

# *Allègement de la dette, nouvelles conditions et stratégies de lutte contre la pauvreté*

## **A. Introduction**

En dépit de réformes approfondies, le taux d'endettement extérieur de nombreux PMA s'est accru durant les années 90 et, d'après les calculs de la Banque mondiale, à l'orée du nouveau millénaire, 28 PMA, dont deux tiers ne sont pas des pays insulaires, restent surendettés même si l'on tient compte de tous les effets des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette (c'est-à-dire des mécanismes antérieurs à l'Initiative PPTE). L'une des thèses du chapitre précédent est que l'efficacité de la réforme dans les PMA dépend de la gravité de leurs problèmes d'endettement. Dans le présent chapitre, nous analyserons, du point de vue des PMA, l'efficacité de l'Initiative PPTE, lancée en 1996 pour régler le problème de la dette des pays pauvres. Nous traiterons cinq questions :

1. En quoi l'Initiative PPTE a-t-elle modifié les mécanismes, modalités et conditions de l'allègement de la dette des PMA ? (sections B et C)
2. Quelle est l'ampleur de l'initiative PPTE et quel sera son coût financier pour les créanciers et ses retombées financières sur les PMA ? (section D)
3. L'Initiative PPTE offre-t-elle aux PMA des perspectives de viabilité à moyen et à long terme ? (section E)
4. Dans quelle mesure l'Initiative PPTE peut-elle contribuer à faire reculer la pauvreté dans les PMA ? (sections F et G)
5. Quelles sont les conclusions pratiques de l'analyse faite dans ce chapitre ? (section H)

Nous nous sommes intéressés en particulier au remplacement de la FASR par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), à l'introduction des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) et aux modifications connexes des conditions imposées (sections C et G). Le rythme de la mise en œuvre de ces nouveaux mécanismes est déterminé par les pays concernés, dont un bon nombre, mais pas tous, sont des PMA. Désormais, la FRPC sera le principal mécanisme d'accès aux financements assortis de conditions de faveur ainsi qu'aux mesures d'annulation de la dette pour tous les pays pauvres et le DSRP devrait encadrer et améliorer la coordination de l'aide. Comme l'a dit de façon succincte et lucide l'OCDE (OCDE, 2000 : 21), la décision d'intégrer l'Initiative PPTE renforcée dans le cadre plus général du nouveau modèle de partenariat pour le développement a permis de transformer la décision politique d'alléger la dette en une volonté de réformer l'ensemble du système de financements à des conditions de faveur.

Il convient de souligner d'emblée que l'Initiative PPTE vise les pays pauvres et pas seulement les PMA en tant que tels, mais elle est un élément essentiel du cadre international qui déterminera les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté dans les 30 PMA qui sont des PPTE. De plus, son financement, s'il se traduit par une réduction des ressources disponibles pour l'aide, en particulier par le biais de l'IDA, pourrait avoir d'importantes répercussions sur les PMA qui ne sont pas des PPTE. Enfin, il importe de noter

---

*Près des trois quarts des PPTE (30 sur 41) sont des PMA et le problème des PPTE est rapidement en train de devenir un problème qui concerne essentiellement les PMA.*

---

que près des trois quarts des PPTE (30 sur 41) sont des PMA et que le problème des PPTE est rapidement en train de devenir un problème qui concerne essentiellement les PMA. A la fin de 2000, si le calendrier fixé par la communauté internationale est respecté, tous les PPTE qui n'auront pas encore atteint le point de décision, sauf deux, seront des PMA.

## **B. Les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette et l'Initiative PPTE**

Depuis le milieu des années 70, la communauté internationale (créanciers du Club de Paris, créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris, créanciers commerciaux et institutions multilatérales) a créé et appliqué divers instruments pour régler le problème de l'endettement des pays en développement. Dans les pays à revenus moyens, où l'essentiel de la dette était dû à des créanciers commerciaux, le Plan Brady (transformation de la dette en obligations vendues avec une décote) a permis de régler le problème de la dette des années 80. Pour ces pays, le processus a été déterminé par l'évaluation, faite par le marché, des probabilités de remboursement, complétée par un calcul de ce que la dette avait déjà rapporté aux créanciers<sup>1</sup>.

En revanche, le processus d'allègement de la dette des pays pauvres, qui était pour l'essentiel une dette publique ou garantie par l'Etat et due à d'autres Etats, a nécessité une négociation intergouvernementale complexe. Les créanciers, dont la marge de manœuvre était limitée par les règles de comptabilité publique, ont cherché à récupérer le maximum des crédits initiaux et à se répartir équitablement le fardeau de l'allègement.

### **1. LES MECANISMES TRADITIONNELS D'ALLEGEMENT DE LA DETTE**

Les principaux mécanismes d'allègement de la dette des PMA antérieurs à l'Initiative PPTE étaient les suivants : i) rééchelonnement du principal et des intérêts dus aux créanciers du Club de Paris, à des conditions commerciales ou de faveur, le plus souvent sans réduction du stock de la dette; ii) application de conditions comparables aux créanciers non membres du Club de Paris; iii) annulation de la dette résultant de l'APD bilatérale par transformation des crédits assortis de conditions de faveur en dons; iv) réduction de la dette commerciale par le biais du Fonds de désendettement de l'IDA; et v) programmes spéciaux appuyés par des donateurs bilatéraux pour permettre aux pays débiteurs de s'acquitter du service de leur dette multilatérale, et notamment le programme « cinquième dimension » de la Banque mondiale, créé en 1988 pour permettre aux seuls pays bénéficiaires de l'IDA de payer les intérêts échus sur des crédits antérieurs de la BIRD, et le Programme d'accumulation de droits du FMI, créé en 1991 pour permettre aux pays d'apurer leurs arriérés envers le FMI<sup>2</sup>. En outre, comme nous l'avons vu au chapitre 4, il y a eu de nouveaux financements assortis de conditions de faveur.

---

*La plupart des PMA ont tiré avantage des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette*

---

La plupart des PMA ont exploité ces possibilités de désendettement. Bon nombre d'entre eux ont obtenu une annulation au moins partielle de la dette qu'ils avaient accumulée au titre de l'APD. Entre 1978 et 1986, 33 PMA ont bénéficié de mesures rétroactives d'ajustement des conditions de la part de 15 pays du CAD, portant sur des dettes d'une valeur nominale totale de 4,1 milliards de dollars, dont 3 milliards de dollars sous forme d'annulation de la dette (CNUCED, 1986 : 128-134). Entre 1988 et 1998, presque tous les PMA ont bénéficié de telles mesures et, d'après les statistiques relatives aux promesses de don, le montant nominal des dettes annulées était au total de 7,2 milliards de dollars (tableau 30). Il y a eu un peu moins de rééchelonnements

TABLEAU 30 : ALLEGEMENT DE LA DETTE BILATERALE OFFICIELLE CONSENTIE AUX PMA, 1988-1998  
(en millions de dollars)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total (1988-98)
Afghanistan	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Angola	-	-	4,3	-	2,4	-	-	63,7	13,9	13,7	11,4	109,2
Bangladesh	-	1,5	2,4	298,2	6,5	3,7	16,4	3,8	6,0	151,6	189,0	679,0
Bénin	-	2,9	5,0	20,8	51,5	3,9	5,3	6,4	6,1	15,5	10,6	127,9
Burkina Faso	-	8,1	8,5	14,3	12,1	12,7	19,2	14,0	22,9	6,2	19,7	137,8
Burundi	-	2,4	10,2	6,5	7,0	7,4	7,9	8,6	9,6	0,6	8,7	68,9
Cambodge	-	0,0	-	-	-	-	11,1	-	-	-	-	11,1
Cap-Vert	-	0,0	0,4	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	-	0,7	5,2
Comores	-	0,2	0,9	1,1	1,1	1,2	1,7	1,7	1,9	0,0	2,7	12,5
Djibouti	-	0,7	2,6	2,6	2,8	2,6	2,7	3,0	3,0	-	2,5	22,3
Erythrée	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	-	-	0,0
Ethiopie	0,1	0,3	0,4	0,3	68,1	0,2	42,2	13,7	1,4	10,8	34,6	172,1
Gambie	3,0	1,0	2,5	2,4	2,3	2,1	2,3	2,6	2,4	0,2	2,0	19,9
Guinée	-	40,6	6,9	11,0	13,9	17,2	15,8	26,0	22,8	4,0	50,0	208,2
Guinée équatoriale	-	-	-	-	-	-	-	0,6	0,6	-	2,4	3,5
Guinée-Bissau	-	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	1,6	12,6	7,0	4,7	5,3	31,8
Haïti	-	-	-	99,0	-	-	16,3	46,6	8,8	-	4,5	175,3
Lesotho	-	0,0	0,0	0,0	-	-	0,1	0,1	0,2	-	0,3	0,6
Libéria	-	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	-	0,5	6,1
Madagascar	0,0	3,9	152,4	74,2	23,6	26,4	40,8	45,7	44,1	135,1	220,6	766,8
Malawi	-	2,9	2,0	19,0	2,7	2,2	2,2	6,3	11,2	13,4	15,0	76,8
Mali	0,1	0,1	4,6	7,1	7,7	8,4	24,6	12,3	30,0	1,3	18,3	114,4
Mauritanie	-3,3	56,1	3,0	4,5	4,7	6,3	7,9	9,5	8,3	3,2	7,6	111,1
Mozambique	20,5	19,7	44,1	153,7	168,0	33,5	39,9	255,6	55,0	81,3	208,6	1 059,4
Myanmar	-	-	-	-	-	-	1,5	-	1,9	49,6	49,7	102,7
Népal	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-	0,9	9,1	19,9	31,1
Niger	-	1,9	10,1	12,0	9,0	8,0	29,2	17,6	21,1	1,4	33,0	143,3
Ouganda	-10,0	0,9	13,1	17,4	3,0	0,8	1,5	35,1	30,2	21,0	16,6	139,6
Rép. centrafricaine	-	2,1	3,0	4,6	6,7	8,0	18,4	17,4	19,4	0,1	14,2	94,0
Rép. dém. du Congo	-	3,7	32,8	274,0	7,7	8,5	18,3	20,8	17,0	5,5	12,8	401,0
Rép. dém. pop. Lao	-	-	-	-	-	-	0,3	-	35,1	2,5	3,7	41,7
Rép.-Unie de Tanzanie	27,5	20,0	61,4	112,8	0,8	256,1	7,5	35,9	11,4	25,3	190,2	721,4
Rwanda	-	0,9	3,3	3,1	3,6	4,8	6,6	7,3	10,9	4,1	22,5	67,2
Samoa	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,1
Sao Tomé-et-Principe	-	-	-	-	-	-	-	1,0	1,8	3,7	2,5	9,0
Sierra Leone	-	8,3	1,3	1,2	1,1	96,4	6,4	8,2	3,3	4,1	0,2	130,6
Somalie	-	7,3	1,7	1,8	2,0	2,3	2,8	3,1	3,3	-	4,1	28,3
Soudan	0,3	24,2	1,7	1,8	0,8	0,6	3,4	3,8	3,8	0,6	5,3	45,9
Tchad	-	0,5	2,1	2,9	3,8	3,3	4,0	8,8	6,5	0,4	8,5	40,7
Togo	-13,5	9,1	5,0	12,4	5,3	5,5	16,8	40,2	24,3	3,5	24,9	146,8
Vanuatu	-	-	-	-	-	-	0,6	-	0,7	-	0,6	1,9
Yémen	2,4	-	-	0,2	0,2	0,2	7,4	4,0	14,6	26,1	29,2	81,9
Zambie	3,2	-	355,6	79,5	78,8	139,6	35,1	60,3	74,0	87,4	111,3	1 021,5
<b>Ensemble des PMA</b>	<b>30,2</b>	<b>220,8</b>	<b>742,3</b>	<b>1 240,3</b>	<b>499,2</b>	<b>663,5</b>	<b>418,9</b>	<b>797,5</b>	<b>536,4</b>	<b>686,0</b>	<b>1 364,2</b>	<b>7 169,0</b>

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED, à partir de la base de données de l'OCDE/CAD.

dans le cadre du Club de Paris depuis 1990 (51) qu'entre 1980 et 1989 (70), mais le montant total de la dette refinancée a augmenté pour atteindre 14,11 milliards de dollars dans les années 90 (tableau 31). Durant les années 90, 22 PMA ont entrepris un rééchelonnement dans le Club de Paris et, dans la plupart des cas, ce n'était pas le premier. En 1998, 12 PMA s'étaient adressés au moins cinq fois au Club de Paris pour restructurer leur dette, et 21 des 29 PMA ayant entrepris un tel rééchelonnement l'avaient fait au moins trois fois. Dix PMA ont bénéficié d'une réduction de leur dette commerciale grâce au Fonds de désendettement de l'IDA. Le montant total de la dette commerciale de PMA annulée au moyen d'opérations de rachat financées par ce Fonds a atteint 620 millions de dollars. Cette dette a été rachetée avec une très forte décote (87 à 92%) (tableau 32).

