son renforcement ou d'affaiblissement de l'attention portée à la réduction de la pauvreté.

- **Le processus DSRP est généralement considéré comme une innovation posi-**

**tive. Cependant, plusieurs créanciers ont fait remarquer qu'il n'est pas le résultat direct de l'Initiative PPTE, mais représente plutôt un changement dans le discours sur le développement, qui a été institutionnalisé en premier lieu grâce à l'Initiative PPTE.**

La plupart des créanciers ont estimé que le changement clé portait sur l'accent mis sur la réduction de la pauvreté *conjugué* aux concertations générales sur la façon d'y arriver. Cette innovation conduit maintenant à la couverture du processus DSRP à des pays autres que les PPTE. De nombreux créanciers ont mis en question certains aspects clés du processus, dont le degré actuel de prise en charge de l'Initiative PPTE/DSRP, la qualité des concertations et la mise en œuvre éventuelle des stratégies. Quelques pays ont déclaré que l'Initiative, et notamment le processus DSRP, favoriseraient les PPTE mieux développés et bien gouvernés et qu'ils auraient beaucoup moins d'impact dans les autres pays.

#### Aspects de mise en œuvre et du processus

- **La majorité des créanciers ont estimé que le processus de détermination de la viabilité de la dette devait être « repensé » dans une certaine mesure. Plusieurs pays sont allés jusqu'à dire que la méthodologie demeurait nébuleuse et que sa base analytique restait faible.**

La plupart des créanciers sont tombés d'accord, par exemple, sur le fait que les prévisions de croissance énoncées dans les DSA sont en général trop optimistes, même avant de tenir compte des divers chocs. Quelques créanciers ont mentionné que la majeure partie des activités de viabilité de la dette entreprises au début de l'Initiative initiale était de nature politique et visaient à limiter autant que possible l'envergure et le coût de l'Initiative ; ils se sont inquiétés de la fragilité de l'assise de conception. Un créancier a spéculé que les personnels du FMI et de la Banque mondiale avaient peut-être essayé de rester dans les paramètres établis par les

grands créanciers, d'où des prévisions trop optimistes des DSA pour maîtriser les coûts.

- **La plupart des créanciers ont reconnu le problème d'additionnalité tout en admettant qu'il serait difficile de mesurer cette dimension correctement et encore moins d'y arriver.**

De nombreux pays ont admis qu'il était difficile de savoir si l'allègement de la dette des PPTE reposait en fait sur une aide supplémentaire globale provenant de sources publiques. Individuellement, seuls deux créanciers ont été en mesure d'affirmer avec un certain degré de certitude que leur contribution aux efforts d'allègement de la dette des PPTE constituait un ajout à leur aide publique au développement (APD). Au-delà de l'APD, un pays a considéré l'Initiative PPTE en tant que « sceau d'approbation » négatif qui stigmatisait ces pays au regard des marchés privés et rendait l'additionnalité plus difficile. Un autre créancier cependant l'a considérée comme un « sceau d'approbation » positif, une fois que le pays aurait atteint le point d'achèvement, et a admis que cet effet de « signal » n'aura pas un effet positif réel sur les marchés du secteur privé avant très longtemps.

- **En général, la surveillance a été reconnue comme un problème majeur, tant en termes d'exploitation maximale du système d'allègement de la dette que de défense de l'Initiative PPTE, telle qu'elle existe actuellement, en faisant état de ses résultats concrets. Cependant, la plupart des créanciers ont estimé que la problématique de surveillance n'est qu'un symptôme des plus grands problèmes de capacité des PPTE.**

L'Initiative PPTE a été considérée responsable d'avoir mis encore plus clairement sur la table les questions de capacité gouvernementale, de maîtrise des dépenses publiques et de gestion de la dette. Un pays a souligné que la capacité limitée de certains pays débiteurs allait jusqu'à les empêcher de procéder à l'évaluation appropriée des avantages et des coûts de la partici-

pation à l'Initiative. La surveillance des dépenses est considérée comme un pas dans la bonne direction, mais cette activité n'en est qu'encore à ses débuts. De plus, la surveillance n'a pas encore servi à déterminer l'*impact* des dépenses associées à la réduction de la pauvreté pas plus que le lien qu'il peut avoir avec la croissance et la viabilité de la dette.

- **Environ la moitié des pays ont exprimé leur inquiétude en ce qui concerne ce qu'ils considèrent comme un niveau inadéquat de financement en faveur des PPTE, étant donné les demandes probables de supplément d'aide et la pression pour plus de financement.**

Les pays créanciers plus petits ont semblé s'inquiéter plus que les autres en ce qui concerne cet aspect et ont aussi eu l'impression qu'ils épaulaient une plus grande partie du fardeau que les autres créanciers, notamment le Trust Fund. Deux pays ont affirmé leur conviction que les décisions précoces relatives à l'Initiative PPTE prises par les personnels de la Banque mondiale et du FMI ont été affectées inutilement par les questions de coûts et l'ajout du montant de l'allègement de la dette aux ressources anticipées – d'où le ralentissement du processus et la distorsion de l'évolution de l'Initiative. Ils ont estimé que les efforts étaient centrés davantage sur les coûts que sur le but à atteindre, c'est-à-dire la viabilité de la dette.

- **La plupart des créanciers ont convenu qu'il était bon d'assurer la souplesse de mise en œuvre de l'Initiative PPTE et que sa gestion avait été relativement satisfaisante face à la complexité du processus et aux diverses circonstances des PPTE. D'autres sujets d'inquiétude ont pourtant été mentionnés.**

Deux grands pays créanciers estiment que l'Initiative est trop souple et que la rapidité prend le pas sur la qualité, alors qu'un petit pays créancier a souligné que la complexité de l'Initiative PPTE s'est accrue aux dépens de sa maniabilité. Deux pays créanciers ont mentionné que des

règles plus claires et plus cohérentes sont nécessaires en matière de supplément d'aide et autres formes de souplesse. Dans ce contexte, plusieurs pays créanciers ont déclaré que la « grande poussée » de décembre 2000 visant à amener plus de 20 pays au point de décision avait été une action politique nécessaire, mais qu'elle avait entraîné des problèmes de procédures en matière de qualité et de traitement égal. À ce sujet, un pays créancier a noté qu'il existait une tendance à traiter certains PPTE politiquement importants mieux que d'autres. La plupart des pays créanciers ont reconnu que la question de qualité sera de plus en plus à l'ordre du jour à mesure que les autres pays atteindront leur point de décision. En bref, les cas deviennent de plus en plus ardues à mesure que l'on descend sur la liste. Deux pays créditeurs ont exprimé leur profonde inquiétude sur la question de savoir si le problème de qualité du processus se trouvera réglé à la date d'achèvement. Un pays créancier du G-7 a estimé que les niveaux actuels des seuils de déclenchement des points de conditionnalité et d'achèvement sont trop contraignants et que des niveaux « raisonnables » seraient préférables.

- **La plupart des pays ont convenu que l'Initiative PPTE avait amélioré de beaucoup la coordination et la collaboration entre le FMI et la Banque mondiale et plus particulièrement avec les processus d'aide et d'allègement de la dette.**

Plusieurs pays ont souligné favorablement l'existence et la performance des groupes PPTE de la Banque mondiale et du FMI, mais ont toutefois indiqué qu'il y avait matière à amélioration.

- **Environ deux tiers des pays ont noté que l'Initiative PPTE avait réorienté leurs activités APD en les axant sur le processus DSRP – et pas seulement pour les PPTE.**
- **La plupart des pays créanciers ont remarqué que le manque de traitement égal de la part des pays créanciers non membres du Club de Paris et des créanciers privés est problématique du fait**

**que la viabilité de la dette ne peut être atteinte sans traitement égal.**

### Implications pour l'avenir

- **La plupart des pays ont reconnu que l'Initiative PPTE n'est qu'une partie, très limitée, de la vision d'ensemble du développement de ces pays. En termes brefs, elle est loin d'être une panacée.**

Pourtant, cet argument a soulevé deux points de vue différents sur l'orientation politique de l'Initiative PPTE – l'un est plus restrictif et l'autre plus extensif : (i) le point de vue plus restrictif exprimé par plus de la moitié des pays était que d'autres éléments de la vision du développement global prendraient la relève là où s'arrête l'Initiative, ce qui éliminerait la nécessité de modifier l'Initiative PPTE dans le but d'arriver à un plus haut niveau d'allègement de la dette ; et (ii) le point de vue plus extensif, mais moins courant, est de pousser le processus de l'Initiative PPTE aussi loin que possible pour atteindre le niveau maximum d'allègement de la dette, alors que les autres éléments de développement global sont abordés de manière plus dynamique. L'existence de ces deux points de vue reflète une opinion moins uniforme parmi les pays membres du G-7 et autres créanciers que celle qui existait lors du lancement de l'Initiative renforcée.

- **Presque tous les pays créanciers ont convenu qu'il n'y avait pas lieu de penser à une Initiative PPTE 3, quels que soient les problèmes et pressions actuels ou futurs « au-delà des PPTE ».**

Malgré ce point de vue cependant, il est généralement admis que la viabilité de la dette ne pourra probablement pas être réalisée dans un grand nombre de pays et, de ce fait, il y aura pression pour un supplément d'aide substantiel et pour aller « au-delà des PPTE » d'une façon ou d'une autre. Un pays membre du G-7 a déclaré que bien qu'il ne soit pas en faveur d'une Initiative PPTE 3 maintenant, il serait disposé à en discuter dans l'avenir. Dans ce contexte, la plupart des pays ont estimé que les Initiatives PPTE

ne devraient pas être prolongées dans le temps ni élargies en termes de nombre de pays couverts. Deux pays cependant ont estimé que d'autres pays pourraient être ajoutés, comme cela a déjà été le cas, *si* les nouveaux pays répondaient aux critères d'éligibilité *en vigueur*. Deux pays ont mentionné la possibilité d'inclure certains membres de la Communauté des états indépendants. Simultanément et pour refléter le point de vue de certains pays à revenu intermédiaire, un pays a exprimé son inquiétude sur le fait que d'autres pays très endettés pourraient être ignorés si leur éligibilité est basée sur les seuls critères *en vigueur* – par exemple, d'autres pays AID ou des pays AID pouvant bénéficier d'un financement mixte, qui auraient des problèmes d'endettement réels.

- **Une inquiétude connexe généralement reconnue concerne la création d'une nouvelle charge d'endettement à travers les institutions financières internationales (IFI), les donateurs et les prêteurs privés, malgré l'existence de plafonds d'emprunt dans les DSRP – d'où l'apparition d'un**

### **problème supplémentaire de dette le long du chemin.**

Le nouvel accent récemment mis sur la réduction de la pauvreté et le niveau élevé des anticipations connexes exercent une pression pour trouver de nouvelles ressources de financement des dépenses liées à la réduction de la pauvreté au-delà de l'allègement de la dette à travers l'Initiative PPTE. L'emprunt est une option importante. Dans cette optique, la question est de savoir quel sera le niveau de concessionnalité de chaque nouveau prêt et la répartition du fardeau entre la FRPC, l'AID et les subventions (AID ou autres). Plusieurs pays créanciers sont préoccupés par la dépendance continue, voire accrue, des PPTE à l'égard des ressources publiques bilatérales et multilatérales. Un grand pays créancier a cessé d'offrir des prêts APD à tout pays adhérant au processus Initiative PPTE et concentre maintenant ses efforts sur les subventions. Plusieurs pays s'inquiètent de l'impact des PPTE sur le niveau futur des ressources AID mises à la disposition des pays non couverts par l'Initiative.



---

## ANNEXE I : SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX RÉSULTATS DES ÉTUDES DE CAS

---

Dans le cadre de l'analyse effectuée par l'OED, cinq études de cas-pays ont été menées dans le but de connaître l'expérience de mise en œuvre de l'Initiative PPTE – Cameroun, Guyane, Malawi, Ouganda et Zambie. Cette synthèse montre les principaux résultats des cinq cas-pays. Elle regroupe leurs ressemblances et différences afin d'en tirer les faits saillants. Elle est axée sur quatre aspects de l'expérience de chaque pays en matière d'allégement de la dette à travers l'Initiative: comment les pays sont arrivés à ce niveau élevé d'endettement, la qualité au moment de l'adhésion aux programmes PPTE, l'expérience de mise en œuvre et les perspectives de viabilité de la dette.

Étant donné qu'il s'agit d'un petit échantillon, les résultats ne donnent pas une image claire permettant de généraliser, mais donnent une idée valable de l'expérience commune dans ces pays. Le groupe comprend deux pays (Ouganda et Guyane) qui ont atteint le point d'achèvement sous PPTE-I et un pays (Ouganda) sous l'Initiative. Leur PIB par habitant va de 190 à 760 dollars et leurs économies sont tributaires d'une grande gamme de produits dominants exportés allant du pétrole aux produits agricoles en passant par les produits miniers.

### **Comment ces pays sont devenus très endettés**

Lors des études, on a noté beaucoup de ressemblance parmi les pays des études de cas en ce qui concerne la genèse de leurs problèmes d'endettement, à l'exception notoire de l'Ouganda en raison de son contexte unique après conflit. La plupart des pays se sont trouvés sévèrement endettés après les chocs qu'ont subi les termes de l'échange et plus tard le déclin des revenus, mais ils ont continué à maintenir des

secteurs publics trop lourds pour leurs moyens. Leurs économies étaient particulièrement sensibles aux fluctuations des prix des produits à l'exportation et, par ailleurs, les conditions climatiques défavorables ont joué un grand rôle dans les économies dominées par l'agriculture. Le principal problème réside dans le fait qu'une grande part des recettes d'exportation provient seulement d'un ou de quelques produits agricoles ou ressources naturelles (tableau I.1).

Les chocs subis par les termes de l'échange au cours des décennies 1980 et 1990 se sont traduits par un déclin des recettes publiques provenant des exportations. En réponse, les pays se sont tournés vers des sources extérieures pour financer les grandes dépenses du secteur public au lieu d'entreprendre un redressement budgétaire. Les stocks de la dette extérieure sont typiquement montés en flèche en peu de temps et ont été accompagnés, dans certains cas, d'une performance économique médiocre, malgré l'adhérence satisfaisante aux programmes d'ajustement. Un service de la dette accru et des recettes en devises limitées ont gonflé la demande d'emprunts à l'étranger. Dans le cas de la Zambie, les obligations du service de la dette ont beaucoup contribué au déficit de la balance des paiements au cours des années 1990. Le soutien poussé de la balance des paiements, y compris plus d'un milliard de dollars pour le financement de l'ajustement par la Banque mondiale pendant la décennie, a été nécessaire pour éviter que le pays ne manque à ses obligations envers les institutions financières internationales.

### **Nouvelle composition de la dette**

Sur les cinq pays étudiés, quatre ont vu un grand changement s'opérer dans la composition de le stock de leur dette envers les institutions inter-

Tableau 1.1

## Niveaux de la dette au point de décision et concentration des exportations

| Pays              | Point de décision VAN de la dette | Principaux produits d'exportation | Total des exportations (%) | Part des 3 exportations principales (%) |
|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|---|
| Cameroun          | 205 % des exportations            | Pétrole                           | 27                         | 47                                      |
| Guyane            | 469 % des revenus                 | Sucre                             | 25                         | 61                                      |
| Malawi            | 269 % des exportations            | Tabac                             | 61                         | 75                                      |
| Ouganda           | 294 % des exportations            | Café                              | 56                         | 63                                      |
| Zambie            | 486 % des exportations            | Cuivre                            | 48                         | 60                                      |
| Total des 24 PPTE |                                   |                                   | 39                         | 60                                      |

Source : Banque mondiale et FMI 2002e et documents sur les points de décision.

nationales. L'Ouganda est le pays qui, parmi le groupe, affiche la plus grande concentration de dettes envers les multilatérales, soit près de 90 pour cent contre 44 pour cent en 1986. En revanche, le Cameroun est le seul pays affichant un déclin de sa part d'endettement envers les multilatérales pendant la dernière décennie. Les transferts nets provenant de multilatérales ont été négatifs pour la plupart des pays pendant les années 1990.

### Qualité au moment de l'adhésion

*Le processus d'admission.* Pour bénéficier de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE, le pays doit remplir deux grands critères : (i) sa charge d'endettement doit se situer au-dessus de la cible de viabilité après application de tous les mécanismes d'allègement de la dette et (ii) sa performance en matière de politiques doit être positive (en général pendant trois ans). Tous les pays étudiés ont rempli les critères VAN de ratio dettes-exportation, à l'exception de la Guinée, pays considéré admissible sur une base budgétaire. L'expérience en matière de politiques n'est pas uniforme. La performance du Cameroun, de la Guyane et de l'Ouganda (pour PPTE-I) a été sans aucun doute satisfaisante pendant trois ans. La Guyane, le Malawi et la Zambie (pour PPTE-R) ont connu des périodes de glissement avant de devenir éligibles à l'allègement de la dette en tant que PPTE. En termes de performance de l'action politique après le point de décision, elle est

demeurée à peu près la même que précédemment. La performance satisfaisante du Cameroun et de l'Ouganda a perduré. La Zambie a affiché une robuste performance pendant l'année qui a précédé son point de décision et celle-ci a continué, d'après les deux examens ultérieurs au titre de la FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance). En revanche, les performances de la Guyane et du Malawi ont été mixtes à partir de l'atteinte de leurs points de décision dans le cadre PPTE-R, d'où l'interruption de leurs programmes FMI respectifs. Un programme FMI d'aide urgente a été approuvé pour le Malawi en septembre 2002. Quant à la Guyane, une FRPC a été finalement approuvée en septembre 2002 après une interruption de près d'un an.

Dans certains cas, les stratégies pour le secteur social se sont trouvées améliorées grâce à l'Initiative PPTE. L'élaboration de stratégies formelles pour les secteurs de la santé et de l'éducation a été nécessaire au Cameroun en tant qu'action préliminaire visant à permettre au pays d'atteindre le point de décision. Ces stratégies aideront à coordonner les importantes augmentations de dépenses anticipées dans ces secteurs. Pour les cinq études de cas, la préparation d'un document de stratégie intérimaire sur la réduction de la pauvreté (DSRP-I) était un critère d'atteinte du point de décision. L'expérience du processus tirée des études de cas met en lumière l'avantage de lancer un dialogue partici-

patif entre le gouvernement et la société civile et, dans une moindre mesure, directement avec les pauvres. Dans tous les pays, l'examen du processus participatif effectué par la société civile a été positif.

La qualité de fond des quatre stratégies complètes de réduction de la pauvreté qui ont été réalisées jusqu'à maintenant n'est pas uniforme. Les critiques les plus courantes de l'analyse effectuée conjointement par les personnels de la Banque mondiale et du FMI portaient sur le besoin de plus de réalisme en matière de capacité de mise en œuvre, et une plus grande attention à la hiérarchisation des activités et au calcul des coûts des programmes proposés. Tous les personnels qui ont participé à l'analyse des DSRP-I dans ces cinq pays ont rapporté que ces documents constituaient une base adéquate pour continuer les efforts vers l'atteinte des points de décision des PPTE.

*Le niveau d'allègement de la dette auquel chaque PPTE peut prétendre est calculé sur la base des ratios établis et des données réelles. Les analyses de viabilité de la dette sont effectuées dans le but de démontrer la capacité des pays à rembourser d'une manière soutenable la dette existante et la nouvelle dette anticipée. Toutefois, le réalisme des hypothèses avancées dans les DSA et faites au point de décision sur la base de l'expérience récente et du passé, a presque toujours été mis en question par les personnes consultées dans le cadre des cinq études de cas. La mise à jour des prévisions effectuée en avril 2002 par le groupe PPTE confirme la détérioration considérable de la performance de croissance et des exportations dans de nombreux pays et réexamine les prévisions pour de nombreux PPTE, y compris les pays inclus dans l'échantillon. Pour l'instant, les indicateurs d'endettement de l'Ouganda sont très élevés en raison de la chute des prix du café et subséquemment des chiffres d'exportation. Le déficit des exportations pour 2000–2001 représentait 27 pour cent en Ouganda et 16–18 pour cent en Zambie.*

*Seuils de déclenchement des points d'achèvement.* Les points d'achèvement flottants pour tous les PPTE sont liés aux conditions arrêtées au point de décision. Sauf pour l'Ouganda, qui

n'avait aucun seuil de déclenchement pour l'Initiative renforcée, les seuils de déclenchement dans les autres cas couvrent aussi bien les objectifs pour le secteur social que les réformes structurelles. Pour le Cameroun, la Guyane et la Zambie, les seuils de déclenchement couvrent les réformes clés qui, si elles sont adoptées, amélioreront considérablement les perspectives de croissance économique et en définitive les moyens de remboursement. Pour le Malawi, l'étude a conclu que les nombreuses réformes structurelles clés nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Initiative PPTE devront attendre que le point d'achèvement soit atteint. Pour le Cameroun, l'Ouganda et la Zambie, les seuils de déclenchement ont épaulé les réformes d'ajustement couvertes par la FRPC en cours et les programmes d'ajustement de la Banque mondiale. En Guyane, le dialogue sur la détermination des seuils de déclenchement pour les points d'achèvement a permis d'assurer la progression des discussions sur les réformes macro-économiques et structurelles, et notamment de consolider et de porter une plus grande attention à la réforme de la fonction publique qui faisait partie de la préparation d'un prêt d'ajustement par la BID (Banque interaméricaine de développement). Au Malawi, les réformes structurelles clés, qui n'étaient pas explicitement incluses en tant que conditions de seuils de déclenchement, étaient couvertes dans un crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale qui a été approuvé à peu près au même moment que le point de décision de l'Initiative PPTE.

### **Les leçons tirées de la mise en œuvre**

*L'allègement de la dette intérimaire apporté a, en définitive, reflété de près les prévisions pour les points de décision de ces pays. Les organisations multilatérales ont honoré leurs engagements, mais la conclusion des accords formels avec les créanciers membres du Club de Paris a subi beaucoup de retard. Dans le cas de la Zambie, le cadre du Club de Paris n'ayant été signé que 16 mois après le point de décision, les accords bilatéraux avec ses membres ont pris du retard. Les négociations bilatérales avec la Russie ont résulté en un calendrier de remboursement de la dette reflétant des montants plus*

élevés que prévu. D'autres problèmes plus graves ont été notés dans d'autres pays en ce qui concerne les pays créanciers non membres du Club de Paris et l'allègement du crédit commercial. Des négociations particulières sont en cours au sujet de ces créanciers dans la plupart des cinq pays, bien que les montants concernés soient en général relativement faibles. Dans certains cas isolés (en Ouganda et en Zambie par exemple) des procès de remboursement de la dette ont été intentés envers le gouvernement par des créanciers commerciaux ou des entités privées qui ont acheté la dette de l'État sur des marchés secondaires.

*Les montants alloués aux dépenses relatives à l'Initiative PPTE*, dans bien des pays, n'ont pas été complètement utilisés, sauf en Ouganda. Des délais dans l'élaboration de mesures de clôture du cycle et la capacité limitée des ministères concernés sont des facteurs qui, dans certains cas, ont contribué à cette situation. Au Cameroun, aucun montant n'avait encore été dépensé 18 mois après le point de décision malgré l'accumulation de plus de 100 millions de dollars au titre de l'allègement de la dette. Les retards étaient imputables à l'élaboration de procédures de sélection et d'approbation par le Comité consultatif PPTE composé de représentants du gouvernement, de la société civile et des donateurs. De plus, les propositions de projets demandaient à être renforcées. En Guyane, le « taux de mise en œuvre » des ressources a été estimé à 75 %. Les contraintes de capacité des ministères concernés à absorber les ressources supplémentaires et la finalisation tardive du budget 2001 sont des éléments qui ont été cités comme causes majeures du retard.

L'élément d'*additionnalité* de l'Initiative PPTE se rapporte aux transferts net des ressources provenant de sources extérieures non réduits dans le contexte de l'allègement de la dette. Ces transferts sont difficiles à déterminer de manière définitive principalement en raison de l'absence de contre factuel « clair » pouvant être utilisé comme point de référence pour identifier les changements survenus depuis le point de décision. L'Ouganda est un cas clair d'additionnalité complète avec des rentrées considérables de fonds d'aide extérieure continue. Mais le sou-

tien des donateurs décline par rapport aux niveaux historiques du Malawi et de la Zambie, principalement du fait des incertitudes de la conduite des affaires publiques et de raisons politiques. Cependant, d'autres analyses sont nécessaires pour déterminer quelle part de ce déclin est dû à l'allègement de la dette par rapport à d'autres facteurs (tels que la conduite des affaires publiques ou les irrégularités électorales perçues). Il est possible qu'en réduisant le fardeau imposé par le service de la dette sur le budget de l'État, et donc le besoin de soutien financier par les donateurs, l'allègement de la dette permette maintenant aux donateurs d'être plus sélectifs. Dans ce cas, bien que pour de bonne raisons il puisse être souhaitable d'être sélectif, l'additionnalité n'est pas atteinte.

*La fongibilité* des ressources d'allègement de la dette dépend du niveau des ressources totales mises à la disposition des secteurs ciblés par l'Initiative PPTE. Il est possible que des ressources complémentaires axées sur certains secteurs à travers les conditionnalités de l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE puissent remplacer quelques unes (ou la totalité) des propres ressources de l'État. L'étude de cas au Malawi montre que bien que les ressources globales, à la disposition des secteurs clés (santé, éducation, agriculture, par exemple), aient augmenté, les propres ressources de l'État ont décliné depuis le point de décision par rapport aux allocations antérieures à l'Initiative PPTE. La contribution gouvernementale au FAP en Ouganda s'est avérée également non existante, bien que le budget global ait augmenté. Ces dernières années, la contribution des donateurs au FAP a été substantielle.