---

*Les créanciers ont eu tendance à sous-estimer systématiquement le minimum d'allègement de la dette qu'il fallait consentir, ce qui a contribué à alourdir l'endettement.*

---

Ces mécanismes « traditionnels » ont bien permis d'alléger l'endettement de nombreux PMA, mais ils n'ont pas permis de régler durablement le problème. Pour déterminer l'ampleur de l'allègement de la dette, les créanciers se sont demandés quel était le minimum qu'il fallait consentir pour que le service de la dette restante puisse être assuré sans nouvelle annulation de dettes (Killick et Stevens, 1997 : 154). Ils ont eu tendance à le sous-estimer systématiquement, ce qui a contribué à alourdir l'endettement. Durant la plus grande partie des années 80, les rééchelonnements dans le cadre du Club de Paris et du Club de Londres ont été faits à des conditions ordinaires, c'est-à-dire avec un différé d'amortissement relativement court (5 ans), une échéance moyenne (10 ans) et un taux d'intérêt lié à celui du marché. Cela a inévitablement forcé les pays à répéter les opérations de rééchelonnement et entraîné une augmentation du stock de la dette<sup>3</sup>. La communauté internationale a adopté le principe du rééchelonnement à des conditions de faveur en octobre 1988 (Conditions de Toronto), puis a progressivement accru le degré de libéralité avec l'adoption des Conditions de Londres en décembre 1991, des Conditions de Naples en janvier 1995, et enfin des Conditions de Lyon en 1998.

## 2. LES INNOVATIONS DE L'INITIATIVE PPTE

---

*L'Initiative PPTE élargit l'éventail des dettes pouvant faire l'objet d'un allègement, en y incluant la dette multilatérale.*

---

L'Initiative PPTE s'inscrit dans le prolongement de ce processus et apporte trois innovations importantes. Premièrement, elle élargit l'éventail des dettes pouvant faire l'objet d'un allègement, en y incluant la dette multilatérale. Cette innovation est essentielle, puisqu'elle consiste à reconnaître la nécessité d'un mécanisme plus officiel de réduction de la dette multilatérale. Avant l'Initiative PPTE, la seule chose que la Banque mondiale et le FMI pouvaient faire lorsque certains de leurs clients avaient de plus en plus de mal à payer leurs dettes consistait à leur accorder de nouveaux crédits, c'est-à-dire à continuer de leur prêter pour qu'ils puissent assurer le service des dettes anciennes. La dette multilatérale a fini par peser très lourd dans les PMA; en 1998, elle représentait plus de 60% de la dette totale à long terme (y compris le recours au crédit du FMI) dans la moitié des PMA pour lesquels on dispose de données (voir chapitre 2, tableau 17).

Deuxièmement, l'Initiative a un objectif explicite de viabilité de la dette: si les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette ne permettent pas de ramener l'endettement à un niveau supportable, la communauté internationale s'engage à prendre des mesures supplémentaires. On considère que l'endettement d'un pays est viable si l'on peut s'attendre à ce qu'il s'acquitte intégralement des obligations actuelles et futures de service de la dette sans devoir recourir à de nouvelles mesures d'annulation ou de rééchelonnement des dettes ou à l'accumulation d'arriérés, et sans que cela compromette trop sa croissance (Boote et al., 1997 : 126). Toutefois, le choix des critères employés pour déterminer si la dette est viable est essentiel. Plus le seuil de viabilité est

TABLEAU 31 : REECHELONNEMENT DE LA DETTE OFFICIELLE DANS LE CADRE DU CLUB DE PARIS, 1980-1998 : PMA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Montant rééchelonné (millions de dollars)			Nombre total de rééchelonnements				
																				80-89	90-98	80-98	80-89	90-98	80-98		
Angola										365											365	-	365	1	-	1	
Bénin										199		116		37			20				199	173	372	1	3	4	
Burkina Faso												53		36			64				-	153	153	-	3	3	
Cambodge																258					-	258	258	-	1	1	
Ethiopie													371						184		-	555	555	-	2	2	
Gambie							19														19	-	19	1	-	1	
Guinée							232			161			169			163			123		393	455	848	2	3	5	
Guinée équatoriale						44				12			32		51						56	83	139	2	2	4	
Guinée-Bissau								24		40						150					64	150	214	2	1	3	
Haïti																117					-	117	117	-	1	1	
Libéria	21	24		18	13																76	-	76	4	-	4	
Madagascar		172	107		389	141	181		236		111								1247		1226	1 358	2 584	6	2	8	
Malawi			26	15					43												84	-	84	3	-	3	
Mali									48	33			107				33				81	140	221	2	2	4	
Mauritanie						40	36	39		66			211			72					181	283	464	4	2	6	
Mozambique					317			429			739			343			664				746	1 746	2 492	2	3	5	
Niger				37	44	48	34		34+57		151				194		128				254	473	727	6	3	9	
Ouganda		63	16					102		86			172			110			148		267	430	697	4	3	7	
R.U. de Tanzanie							676		236		245		779					1 608			912	2 632	3 544	2	3	5	
Rép. centrafricaine		28		15		17				39		11			30						23	99	64	163	4	3	7
Rép. dém. du Congo		276		1417		385	425	740		1602											4845	-	4845	6	-	6	
Rwanda																			54		-	54	54	-	1	1	
Sierra Leone	39				88		65						276		47		39				192	362	554	3	3	6	
Somalie						126		95													221	-	221	2	-	2	
Soudan			211	546	231																988	-	988	3	-	3	
Tchad										33						24	n,a				33	24	57	1	2	3	
Togo		120		125	67	25			118	82	101		50			246					537	397	934	6	3	9	
Yémen																	113	1 444			-	1557	1 557	-	2	2	
Zambie				302	263		355				1 174		874				566				920	2 614	3 534	3	3	6	
Total en millions de dollars	60	683	360	2 475	1 412	826	2 023	1 429	811	2 679	2 532	169	2 830	627	322	1 140	1 627	4 606	225	12 758	14 078	26 836					
Nombre total de PMA	2	6	4	8	8	8	9	6	7	11	7	2	9	4	4	8	9	5	3								

Source : Banque mondiale, *Global Development Finance 2000* ; procès-verbaux du Club de Paris.

TABLEAU 32 : FONDS DE DESENDETTEMMENT DE L'IDA : RECAPITULATION DES OPERATIONS MENEES A TERME  
DANS LES PMA  
(en millions de dollars)

<i>Date d'achèvement</i>	<i>Pays</i>	<i>Principal annulé (millions de dollars)</i>	<i>Prix (cents par dollars)<sup>a</sup></i>	<i>Intérêts annulés (estimations) (millions de dollars)</i>	<i>Total de la dette annulée (intérêts compris)/PIB (%)</i>
Mars 1991	Niger	107	18	100	9
Décembre 1991	Mozambique	124	10	74	14
Février 1993	Ouganda	153	12	24	5
Août 1994	Sao Tomé-et-Principe	10	10	..	20
Septembre 1994	Zambie	200	11	208	13
Septembre 1995	Sierra Leone	235	13	51	30
Janvier 1996	Ethiopie	226	8	58	5
Août 1996	Mauritanie	53	10	36	8
Décembre 1997	Togo	46	13	29	5
<b>Total</b>		<b>1 154</b>	<b>12<sup>b</sup></b>	<b>580</b>	<b>9<sup>c</sup></b>

Source : Banque mondiale, [www.worldbank.org/hipc/progress-to-date/progress-to-date.html](http://www.worldbank.org/hipc/progress-to-date/progress-to-date.html).

Notes : Jusqu'à fin décembre 1998.

<sup>a</sup> Sur la valeur nominale du principal.

<sup>b</sup> Pondération en fonction du principal annulé.

<sup>c</sup> Pondération en fonction du PIB.

bas, plus le pays endetté a des chances d'échapper durablement au cercle vicieux de l'endettement, mais plus le désendettement sera coûteux pour les créanciers.

Dans le cadre de l'Initiative, le seuil de viabilité de la dette est déterminé par un ratio valeur actuelle de la dette/exportations ou recettes publiques<sup>4</sup>. La valeur actuelle est égale à la somme des obligations futures actualisées par application d'un taux d'intérêt commercial de référence. Le calcul est fait pour chaque pays à un moment précis et, ensuite, on estime de combien il faudrait réduire les obligations futures pour que l'endettement soit viable. Au départ, le seuil valeur actuelle de la dette/exportations considéré comme viable était fixé à 200-250%, mais, à la suite du renforcement de l'Initiative annoncé au Sommet du G-8 tenu à Cologne en juin 1999, il a été ramené à 150%. En ce qui concerne le ratio valeur actuelle de la dette/recettes budgétaires, le seuil a aussi été abaissé de 280 à 250%, et les critères secondaires qui déterminent si un pays peut bénéficier de l'Initiative ont été ramenés de 40 à 30% pour ce qui est du ratio exportations/PIB et de 20 à 15% pour ce qui est du ratio recettes/PIB. La charge de la réduction des obligations futures nécessaire pour ramener les ratios dette/exportations et dette/recettes à un niveau supportable est répartie entre les créanciers au prorata de leur part de la valeur actuelle de la dette au point de décision, mais les créanciers sont libres de choisir les modalités de cette réduction. L'allègement est réparti sur toutes les échéances futures et le délai nécessaire pour que l'intégralité de la réduction de la dette soit réalisée peut atteindre 20 ans.

---

*L'Initiative PPTE a  
introduit de nouvelles  
sources et de nouveaux  
mécanismes de  
financement de  
l'allègement de la dette*

---

Troisièmement, l'Initiative PPTE a introduit de nouvelles sources et de nouveaux mécanismes de financement de l'allègement de la dette, notamment des ventes d'or du FMI, qui permettent à la Banque mondiale et aux autres institutions multilatérales d'employer certaines de leurs ressources propres, et la

création d'un fonds d'affectation spéciale auquel les donateurs bilatéraux peuvent verser des contributions pour aider les institutions multilatérales à réduire les dettes.

## C. Les nouvelles conditions

### 1. NATURE ET PORTEE DE LA CONDITIONNALITE

L'Initiative PPTE a été prise en 1996 mais, comme nous l'avons indiqué plus haut, elle a été renforcée en 1999, car les créanciers ont continué de prendre conscience de l'insuffisance des mécanismes antérieurs d'allègement de la dette, comme ils l'avaient fait tout au long des années 80 et des années 90. Les innovations introduites par le renforcement de l'Initiative sont décrites dans *Les pays les moins avancés: rapport 1999*. En bref, elles consistaient à abaisser les critères de viabilité de la dette (voir ci-dessus), à arrêter l'ampleur de l'allègement de la dette future au moment du point de décision, à fournir une aide intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement (c'est-à-dire le point auquel l'allègement de la dette fait l'objet d'un engagement irrévocable), et à fixer de façon plus souple la date du point d'achèvement. En outre, le Club de Paris a accepté d'offrir des conditions d'allègement plus favorables pour certaines dettes (Conditions de Cologne)<sup>5</sup>.

Le renforcement de l'Initiative PPTE améliore le désendettement mais il a aussi été accompagné d'une modification importante de la nature et de l'ampleur des conditions attachées à l'allègement de la dette. Dans le cadre de la première initiative, les pays candidats devaient établir trois années d'antécédents satisfaisants dans la mise en œuvre d'un programme FASR avant d'atteindre le point de décision et devaient encore mettre en œuvre des réformes économiques fondées sur la FASR pendant trois années supplémentaires avant d'atteindre le point d'achèvement, après quoi l'allègement de la dette devait être accordé sans condition et de façon irrévocable. Dans le cadre de l'Initiative renforcée, le pays candidat doit toujours établir trois années de bons antécédents en matière d'application de programmes d'ajustement appuyés par le FMI et la Banque mondiale avant d'atteindre le point de décision (graphique 43), mais le point de d'achèvement est « flottant », c'est-à-dire que si le pays parvient à mettre en œuvre les réformes prévues pour trois ans en moins de temps, le point d'achèvement est avancé et vice-versa. De plus, pour arriver au point d'achèvement, le pays doit présenter des résultats satisfaisants: premièrement, avoir mis en place une politique macroéconomique appropriée et les conditions macroéconomiques d'une croissance et d'une réduction de la pauvreté durables, c'est-à-dire faible inflation, déficit budgétaire compatible avec un financement bancaire modéré et supportable et réserves suffisantes; deuxièmement, avoir mis en œuvre, comme dans le cadre de la FASR, des réformes structurelles convenues et contrôlables; troisièmement, appliquer des politiques sociales convenues et contrôlables<sup>6</sup>.

Il est donc possible aux pays qui obtiennent des résultats exceptionnels d'avancer le moment auquel ils peuvent bénéficier d'un allègement inconditionnel et irrévocable de leur dette, mais en contre-partie, le point d'achèvement peut aussi être reporté indéfiniment si les pays sont incapables de respecter leurs engagements. Toutefois, le plus important n'est pas la durée pendant laquelle les résultats sont contrôlés que la modification qui a été apportée à la teneur et à l'ampleur des conditions imposées et aux mécanismes mis en place pour les faire respecter.

---

*Le renforcement de l'Initiative PPTE améliore le désendettement mais il a aussi été accompagné d'une modification importante de la nature et de l'ampleur des conditions attachées à l'allègement de la dette.*

---

GRAPHIQUE 43 : INITIATIVE PPTE RENFORCEE : DIAGRAMME DU PROCESSUS D'ALLEGEMENT DE LA DETTE

## PREMIÈRE ÉTAPE

**Le pays doit démontrer trois ans de bons antécédents et élaborer en concertation avec la société civile un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP); pour les premiers pays, un DSRP intérimaire peut être suffisant pour atteindre le point de décision.**

- Le Club de Paris accorde un rééchelonnement des flux aux conditions actuelles de Naples, c'est-à-dire un rééchelonnement des obligations de service des dettes répondant à certaines conditions venant à échéance durant la période de consolidation triennale (jusqu'à 67% de réduction sur la base de la valeur actuelle nette).
- Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent des conditions au moins comparables.
- Les institutions multilatérales continuent de fournir un appui dans le cadre d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté élaborée par le gouvernement, avec une large participation de la société civile et des donateurs.

SOIT

SOIT

La réduction du stock de la dette aux conditions de Naples dans le cadre du Club de Paris et les allègements comparables consentis par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux **sont suffisants** pour que la dette devienne supportable au moment du point de décision.

➔ **Sortie**

(Le pays n'a pas droit à bénéficier de l'Initiative PPTE.)

La réduction du stock de la dette aux conditions de Naples dans le cadre du Club de Paris et les allègements comparables consentis par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux **ne sont pas suffisants** pour que la dette devienne supportable au moment du point de décision.

➔ **Point de décision**

(Les Conseils de la Banque mondiale et du FMI déterminent si le pays peut bénéficier de l'Initiative.)

Tous les créanciers (multilatéraux, bilatéraux et commerciaux) s'engagent à accorder un allègement de la dette au moment du point d'achèvement (glissant). Le montant de l'allègement dépend de ce qui est nécessaire pour ramener la dette à un niveau supportable au moment du point de décision. Il est calculé sur la base des données les plus récentes disponibles au moment du point de décision.

## DEUXIÈME ÉTAPE

**Le pays établit une deuxième période d'antécédents satisfaisants en appliquant les mesures arrêtées au point de décision (qui sont un passage obligatoire pour atteindre le point d'achèvement glissant et sont liées au DSRP (intérimaire)).**

- La Banque mondiale et le FMI accordent une aide intérimaire.
- Les autres créanciers et donateurs multilatéraux et bilatéraux accordent un allègement intérimaire à leur discrétion.
- Tous les créanciers continuent de fournir un appui dans le cadre de la stratégie globale de réduction de la pauvreté conçue par le gouvernement avec une large participation de la société civile et des donateurs.

Point d'achèvement "glissant"

- La date du point d'achèvement dépend de la mise en œuvre des mesures arrêtées au point de décision.
- Tous les créanciers fournissent l'aide déterminée au point de décision; les allègements de dette intérimaires accordés entre le point de décision et le point d'achèvement font partie de cette aide :
  - Les membres du Club de Paris vont au-delà des conditions de Naples pour accorder un allègement de la dette pouvant atteindre 90% de la valeur actuelle nette (voire plus si nécessaire) des dettes répondant aux critères de façon à ramener l'endettement à un niveau supportable.
  - Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent un traitement au moins comparables du stock de dettes.
  - Les institutions multilatérales prennent, si nécessaire, des mesures supplémentaires pour ramener la dette à un niveau supportable, en choisissant parmi plusieurs options et en veillant à ce que tous les créanciers participent équitablement à l'effort.



La modification essentielle en matière de conditionnalité est qu'un objectif de réduction de la pauvreté a été ajouté aux conditions antérieures. Aujourd'hui, les réformes sont beaucoup plus axées sur la réduction de la pauvreté et les pays doivent chercher à mener des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales complémentaires. Cela représente non seulement une réorientation importante, mais aussi un élargissement notable de la conditionnalité. Comme aucune des conditions antérieures n'a été supprimée, les pays qui veulent bénéficier de l'Initiative PPTTE doivent assumer des conditions encore plus rigoureuses qu'auparavant (Killick, 2000 : 3).

Cette réorientation au profit de la lutte contre la pauvreté est illustrée de façon particulièrement frappante par le fait que la FASR a cédé la place à un nouveau mécanisme, appelé Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), entré en vigueur en novembre 1999. Son objectif est d'appuyer des programmes visant à renforcer durablement la balance des paiements des pays pauvres et de promouvoir une croissance soutenue conduisant à une élévation du niveau de vie et à un recul de la pauvreté. Les programmes en question seront définis dans des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui remplaceront les documents-cadres de politique économique (DCPE) sur lesquels s'appuyaient les programmes FASR<sup>7</sup>.

En principe, chaque pays devrait élaborer un DSRP tous les trois ans et établir un rapport intérimaire tous les ans pour actualiser sa stratégie. Ces documents sont censés refléter la situation de chaque pays, mais ils devraient probablement tous contenir une description de la nature et de la répartition géographique de la pauvreté, une analyse des obstacles macroéconomiques, structurels, sociaux et institutionnels qui s'opposent à une accélération de la croissance et de la réduction de la pauvreté, des objectifs à long terme en matière de réduction de la pauvreté, avec des points de repère annuels ou semestriels sur trois ans pour différents indicateurs, un plan d'action définissant les mesures prioritaires à prendre pour accélérer la croissance et lutter contre la pauvreté, en tenant compte de ce qu'on sait des liens entre les différentes politiques, de l'ordre dans lequel il convient de les mettre en œuvre et de la contribution que devrait apporter chaque mesure à la réalisation des objectifs intermédiaires, et un cadre macroéconomique intégrant les priorités énoncées dans le plan d'action pour accélérer la croissance et réduire durablement la pauvreté. Les DSRP devraient être expressément liés aux objectifs internationaux de réduction de la pauvreté, d'éducation, de santé et d'égalité des sexes.

Les conditions prévues dans les arrangements conclus dans le cadre de la FRPC serviront à évaluer la réalisation des objectifs prévus par le DSRP, qui devrait comporter un cadre macroéconomique quantitatif à moyen terme; des repères trimestriels précis, découlant de ce cadre, seraient intégrés dans le programme appuyé par la FRPC. Le suivi macroéconomique devrait se faire comme à l'accoutumée, avec des objectifs intermédiaires concernant la situation budgétaire et monétaire et les comptes extérieurs. Les conditions relatives aux réformes structurelles seraient inspirées des mesures contenues dans le DSRP. On pourrait prévoir un échéancier des principales mesures devant être prises par le gouvernement sur une période de trois ans qui, s'il est suffisamment détaillé, fournirait une base pour contrôler les prêts et permettrait d'accélérer les négociations visant à préciser les conditions des décaissements de la FRPC et de l'IDA. On pourrait aussi améliorer le ciblage et l'efficacité des conditions en réduisant les chevauchements entre les conditions imposées par le Fonds et celles imposées par la Banque et en précisant, pour chaque condition, si c'est la

Banque ou le Fonds qui sera chargé d'aider le gouvernement à formuler sa politique et d'en contrôler la mise en œuvre.

*Le DSRP est conçu comme un document «appartenant» aux pays bénéficiaires, qui doit être élaboré au moyen d'un processus participatif ouvert à la société civile, aux autres parties prenantes nationales et aux organes élus.*

La modification de la teneur des conditions est complétée par une modification des modalités de négociation de ces conditions. Le DSRP est conçu comme un document «appartenant» aux pays bénéficiaires, qui doit être élaboré au moyen d'un processus participatif ouvert à la société civile, aux autres parties prenantes nationales et aux organes élus. On entend dans ce contexte par « appropriation » le fait que c'est le gouvernement qui doit prendre l'initiative d'élaborer le DSRP et animer le processus participatif (lequel est censé améliorer le respect des obligations redditionnelles) et la rédaction du plan d'action. Comme le montre la comparaison entre les documents requis pour les programmes FASR et pour les programmes FRPC, la modification essentielle a consisté à confier aux autorités du pays la responsabilité d'élaborer le DSRP, alors que le DCPE était établi par les institutions internationales (tableau 33), mais les autorités peuvent toujours faire appel à des experts extérieurs, notamment ceux du Fonds et de la Banque, s'il y a lieu.

Une fois arrêté, le DSRP est soumis aux Conseils du Fonds et de la Banque, qui doivent l'entériner pour que le Fonds puisse approuver un arrangement FRPC ou un examen au titre de cet arrangement. Le DSRP est accompagné d'une brève évaluation faite par les services du Fonds et de la Banque qui recommandent son approbation ou son rejet, en tant que base pour

TABLEAU 33: MODIFICATIONS DES DOCUMENTS REQUIS DU FAIT DU REMPLACEMENT DE LA FASR PAR LA FRPC

<i>Document</i>	<i>Périodicité</i>	<i>Auteur</i>	<i>Destinataire</i>
<b>A. Documents requis pour un arrangement FASR</b>			
Document-cadre de politique économique	Annuelle	Etabli conjointement par le Fonds et la Banque; document du pays	Conseils du Fonds et de la Banque; publié dans la plupart des pays
Lettre d'intention (peut comprendre un exposé de politique commerciale)	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Etablie conjointement par le Fonds et le pays; document du pays	Conseil du Fonds; publié par la plupart des pays
Mémoire des services du Fonds	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Est rédigé par les services du Fonds	Conseil du Fonds
<b>B. Documents envisagés pour les arrangements FRPC</b>			
Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)	DSRP tous les trois ans; rapport intérimaire chaque année	Document du pays, établi en consultation avec la société civile et les bailleurs de fonds, avec l'aide des services du Fonds et de la Banque	Document public; doit être approuvé par le Fonds et la Banque; peut être employé par les donateurs pour mobiliser de l'aide
Evaluation du DSRP par les services du Fonds et de la Banque	Pour chaque rapport intérimaire et pour les DSRP intérimaires	Etabli conjointement par les services du Fonds et de la Banque	Conseils du Fonds et de la Banque; doit être publié
Lettre d'intention (peut comprendre un exposé de politique commerciale)	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Etablie conjointement par le pays et le Fonds; document du pays	Conseil du Fonds; publiée dans la plupart des pays
Rapport des services du Fonds	A chaque demande d'arrangement ou de réexamen	Etabli par les services du Fonds	Conseil du Fonds

l'octroi par le Fonds et la Banque de crédits assortis de conditions de faveur aux pays concernés. Cette évaluation devrait comprendre une description du processus participatif appliqué pour élaborer la stratégie, mais la recommandation de rejeter ou d'accepter le DSRP ne dépend pas de ce processus.