*Mécanismes de suivi.* Les cinq pays sont dotés de processus de suivi des rentrées de fonds pour l'allègement de la dette, ainsi que de suivi approprié des dépenses associées à l'Initiative PPTE au niveau budgétaire central. Dans certains de ces pays, la diffusion de cette information est transparente, comme c'est le cas en Zambie où les rentrées de fonds et les dépenses du compte Initiative PPTE sont publiées sur une base trimestrielle dans la presse locale. Cependant, le suivi des dépenses réelles en espèces est quasiment inexistant en bas de l'échelle. Cette

situation reflète un problème général de gestion des dépenses – non particulier à l'Initiative PPTE. Le suivi de l'efficacité des dépenses associées à l'Initiative PPTE n'existe qu'en Ouganda, mais on note certains efforts en cours au Malawi. Des indicateurs de performance pour les secteurs sociaux prioritaires ougandais (éducation, santé, eau et assainissement) ont été établis et sont régulièrement surveillés. Ces indicateurs permettent de surveiller l'efficacité de toutes les ressources du FAP, dont l'allègement de la dette à travers l'Initiative PPTE représente la plus grande source. Au Malawi, le Comité du budget et des finances du Parlement et le Réseau pour la justice économique surveillent les résultats dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture.

*Atteinte des seuils de déclenchement de l'achèvement ou progrès dans ce sens.* Les résultats ont été mixtes parmi les cinq pays. Alors que l'Ouganda a réussi à atteindre les seuils de déclenchement de l'Initiative initiale dans les délais voulus, la Guyane voyait le point d'achèvement de son Initiative initiale passer de décembre 1998 à mai 1999 en raison du décalage des politiques. Le Cameroun et la Zambie progressent comme prévu (notion d'une période intérimaire de trois ans, bien qu'en fait les points d'achèvement soient flottants). Dans ces deux pays, l'achèvement sera probablement atteint aux dates anticipées dans l'Initiative renforcée, mais ces deux pays font face à des risques (dus à la réforme portuaire au Cameroun et à la crise minière en Zambie). En Guyane et au Malawi, on note pour l'instant des progrès mixtes dus en partie à la détérioration récente des activités de gestion macro-économique.

*Progrès des DSRP.* Sur les cinq pays à l'étude, quatre ont terminé leurs premiers DSRP. Le Cameroun devrait terminer le sien dans les prochains mois. Comme indiqué dans le DSRP-I préparé pour l'admissibilité des PPTE, les résultats des consultations sur place avec la société civile confirment la poursuite du dialogue avec le gouvernement dans le cadre de la préparation du DSRP. Un dixième de la population a participé sous une forme quelconque aux consultations afférentes au DSRP de la Guyane. Au Malawi, en Ouganda et notamment en Zambie, l'interac-

tion de la société civile avec les décideurs gouvernementaux par le biais de groupes de travail a été un élément réussi. Ces groupes de travail ont permis de mener des consultations pendant une période de temps appréciable et qui, dans bien des cas, ont abouti à des résultats tangibles à incorporer dans la stratégie d'ensemble. Comme l'indiquent la plupart des évaluations conjointes pour les DSRP terminés, beaucoup de travail reste à faire pour opérationnaliser les stratégies, à savoir la hiérarchisation des activités intrasectorielles, l'estimation des coûts et l'incorporation dans le budget. L'Ouganda est une exception car ce pays avait déjà entrepris d'élaborer un Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PEAP) en 1995, c'est-à-dire avant l'Initiative PPTE. Cette démarche a été renforcée au fil du temps et est fermement liée aux plans budgétaire et sectoriel.

## Perspectives

Le fardeau budgétaire de tous les pays se trouve réduit en raison d'un service de la dette plus faible, mais leurs dépenses pour le secteur social et la réduction de la pauvreté augmentent nettement. Cependant, dans le contexte des modalités actuelles de l'Initiative pour l'allègement de la dette, les perspectives de viabilité de la dette dans le long terme sont mixtes dans les cinq pays étudiés. Pour l'instant, aucun des pays n'a atteint la cible de l'Initiative PPTE de 150 pour cent de la VAN dette/exportations ou 250 pour cent de la VAN dette/revenus gouvernementaux pour la Guyane (tableau I.2)<sup>7</sup>. Selon des données récentes, seul le Cameroun devrait devenir « soutenable » d'ici les trois à cinq prochaines années. On s'attend à ce que la Guyane dépasse légèrement le seuil budgétaire de 280 pour cent d'ici la fin de la décennie. Le Malawi, l'Ouganda et la Zambie n'atteindront probablement pas un niveau d'endettement soutenable avant la fin de la décennie. Les progrès réalisés dans le traitement des causes structurelles ou des risques de capacité à rembourser ont, jusqu'à maintenant, été modestes.

*Les principaux facteurs de risque de capacité à rembourser* notés lors des études de cas comprennent la concentration continue des efforts sur les exportations et son lien avec les

| Pays     | Ratios de la dette actuelle<br>(estimation la plus récente pour 2002) |   |
|----------|---|---|
|          | VAN de la dette/exportations<br>(%)                                   | Service de la dette<br>extérieur/exportations (%) |
| Cameroun | 197   | 11  |
| Guyane   | 136   | 9   |
| Malawi   | 194   | 12  |
| Ouganda  | 254 <sup>a</sup>  | 13  |
| Zambie   | 441   | 15  |

<sup>a</sup>L'estimation la plus récente pour la VAN de dette-exportations de l'Ouganda est 209 %, selon une ASD actualisée sur la base des données de juin 2002.

Source: Banque mondiale et FMI 2002e.

fluctuations de prix des produits primaires, les faiblesses du système de gestion des dépenses publiques, l'absence d'activité dans le secteur privé et l'accumulation de nouvelles dettes. Peu de progrès ont été notés en matière de diversification des exportations, sauf en Zambie, où la performance du secteur des exportations de produits non miniers a été satisfaisante en 2001. Le cas le plus crucial est celui du Cameroun où l'on attend un déclin marqué des réserves pétrolières au cours des quelques prochaines années. L'importance de la diversification des exportations est accentuée par la détérioration des indicateurs de la dette dans de nombreux PPTE en raison de la nouvelle chute récente des prix des produits primaires et du ralentissement économique mondial (Banque mondiale et FMI, 2002d).

Les conditions et le volume des nouveaux prêts préoccupent tous les PPTE. Bien que l'allègement de la dette des PPTE puisse réduire considérablement le stock de la dette au point de décision, rien ne garantit qu'un glissement ne se produira pas jusqu'au niveau d'endettement initial. En ce qui concerne le groupe des cinq pays étudiés, cet aspect est particulièrement pertinent pour le Cameroun, l'Ouganda et, dans le court terme, la Zambie. Selon les prévisions les plus récentes du groupe PPTE, on s'attend à ce que l'Ouganda emprunte en moyenne bien au-dessus de 300 millions de dollars par an jusqu'à la fin de la décennie. Le Cameroun et la Zambie emprunteront en moyenne plus de 200 millions de dollars par an. Les conditions et le gros volume des emprunts anticipés auront des effets directs sur la viabilité de la dette de ces pays.

ANNEXE J : OBSTACLES À LA CROISSANCE IDENTIFIÉS PAR L'OED LORS DE SES ÉVALUATIONS DE L'AIDE PAR PAYS

| Contrainte   | Bolivie | Burkina Faso | Cameroun | Côte d'Ivoire | Éthiopie | Ghana | Malawi <sup>a</sup> |
|--|---------|--------------|----------|---------------|----------|-------|---------------------|
| <b>Instabilité politique/guerre civile</b>                         | √       | √            | √        |               | √        |       | √                   |
| <b>Catastrophes naturelles</b>                                     |         |              |          | √             | √        |       | √                   |
| <b>Déséquilibres macro-économiques</b>                             |         |              |          |               |          |       |                     |
| 1. Croissance faible/négative                                      | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 2. Inflation   | √       |              | √        |               | √        | √     | √                   |
| 3. Déficit budgétaire  | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 4. Déficit du compte courant                                       | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| <b>Chocs externes</b>  | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 1. Chute des prix des produits primaires                           | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 2. Conditions d'échange défavorables                               | √       | √            | √        | √             |          | √     | √                   |
| 3. Déclin des exportations   | √       | √            | √        | √             |          |       | √                   |
| 4. Mauvais alignement des monnaies                                 | √       | √            | √        | √             |          |       | √                   |
| 5. Dépendance des produits primaires                               | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 6. Déclin des versements extérieurs/<br>aide étrangère             | √       | √            | √        |               |          |       | √                   |
| <b>Obstacles au développement<br/>du secteur privé<sup>b</sup></b> |         |              | √        |               | √        | √     |                     |
| <b>Contraintes institutionnelles<br/>et de capacité</b>            | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 1. Gestion économique médiocre                                     | √       |              |          |               |          |       |                     |
| 2. Mauvaise conduite des affaires<br>publiques                     | √       | √            | √        |               | √        | √     |                     |
| 3. Corruption  | √       | √            | √        |               | √        | √     |                     |
| 4. Fonction publique faible/inefficace                             | √       |              | √        |               | √        | √     | √                   |
| 5. Système juridique/judiciaire faible                             | √       | √            | √        |               |          |       |                     |
| 6. Système de réglementation faible                                | √       |              |          |               |          |       |                     |
| 7. Démographie   | √       | √            | √        | √             |          |       |                     |
| 8. Plus de pauvreté  | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |
| 9. Conditions sociales défavorables                                | √       | √            | √        | √             | √        | √     | √                   |

(Suite de l'annexe à la page 90.)

## Annexe J (suite)

| Contraintes   | Mozambique | Tanzanie <sup>a</sup> | Togo | Ouganda        | Zambie | Yemen |
|---|------------|-----------------------|------|----------------|--------|-------|
| <b>Instabilité politique/guerre civile</b>                      | √          | √                     | √    | √              | √      |       |
| <b>Catastrophes naturelles</b>                                  |            |                       |      |                | √      | √     |
| <b>Déséquilibres macro-économiques</b>                          |            |                       |      |                |        |       |
| 1. Croissance faible/négative                                   | √          | √                     | √    | √ <sup>d</sup> | √      | √     |
| 2. Inflation  | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 3. Déficit budgétaire   | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 4. Déficit du compte courant                                    | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| <b>Chocs externes</b>   |            |                       |      |                |        |       |
| 1. Chute des prix des produits primaires                        | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 2. Termes de l'échange défavorables                             | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 3. Déclin des exportations                                      | √          |                       |      |                | √      |       |
| 4. Mauvais alignement des monnaies                              | √          | √                     | √    | √              |        |       |
| 5. Dépendance des produits primaires                            | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 6. Déclin des remises externes/<br>déclin de la dette           |            |                       |      |                | √      | √     |
| <b>Obstacles au développement du secteur privé <sup>b</sup></b> | √          | √                     |      |                |        | √     |
| <b>Contraintes institutionnelles et de capacité</b>             | √          | √                     |      | √              | √      |       |
| 1. Mauvaise gestion économique                                  |            |                       |      | √              |        | √     |
| 2. Mauvaise conduite des affaires publiques                     | √          | √                     |      | √              |        | √     |
| 3. Corruption   | √          | √                     |      | √              |        | √     |
| 4. Fonction publique faible/inefficace                          | √          | √                     |      | √              | √      | √     |
| 5. Système juridique/judiciaire faible                          |            | √                     | √    | √              |        |       |
| 6. Réglementation   | √          | √                     |      | √              |        |       |
| 7. Croissance démographique                                     |            | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 8. Plus de pauvreté   | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |
| 9. Conditions sociales défavorables                             | √          | √                     | √    | √              | √      | √     |

a. Flot de réfugiés en provenance du Mozambique.

b. Environnement défavorable aux affaires.

## **Introduction**

L'Initiative en faveur des pays très endettés (Initiative PPTE) lancée en 1996 et renforcée en 1999 représentait un pas en avant de la part de la communauté internationale vers la résolution du problème chronique de la dette extérieure pesant sur les pays les plus pauvres du monde. Elle a permis de rassembler les donateurs, les créanciers, les ONG et le monde de l'enseignement pour faire face au problème profond de développement et a mené à de meilleures procédures d'allégement de la dette. L'Initiative a incité la communauté internationale à mobiliser et à engager de grandes sommes d'argent, ainsi qu'à centrer l'attention sur la réduction du surendettement des pays les plus pauvres — et ainsi elle a commencé à supprimer l'énorme entrave à la croissance et au développement. Pour la Banque, elle représentait l'un des premiers efforts de lancement d'un dialogue sérieux et d'encouragement à la participation active des bénéficiaires en dehors des projets. Ce dialogue a abouti à une meilleure conception de l'Initiative et à l'amélioration de la transparence de sa mise en œuvre.