Désormais la possibilité d'obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE et des crédits assortis de conditions de faveur de la Banque et du Fonds est liée à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté. A titre transitoire, pour parvenir au point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE, un pays pourra se contenter de présenter un DSRP intérimaire, dans lequel le gouvernement s'engage d'élaborer un DSRP complet et donne un plan à cet effet, de façon que l'allègement de la dette ne soit pas trop retardé par le temps nécessaire pour l'élaboration d'une stratégie appartenant vraiment au pays et résultant d'un véritable processus participatif. On a aussi prévu des dispositions spéciales pour une application rétroactive aux pays qui ont déjà atteint le point de décision dans le cadre de la première Initiative PPTE. Toutefois, en règle générale, pour obtenir l'approbation d'un nouvel arrangement FRPC ou le réexamen d'un arrangement existant, et pour atteindre le point de décision ou d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE, il faudra que le pays ait présenté un DSRP, un DSRP intérimaire ou un rapport annuel sur l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, qui ait été appuyé par l'évaluation conjointe des services du Fonds et de la Banque et entériné dans ses grandes lignes par les Conseils des deux institutions au cours des 12 mois précédents. En outre, tous les pays qui voudront emprunter des sommes importantes ou obtenir un crédit à l'ajustement de l'IDA devront aussi présenter un tel document, à une date qui sera déterminée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2001 à la lumière de l'expérience acquise durant la première année. Comme le montre le tableau 34, en 2000 27 PMA avaient entrepris de produire un DSRP.

---

*Désormais la possibilité d'obtenir un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE et des crédits assortis de conditions de faveur de la Banque et du Fonds est liée à l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté.*

---

## 2. INCONVENIENTS DE LA CONDITIONNALITE

Du point de vue des créanciers, il est essentiel d'imposer des conditions et de contrôler leur respect pour éviter de récompenser des politiques mal conçues, limiter le risque moral et faire en sorte que les bénéficiaires mettent en place le cadre nécessaire pour que l'allègement de la dette serve avant tout à promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté. Les pays débiteurs acceptent généralement le principe de la conditionnalité, mais la teneur exacte des conditions et les modalités de leur mise en œuvre peuvent être coûteuses, tant pour les créanciers que pour les débiteurs, et le mécanisme d'administration internationale d'un processus de réduction de la pauvreté peut avoir des effets pervers<sup>8</sup>.

Le risque d'effets pervers est particulièrement grand lorsque les conditions imposées aux pays divergent de ce qui serait nécessaire pour promouvoir l'accumulation de capital, l'efficacité économique, un développement durable et une intégration profitable dans l'économie mondiale. La nouvelle approche préconisée pour l'élaboration du DSRP réduit considérablement le risque de voir imposées des conditions types inadaptées à la situation du pays, en particulier si on lui laisse une marge de manœuvre suffisante pour élaborer une stratégie novatrice, mais quelques autres risques subsistent.

Premièrement, même si les conditions sont véritablement le fruit d'un processus participatif piloté par le pays bénéficiaire, ce dernier sera tenu en laisse pendant quatre à six ans, voire plus, avant que l'allègement de la dette soit

TABLEAU 34 : PMA : AVANCEMENT PREVU DU PROCESSUS DSRP, DES ARRANGEMENTS ET REEXAMENS FRPC ET DE L'INITIATIVE PPTE EN 2000

	<b>I</b>	<b>P</b>	<b>F</b>	<b>R</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>S</b>
Bénin	X		x		x		x
Burkina Faso		x		x	x	x	x
Cambodge	x			x			x
Djibouti	x			x			
Ethiopie	x		x				
Gambie	x			x			
Guinée	x			x	x		
Guinée-Bissau	x		x	x	x		
Haïti	x		x				
Lesotho	x		x				
Madagascar	x			x			
Malawi	x		x	x	x		x
Mali	x			x	x	x	x
Mauritanie		x		x	x		
Mozambique	x			x	x		x
Népal	x		x				
Niger	x		x	x			
Ouganda		x		x	x	x	x
Rép. centrafricaine	x			x			
Rép. dém. pop. Lao	x		x				
Rép.-Unie de Tanzanie	x	x	x	x	x		
Rwanda	x			x	x		
Sao Tomé-et-Principe	x		x	x			
Sierra Leone	x		x				
Tchad	x	x		x	x		x
Yémen	x			x			
Zambie	x			x	x		

Source : FMI, [www.imf.org/external/np/hipc/doc.htm#1999](http://www.imf.org/external/np/hipc/doc.htm#1999).

Notes : **I** – DSRP intérimaire ; **P** – DSRP ; **F** – nouvel arrangement triennal FRPC ; **R** – réexamen de l'arrangement FRPC ou nouvel arrangement annuel ; **D** – point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée ; **C** – point d'achèvement de l'Initiative PPTE initiale ou renforcée ; **S** – stratégie d'assistance au pays

irrévocable et inconditionnel. Durant cette période, les politiques mises en œuvre et les résultats obtenus seront fréquemment contrôlés. Le gros inconvénient de cette approche est qu'elle accroît l'incertitude et l'imprévisibilité. Du fait que l'allègement de la dette est subordonné au résultat de la lutte contre la pauvreté, le volume de l'aide risque de diminuer, ou les décaissements d'être différés, et la crise de financement qui en résulterait peut faire dérailler tout le processus (Deusy-Fournier, 1999). Cette conditionnalité assortie d'une longue période de surveillance étroite ne permet pas d'appliquer le genre de thérapie de choc que permettrait une réduction massive et immédiate de la dette et qui aurait des effets stimulants sur la croissance en amenant le secteur privé à modifier ses anticipations.

Deuxièmement, comme nous l'avons mentionné au chapitre 4, le respect des conditions associées à la réforme et auxquelles l'allègement de la dette est subordonné implique un coût de transaction élevé. Si les conditions imposées sont judicieuses, ce coût peut être considéré comme un investissement mais, comme la communauté internationale a décidé de donner la priorité à la lutte contre la pauvreté, les PMA doivent faire un nouvel apprentissage. La production d'un DSRP est un processus extrêmement exigeant (voir graphique 44) et, pour arriver au point de décision, les pays devront mener une concertation très longue et complexe, tant sur le plan intérieur (avec la société civile) que sur le plan extérieur (avec les institutions de Bretton Woods, les banques régionales et les donateurs), afin de forger un consensus au sujet des priorités, des politiques optimales et des instruments propres à réduire la pauvreté, ainsi qu'au sujet des indicateurs et objectifs à employer pour évaluer les efforts faits par le pays (Debt Relief International, 2000a : 5). La Banque mondiale et le FMI estiment qu'on peut élaborer une stratégie complète de réduction de la pauvreté en deux ans, mais l'Ouganda, qui est un pionnier en la matière (voir encadré 7), travaille à sa stratégie depuis cinq ans. Malgré cela, la

---

*Le respect des conditions associées à la réforme et auxquelles l'allègement de la dette est subordonné implique un coût de transaction élevé.*

---

#### ENCADRE 7 : L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE EN OUGANDA

Le Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté de l'Ouganda est souvent cité en exemple. Depuis son lancement, en 1997, il encadre la formulation des politiques publiques. Il définit des priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté et oriente les politiques sectorielles, et il comporte quatre grands volets : i) mise en place des conditions propices à la croissance et à la transformation de l'économie; ii) promotion de la bonne gestion des affaires publiques et de la sécurité; iii) mesures visant directement à aider les pauvres à accroître leurs revenus; et iv) mesures directes d'amélioration de la qualité de la vie des pauvres.

L'élaboration de ce plan a été le fruit d'un processus participatif très ouvert, auquel les communautés pauvres ont été associées dans le cadre d'un programme d'évaluation de la pauvreté, dont le but était de déterminer leurs besoins et priorités et de connaître leur avis sur la qualité des services et des politiques publics. Ce programme vise à institutionnaliser une approche participative de la planification et du suivi de la lutte contre la pauvreté, jusqu'à l'échelon du district.

En 1998/99, le gouvernement a adopté un cadre budgétaire à moyen terme, dont les priorités sont conformes au Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté et aux objectifs de stabilité financière à moyen terme. En outre, les collectivités locales ont élaboré des plans de dépenses à moyen terme adaptés aux besoins des districts en matière de lutte contre la pauvreté, et la société civile est consultée au sujet de la définition des priorités et des engagements de dépenses. Ce processus oriente l'élaboration du cadre budgétaire et du budget annuel.

Un grand nombre d'institutions participent au suivi de la pauvreté, notamment l'Observatoire de la pauvreté du Ministère des finances, de la planification et du développement, l'Office de statistique et le Programme participatif d'évaluation de la pauvreté. L'Observatoire de la pauvreté intègre les enquêtes annuelles sur les ménages et d'autres données, provenant par exemple d'analyses participatives, d'enquêtes sectorielles ou des ministères opérationnels, pour faire en sorte que les politiques soient constamment adaptées à la situation de la pauvreté et à la perception qu'en ont les pauvres.

La mise en œuvre du Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté est contrôlée au moyen de rapports sur la pauvreté, dont le premier a été établi en 1999 et qu'il est prévu d'établir à nouveau tous les deux ans. Ce rapport fait la synthèse des données relatives à l'évolution récente de la pauvreté et contient des recommandations qui doivent être intégrées dans les révisions futures du Plan.

Le Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté de 1997 soulignait la nécessité d'accroître les dépenses consacrées aux services qui intéressent directement les pauvres. Pour le mettre en œuvre, le gouvernement a créé un organe essentiel, le Fonds d'action contre la pauvreté, dont la tâche est d'affecter les ressources libérées grâce à l'Initiative PPTTE et les ressources fournies par les donateurs en général à des mesures de lutte contre la pauvreté. Ce fonds est intégré dans le budget et il finance les dépenses publiques prioritaires de lutte contre la pauvreté, en réponse aux besoins formulés par les communautés pauvres (routes rurales, vulgarisation agricole, santé, enseignement primaire, distribution d'eau, péréquation intercommunale). Dans son budget 2000/2001, le rang de priorité accordé à la distribution d'eau a été accru et l'alphabétisation des adultes a été ajoutée à la liste des priorités. Par souci de transparence, tous ses décaissements sont publiés et font l'objet d'un débat à l'occasion de réunions trimestrielles des donateurs, auxquelles participent les fonctionnaires compétents ainsi que des représentants des ONG et de la presse. Ses priorités doivent évoluer en fonction de la mise en œuvre du Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté et du développement socio-économique du pays.

Le Plan d'action est en cours de révision et, afin de préserver sa pertinence, on prévoit de le revoir tous les deux ans.

GRAPHIQUE 44 : SAO TOME-ET-PRINCIPE : CALENDRIER D'ELABORATION D'UN DSRP COMPLET

Activité	Responsable	Participants	Résultats	1999		2000												2001											
				N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1. Lancement de l'élaboration du DSRP	Gouvernement	Société civile, donateurs		■																									
2. Lancement du processus participatif	Gouvernement	Société civile, donateurs		■																									
3. Méthode et première esquisse	Gouvernement		Première esquisse			■																							
4. Atelier régional (Abidjan)	BAfD, FMI, CEA, Banque mondiale	Hauts fonctionnaires	Processus et formulation du DSRP					13-14																					
5. Présentation du DSRP intérimaire du gouvernement au Conseils du FMI et de la Banque mondiale	Gouvernement								■																				
6. Définition du plan et de la méthode du DSRP									■																				
7. Concertation avec les communautés locales	Gouvernement	Communautés locales, ONG, Enjeux, stratégies société civile								■																			
8. Enquête sur les ménages	Office de statistique, BAfD, Banque mondiale										■																		
9. Analyse de la pauvreté et stratégies sectorielles	Gouvernement, secteurs, Banque mondiale, BAfD, PNUD	Communautés, ONG, société civile										■																	
10. Mission conjointe du FMI et de la Banque mondiale	Banque mondiale, FMI	Services de la Banque mondiale et du FMI, gouvernement	Plan directeur, plan d'action, plan de financement																										
11. Etablissement du profil de la pauvreté	Office de statistique, Banque mondiale, FMI		Analyse de la pauvreté, indicateurs																										
12. Synthèse des analyses et stratégies macroéconomiques et sectorielles	Gouvernement	Ministères sectoriels																											
13. Consultation de la société civile et des donateurs	Gouvernement	Communautés, ONG, société civile, donateurs																											
14. Rédaction du premier projet	Gouvernement		Premier projet																										
15. Transmission du premier projet à la Banque mondiale et FMI et observations	Gouvernement	Banque mondiale, FMI	Observations de la Banque mondiale et du FMI																										
16. Rédaction du deuxième projet	Gouvernement																												
17. Consultation de la société civile et des donateurs	Gouvernement	Communautés, ONG, société civile, donateurs																											
18. Rédaction du DSRP final	Gouvernement,	Communautés, ONG, société civile, donateurs	DSRP final																										
19. Transmission du DSRP final à la Banque mondiale et au FMI	Gouvernement																												
20. Présentation aux Conseils du FMI et de la Banque	FMI, Banque mondiale		Evaluation conjointe par les services																										

Source : Gouvernement de Sao Tomé-et-Principe (2000); tableau 5.