### ***Progrès de mise en œuvre de l'Initiative PPTE***

Depuis sa prise d'effet il y a six ans, l'Initiative PPTE a permis d'alléger considérablement la dette de 26 des 42 pays potentiellement éligibles. Des efforts parallèles sont faits pour mettre en place des stratégies à plus long terme de réduction de la pauvreté — conçues et mises en œuvre par les PPTE grâce à un procédé participatif généralisé — aidant à canaliser les économies provenant des paiements réduits du service de la dette vers des programmes de réduction de la pauvreté. Partiellement en raison de la réussite initiale de l'Initiative PPTE, on at-

tend beaucoup d'elle et il n'est pas rare d'entendre demander l'accélération, l'élargissement de l'envergure et l'approfondissement de l'allègement de la dette fournie par l'Initiative.

### ***L'examen OED***

La Direction apprécie cet examen exhaustif et opportun de l'Initiative PPTE entrepris par le Département de l'évaluation des opérations car il aide à faire le bilan des leçons apprises lors de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE en vue de combler les insuffisances et de faciliter l'atteinte de ses objectifs. Cette réponse de la Direction aborde les principaux résultats contenus dans le rapport OED et présente divers points de vue sur les aspects clés fondamentaux de réussite de l'Initiative PPTE. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que les 26 pays qui bénéficient actuellement d'un allègement de la dette à travers l'Initiative ont atteint leur point de décision seulement en l'an 2000 ou après, si bien que toute conclusion en ce qui concerne les réalisations ou les insuffisances du programme ne peut être que provisoire à ce stade précoce de mise en œuvre.

### ***Programme conjoint***

L'Initiative PPTE est un programme conjoint Banque-Fonds au sein duquel les personnels des deux institutions travaillent en étroite collaboration. Toutefois, les observations contenues dans cette annexe reflètent uniquement le point de vue de la Direction de la Banque mondiale et ne sont pas censées représenter ou impliquer le Fonds.

### **Principaux résultats et recommandations**

La réponse de la Direction repose sur les principaux résultats de l'examen de l'OED et sur ses

recommandations. Des réponses détaillées se trouvent dans la « Matrice des actions de la Direction » jointe à cette annexe.

### **Recommandations de l'OED**

L'examen OED a abouti à quatre recommandations : « i) clarifier le but et les objectifs de l'Initiative, assurer que sa conception correspond aux objectifs et que ceux-ci ainsi que la manière de les atteindre soient clairement communiqués à toute la communauté ; ii) améliorer la transparence de la méthodologie et des modèles économiques sous-jacents aux projections de la dette, ainsi que le degré de réalisme des prévisions de croissance économique contenues dans les analyses de viabilité de la dette ; iii) maintenir les normes de performance en matière de politiques et, lorsque les critères établis doivent être moins rigides, assurer que la justification est articulée de façon transparente et claire afin que les risques associés à l'atteinte et à la réalisation des objectifs soient minimisés ; et iv) centrer davantage les efforts sur la croissance économique favorable aux pauvres et veiller à un meilleur équilibre entre les priorités de développement et l'importance accordée actuellement aux dépenses sociales »<sup>1</sup>.

### **Objectifs de l'Initiative PPTE**

L'examen OED souligne à juste titre que les objectifs de l'Initiative PPTE sont devenus de plus en plus ambitieux au fil des années. Le schéma original tendait à amener une réduction profonde de la dette « pour arriver à une situation d'endettement soutenable » dans les pays éligibles.<sup>2</sup> L'examen consultatif des PPTE lancé au début de l'année 1999 avec les pays débiteurs et les communautés de donateurs, ONG et du monde de l'enseignement recommandait que les activités d'allègement de la dette soient plus étroitement liées à l'agenda de développement et de réduction de la pauvreté. Les participants à cet examen ont également estimé que les décisions d'utilisation des économies associées au service de la dette devraient être prises avec le concours de la société civile et même avec les pauvres. Des stratégies de réduction de la pauvreté élaborées et mise en œuvre par le biais d'un processus de grande participation s'alliant au

processus d'allègement de la dette des PPTE ont été identifiées comme moyens viables de canaliser les économies provenant du service de la dette vers des usages considérés comme étant de haute priorité.

### **Allègement de la dette et développement**

Lorsque l'Initiative PPTE a été renforcée en baissant les seuils et en accélérant les prestations d'allègement de la dette, il a été souligné qu'il existait pour le moins un rapport indirect entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. L'allègement de la dette n'a jamais été présenté comme la panacée de relèvement du défi considérable que posent le développement à long terme et la réduction de la pauvreté dans les PPTE. Au contraire, l'allègement de la dette a toujours été considéré en tant que programme qui, en réduisant l'encours de la dette extérieure des PPTE, contribuerait en définitive à atteindre le but plus vaste consistant à aider ces pays à accélérer la croissance et à réduire la pauvreté. Depuis le lancement de l'Initiative PPTE, et notamment après son renforcement de 1999, la Banque a délibérément mis en exergue le thème global de développement dans ses stratégies d'aide-pays en orientant de nombreux programmes, dont l'Initiative PPTE, sur la lutte contre la pauvreté. Évidemment, le programme PPTE—un seul des éléments de l'architecture globale de développement—s'est orienté de lui-même sur les objectifs et le but de ce programme renforcé, mais il n'a jamais été destiné à le supplanter.

### **Additionnalité des ressources**

Nous sommes d'accord avec l'OED sur le fait que l'additionnalité est un principe de base important de l'Initiative PPTE, mais nous maintenons qu'elle devrait être évaluée pays par pays. Par exemple, l'octroi de dons et/ou de crédits moins importants peut être approprié dans les cas où un dérapage ou même un renversement de politiques mène au ralentissement de la croissance et à une détérioration de la situation macro-économique. Cependant, l'examen préliminaire des données montre que, comme chacun s'y attendait, les engagements en matière de prêts et les dons aux PPTE ont dans l'ensemble augmenté en 1999 et 2000, à peu près au mo-

ment du lancement de l'Initiative PPTE. Et la Banque mondiale a clairement joué un rôle car l'évidence montre clairement que la combinaison de sorties nettes et de prestations d'allègement de la dette par l'AID a augmenté considérablement à ce moment-là.

#### **Transferts nets positifs et viabilité de la dette**

Nous convenons avec l'OED que les transferts nets de ressources extérieures aux PPTE doivent être suffisants pour pouvoir appuyer les programmes de développement nécessaires et atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODM). Mais cela ne doit pas se faire aux dépens de la viabilité de la dette. Il est donc crucial que le flux de dons vers ces pays augmente considérablement et, dans cette optique, nous apprécions le volet de dons incorporé dans AID-13. Il convient cependant de reconnaître parallèlement que les dons provenant de sources bilatérales et autres devront être encore plus importants afin de faire disparaître la tension entre deux objectifs potentiellement en conflit (à savoir : atteindre les ODM et la viabilité de la dette).

#### **Transparence des projections**

Le rapport OED recommande que la méthodologie et les modèles économiques sous-jacents aux projections de la dette soient plus transparents et que les prévisions contenues dans les analyses de viabilité de la dette soient plus réalistes. Il estime que : i) les projections macro-économiques mentionnées dans les analyses de viabilité de la dette (Debt Sustainability Analyses - DSA) tendent à être trop optimistes ; ii) les modèles sous-jacents à ces projections optimistes ne sont pas bien compris ou corroborés ; et iii) la perspective de dette viable basée sur des projections macro-économiques optimistes sape « la meilleure évaluation des perspectives et des risques » qui confrontent les PPTE. Avec le concours des gouvernements et du FMI, la Banque mondiale prend déjà des mesures pour rendre plus réalistes les projections économiques à long terme sur la base desquelles la viabilité de la dette est déterminée. Il convient de reconnaître simultanément que les projections macro-économiques des PPTE sont en elles-mêmes difficiles en raison de données peu fiables, de conflit interne, de l'effet in-

certain du climat sur les économies agraires tributaires d'un ou deux produits d'exportation et de la volatilité des prix des produits de base. Pour résoudre ces problèmes, les responsables doivent commencer à élaborer les tests de tolérance auxquels leurs scénarios de base seront soumis pour déterminer les risques et préparer d'autres scénarios reflétant les vulnérabilités et incertitudes qui confrontent les PPTE.<sup>3</sup> En ce qui concerne l'amélioration de la transparence de la méthodologie et des modèles économiques sur lesquels sont basées les projections d'endettement, le Fonds et la Banque appliquent aux PPTE les mêmes normes de présentation de l'information qu'à tous les autres pays.

#### **Impact des projections**

L'examen OED souligne que les PPTE ne sont pas pénalisés si les projections faites par le Fonds et la Banque s'avèrent optimistes. En premier lieu, le calcul de la réduction de la dette de n'importe quel PPTE n'est pas basé sur les projections mais sur la dette publique extérieure et sur la valeur moyenne des exportations pendant les trois années précédentes. En second lieu, si le ratio réel dette-exportations de la VAN au point d'achèvement excède le ratio prévu en raison de facteurs clairement en dehors du contrôle du pays (tel qu'une chute imprévue des prix des produits de base), l'Initiative PPTE permet au pays de bénéficier d'un allègement de dette supplémentaire et réduit son ratio dette-exportations de la VAN à 150 pour cent. Bien que des projections trop optimistes puissent ne pas pénaliser directement les PPTE, l'examen OED fait ressortir à juste titre qu'elles peuvent avoir un effet néfaste indirect en encourageant les PPTE (après le point de décision ou le point d'achèvement) à emprunter à un niveau non soutenable. La Direction est vigilante à ce sujet et demande des stratégies d'aide-pays pour déterminer prudemment les perspectives macro-économiques de tous les pays à faible revenu, dont les PPTE, ainsi que des analyses de sensibilité et la préparation de scénarios de prêts modérés.

#### **Normes de performance en matière de politiques**

Le document de synthèse de l'OED note que des réformes constantes de politiques sont essen-

tielles pour que les pays puissent maintenir la viabilité de la dette et assurer la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Dans ce contexte, il souligne l'importance de maintenir des normes claires de performance en matière de politiques pour l'Initiative PPTE, notamment en ce qui concerne les « pays de la fournée du millénaire » pour lesquels l'OED a détecté une tendance à des normes moins rigides. La démarche initiale pour les PPTE demandait que, pour être éligibles à l'allègement de la dette au point de décision, les PPTE devaient démontrer une bonne performance en matière de réformes pendant une période de trois ans, suivie d'une autre période de réformes, pour bénéficier d'un allègement de la dette irrévocable au point d'achèvement. Un contrepoint a été invoqué par de nombreux éléments critiques ayant participé à l'examen des PPTE en 1999, qui ont argué qu'une norme rigoureuse d'antécédents de bonne performance constituait un obstacle délibérément créé par la Banque/le Fonds et les pays créanciers pour retarder l'allègement de la dette. Sans juger du mérite de ce thème, des efforts ont été faits dans le cadre de la démarche renforcée pour aider les PPTE éligibles à atteindre plus rapidement le point de décision – d'où l'assouplissement du critère de bonne performance pendant trois ans. Cette action était appropriée car plus rapide serait l'atteinte du point de décision par les PPTE, plus précoce serait l'engagement de la communauté internationale à participer aux réformes et au développement, et plus certaine serait la probabilité d'atteindre le point d'achèvement et de bénéficier de l'allègement de la dette irrévocable. Pendant ce temps, l'application des normes de performance rigoureuses en matière de politiques a continué au niveau de la conception des seuils de déclenchement du point d'achèvement. En effet, parallèlement au changement de pratique pour la sélection des conditions de prêt à l'ajustement, la Direction essaie de réduire le nombre de seuils de déclenchement du point d'achèvement et d'assurer que ceux qui sont inclus ont une importance

stratégique capitale pour la réussite du programme.

#### **Importance accordée aux dépenses sociales**

La nature opérationnelle des documents sur les PPTE exige qu'ils expliquent comment les économies provenant de l'allègement de la dette seront canalisées vers les dépenses de réduction de la pauvreté. Une grande partie des dépenses supplémentaires est canalisée sur les secteurs sociaux bien que, selon certains documents PPTE, elles bénéficient également l'infrastructure physique et les services économiques tels que la distribution d'eau, l'électrification rurale, le logement et les services agricoles. Ces dépenses, lorsqu'on les considère avec les programmes de politiques et de réformes structurelles qui sont aussi mentionnés dans les documents PPTE, constituent une stratégie potentiellement puissante de croissance favorable aux pauvres. Dans tous les cas, les seuils de déclenchement du point d'achèvement sont liés à l'exigence de mise en œuvre d'un programme FRPC (Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance) reflétant l'importance de la stabilité macro-économique, élément essentiel de croissance. Les seuils de déclenchement du point d'achèvement sont également liés à des réformes structurelles conçues de façon à ajuster les incitations pour une meilleure efficacité, le développement du secteur privé et l'amélioration de la gestion des affaires publiques afin de concentrer davantage les efforts sur la croissance - bien que ces réformes puissent ne pas requérir de dépenses publiques supplémentaires. Dans l'avenir donc, les DSRP (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) et les documents d'examen des dépenses publiques permettront de mieux déterminer empiriquement où allouer les ressources supplémentaires.

#### **Pièce jointe**

La pièce jointe à ce document de réponse de la Direction reprend en détail les éléments évoqués ci-dessus, sous le titre « Matrice des actions de la Direction ».

## Pièce jointe : Matrice des actions de la Direction

| Principales recommandations de l'OED   | Réponse  |
|--|--|
| <p><b>1. Clarifier le but et les objectifs de l'Initiative, assurer leur convergence avec sa conception et communiquer clairement à la communauté mondiale aussi bien les objectifs de l'Initiative que les moyens de réalisation.</b></p>       | <p>1. La Direction renforcera la communication du but de l'Initiative PPTe et précisera qu'elle vise à réduire l'encours de la dette, et ainsi à contribuer à des efforts plus vastes d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté.</p> <p>Lorsque l'Initiative PPTe a été renforcée, l'allègement de la dette était considéré en lui-même uniquement comme une condition nécessaire, mais non suffisante pour relever les défis que posent le développement à long terme et la réduction de la pauvreté dans les PPTe. Dans chaque PPTe, l'Initiative s'est délibérément alignée avec les objectifs du programme-pays qui, souvent, contenaient de nombreux éléments d'une architecture de développement plus vaste. En réduisant l'encours de la dette, il était prévu que l'Initiative contribuerait à un effort de développement plus profond sans toutefois le supplanter. <i>Dans le cadre de sa stratégie de communication, la Direction de la Banque travaillera avec les intervenants concernés dans le but d'assurer que les objectifs de l'Initiative PPTe sont clarifiés et communiqués de façon homogène.</i></p> |
| <p><b>2. Améliorer la transparence de la méthodologie et des modèles économiques sous-jacents aux projections d'endettement et le réalisme des prévisions de croissance économique contenues dans les analyses de viabilité de la dette.</b></p> | <p>2. Toutes les analyses de viabilité de la dette des PPTe sont basées sur les projections macro-économiques FRPC dans lesquelles sont présentées les hypothèses clés de viabilité de la dette. La méthodologie et les modèles économiques sur lesquels sont fondées les hypothèses sont soumis aux mêmes normes de présentation de l'information dans tous les pays.</p> <p>La Direction approuve la recommandation de l'OED relative à l'amélioration du degré de réalisme des projections de croissance et a approfondi ce point dans le rapport d'activité des PPTe de septembre 2002. <i>Dans le but de traiter les questions de volatilité, risques et données sous-jacentes médiocres, il est demandé aux personnels du Fonds et de la Banque d'améliorer le degré de réalisme des projections à long terme et de les soumettre à des tests de tolérance afin de connaître les risques associés aux scénarios de base.</i></p>   |

---

**Principales recommandations de l'OED**

**3. Maintenir les normes de performance en matière de politiques et, lorsque les critères établis doivent être assouplis, assurer que la justification est claire et transparente afin de minimiser les risques que comportent l'atteinte et le maintien des objectifs de l'Initiative.**

**4. Porter plus d'attention à la croissance favorable aux pauvres et mieux équilibrer les priorités de développement par rapport à l'importance accordée actuellement aux dépenses sociales.**

---

**Réponse**

3. La Direction estime que plus l'atteinte du point de décision par les PPTE se produit tôt, plus grand est l'engagement de la communauté internationale à participer aux efforts de réformes et de développement et plus sûre est la probabilité d'atteindre le point d'achèvement. La Direction recherchera parallèlement à inclure un moindre nombre de seuils de déclenchement (seulement les plus stratégiques) dans les documents d'achèvement pour assurer que les normes de performance maintenues en matière de politiques ne seront pas inutilement onéreuses.

Il convient de noter que la conditionnalité de point d'achèvement flottant a permis aux PPTE d'adapter le rythme du changement selon leur capacité et les contraintes existantes.

4. La Direction continuera d'aider les PPTE à assurer que les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette seront allouées aux dépenses associées à la croissance favorable aux pauvres (y compris, le cas échéant, les activités prioritaires de développement social) en harmonie avec le DSRP.

Un élément essentiel de l'Initiative PPTE est que les seuils de déclenchement du point d'achèvement comprennent des mesures d'allocation des économies provenant de l'allègement de la dette des PPTE au financement des dépenses associées à la réduction de la pauvreté et à la croissance, en harmonie avec les priorités énoncées dans le DSRP. Cet élément sera étroitement suivi de façon à ce que les allocations aux secteurs ou programmes individuels n'excèdent pas les contraintes de capacité d'absorption. *À travers le Département chargé de la réduction de la pauvreté, l'unité PPTE et les équipes-pays régionales, la Direction continuera de demander à ce que cette approche soit appliquée aux points de décision à venir. En conséquence, elle travaillera à déterminer les seuils de déclenchement des points d'achèvement pour la croissance favorable aux pauvres sur une base cas-par-cas, selon le DSRP ou le DSRP-I.*

---

---

## ANNEXE L : RAPPORT DU COMITÉ CHARGÉ DE L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT (CED)

---

Le 29 janvier 2003, les membres du CED se sont réunis pour étudier les résultats et les recommandations contenus dans le rapport de l'OED intitulé *Analyse de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés* (CED2002-0089) et la réponse préliminaire de la direction (CED2003-0002).

### Principaux résultats

L'initiative PPTE a officiellement reçu l'approbation de nombreux gouvernements en septembre 1996 et elle a été « renforcée » en 1999. A l'origine, son objectif était d'amener à des niveaux « soutenables », au cours d'une période de temps raisonnable, la charge de la dette extérieure des pays admissibles. Bien que le lien avec la croissance ait été maintenu, le cadre renforcé comprenait, en plus, des dépenses destinées aux secteurs sociaux dans le but de réduire la pauvreté – un objectif explicite. Le rapport estime que l'Initiative PPTE catalyse la transformation profonde des processus s'articulant autour de l'aide au développement et qu'elle s'est révélée pertinente face aux obstacles clés qui confrontent de nombreux pays pauvres. Bien qu'il soit probable qu'elle atteigne son objectif fondamental initial déclaré de « réduction du poids excessif de la dette », le rapport conclut que la conception de l'Initiative ne correspond plus à la gamme étoffée d'objectifs que couvre l'Initiative PPTE renforcée, à savoir : servir de « sortie permanente » du processus de rééchelonnement, promouvoir la croissance et libérer des ressources afin d'augmenter les dépenses sociales. La direction approuve dans l'ensemble les recommandations formulées par l'OED mais non certaines parties de son analyse, notamment la conclusion que la conception de l'Initiative, telle qu'elle est aujourd'hui, n'est

pas compatible avec les objectifs de l'Initiative renforcée. La réponse de la direction fait état du fait qu'en réduisant les stocks de la dette l'Initiative PPTE devrait aider à construire une structure de développement plus vaste et plus exhaustive, mais pas la supplanter.

### Conclusions et étapes suivantes

Le CED a félicité l'OED pour son excellent rapport. Les membres ont appuyé l'orientation des recommandations contenues dans le rapport et ont été, dans l'ensemble, satisfaits de la réponse de la direction. Les messages clés qui sont ressortis des discussions avec les membres du comité étaient : (i) que l'allègement de la dette n'est pas un substitut pour un programme de développement plus vaste axé sur la croissance et que les Initiatives PPTE doivent être considérées comme l'un des instruments de soutien de la réduction de la pauvreté ; (ii) que l'additionnalité est une partie importante du cadre de l'Initiative PPTE, mais ne doit pas avoir priorité sur l'allocation des ressources basée sur la performance ; et (iii) que le caractère réaliste de l'analyse de viabilité de la dette (DSA) et des communications claires assurant une meilleure compréhension des résultats formulés dans le rapport étaient aussi importants. Le CED a recommandé que le rapport de l'OED soit distribué. Les résultats qu'il contient pourront servir au recyclage annuel des données PPTE de la direction, incombant au CED en septembre 2003.

### Questions

Quelques questions ont été soulevées par le CED :

*Conception et objectifs des Initiatives PPTE.* La discussion du comité sur la conception et les objectifs de l'Initiative visait principalement à

désaccoupler les possibilités réalistes de l'Initiative des anticipations trop ambitieuses de certains intervenants. Le CED a reconnu qu'il serait avantageux de clarifier les objectifs de l'Initiative PPTE, mais a remarqué que cela relevait des gouverneurs et des gouvernements et non de la direction ou d'un groupe d'experts du fait que les objectifs avaient été établis à travers un processus politique approuvé par les gouverneurs. Le comité a reconnu qu'il appartenait à la direction d'assurer la clarté et l'homogénéité des communications et s'en est tenu à cela. La direction a convenu d'examiner la question lors de sa mise à jour annuelle des données sur les PPTE.

Le comité a convenu des résultats décrits dans le rapport de l'OED indiquant que l'Initiative contenait des objectifs qui ne pourraient pas être atteints uniquement en améliorant sa conception. Les membres ont discuté plusieurs interprétations de la « sortie permanente » du processus de rééchelonnement de la dette afin de savoir ce qu'elle présuait signifier et ont fait appel à la prudence lorsqu'on lie systématiquement l'allègement de la dette à la viabilité de la dette et à la réduction de la pauvreté. Le comité a appuyé le point de vue de la direction, à savoir que l'Initiative PPTE n'était que l'un des nombreux instruments de lutte contre la pauvreté et a souligné le besoin de lier l'Initiative à un plus grand programme de développement qui aborderait l'aspect sous-jacent aux problèmes structureaux. Le comité a estimé que l'évaluation aurait pu mieux tenir compte des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en tant que cadre de résolution des problèmes de développement à long terme dans ces pays. L'OED a fait remarquer qu'un examen approfondi séparé du processus DSRP était prévu.

La direction a noté que bien que l'Initiative soit maintenant clairement liée au processus DSRP et, pour aller plus loin, au soutien des pays dans leurs efforts de stimulation de la croissance et d'atteinte des buts de réduction de la pauvreté, son objectif central est demeuré, pendant toute l'évolution de l'Initiative, la réduction du poids de la dette extérieure dans les pays bénéficiaires. La direction a également noté que l'agenda de croissance était un élément vital de la démarche DSRP dans de nombreux pays où ce document

est en bonne voie. Plusieurs locuteurs ont confirmé que l'examen des initiatives PPTE constituait un important apprentissage et ont souligné l'importance de poursuivre des discussions franches et transparentes avec les intervenants.

*Dépenses dans les secteurs sociaux.* Le comité a reconnu le résultat de l'examen qui montre que la concentration initiale des efforts sur l'utilisation des économies provenant du service de la dette des PPTE ne couvrirait pas suffisamment les dépenses sociales. Il a estimé qu'un cadre élargi de développement et de croissance était nécessaire et préférable pour accommoder d'autres facteurs qui affectent aussi la croissance, tels que le climat d'investissement, le développement de l'infrastructure et le rendement économique. Certains membres ont souligné que l'accent mis sur la croissance économique était un signe que les DSRP n'abordaient pas la croissance de manière appropriée. Ils ont estimé que cet aspect méritait plus d'attention et ont appuyé la proposition de la direction visant à mieux tenir compte de la croissance économique lors de la conception des seuils de déclenchement du point d'achèvement. Le soutien offert par la direction pour la réduction de la pauvreté dans le cadre de l'Initiative PPTE correspond à l'action politique d'ensemble énoncée dans les DSRP. La direction a également constaté que les dépenses publiques hautement prioritaires, conjuguées aux programmes d'action politique et de réforme structurelle, pourraient former une stratégie puissante qui favoriserait la croissance des pays pauvres.

*Ressources.* Le comité a évoqué les implications d'une réaffectation des fonds des pays pauvres non couverts par l'Initiative PPTE aux pays couverts par l'Initiative PPTE. Certains dirigeants ont souligné que le principe d'additionnalité n'avait pas pour intention d'exempter des pays du cadre d'allocation basée sur les résultats. La direction a répondu que l'élaboration des déclencheurs de prêt comprenait des normes rigoureuses de performance. Des dirigeants ont attiré l'attention sur un conflit potentiel entre les allocations basées sur l'évaluation de la performance des politiques et des institutions du pays (CPIA) et la réduction de la pauvreté. Le comité

a mentionné le déclin global apparent des transferts de ressources aux PPTE jusqu'à fin 2000 et a souligné que pour libérer des ressources en faveur de la réduction de la pauvreté, il faudrait (bien que cela soit trop tôt dans le processus PPTE) : (i) hiérarchiser les dépenses publiques indiquées dans les DSRP afin de mieux savoir comment utiliser les ressources PPTE de manière efficace ; (ii) assurer que les flux de l'aide et les économies tirées de l'allègement de la dette des PPTE appuient les priorités et soient canalisés vers les pauvres ; et (iii) assurer que des mesures à long terme sont en place pour aborder la capacité d'absorption potentielle du pays. Quelques membres ont souligné le besoin d'identifier de nouvelles sources de financement concessionnel, y compris les subventions. Le comité a ajouté qu'étant donné l'influence considérable de la performance politique et institutionnelle sur les tendances des flux de l'aide, celles-ci devraient être déterminées sur une base pays-par-pays plutôt que globalement.