Banque et le Fonds considèrent qu'il doit fournir de nouvelles estimations du coût des programmes de réduction de la pauvreté et renforcer les liens entre les dépenses de lutte contre la pauvreté et les indicateurs de pauvreté (GAO, 2000 : 57).

Troisièmement, les conditions associées à l'Initiative PPTE ont un effet paradoxal, à savoir que plus les réformes conduites durant les trois premières années qui précèdent le point de décision permettent d'accroître les exportations, plus l'allègement de la dette auquel le pays a droit diminue. Cela est dû au fait que les pays doivent avoir obtenu de bons résultats pendant trois ans dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI et la Banque et que le niveau de l'allègement de la dette est déterminé par le ratio valeur actuelle de la dette/exportations, sur la base des exportations de ces trois années. Par conséquent, plus le pays exporte, moins la dette sera réduite. En outre, si l'amélioration des résultats à l'exportation est telle que le ratio tombe à un niveau auquel on considère que la dette est viable après mise en œuvre intégrale des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette, le pays perd le droit de bénéficier de l'Initiative PPTE, ce qui est arrivé au Bénin dans le cadre de la première Initiative PPTE<sup>9</sup>.

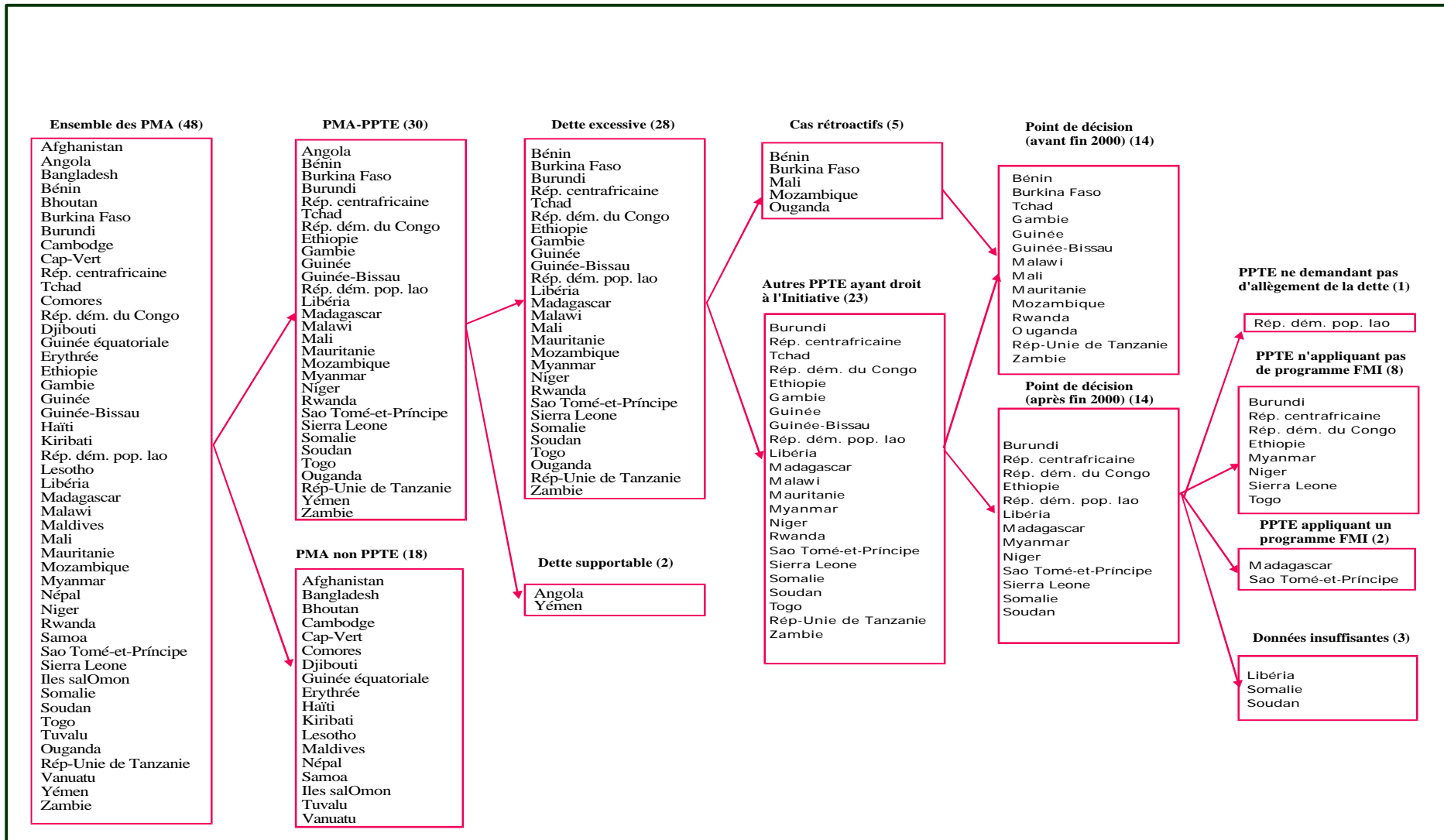
## **D. Coût et retombées de l'Initiative PPTE**

### **1. LA PORTEE DE L'ALLEGEMENT DE LA DETTE**

Le graphique 45 indique quels sont les PMA susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE et la date probable du point de décision. Actuellement, 18 PMA sont exclus de l'Initiative, mais les motifs avancés pour justifier l'exclusion de ceux d'entre eux qui sont surendettés sont peu convaincants. Un des principes fondamentaux de l'Initiative était que l'allègement de la dette devait bénéficier en priorité aux pays les plus pauvres dans lesquels le surendettement peut être un obstacle considérable au développement. Dans l'application de ce principe, on aurait dû logiquement tenir compte des problèmes spécifiques des PMA et, comme nous l'avons soutenu dans *Les pays les moins avancés: rapport 1999*, il conviendrait de faire une analyse de la viabilité de la dette de tous les PMA pour déterminer leurs besoins. Ainsi, le Malawi, qui à l'origine était considéré comme un pays surendetté mais ne pouvant pas bénéficier de l'Initiative PPTE, a récemment été admis à en bénéficier, de même que la Gambie. Des pays comme le Cambodge et les Comores ont un ratio dette/exportations qui dépasse le seuil retenu pour l'application de l'Initiative. En outre, si l'on ne tient pas compte des envois de fonds des travailleurs émigrés ni des réexportations pour calculer ce ratio, il se peut que plusieurs autres PMA dépassent ce seuil.

Pour la plupart des PMA considérés comme PPTE, le temps nécessaire pour atteindre le point de décision pose un problème majeur. Seuls quatre des 28 pays considérés comme surendettés (Mauritanie, Mozambique, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) avaient atteint le point de décision en juillet 2000 et un seul (Ouganda) avait atteint le point d'achèvement. Les trois autres peuvent maintenant bénéficier d'une aide intérimaire et devraient atteindre le point d'achèvement en 2000 (Mozambique et République-Unie de Tanzanie) ou en 2002 (Mauritanie). En outre, trois autres PMA (Bénin, Burkina Faso et Mali) avaient déjà atteint le point de décision dans le cadre de la première Initiative PPTE et la deuxième Initiative s'appliquera à eux rétroactivement; ils devraient atteindre le nouveau point de décision dans la deuxième moitié de 2000. Les services de la Banque et du Fonds sont déterminés à faire tout leur possible pour que dix autres PPTE, dont sept PMA, atteignent le point de décision avant la fin de 2000.

GRAPHIQUE 45 : CRITERES DE PARTICIPATION DES PMA A L'INITIATIVE PPTE



Source : Secrétariat de la CNUCED, sur la base de [www.imf.org/external/np/prsp/pdf/diagram.pdf](http://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/diagram.pdf)



Il y a 14 PMA dont la dette extérieure est considérée comme excessive même après l'application des mécanismes traditionnels de désendettement mais qui n'atteindront pas le point de décision avant la fin de 2000. Treize d'entre eux demandent à bénéficier de l'Initiative PPTE, mais seuls deux de ces 13 étaient considérés comme répondant aux conditions requises en juin 2000. Huit de ces pays n'appliquent pas actuellement un programme appuyé par le Fonds et la Banque (bien qu'ils aient déjà mis en œuvre par le passé des programmes FASR), ce qui est une des conditions. En principe, ils perdront tout droit de bénéficier d'une annulation de leur dette s'ils ne lancent pas un tel programme avant la fin de 2000, mais il se pourrait que cette date-couperet soit repoussée, comme elle l'a déjà été en 1998. Enfin, trois pays (Libéria, Somalie et Soudan) sont considérés comme des cas à part en raison des difficultés que pose le traitement des arriérés considérables qu'ils ont accumulés et de l'insuffisance des données.

## **2. LE COUT FINANCIER DE L'ALLEGEMENT DE LA DETTE POUR LES CREANCIERS**

Du point de vue des créanciers, le Fonds et la Banque calculent le coût financier du désendettement en déduisant des paiements futurs normalement prévus (principal et intérêts) le service de la dette qui subsistera après l'application de l'Initiative PPTE. D'après une estimation récente, le coût total du désendettement de 36 des 40 PPTE serait de 28,2 milliards de dollars (valeur actuelle nette en 1999)<sup>10</sup>. Les pays non comptés sont le Ghana, qui n'a pas encore décidé s'il voulait demander à bénéficier de l'Initiative, et trois PMA (Libéria, Somalie et Soudan). Si l'on inclut ces trois pays dans le calcul, il faudra ajouter 6,3 milliards de dollars au total. Ces estimations sont purement indicatives, car elles dépendent beaucoup de la date du point de décision et des projections relatives à l'évolution des exportations, des recettes et de la dette jusqu'à cette date, et elles n'intègrent pas les autres opérations de désendettement : outre l'Initiative PPTE, les pays concernés devraient bénéficier d'une opération de réduction du stock de la dette envers les créanciers du Club de Paris aux Conditions de Naples et d'un traitement comparable des autres créanciers, ce qui entraînerait une réduction totale des obligations futures équivalant à quelque 45 milliards de dollars en valeur actuelle (soit 17 milliards de dollars de plus)<sup>11</sup>.

Il est impossible d'estimer avec précision, à partir des données publiées, la part des PMA dans le coût total de l'Initiative PPTE. Toutefois, deux PPTE qui ne sont pas des PMA sont considérés comme des pays dont l'endettement est viable et le coût total de l'aide fournie aux six PPTE qui ne sont pas des PMA et qui ont atteint le point de décision est de 5 milliards de dollars. Par conséquent, on peut estimer que le coût du désendettement des PMA dans le cadre de l'Initiative PPTE, y compris en ce qui concerne le Libéria, la Somalie et le Soudan, serait de 29,5 milliards de dollars, montant dont il faudrait déduire le coût du désendettement des trois PPTE qui ne sont pas des PMA et qui n'ont pas encore atteint le point de décision (Cameroun, Congo et Sénégal).

A titre de comparaison, rappelons que le montant des dettes auxquelles les banques privées ont renoncé dans le cadre du Plan Brady a été estimé à plus de 60 milliards de dollars en termes nominaux (Cline, 1997 : 143). Pour déterminer le coût réel de l'annulation des dettes prévue dans l'Initiative PPTE, il faut aussi voir dans quelle mesure les créances peuvent être considérées comme recouvrables (Cohen, 2000). Certains pays ont déjà déprécié leurs créances, considérant qu'elles risquent de ne jamais être remboursées. Ainsi, d'après le Trésor des Etats-Unis, le coût budgétaire effectif de l'annulation des quelque 3,8 milliards de dollars (en termes nominaux) dus aux Etats-Unis par

22 pays susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE renforcée serait d'environ 346 millions de dollars (en valeur actuelle) (GAO, 2000 : 19).

### 3. L'INTERET FINANCIER DU DESENETTEMENT POUR LES DEBITEURS

---

*Du point de vue du débiteur, l'important est de savoir si le désendettement suffira à desserrer l'étau qui entrave l'investissement et à éviter que le service de la dette n'absorbe une trop forte proportion des recettes de change et des dépenses publiques.*

---

Du point de vue du débiteur, l'important est de savoir si le désendettement suffira à desserrer l'étau qui entrave l'investissement et à éviter que le service de la dette n'absorbe une trop forte proportion des recettes de change et des dépenses publiques. En outre, il est essentiel qu'une proportion suffisante de l'allègement de la dette soit concentrée en début de période et que le désendettement ait des effets positifs sur les anticipations du secteur privé, et ait un impact immédiat sur le niveau effectif du service de la dette, de façon à donner un bol d'oxygène au secteur public, dont l'asphyxie limite les investissements productifs et les efforts de réduction de la pauvreté.