*Analyse de la viabilité de la dette.* Le comité a appuyé la recommandation de l'OED relative à l'amélioration de la transparence de la méthodologie d'analyse de viabilité de la dette (DSA) et du réalisme des prévisions de croissance. D'autres membres ont cependant indiqué que l'OED aurait pu examiner de manière plus approfondie certains des facteurs qui ont contribué à la problématique d'endettement afin de pouvoir en tirer des leçons. Le comité a également appuyé l'idée de suivi de la performance post-Initiative PPTE et a souligné que la viabilité de la dette devrait mieux tenir compte du climat d'investissement, de la volatilité des exportations commerciales, de l'accès aux marchés et de la dette intérieure. La possibilité de conflits entre

la viabilité de la dette et le financement par la Banque a également été mentionné comme élément à examiner. Il serait également important d'assurer que les ressources sont utilisées de manière productive afin de créer une capacité suffisante pour assurer le service de la dette. L'amélioration des capacités des PPTE en matière de gestion de la dette est aussi un élément clé. La direction a fait savoir au comité que la Banque prenait déjà des mesures, avec le concours des gouvernements et du FMI, pour faire en sorte que les projections économiques à long terme soient plus réalistes. La direction a également indiqué que le FMI et la Banque appliquaient aux Initiatives PPTE les mêmes normes de présentation de l'information que celles qu'ils appliquent pour les autres pays et programmes.

*Gestion des anticipations.* Le comité a reconnu que quelques intervenants anticipaient des résultats très optimistes de l'Initiative PPTE renforcée et s'inquiétaient du fait que la Banque, en tant que « gardienne » de cette initiative, pourrait être vulnérable aux critiques du résultat final – bien que les décisions et actions requises pour obtenir de plus grands résultats ne ressortent pas du mandat de l'Initiative. Le comité a souligné que la direction pourrait élaborer une stratégie de communication interne et externe efficace décrivant ce que l'Initiative peut et ne peut pas réaliser, afin de minimiser le risque d'interprétation erronée des résultats de l'examen. Il conviendrait de concentrer les efforts sur ce qui est requis pour atteindre les objectifs plutôt que sur le degré de réalisme des anticipations. L'OED a commencé à planifier la distribution de son rapport. La direction a confirmé sa mise en place d'une stratégie de communication proactive.

---

*Finn Jonck,*  
président



## Résumé analytique

1. Observation de la direction : le contexte de cette évolution vaut d'être noté. L'ampleur extraordinaire et la complexité des problèmes de développement auxquels étaient confrontés les pays pauvres très endettés n'étaient plus à démontrer. Pour surmonter ces problèmes, il fallait que les pays eux-mêmes joignent leurs efforts au soutien financier et technique concerté de la communauté internationale. Plus récemment, les Sommets de Monterrey et de Johannesburg l'ont reconnu et ont largement contribué à modérer et à faire avancer cette dimension du programme d'action international. S'appuyant sur un large éventail d'instruments, la Banque s'était déjà résolument engagée à promouvoir le développement des pays à faible revenu, en partenariat avec d'autres organismes multilatéraux, des organismes bilatéraux, les gouvernements des PPTE et la société civile. L'Initiative PPTE est devenu un élément — important certes — de cette vaste entreprise. Elle n'était considérée que comme l'une des pièces d'une architecture plus vaste du développement, dont les objectifs ultimes étaient le développement durable et le recul de la pauvreté.

## Chapitre 1

1. Sur les sept pays qui sont parvenus au point de décision dans le cadre PPTE-I, la Côte d'Ivoire n'a pas encore atteint le point d'achèvement.

2. Si l'on inclut le Liberia, la Somalie et le Soudan, le coût en VAN 2001 est estimé à 46,0 milliards de dollars.

## Chapitre 2

1. Le monde en développement comprend tous les pays à revenu bas et intermédiaire (tranches inférieure et supérieure) tel que défini par la Banque mondiale, soit au total 156 pays (voir Banque mondiale 2002).

2. Le stock nominal de la dette n'est pas un bon indicateur du poids réel de la dette pour un pays lorsqu'une partie de la dette est contractée à des taux concessionnels (c'est-à-dire en dessous des taux du marché). Les données sur la valeur actualisée proviennent du jeu de données de William Easterly (expliqué dans Easterly 2001a), qui utilise les données GDF dette-stocks pour calculer les obligations futures sur la dette garantie par les finances publiques, actualisée en se servant du LIBOR comme taux du marché. À ces données sont ajoutées les estimations de valeur actualisée des publications GDF postérieures à 1998.

3. Il y a certaines exceptions à cette règle au niveau individuel des pays mais les cas sont peu nombreux et n'ont pas duré.

4. Au total 36 pays ont été classés dans la catégorie PSFR ; exception faite du Nigeria, tous sont actuellement classés dans la catégorie PPTE.

5. Le rapide accroissement des arriérés de paiement et les cycles répétés de négociations des rééchelonnements du Club de Paris indiquent nettement que l'ancienne stratégie ne réglait pas de façon efficace les problèmes des PPTE.

6. Les premiers efforts menés pour faire face au problème par le biais de rééchelonnement à des conditions non concessionnelles, voire même le rééchelonnement ultérieur à des conditions concessionnelles, n'ont fait que retarder la constatation du problème que représentait un encours excessif de la dette. Face à des performances économiques continuellement faibles, ces rééchelonnements ont en fait exacerbé l'accroissement du stock de la dette.

7. Fin 1993, la part des créanciers multilatéraux dans le stock nominal total de la dette était de 27 %, la Banque (AID et BIRD) détenant la moitié de ce pourcentage ; cette part était, en termes de valeur actualisée, de 19 % (la Banque représentant 37 % de la

part des créanciers multilatéraux). La part des créanciers bilatéraux était de 59 % de l'encours nominal et 64 % en termes de valeur actualisée.

8. Cette théorie a pour postulat que, au-delà d'un point optimal, le stock de la dette a un impact nuisible sur la croissance en décourageant l'investissement.

### Chapitre 3

1. Il s'agit d'un « triple mouvement hélicoïdal » de relations, comme Callaghy les appelle, entre trois groupes d'intervenants qui ont été au centre du mouvement d'allègement de la dette depuis la fin des années 80, à savoir les organismes et processus officiels du régime de la dette internationale, les réseaux des ONG et une communauté épistémique d'économistes et autres universitaires qui ont joué un rôle clé de conseillers des deux côtés du débat sur la façon de s'attaquer au problème de la dette.

2. La campagne Jubilee 2000 a très bien réussi à créer un mouvement de masse à l'appui de l'abandon de créances en mobilisant le soutien de personnalités très connues, de leaders religieux, d'universitaires et de gens du spectacle. La large résonance politique du message simple et puissant « alléger la dette pour réduire la pauvreté » a contribué à mobiliser une coalition qui alliait la force du militantisme de développement dominant et les critiques radicaux du processus d'aide, permettant ainsi de vaincre l'opposition à l'abandon de créances dans un contexte de diminution générale de l'aide pour le développement.

3. Au moment où il a été créé, l'objectif primordial de l'Initiative PPTE était de réduire la dette extérieure des pays remplissant les conditions requises à un niveau qui serait tolérable, ôtant ainsi l'une des principales contraintes en matière d'investissement et de croissance et stimulant d'autres rééquilibrages, en partie en galvanisant l'investissement extérieur privé. Le succès des ONG qui a consisté à établir un lien direct entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté en ciblant explicitement les « économies » du service de la dette en faveur des dépenses sociales, a été l'aboutissement d'une campagne très réussie menée par le mouvement Jubilee 2000.

4. L'Initiative PPTE ne concerne que le stock de la dette à long terme publique ou à garantie publique.

5. Le DSRP représente un programme à long terme de réduction de la pauvreté, préparé par les autorités du pays en collaboration avec toutes les parties inté-

ressées. Les DSRP marquent un nouveau type d'interaction entre la Banque et la communauté internationale de développement d'une part et les emprunteurs d'autre part. Ils mettent en pratique les principes du Cadre de développement intégré adoptés par la Banque pour promouvoir la complète adhésion des pays et une plus large participation des parties intéressées, améliorer la coordination entre les partenaires de développement et se concentrer plus sur les résultats.

### Chapitre 4

1. C'est-à-dire que l'Initiative a pour but de réduire les obligations de service de la dette afin que le pays puisse plus facilement faire face à ses paiements avec ses recettes d'exportation et les transferts futurs, éliminant ainsi le besoin d'autres rééchelonnements, de prêts défensifs et d'abandon de créances.

2. Un communiqué de presse a été plus catégorique en déclarant « L'opération de réduction de l'endettement... fera de la place pour des dépenses publiques additionnelles en faveur de la réduction de la pauvreté. »

3. Un transfert net de ressources se définit comme des décaissements (y compris des prêts et des dons) moins les échéances du service de la dette (remboursement de principal et paiement des intérêts). L'allègement de la dette réduit les obligations du service de la dette d'un débiteur mais pour que cela conduise à une augmentation des transferts nets de ressources, il faut que les décaissements soient maintenus à leur niveau antérieur (pour une additionnalité complète) ou baissent moins que la réduction du service de la dette (pour une additionnalité partielle). Si tant les entrées de capitaux (décaissements) que les sorties de capitaux (paiements du service de la dette) baissent du même montant, le transfert net vers le pays débiteur restera inchangé.

4. Les incitations à l'investissement peuvent s'améliorer par le biais par exemple de l'effet économique positif indirect d'un contexte économique plus stable ou en éliminant la crainte de crises futures.

5. L'évaluation des gains nets d'efficacité résultant du remplacement du soutien du projet par le soutien budgétaire doit toutefois prendre en compte la relative inefficacité du financement de projets par rapport à l'inefficacité des systèmes budgétaires. De récentes analyses effectuées par la Banque et le FMI ont permis d'identifier le besoin de substantielles amé-

liorations dans les systèmes de gestion budgétaire dans la plupart des PPTE (voir Banque mondiale et FMI 2001a, 2002a).

6. C'est ainsi que la réduction de la dette pourrait entraîner des avantages d'efficacité qui pourraient également être obtenus au travers de la réforme des mécanismes d'octroi de l'aide. Toutefois les tentatives visant à réaliser ces réformes n'ont pas jusqu'à présent été couronnées de succès.

7. Dans le cadre PPTE-I, le montant de l'allègement était déterminé au point de décision sur la base de la différence projetée entre les indicateurs et les ratios cibles PPTE au point d'achèvement. Dans le cadre PPTE-R, les projections de la DSA n'influent pas sur le calcul du montant d'allègement qui sera donné.

8. Le service de la dette ne sera pas un indicateur précis du poids de la dette auquel est confronté un pays si le service n'est pas assuré sur toute la dette. La VAN de l'endettement est plus précise : en éliminant l'élément don intégré dans les conditions concessionnelles, on obtient un stock de la dette qui peut être comparé entre les pays et qui devrait mieux refléter le fardeau du service de la dette. Les données disponibles montrent qu'il y a un rapport constant entre le service de la dette payé en tant que ratio VAN dette/niveau VAN de la dette pour les pays non PPTE. Pour les PPTE, le ratio service de la dette payé/VAN de la dette chute brutalement avec le niveau d'endettement, indiquant que lorsque la dette est à un niveau élevé, le service de la dette n'est pas entièrement assuré.

9. L'approche « développement durable » propose un calcul des coûts ascendant des Objectifs de développement du millénaire qui donnent la priorité aux dépenses sociales et autres dépenses « essentielles » dans les budgets publics (EURODAD). Comme cette approche repose sur le budget, elle suscite les mêmes inquiétudes que les indicateurs à base de recettes exposés ci-dessus (Birdsall et Williamson 2002).

10. Les preuves empiriques sur le choix entre le ratio dette/exportations et dette/PIB pour mieux prédire une crise de la dette sont ambiguës. Le ratio dette/exportations est un meilleur indicateur prévisionnel si l'on n'inclut aucun autre facteur, le ratio dette/PIB est un meilleur indicateur prévisionnel si l'on inclut certaines variables économiques (liquidité de l'économie et ouverture) (Cohen 2001). Un autre moyen d'évaluer le choix de l'indicateur est de déterminer lequel des in-

dicateurs, exportations ou PIB, permet de mieux expliquer les arriérés. En se servant des données annuelles 1980–2000 de *Global Development Finance* pour les 26 PPTE qui ont atteint le point de décision, le résultat d'une régression effet fixe du total des arriérés sur une tendance temporelle (année), PIB et exportations, montre que les exportations ont un impact négatif statistiquement non négligeable sur les arriérés tandis que l'impact du PIB est négligeable.

11. C'est la limite actuelle pour l'AID, mesurée en revenu national brut par habitant en dollars U.S. 2001. La Bolivie et le Honduras dépassent actuellement cette limite.