On trouvera au tableau 35 une estimation du montant total de l'allègement de la dette, en valeur actuelle et en termes nominaux, ainsi que de la réduction annuelle moyenne du service de la dette entre 2000 et 2005 pour les quatre PMA qui avaient atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée en juillet 2000. Le Mozambique est le pays qui a bénéficié de l'allègement le plus important : les créances annulées représentent 1,97 milliard de dollars en valeur actuelle et 4,3 milliards de dollars en valeur nominale, ce qui devrait réduire de 116 millions de dollars par an le service annuel moyen de sa dette sur la période 2000-2005. Dans le cas de l'Ouganda, qui a atteint le point d'achèvement, la réduction du service annuel de la dette sur la même période devrait atteindre 102 millions de dollars (les créances annulées représentent au total 1 milliard de dollars en valeur actuelle). Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, qui devrait atteindre le point d'achèvement en 2001, la réduction du service annuel de la dette devrait être de 94 millions de dollars et la valeur actuelle des créances annulées de 2 milliards de dollars. Enfin, dans le cas de la Mauritanie, qui devrait atteindre le point d'achèvement en 2002, la réduction du service annuel de la dette devrait être de 25 millions de dollars par an entre 2000 et 2002 et de 49 millions de dollars par an entre 2003 et 2005, la valeur actuelle des créances annulées étant de 622 millions de dollars.

Ces chiffres relatifs à l'allègement du service de la dette annuelle sur la période 2000-2005 sont des estimations qui dépendent des hypothèses retenues en ce qui concerne la date du point d'achèvement et la façon dont les créanciers réduisent leur part de la valeur actuelle de la dette<sup>12</sup>. Par convention, la Banque mondiale et le FMI ne tiennent pas compte, pour estimer le coût de l'Initiative PPTE pour les créanciers, de l'allègement de la dette résultant des mécanismes traditionnels (Conditions de Naples) qui serait accordé en même temps afin de ramener les obligations futures à un niveau supportable. Cet allègement aurait certainement pour effet d'accroître le montant total de la réduction de la dette. Toutefois, pour ce qui est de l'Initiative PPTE elle-même, les chiffres ci-dessus sont probablement plus optimistes que pessimistes.

En effet, ces estimations postulent que l'Initiative sera suffisamment financée et que l'allègement de la dette qui devrait en résulter sera bien réel. Toutefois, cela soulève deux problèmes. Premièrement, le renforcement de l'Initiative PPTE suppose que tous les financements nécessaires pour alléger la dette multilatérale, que les institutions internationales de financement ne peuvent pas annuler directement, seront obtenus. Si l'on se fonde sur le calendrier actuel, 85% des engagements irrévocables d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE devront être consentis avant la fin de l'année 2000, mais les

TABLEAU 35 : ESTIMATION DU COUT FINANCIER DE L'INITIATIVE PPTE ET DE SES EFFETS SUR LA TRESORERIE<sup>a</sup>

PMA ayant atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative renforcée	Point d'achèvement <sup>b</sup> dans le cadre de l'Initiative renforcée	Valeur estimative totale de l'allègement <sup>b</sup> (en millions de dollars, valeur actuelle)	Valeur totale estimative <sup>b</sup> de l'allègement nominal de la dette (en millions de dollars)	Réduction du service annuel moyen de la dette (en millions de dollars)	
				2000-2002	2003-2005
Mauritanie	Non fixé	622	1 100	25,1 <sup>c</sup>	49,1 <sup>c</sup>
Mozambique	Non fixé	1 970	4 300	117 <sup>d</sup>	115 <sup>d</sup>
Ouganda	Mai 2000	1 003	1 950	111,0 <sup>f</sup>	92,3 <sup>f</sup>
Rép.-Unie de Tanzanie	Non fixé	2 026	3 000	94,5 <sup>e</sup>	93,8 <sup>e</sup>

<sup>a</sup> Les coûts et les avantages financiers sont estimés sur la base de l'utilisation intégrale des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette.

<sup>b</sup> FMI/Banque mondiale (2000); selon le cas, niveau de l'allègement au point de décision ou d'achèvement pour le pays concerné.

<sup>c</sup> D'après IDA/FMI (2000a), encadré 4, tableaux 9 et 13. Sur la base de l'encours de la dette devant résulter théoriquement de l'application des Conditions de Naples à la fin de 1998 et d'un traitement au moins comparable des autres créanciers bilatéraux officiels. Point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative PPTE fixé à juillet 2002.

<sup>d</sup> D'après FMI/IDA (2000a), tableaux 9 et 10; sur la base d'une réduction de l'encours de la dette aux conditions de Naples à la fin de 1998 et de l'octroi de l'intégralité de l'allègement prévu par l'Initiative de juillet 1999.

<sup>e</sup> D'après IDA/FMI (2000b), tableaux 11 et 12. Sur la base d'une opération de réduction de l'encours de la dette aux conditions de Naples à la fin de 1999 et d'un traitement au moins comparable des autres créanciers bilatéraux officiels. Données par exercice budgétaire; point d'achèvement en 2001/02.

<sup>f</sup> D'après FMI/IDA (2000a), tableaux 9 et 10. Tient compte des effets de la réduction de l'encours de la dette dans le cadre du Club de Paris avant le premier point de décision en 1997. Données relatives aux exercices budgétaires

institutions internationales de financement ne peuvent prendre des engagements irrévocables que si le financement est garanti. Or, de nombreux créanciers, et en particulier les créanciers multilatéraux et les petits créanciers bilatéraux, auraient du mal à déterminer quelle sera leur part du financement, en raison de contraintes budgétaires et autres (GAO, 2000 : 18).

Deuxièmement, l'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE est subordonné à l'octroi, par les autres créanciers, d'un traitement comparable à celui accordé par les créanciers du Club de Paris. En juin 2000, aucun des pays ayant atteint le point de décision dans le cadre de l'Initiative renforcée n'avait obtenu l'assurance qu'il recevrait cette aide additionnelle. Dans le cas du pays le plus avancé dans le processus, le Rwanda, les créanciers non membres de l'OCDE ont obstinément refusé d'accorder des conditions comparables à celles du Club de Paris (Tumusiime-Mutebile, 1999 : 7). Cela aura les conséquences ci-après, résumées par le principal architecte de la stratégie de réforme économique de l'Ouganda :

1. L'Initiative PPTE renforcée ne sera pas considérée comme une première étape de la mise en oeuvre d'une stratégie globale d'allègement de la dette et de réduction de la pauvreté, ce qui suscitera de plus en plus de critiques des groupes de pression.
2. Les pays bénéficiaires de l'Initiative n'obtiendront pas un allègement suffisant au point d'achèvement. En conséquence, leur endettement ne pourra pas retomber à un niveau viable et le financement de leurs programmes de réduction de la pauvreté sera compromis, ce qui les empêchera d'atteindre les deux objectifs essentiels de l'Initiative.
3. La dette due à des créanciers autres que les membres de l'OCDE ne disparaîtra pas des compte du pays débiteur, ce qui pourrait dissuader le secteur privé d'accroître ses investissements, condition essentielle de

la réussite du programme de lutte contre la pauvreté (Tumusiime-Mutebile, 1999 : 8).

D'après des données récentes relatives aux différents pays concernés, il semble que les PMA qui ont déjà atteint le point de décision ont maintenant reçu des assurances suffisantes des créanciers autres que ceux du Club de Paris, mais il pourrait encore être difficile d'associer tous les créanciers à l'effort de désendettement pour les autres pays.

Dans toutes les estimations ci-dessus des effets de l'Initiative PPTE, on a estimé le coût (pour les financiers) et le gain (pour les débiteurs) en faisant la différence entre ce que les pays auraient dû payer après la mise en œuvre des mesures traditionnelles d'allègement de la dette et ce qu'ils devront payer après l'application de l'Initiative PPTE. Toutefois, comme nous l'avons vu, bon nombre des pays concernés n'ont pas pu s'acquitter de toutes leurs obligations contractuelles et ont donc accumulé des arriérés. Dans certains cas il se pourraient donc que ce que les pays seront censés verser après l'application de l'Initiative PPTE dépasse ce qu'ils versaient effectivement avant.

Dans le tableau 36, nous comparons, pour quatre PMA, le service de la dette après application des mécanismes traditionnels d'allègement et de l'Initiative PPTE à ce que ces pays payaient effectivement avant le lancement de l'Initiative, sur la base des estimations du FMI/IDA. Pour deux de ces quatre pays, le service de la dette après le point d'achèvement dans le cadre de la première Initiative PPTE dépasse ce qu'ils ont effectivement payé entre 1993 et 1998. Avec l'Initiative renforcée, le service ultérieur de la dette est inférieur à ce qui a été effectivement payé pour trois de ces quatre pays, la différence atteignant 40% si les annulations de dette envers la Banque mondiale et le FMI sont concentrées sur les cinq premières années. Toutefois, dans le cas du Mali, les paiements dus après le point d'achèvement dans le cadre de l'Initiative renforcée dépasseraient de 20% ce qui a été effectivement payé entre 1993 et 1998 s'il n'y a pas de concentration de l'allègement de la dette multilatérale dans les premières années, et de 7% s'il y a concentration.

TABLEAU 36 : DIFFERENCE ENTRE LE SERVICE ANNUEL MOYEN DE LA DETTE AVANT ET APRES APPLICATION DE L'INITIATIVE PPTE<sup>a</sup>  
(en millions de dollars)

	Initiative initiale	Initiative renforcée <sup>b</sup>		Pour mémoire : APD nette en 1997 <sup>e</sup>
		Sans concentration initiale de l'allègement de la dette multilatérale <sup>c</sup>	Avec concentration de l'allègement de la dette multilatérale <sup>d</sup>	
Burkina Faso	6	-11	-27	370
Mali	32	15	5	455
Mozambique	-41	-50	-64	963
Ouganda	-13	-52	-69	840

Source : FMI/IDA (1999a : tableau 6) et OCDE, 2000 (tableaux 1 et 2).

<sup>a</sup> Différence entre le service annuel moyen de la dette en 1993-1998 et le service estimatif entre le point d'achèvement et 2005.

<sup>b</sup> Chiffres très approximatifs.

<sup>c</sup> Hypothèse : 70% de l'allègement consenti par le FMI et 25% de l'allègement consenti par la Banque mondiale et les autres banques de développement multilatérales concentrés sur les années 1 à 5.

<sup>d</sup> Hypothèse : 100% de l'allègement consenti par le FMI et 45% de l'allègement consenti par la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement dans les années 1 à 5.

<sup>e</sup> OCDE 2000 (tableaux 1 et 2).

Le Mali n'est qu'un exemple, mais il ne faut pas oublier que de nombreux PMA susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE avaient accumulé des arriérés entre 1994 et 1998. Pour ces pays, les avantages résultant de l'Initiative, c'est-à-dire la différence entre les paiements contractuels après mise en œuvre des différents mécanismes d'allègement et les paiements effectifs, pourraient bien être illusoire. S'ils s'acquittent de leurs obligations après l'Initiative, ils n'obtiendront aucune ressource additionnelle pour accroître leur capacité de production et lutter contre la pauvreté. Au contraire, ils paieront en fait plus qu'avant.

Même dans le cas des pays dont le service de la dette après mise en œuvre de l'Initiative PPTE sera moins élevé que ce qu'ils payaient effectivement auparavant, les ressources libérées sont modestes comparées au montant total de l'aide. Comme le montre le tableau 36, la réduction moyenne du service annuel de la dette jusqu'en 2005, par rapport à ce qui a été effectivement payé entre 1993 et 1998, ne représente que 6 à 8% de l'APD nette reçue en 1997 dans le cas du Burkina Faso, du Mozambique et de l'Ouganda (voir aussi OCDE, 2000 : tableaux 1 et 2). D'après de récentes estimations portant sur l'ensemble des pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE, l'économie résultant de la mise en œuvre de l'allègement ne représente qu'environ un dixième du total des flux de ressources nettes (Martin, 2000 : tableau 1).