12. Les pays en développement sont définis comme les 63 pays à faible revenu et les 54 pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure).

13. L'analyse de Underwood était une analyse heuristique qui évaluait la possibilité vraisemblable des pays ayant des problèmes de service de la dette tels que déterminés par les rééchelonnements du Club de Paris. Cohen (1997) a confirmé ces constatations en se servant de méthodes statistiques formelles. Cohen (1996) s'est servi de méthodes alternatives pour arriver à des conclusions similaires.

14. L'échantillon des PRI utilisé ici ne comprend aucun des PRI de la crise de la dette des années 80.

15. Les scénarios contre-factuels avec différentes projections sur les exportations et les modalités des emprunts futurs devraient en outre comparer la situation avec et sans l'Initiative PPTE.

16. L'Appendice a pour conclusion « Les renseignements essentiels que nous avons extraits des analyses de viabilité de la dette ne sont pas présentés explicitement dans les documents PPTE. Dans certains des documents sur le point de décision, le montant réel de l'allègement de la dette qu'un pays devrait recevoir n'est pas explicitement donné et a dû être déduit d'autres données fournies. En outre, le montant des emprunts dont chaque pays aurait besoin postérieurement à l'allègement de la dette n'est pas communiqué et a exigé l'emploi d'une méthodologie complexe pour y arriver. Enfin et bien que les documents parlent des ressources que l'allègement de la dette apporterait aux activités de réduction de la pauvreté, il n'y est pas fait mention du fait que ce sont là des ressources financières que chaque pays devra emprunter ».

17. Le processus pour les banques multilatérales de développement (BMD) a été simplifié et les pro-

blèmes techniques ainsi que les questions méthodologiques ont été traitées lors de réunions annuelles BMD présidées par la Banque mondiale. Ceci a permis d'assurer de la part de la majorité des BMD un allègement de la dette plus souple et rapide.

18. L'assistance a été fournie par d'autres organismes, principalement la CNUCED, par le biais de certains organismes financés par les bailleurs de fonds bilatéraux tels que le *Debt Relief International* (DRI) et des initiatives régionales.

## Chapitre 5

1. Les taux de croissance passée s'obtiennent en utilisant des régressions économétriques, qui ont l'avantage sur la moyenne des taux de croissance d'année en année de ne pas être autant influencées par les dates de début et de fin ni par les valeurs aberrantes.

2. Les limites représentent l'intervalle de 95 % de confiance statistique communément utilisé.

3. Les comparaisons détaillées se limitent aux performances de la période 1990-2000. Les performances économiques de nombreux pays ont été bien meilleures dans les années 90 que dans les années 80 en raison de réformes de politique économique plus efficaces et, dans certains cas, aux marchés d'exportations porteurs pour les matières premières, telles que le café, vers le milieu des années 90. C'est ainsi que, tandis qu'une période passée plus longue (disons de 1980 à 2000, comme ce qui a été utilisé pour GAO 2000) peut être meilleure pour une plus grande précision, cela ignorerait les coupures structurelles possibles marquant une déviation par rapport au passé.

4. En moyenne, pour les 24 pays qui ont atteint leur point de décision à la fin 2000, les taux de croissance du PIB pris comme hypothèse étaient plus du double de la moyenne des taux de croissance de 1990-2000.

5. Cette conclusion est cohérente avec l'examen externe de la FASR qui fait remarquer que l'impact de l'ajustement structurel est divers suivant les pays. Dans les pays où le programme a été mis en place, les performances économiques se sont améliorées (Botchwey et autres 1998).

6. Sur les 13 pays de la « fournée du millénaire », les 11 ayant atteint leur point de décision en novembre et décembre 2000 présentaient des bilans de réussite disparates.

7. L'indice de l'Évaluation de la performance politique et institutionnelle par pays (CPIA) est une éva-

luation sommaire de la performance politique et institutionnelle d'un pays par l'équipe de la Banque mondiale pour ce pays. Il porte sur de nombreux domaines, dont les politiques macroéconomiques et structurelles, la gestion et les prestations du secteur public et les pratiques en matière de justice et d'inclusion sociale. Les résultats du CPIA servent notamment à répartir les ressources de l'association internationale de développement (AID).

8. L'Annexe E offre une présentation abrégée des délibérations des ateliers de consultation des pays débiteurs et l'Annexe G une synthèse des études de cas portant sur les pays. Les constatations en sont conformes aux conclusions de l'étude DSRP par la Banque mondiale et le FMI (2002b).

9. Ces conclusions correspondent à l'étude DSRP effectuée par la Banque mondiale et le FMI début 2002.

10. Aux termes du présent rapport « développement rural » fait référence plus particulièrement aux activités d'amélioration de l'agriculture et de la productivité agricole, plutôt qu'aux services sociaux et de réduction de la pauvreté pouvant avoir une dimension rurale.

11. Les octrois de ressources, y compris ceux en faveur des PPTE, ont progressé, mais les contributions budgétaires souveraines accusent une certaine diminution ou un tassement, alors que l'ensemble du budget (hors PPTE) a augmenté.

12. En 2000, 26 pays avaient atteint leur point de décision de PPTE-R. Les créanciers hors-Club de Paris et commerciaux détenaient respectivement environ 10,4 % et 2,5 % de la valeur nominale du montant total de la dette extérieure. Sur le montant total d'allègement de la dette accordé, (en valeur actualisée nette (VAN) 2001), 11,2 % et 2,3 % correspondent respectivement aux parts des créanciers hors Club de Paris et des créanciers commerciaux.

13. Sur un montant total de l'endettement envers les créanciers commerciaux s'élevant à 2,2 milliards de \$, environ 350 millions de \$, soit 16 %, font actuellement l'objet de poursuites judiciaires. Elles concernent dix pays et 23 procédures judiciaires, certains pays d'entre eux étant poursuivis par plusieurs créanciers différents. Ils comprennent entre autres deux procès intentés par deux créanciers bilatéraux officiels hors Club de Paris, l'Iraq et le Burundi, encore que le Burundi ait récemment suspendu sa procédure. La valeur nominale totale de ces créances est de 345,8 millions de \$. Sur les montants initiaux totaux de

167,4 millions pour lesquels le tribunal s'est prononcé en faveur des créanciers, ceux-ci se sont vu octroyer un total de 416 millions de \$.

14. Notons toutefois que les créanciers en faveur de qui se sont prononcés les tribunaux n'ont pas encore réussi à transformer ces décisions en paiements des PPTE. Cet état de fait pourrait décourager d'autres créanciers – tout particulièrement ceux agissant dans une optique spéculative – d'intenter de telles procédures.

15. Ces organisations comprennent également des institutions publiques telles que le Centre de recherches pour le développement international au Canada ; l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche.

## Chapitre 6

1. Entre 1996 et 1998, les exportations ont chuté de 28 millions de \$, l'administration centrale a reculé de 4,3 % par rapport au PIB et le dollar guyanais s'est déprécié de 141 \$ à 165 \$ en dollars U.S.

2. Ce calcul prend en compte les abandons de créances octroyés en sus de l'Initiative PPTE. Hors les abandons de créances bilatérales, le ratio dette / recettes au point d'achèvement se serait élevé à 174 %.

3. Il n'existe pas d'informations récentes sur la VAN de l'endettement pour 8 des 17 pays. À mesure de la publication de nouvelles données, les perspectives de ces pays pourraient évoluer.

4. La direction de la Banque fait remarquer que cette conclusion se fonde sur une formule sommaire consistant à estimer les coûts de concours additionnels complémentaires. Un grand nombre des paramètres utilisés pour le calcul de la VAN de la dette n'avaient pas été modifiés depuis le point de décision.

5. À quelques exceptions près, la croissance des exportations s'est inscrite à un niveau inférieur aux prévisions pour la plupart des PPTE en situation intérimaire. Dans le même temps, les pays présentant des indicateurs de viabilité de la dette stables ou en amélioration affichaient également une progression notable du volume de leurs exportations.

6. Le volume des emprunts dépassait les prévisions pour le Bénin et le Honduras et les emprunts s'alignaient plus ou moins sur les projections dans quatre pays.

7. Le Nicaragua était seul à faire exception, le volume de ses nouveaux emprunts étant surestimé au point de décision.

8. L'indicateur budgétaire, (service de la dette/recettes), indique également que, exception faite de la Bolivie et peut-être de la Mauritanie, tous les pays ramèneraient ce ratio à 10 % ou moins en moins de deux ou trois ans.

9. Le recours accru aux subventions pour aider les pays souffrant de l'endettement pour le 13<sup>ème</sup> cycle de reconstitution des ressources de l'AID permettra dans une certaine mesure de résoudre la contradiction opposant la nécessité de se procurer de nouvelles ressources et celle d'assurer la viabilité de la dette. Il est prévu qu'une portion du financement de l'AID13, entre 18 et 21 %, soit décaissée sous forme de subventions au cours des trois ans à venir. Sur ce total, un montant maximum de 44 % (soit 8 % du montant total des fonds de l'AID13) peut être octroyé sous forme de subventions destinées aux pays souffrant de l'endettement dont le PIB par habitant est inférieur à 360 \$ (et dont le ratio du montant de la dette (VAN) sur les exportations dépasse 150 %). Chaque pays peut obtenir jusqu'à 40 % de son allocation de l'AID sous forme de subventions. En moyenne, si l'on considère que les décaissements annuels de l'AID se montent à environ 7,7 milliards de \$ pour les trois ans à venir, cela représente un montant annuel d'environ 600 millions de dollars.

10. Tous les pays satisfaisaient aux critères de performance macroéconomique dans le cadre du programme du FMI.

11. Le ratio des taux de croissance supposés du PIB réel pour 2000–2005 par rapport aux taux de croissance réels historiques pour la période était de 1,4 pour les premiers candidats mais de 2,4 pour les pays composant la « fournée du millénaire ».

12. Ce problème n'est toutefois pas particulier aux PPTE et s'inscrit dans la liste des difficultés caractérisant la gestion des dépenses publiques dans la plupart des pays.

13. L'enquête menée sur les dépenses publiques au Ghana a conclu que les deux-tiers seulement des fonds destinés aux dépenses courantes sont effectivement utilisés selon les stipulations budgétaires (principalement dans les écoles primaires et les cliniques de soins de santé primaires).

14. Le déclin prévu du service de la dette en 2005 (c'est-à-dire avec l'impact entier de l'allègement lié à l'Initiative PPTE), exprimé comme un ratio du *niveau actuel* (2000) des exportations, deviendrait inférieur à 15 % pour tous les pays, exceptions faites de

la Bolivie et de la Zambie, la moyenne s'établissant à environ 10 %. Pour la plupart des pays, ce chiffre serait égal ou inférieur à 10 %. Le ratio de la Zambie devrait diminuer après 2005 et celui de la Bolivie quelques années plus tard.

15. Le service de la dette envisagé avant 2005 (c'est-à-dire avec l'intégralité de l'impact de l'Initiative PPTE) équivaldrait à 14,5 % du *niveau actuel* (2000) des recettes.

16. Comme il est remarqué à la note de bas de page 48, toutefois, les créanciers ayant eu gain de cause devant les tribunaux n'ont pas réussi, pour le moment, à transformer ces décisions judiciaires en remboursements de la part des PPTE.

17. La majorité des pays dont le dossier a été accepté au titre des Initiatives PPTE d'allègement de la dette ont atteint leur point de décision en 2000, alors que les données relatives aux flux financiers ne sont pour le moment disponibles que jusqu'en 2000.

18. On peut imputer une partie de la similarité observée au sujet des tendances indiquées par les données du CAD et du DRS au fait que ces deux systèmes utilisent des données de la même provenance pour les flux multilatéraux (obtenues directement des institutions multilatérales).

19. Le groupe des pays en voie de développement comprend les pays à revenu faible et intermédiaire de la première phase, selon la définition du CAD (à l'exclusion donc des pays en transition), mais exclut les trois pays de l'est asiatique ayant subi la crise financière, cela afin d'éliminer les fluctuations importantes entre 1997 et 2000.

20. Ces proportions sont restées relativement constantes, avec une tendance à l'horizontale entre 1990 et 1998.

21. Le score moyen de la CPIA pour 1998 s'inscrivait à 3,1 pour les PPTE, à 3,3 pour les pays de l'AID non PPTE et à 3,42 pour les pays non PPTE à revenu faible ou intermédiaire. En 2000, les moyennes correspondantes étaient de 3,07, 3,25 et 3,54 respectivement.

22. Ce rapport souligne que ces pays figurent parmi les PPTE réalisant les meilleures performances et que les conclusions en sont basées sur une auto-évaluation.

23. Voir paragraphes 5.40–5.42 et l'encadré 5.3 au sujet des différents efforts de renforcement de capacités en cours.

## Annexe F

1. La théorie postule qu'au-delà du point optimal, l'encours de la dette a un impact négatif sur la croissance car il décourage l'investissement.