---

*Les ressources libérées  
sont modestes comparées  
au montant total de  
l'aide.*

---

## **E. Perspectives de viabilité de la dette à moyen terme**

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, les créanciers déterminent le montant de l'allègement jugé nécessaire pour assurer la viabilité de la dette à un moment précis, appelé point de décision. Les ratios valeur actuelle de la dette/exportations et dette/recettes sont des indicateurs grossiers mais utiles pour apprécier le risque de défaillance à court terme dû à une crise de liquidités<sup>13</sup>. Toutefois, le fait de réduire ces ratios à un moment donné ne garantit pas que la dette sera viable à moyen et à long terme, en particulier si le pays subit un choc externe. L'Initiative PPTE renforcée prévoit la possibilité de réexaminer les besoins d'allègement de la dette au moment du point d'achèvement si la situation a évolué, mais même ainsi il est essentiel que les créanciers et les débiteurs s'interrogent sur les perspectives de la viabilité de la dette à moyen terme.

### **1. L'IMPACT DES CHOCS EXTERIEURS : LES ENSEIGNEMENTS DE LA PREMIERE INITIATIVE PPTE**

La situation des pays qui ont obtenu un allègement de leur dette dans le cadre de la première Initiative PPTE (y compris les pays autres que des PMA) est instructive à cet égard. Avec la première Initiative, le montant de l'aide était calculé au point de décision, mais se fondait sur des projections jusqu'au point d'achèvement, situé trois ans plus tard. Pour les quatre premiers pays qui en ont bénéficié, parmi lesquels se trouvent deux PMA (Mozambique et Ouganda), le montant total de l'allègement consenti au point de décision s'est révélé, soit au point d'achèvement soit durant l'année suivante, insuffisant pour atteindre le seuil de viabilité de l'endettement, d'après les projections de la balance des paiements. Dans chacun de ces cas, les projections sur lesquelles on s'était fondé pour déterminer la viabilité de la dette se sont révélées trop optimistes.

Dans le cas du Mozambique, l'économie est restée dynamique mais en 1998 les exportations de marchandises et de services non facteurs ont été sensiblement inférieures aux projections faites au point de décision, en raison notamment d'une forte chute des prix des produits primaires. Dans le cas de

l'Ouganda, l'allègement a suffi à ramener le ratio valeur actuelle de la dette/exportations en dessous du seuil de viabilité au point d'achèvement, mais l'année suivante ce ratio est remonté au-dessus du seuil en raison d'une baisse des exportations de biens et de services due au fléchissement des prix des produits primaires (principalement le café) et aux mauvaises conditions climatiques résultant du phénomène El Niño, d'une augmentation des nouveaux emprunts contractés principalement auprès d'institutions multilatérales pour financer le déficit de la balance des paiements, d'une chute généralisée des taux d'intérêt qui a accru la valeur actuelle nette du stock de la dette bien que le gouvernement ait scrupuleusement respecté sa stratégie d'endettement, et du fait que les créanciers autres que les membres de l'OCDE ont refusé d'accorder un allègement à des conditions comparables à celles offertes par le Club de Paris.

## 2. PREVISIONS D'ENDETTEMENT ET DE RATIO DE SERVICE DE LA DETTE DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE

Le renforcement de l'Initiative, c'est-à-dire l'abaissement des seuils pour les ratios valeur actuelle de la dette/exportations et dette/recettes, était conçu pour protéger les pays contre le genre de choc exogène qui a empêché la première Initiative PPTE de garantir la viabilité de la dette. Cependant, la marge de sécurité et l'évolution de la dette extérieure à moyen terme dépendent du taux de croissance de l'économie, des exportations, des importations et des recettes publiques, et des conditions de financement des éventuels déficits.

---

*Dans le cas des pays qui ont atteint le point de décision, on a fait des projections des indicateurs d'endettement à moyen et à long terme.*

---

Dans le cas des pays qui ont atteint le point de décision, on a fait des projections des indicateurs d'endettement à moyen et à long terme. Ces scénarios se fondent sur un certain profil temporel de l'allègement de la dette qui, tout en tenant compte des contraintes que doivent respecter les créanciers ainsi que des limites de la capacité d'absorption et des autres obstacles qui pourraient empêcher le pays bénéficiaire d'accroître ses dépenses sociales, devrait entraîner un déclin régulier des ratios valeur actuelle de la dette/exportations, valeur actuelle de la dette/recettes, service de la dette/exportations et service de la dette/recettes, de façon qu'on puisse avoir une assurance raisonnable que le pays ne retombera pas dans le surendettement à moyen terme (FMI/IDA, 1999a : 14).

D'après les scénarios à moyen terme contenus dans les documents préparés pour le point de décision des PMA bénéficiaires de l'Initiative PPTE, les principaux indicateurs d'endettement ont bien tendance à diminuer régulièrement. L'allègement de la dette prévu par l'Initiative renforcée, s'ajoutant aux mécanismes traditionnels de désendettement, devrait entraîner une réduction sensible des ratios de service de la dette, conforme au profil souhaité. Toutefois, dans deux des quatre pays concernés (Mauritanie et République-Unie de Tanzanie), l'application du coefficient de réduction de l'encours de la dette jugé nécessaire pour ramener les ratios valeur actuelle de la dette/exportations et valeur actuelle de la dette/recettes à un niveau jugé viable ne permettra pas de supprimer le surendettement ni d'avoir une marge de sécurité suffisante en cas de choc.

Cela est dû essentiellement au fait que ces pays doivent contracter de nouveaux emprunts (essentiellement des crédits multilatéraux aux conditions de l'IDA) pour financer d'importants investissements d'infrastructure physique et sociale. Ainsi, dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, sans nouveaux emprunts, le ratio valeur actuelle de la dette/exportations devrait tomber à 125,5% en 2001/02, mais si l'on tient compte des nouveaux emprunts, il atteindra 177,9% en 2002, année qui devrait être le point d'achèvement. Si en outre la dette au titre de l'APD envers les créanciers du Club de Paris était

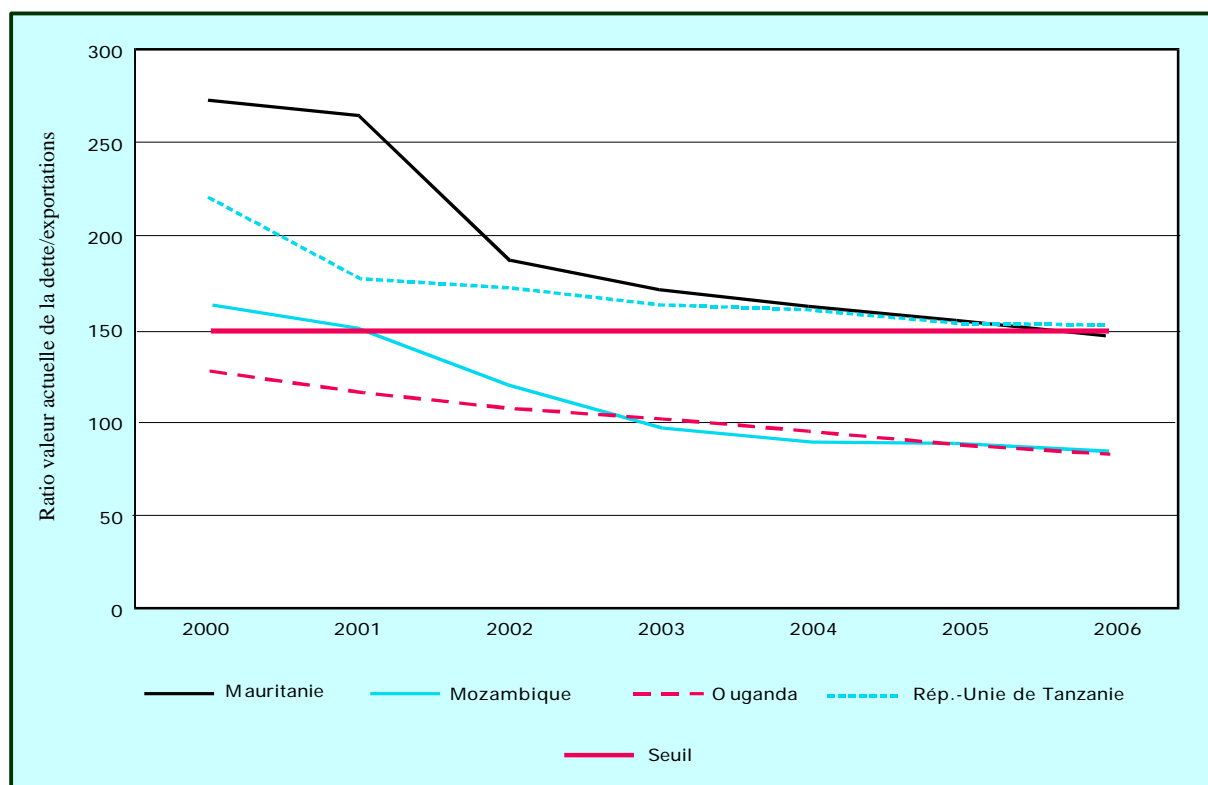
réduite au point d'achèvement prévu, le ratio valeur actuelle de la dette/exportations diminuerait encore de 17,6 points de pourcentage pour tomber à quelque 160% à la fin de 2002, mais en l'absence de cette aide additionnelle, il n'atteindrait le seuil de 150% qu'en 2007/2008 (graphique 46).

Des analyses de sensibilité montrent que le surendettement pourrait être considérablement aggravé si les recettes s'écartent même modérément des projections. En Mauritanie, si le volume des exportations de poisson diminue de 5%, le ratio moyen valeur actuelle de la dette/exportations augmentera de 29 points de pourcentage par rapport à la projection de base, pour s'établir à 195% sur l'ensemble de la période considérée (1998-2017) et à plus de 251% sur la période 1998-2007. Dans le cas de la République-Unie de Tanzanie, si les exportations traditionnelles progressent moins que prévu, le ratio ne tombera pas à 150% avant 2013/14, et si le marché de l'or est moins dynamique que prévu, il restera supérieur au seuil pour chaque année entre 1999/2000 et 2017/18. Il sera en moyenne d'environ 184% entre 1999/2000 et 2008/09.

### 3. VRAISEMBLANCE DES PREVISIONS

Les scénarios à moyen terme concernant la viabilité de la dette se fondent sur des prévisions macroéconomiques et des projections de la balance des paiements. Afin d'établir ces scénarios, il faut projeter l'évolution de plusieurs variables clés : croissance réelle du PIB; élasticité-revenu des importations; évolution du volume et du prix des produits et services d'exportation traditionnels et autres; flux futurs de dons et d'IED et flux créateurs de dette; et conditions des prêts. Pour que la dette soit viable à moyen

GRAPHIQUE 46 : RATIO VALEUR ACTUELLE DE LA DETTE/EXPORTATIONS APRES ALLEGEMENT AU TITRE DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE, 2000-2006 : PMA AYANT ATTEINT LE POINT DE DECISION AVANT LE MILIEU DE 2000



Source : Voir tableau 37.

terme, il faut que le déficit du compte courant soit couvert par des entrées de capitaux qui ne créent pas de nouvelle dette, ou qui créent des dettes dont les conditions soient assez libérales pour que le pays ne redevienne pas surendetté. Avec le temps, si l'évolution des différents éléments de la balance des paiements (exportations, dons et IED par exemple) s'écarte un tant soit peu des projections, cela peut avoir des effets considérables sur le déficit de financement extérieur, c'est-à-dire sur le surcroît de dépenses courantes qui doit être couvert par des flux de capitaux (voir encadré 8). L'apparition d'un déficit de financement extérieur n'est pas nécessairement un problème dans la mesure où il peut être couvert par des flux de capitaux non créateurs de dette venant s'ajouter à ceux intégrés dans les projections de base (par exemple des dons additionnels). Toutefois, s'il est impossible de trouver de telles ressources supplémentaires, la dette extérieure risque de recommencer à faire boule de neige, à moins que le déficit ne soit compensé par une réduction des importations, ce qui entraînerait inévitablement un ralentissement de la croissance, ou que le pays ne recommence à accumuler des arriérés et à rééchelonner sa dette.

**ENCADRE 8 : PREVISIONS DU DEFICIT DE FINANCEMENT EXTERIEUR APRES MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE PPTE : ANALYSE DE SENSIBILITE DANS LE CAS DE LA REPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE**

Pour déterminer si l'allègement de la dette résultant de l'Initiative PPTE suffit à garantir la viabilité de l'endettement à moyen terme, il convient d'analyser les effets d'une modification des postulats sur les projections de la balance des paiements. Nous avons fait une telle analyse pour tester les effets de petites modifications de certains des postulats essentiels sur lesquels se fondent les prévisions établies par les autorités tanzaniennes et les services du FMI.