2. La formation brute de capital fixe (en % du PIB) a évolué plus rapidement dans les PPTE au cours des années 1990 que dans les pays AID non PPTE et les pays à revenu faible ou intermédiaire non PPTE – les groupes de comparateurs représentant d'autres pays pauvres mais pas très endettés.

3. Une comparaison des PPTE avec des pays AID non PPTE et des pays à revenu faible ou intermédiaire non PPTE montre une tendance et une envergure similaires. Depuis les niveaux très faibles du début des années 1990, l'investissement direct étranger (IDE) moyen en tant que pourcentage du PIB est passé à 4 % environ pour les trois groupes.

4. Les données CAD montrent que 25 % de l'aide totale au titre de l'année 2000 étaient destinés aux programmes et « actions associées à la dette ».

## Annexe G

1. Questions posées : (i) Du point de vue de votre pays, quelle était la raison d'être de l'Initiative PPTE et quelle a été le résultat de la participation de votre pays à l'Initiative ? (ii) Est-ce que la conception de l'Initiative PPTE est adéquate et appropriée pour atteindre les objectifs déterminés et les résultats anticipés ? (iii) Est-ce que l'Initiative PPTE est à même d'atteindre ses objectifs et de les réaliser de manière efficace ? (iv) Dans quelle mesure la conception de l'Initiative aide à renforcer les capacités et la promotion du changement institutionnel dans le but d'assurer l'atteinte des objectifs et le maintien des réalisations de l'Initiative PPTE ?

## Annexe H

1. Sauf stipulation contraire, l'expression « Initiative PPTE » désigne ici le processus global, y compris l'évolution de l'Initiative PPTE initiale (Initiative PPTE-I) de 1996 à l'Initiative PPTE renforcée (Initiative PPTE-R) de 1999. L'un des 14 pays créanciers interviewés n'est pas membre du Club de Paris.

## Annexe I

1. La direction de la Banque mondiale a noté que le document sur la viabilité de la dette à long terme pour l'Initiative initiale explique que ces chiffres ne reflètent pas l'envergure des montants d'allègement de la dette des PPTE qui deviendraient disponibles après l'atteinte du point d'achèvement. Les chiffres figurant au tableau I.2 sont plus élevés que le seuil de 150 % pour les PPTE, car quatre de ces pays n'ont pas encore atteint le point d'achèvement.

## Annexe K

1. “*The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative: An OED Review*”, Département de l’évaluation des opérations, CODE2002-0089, Banque mondiale, 30 décembre 2002.

2. “The HIPC Debt Initiative – Elaboration of Key Features and Possible Procedural Steps”, IDA/SecM96-927, 26 août 1996, p. 1.

3. “*Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation*,” DC2002-0020, 21 septembre 2002, pages 31-32; “*The Enhanced Initiative PPTE and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability*,” <http://www.worldbank.org/PPTE/Long-Term.pdf>, 15 avril 2002, p. 21.



---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Austrian Development Cooperation. 1999. *Uganda's External Debt: Management, Restructuring, and the HIPC Initiatives. A Case Study*.
- Banque mondiale. 1994. *World Debt Tables 1994-95. Volume I*. Washington.
- . 2002. *Global Development Finance: Financing the Poorest Countries*. Washington.
- Banque mondiale et FMI. 1996. *A Program for Action to Resolve the Debt Problems of the Heavily Indebted Poor Countries-Report of the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank to the Interim and Development Committees*. Rapport n° DC/96-17.
- . 1998. *The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries: Review and Outlook*. Rapport n° DC/98-15. Banque mondiale. Washington. Disponible à : <http://www.worldbank.org/hipc/hipc-review/hipc-review-and-outlook.pdf>
- . 1999. *Modifications of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*. Document disponible à : <http://www.worldbank.org/hipc/hipcreview/ModificationsDC99-25E.pdf>
- . 2001a. *Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*. Disponible à : <http://www.worldbank.org/hipc/hipc-review/tracking.pdf>
- . 2001b. *Guidelines for Debt Public Management*. Washington.
- . 2002a. *Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)s*. Document disponible à : <http://www.worldbank.org/hipc/hipc-review/tracking.pdf>
- . 2002b. *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*. Document disponible à : <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/findings.pdf>
- . 2002c. *External Debt Management in Heavily Indebted Poor Countries*. Disponible à : [http://www.worldbank.org/hipc/Debt\\_Management\\_0302.pdf](http://www.worldbank.org/hipc/Debt_Management_0302.pdf)
- . 2002d. “*Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) – Status of Implementation*” 29 septembre, 2002. Document disponible à : <http://www.worldbank.org/hipc/>
- . 2002e. “*The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*”. Washington. Document disponible à : <http://www.worldbank.org/hipc/Long-Term.pdf>.
- Birdsall, Nancy et John Williamson. 2002. *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture*. Center for Global Development and the Institute for International Economics. Washington.
- Birdsall, Nancy, Stijn Claessens et Ishac Diwan. 2001. “Will HIPC Matter?: The Debt Game and Donor Behavior in Africa.” Document présenté à la Conférence de développement WIDER sur l’allègement de la dette. 17-18 août 2001. Helsinki, Finlande.
- Botchwey, Kwesi, Paul Collier, Jan Willem Gunning et Koichi Hamada. 1998. “External Evaluation of the ESAF: Report by a Group of Independent Experts”. FMI. Washington.
- Brooks, Ray, Mariano Cortes, Francesca Fornasari, Benoit Ketchekmen, Ydahlia Metzgen. 1998. “External Debt Histories of Ten Low-Income Developing Countries: Lessons from Their Experience”. Document de travail WP/98/72, FMI. Washington.
- Callaghy, Thomas, 2002 *Innovations in the Sovereign Debt Regime*. Document de référence.

- Banque mondiale, Département de l'évaluation rétrospective des opérations. Washington.
- Claessens, Stijn, Enrica Detragiache, Ravi Kanbur et Peter Wickham. 1997. "Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries". Extrait de *External Finance for Low-Income Countries*. FMI. Washington.
- Cline, William R. 1997. "Debt Relief for HIPCs: Lessons from the Debt Crisis of the 1980s." Dans *External Finance for Low-Income Countries*. FMI. Washington.
- Cohen, Daniel. 1996. "The Sustainability of African Debt". Document de recherches stratégiques n° 1621, Banque mondiale. Washington.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Growth and External Debt: A New Perspective on the African and Latin American Tragedies". Document de travail n° 1753, Centre for Economic Policy Research.
- \_\_\_\_\_. 2001. "The HIPC Initiative: True and False Promises." *International Finance* 4 (3): 363–80. Document technique n° 166 aussi publié par le Centre de développement de l'OCDE en 2000. Document disponible à : <http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>
- Collier, Paul, J.W. Gunning and Associates. 2000. *Trade Shocks in Developing Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Dagdeviren, Hulya et John Weeks. 2001. "How Much Poverty Could HIPC Reduce?" Présenté à la Conférence de développement WIDER sur l'allègement de la dette. 17-18 août, 2001. Helsinki, Finlande.
- Daseking, Christina et Robert Powell. 1999. "From Toronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries". Document de travail n° WP/99/142, FMI. Washington.
- Deaton, Angus et R. Miller. 1995. "International Commodity Prices, Macroeconomics Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa." Extrait de *Princeton Studies in International Finance*. No. 29. Princeton University. Princeton.
- Dehn, Jan. 2000. "Commodity Price Uncertainty in Developing Countries." Document de travail n° 2426 sur les recherches stratégiques. Banque mondiale. Washington.
- Devarajan, Shantayanan, Andrew Sunil Rajkumar et Vinaya Swaroop 1999. "What Does Aid To Africa Finance?" Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale. Washington.
- Development Finance International. 2001. "Debt Relief and Debt Humps." Photocopie. Washington.
- DFID (Département pour le développement international, Royaume-Uni). 2002. Point de vue du DFID sur le processus DSRP (document de stratégie pour la réduction de la pauvreté). Document disponible à <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/dfid1.pdf>
- Dijkstra, Geske et Niels Hermes. 2001. "The Uncertainty of Debt Service Payments and Economic Growth of HIPCs: Is There a Case for Debt Relief?" Document présenté à une conférence sur la dette, Development Economics Research. Août. Helsinki.
- Easterly, William. 2001a. "Growth Implosions, Debt Explosions and My Aunt Marilyn: Do Growth Slowdowns Cause Public Debt Crises?" Document de travail (recherches et politiques) n° 2531. Banque mondiale. Washington.
- \_\_\_\_\_. 2001b. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press. Cambridge.
- Eaton, Jonathan. 2002. *The HIPC Initiative: Multiple Goals, Additionality, Eligibility and Debt Sustainability*. Document de référence, OED (Département de l'évaluation rétrospective des opérations. Washington.
- Elbadawi, Ibrahim, Benno J. Ndulu et Njuguna Ndung'u. 1997. "Debt Overhang and Economic Growth in Sub-Saharan Africa." In *External Finance for Low-Income Countries*. FMI. Washington.
- Elbadawi, Ibrahim et Alan Gelb. 2001. "Financing Africa's Development: Toward a Business Plan?" Document pour le colloque politique AERC. Février 2001. Dar Es Salaam.
- EURODAD (European Network on Debt and Development). 2002. Putting Sustainable Development First. Bruxelles.
- GAO (General Accounting Office). 2000. *Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*. Washington.

- Gupta, S., M. Plant, B. Clements, T. Dorsey, E. Baldacci, G. Inchauste, S. Tareq et N. Thacker. 2002. *Is the PRGF Living up to Expectations? An Assessment of Program Design*. Fonds Monétaire International. Document hors-série n° 216, Washington.
- Gwin, Catherine. 2002. *IDA's Partnership for Poverty Reduction. An Independent Evaluation of Fiscal Years 1994-2000*. Département de l'évaluation rétrospective des opérations, Banque mondiale. Washington
- Hansen, Henrik. 2001. "The Impact of Aid and External Debt on Growth and Investment: Insights from a Cross-Country Regression Analysis." Document présenté à la Conférence WIDER sur l'allègement de la dette. 17-18 août 2001. Helsinki.
- Jubilee 2000 Coalition. 1999. "Unfinished Business—The World's Leaders and the Millennium Debt Challenge." <http://www.jugilee2000gk.org/>
- Killick, Tony. 1995. "Solving the Multilateral Debt Problem: Reconciling Relief with Acceptability." Rapport préparé pour le Commonwealth Secretariat. Overseas Development Institute. Londres.
- Krugman, Paul. 1988. "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang." *Journal of Development Economics*, 29: 253–68.
- Martin, Matthew avec le concours de Randa Alami. 2001. "Long-Term Debt Sustainability for HIPC's: How to Respond to Shocks." Photocopie. Debt Relief International. Londres.
- Mistry, P.S. 1991. *African Debt Revisited: Procrastination or Progress*. FONDAD. La Hague.
- Nations Unies. 2000. *Report of the High-Level Panel on Financing for Development* (Rapport Zedillo). Document disponible à [http://www.un.org/reports/financing/\(juin\)](http://www.un.org/reports/financing/(juin)).
- Noorbaksh, F. et A. Paloni. 2001. "Structural Adjustment and Growth in Sub-Saharan Africa: The Importance of Complying with Conditionality." *Economic Development and Cultural Change*. 49 (3) 479–509.
- OED (Département de l'évaluation rétrospective des opérations). 1997. *Adjustment Lending in Sub-Saharan Africa: An Update*. Banque mondiale. Washington.
- . 1999. *Higher Impact Adjustment Lending*. Volumes 1 et 2. Banque mondiale. Washington.
- Oxfam International. 2001. "Debt Relief: Still Failing the Poor". Washington.
- Pattillo, Catherine, Helene Poirson et Luca Ricci. 2002. "External Debt and Growth". Document de travail n° 02/69. Une version antérieure de ce document a été présenté à la Conférence WIDER sur l'allègement de la dette. 17-18 août 2001. Helsinki, Finlande. FMI, série Séminaires (internationale) n° 2002-56: 1-47.
- Renard, Robrecht et Danny Cassimon. 2001. "On the Pitfalls of Measuring Aid". Document de travail WIDER n° 69. UNU Wider. Helsinki.
- Sachs, Jeffrey, 1989. "The Debt Overhang of Developing Countries". Extrait de Guillermo A., Calvo et autres, éd., *Debt Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Dias Alejandro*. Basil Blackwell. Oxford.
- Sachs, Jeffrey, Kwesi Botchwey, Maciej Cuchra et Sara Sievers. 1999. "Implementing Debt Relief for the HIPC's". Centre de politique internationale. Document n° 2. Harvard University. Cambridge.
- SPA (Partenaires stratégiques avec l'Afrique). 2002. "SPA 5: 2000–2002. Toward New Aid Relationships to Reduce Poverty". Région Afrique. Banque mondiale. Washington.
- Thomas, Melissa A. 2001. "Getting Debt Relief Right". *Foreign Affairs* 80 (5).
- Underwood, John. 1990. "The Sustainability of International Debt". Photocopie. Banque mondiale.