Le scénario de base se fonde sur les postulats suivants (en prix courants) : i) les exportations de biens et de services non facteurs augmenteront de 9,9% par an entre 2000 et 2018; ii) les dons augmenteront en moyenne de 2,1% par an entre 2000 et 2018, de 2,4% par an entre 2002 et 2004 et de 2,5% par an entre 2005 et 2018; iii) les entrées nettes d'IED augmenteront de 8,3% par an entre 2000 et 2018. L'analyse de sensibilité a consisté à examiner ce qui se passerait si i) le taux de croissance des exportations de biens et de services non facteurs était de 10% moins élevé que le postulat de base (modification qui impliquerait que, toutes choses égales par ailleurs, le ratio exportations/PIB atteindrait 16,3% en 2010, au lieu des 18,1% prévus dans le scénario de base); ii) les dons officiels restaient stables au niveau projeté pour l'an 2000 par le FMI et les autorités tanzaniennes; et iii) le taux de croissance de l'investissement étranger direct diminuait de 20%.

Toutes ces modifications auraient probablement des répercussions sur le reste de l'économie. Toutefois, l'analyse a porté uniquement sur les effets qu'elles auraient sur le déficit de financement résiduel (c'est-à-dire le déficit subsistant une fois qu'on déduit du déficit courant et des variations des réserves de change le solde des flux de capitaux prévus). Les scénarios ont été élaborés au moyen du programme DSM+ version 2.0, créé par la Banque mondiale pour analyser la viabilité de la dette. Nous avons estimé les effets des modifications des postulats sur le déficit. L'ampleur de ce déficit dépend de la présentation retenue pour les statistiques de la balance des paiements et, pour la présente simulation, nous avons inclus dans le calcul les paiements d'intérêts du secteur privé et les variations des réserves.

Les projections sont surtout sensibles à une modification du taux de croissance des exportations. En 2005, le déficit augmenterait de 120% par rapport à la prévision de base (107,30 millions de dollars) si les exportations progressaient de 10% de moins que prévu, de 27% si les dons restaient constants, et de 66% si l'IED augmentait de 20% de moins que prévu.

Ces résultats ne sont bien entendu pas étonnants mais l'analyse vise simplement à mettre en évidence les effets qu'auraient des écarts même modestes par rapport aux prévisions de base. Dans la réalité, le déficit n'atteindrait pas ce niveau car le pays concerné peut réduire ses importations, mais cela l'empêcherait d'obtenir le taux de croissance élevé prévu pour les 20 prochaines années et le taux de réduction de la pauvreté qui en découle. Pour éviter ce ralentissement de la croissance, il faudrait que les déficits accrus soient couverts par une augmentation des dons ou de l'allègement de la dette, car si l'on recourt à de nouveaux emprunts, le problème de l'endettement risque de redevenir ingérable. Il est donc essentiel de prévoir des mesures pour accélérer la croissance des exportations.

Source : Olortegui, 2000.



Par conséquent, la vraisemblance des prévisions économiques sur lesquelles se fonde le scénario à moyen terme a une importance capitale et, à cet égard, les premiers résultats ne sont pas encourageants. Le FMI avait fini par adopter pour règle générale de faire des projections d'après lesquelles l'allègement de la dette consenti par le Club de Paris devrait faire disparaître le déficit de financement de la balance des paiements. L'Initiative PPTE l'a amené à revoir ce principe. Ainsi, dans le cas de l'Ouganda, il a refait ses projections de la balance des paiements en 1996 afin d'analyser la viabilité de la dette, car il n'était plus obligé de prétendre que l'allègement consenti par le Club de Paris permettrait d'assurer la viabilité de la dette et de la balance des paiements, et il a donc radicalement revu le scénario, prévoyant une croissance plus faible des exportations, une croissance plus forte des importations et la persistance d'un déficit considérable (Tran-Nguyen, Addison et Martin, 1996 : 35). Malgré cela, les prévisions établies dans le cadre de la première Initiative PPTE et les analyses de sensibilité péchaient encore par excès d'optimisme<sup>14</sup>. De plus, une récente analyse de la deuxième Initiative PPTE fait apparaître le même genre d'optimisme injustifié :

Dans le cas de la plupart des pays bénéficiaires que le GAO a analysés, les services de la Banque et du Fonds ont projeté une forte croissance des recettes d'exportation, et dans quatre de ces pays (Honduras, Nicaragua, Tanzanie et Ouganda), ils ont prévu qu'elles progresseraient d'au moins 9% par an sur 20 ans. Ils ont aussi fait des projections très optimistes en ce qui concerne la croissance du revenu intérieur brut et des recettes publiques pour la plupart des pays que le GAO a analysés. Dans tous les pays, ils ont postulé que le taux de croissance annuel moyen (en dollars nominaux) dépasserait 6% tant pour le PIB que pour les recettes publiques, et ils ont prévu une croissance supérieure à 9% de l'une ou l'autre de ces variables dans le cas du Honduras, du Mozambique, de la Tanzanie et de l'Ouganda (GAO, 2000 : 14).

Le tableau 37 récapitule quelques-uns des principaux postulats sur lesquels se fondent les projections de la balance des paiements à l'horizon 2005 établis pour déterminer la viabilité de la dette des PMA susceptibles de bénéficier de la deuxième Initiative PPTE. Il est difficile d'obtenir des données comparables pour le passé récent. Quoiqu'il en soit, vu l'évolution tendancielle de la demande des produits d'exportation traditionnels sur les principaux marchés, les taux de croissance des recettes d'exportation paraissent optimistes, et dépendent souvent d'événements futurs tels que l'ouverture de nouvelles mines ou le développement rapide d'activités non traditionnelles comme le tourisme. En général, on considère que l'élasticité-revenu des importations est légèrement supérieure à 1, mais dans deux des cas dans lesquels les postulats macroéconomiques sont clairement énoncés, le ratio importations/PIB est censé diminuer de 5 à 6 points de pourcentage sur la période. En d'autres termes, les services du Fonds et de la Banque postulent que les pays réussiront à obtenir une croissance et des exportations plus dynamiques sans aucune augmentation de l'intensité d'importation. Par conséquent, la réussite à moyen terme de l'Initiative PPTE, même sous sa forme renforcée, ne tient qu'à un fil : les projections sur lesquelles on s'est fondé pour déterminer l'évolution future de la viabilité de la dette reposent sur des postulats extrêmement optimistes en ce qui concerne la conjoncture nationale et internationale.

---

*La vraisemblance des prévisions économiques sur lesquelles se fonde le scénario à moyen terme a une importance capitale*

---

---

*La réussite à moyen terme de l'Initiative PPTE, même sous sa forme renforcée, ne tient qu'à un fil : les projections sur lesquelles on s'est fondé pour déterminer l'évolution future de la viabilité de la dette reposent sur des postulats extrêmement optimistes*

---

TABLEAU 37 : HYPOTHÈSES SUR LESQUELLES SE FONDENT LES PROJECTIONS À MOYEN TERME DE L'ANALYSE DE LA VIABILITÉ DE LA DETTE DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE PPTE EN FAVEUR DES PMA

	Taux de croissance réel du PIB	Taux de croissance réel des exportations	Exportations/PIB (%)		Importations/PIB (%)		Transferts officiels/PIB (%)		Entrées de capitaux privés/PIB (%)	
	2000-2005	2000-2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Burkina Faso	5,7	8,4	..	..	Augmentation très lente		6,6	4,5	0,8	1,0
Guinée	5,8	5,9	26,6	27,0	27,5	27,1	2,6	1,8	0,7	0,8
Mali	5,0	..	..	..	Inchangé		5,5	4,2	0,3	0,5
Mauritanie	5,2	1,6	41,8	36,0	54,4	48,5	11,1	7,4	0,3	0,6
Mozambique	5,8	..	13,0	21,0	30,0	25,0	..	..	..	..
Ouganda	6,2	6-7	..	..	Augmentation très lente		5,1	1,9	10,1 <sup>a</sup>	8,7 <sup>a</sup>
Rép.-Unie de Tanzanie	5,8	11,8	13,8	16,7	27,4	27,6	9,1	6,1	2,3	2,3

Sources : Estimations du Secrétariat de la CNUCED sur la base de IDA/FMI (1999b), tableaux 10 et 11 ; IDA/FMI (2000a), tableaux 4 et 7 ; FMI/IDA (2000a), encadré 3 ; IDA/FAMI (2000b), tableaux 8 et 9 ; IDA/FMI (2000b), encadré 6 et tableau 9 ; FMI/IDA (1997b), encadré 1 et tableau 1 ; FMI/IDA (1998), encadré 1 et tableau 1. Les taux de croissance sont des moyennes annuelles en pourcentage.

<sup>a</sup> Transferts privés.

## F. Liens entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté

Un des objectifs essentiels de l'Initiative PPTE renforcée est de lier davantage le désendettement à la lutte contre la pauvreté. A cet effet, on peut envisager deux approches générales. La première, c'est-à-dire l'approche directe, consiste à se fonder sur des critères de bien-être pour déterminer l'ampleur et la rapidité du désendettement. La deuxième approche, indirecte, consiste à déterminer l'ampleur et la rapidité du désendettement en se fondant sur des critères de viabilité de la dette, tout en concevant le processus d'allègement de la dette de façon à ce qu'il favorise la réduction de la pauvreté. L'approche retenue dans le cadre de l'Initiative PPTE est la seconde, ce qui n'est pas nécessairement un mauvais choix. Toutefois, il est faux d'affirmer que le *seul* moyen de lier solidement l'allègement de la dette à la réduction de la pauvreté est de veiller à ce que le désendettement résultant de l'Initiative PPTE fasse partie intégrante d'un effort plus général de réduction de la pauvreté axé sur des résultats (FMI/IDA, 1999b : 19; non souligné dans le texte). En outre, une comparaison succincte de l'Initiative PPTE avec d'autres propositions fondées sur la première approche montre que la seconde se traduira probablement par un allègement de la dette moins important, plus lent et bénéficiant à un nombre réduit de pays<sup>15</sup>. C'est peut-être pour cela que l'Initiative PPTE renforcée a été accueillie avec un mélange de louanges et de scepticisme. L'encadré 9, qui contient une citation d'un document sur le Rwanda présenté par W. Nyamugasira au Séminaire d'examen de l'Initiative PPTE organisé par la CEA en 1999, illustre bien cette ambivalence.

Par cette approche indirecte, l'Initiative PPTE renforcée vise à lier davantage l'allègement de la dette à la lutte contre la pauvreté, d'une part en incitant les gouvernements à adopter des réformes économiques favorables aux pauvres (par le biais des nouvelles conditions et du processus d'élaboration du DSRP) et d'autre part en faisant en sorte que les ressources libérées grâce au désendettement soient affectées à des dépenses de santé et d'éducation ainsi qu'à des mesures de lutte contre la pauvreté. Ce deuxième aspect est important

sur le plan politique car il permet d'atténuer un des reproches les plus virulents adressés à la première Initiative PPTE, qui consistait à comparer le service de la dette et les dépenses sociales. Toutefois, c'est le premier qui aura probablement le plus d'impact sur la réduction de la pauvreté.

**ENCADRE 9 : LA PARABOLE DES CHEVRES : LE POINT DE VUE D'UN PAYS DU SUD SUR LA PAUVRETE ET L'INITIATIVE PPTE**

Les pays très endettés sont aussi des pays très pauvres. Cela est un fait. Lorsqu'un pays est très pauvre, il est incapable d'assumer le service d'une lourde dette. Cela est aussi un fait. L'Initiative PPTE est une tentative bienvenue de remédier à cet état de choses inacceptable. Imaginons un paysan ayant perdu ses chèvres, qui sont le seul bien négociable qu'il possède, mais aussi la source de sa dignité et de sa confiance en lui. Un voisin d'un village du Nord l'aide à rechercher les animaux égarés. Il cherche encore plus assidûment que le paysan mais en fait il ne veut pas que celui-ci retrouve son trésor perdu, et il sait très bien où se trouvent les chèvres. La recherche d'une solution au problème de la pauvreté est affaire de volonté et d'intégrité.

Source : Nyamugasira, 1999 : 1.

Il y a à cela deux raisons. Premièrement, comme nous l'avons déjà indiqué, l'ampleur des ressources additionnelles qui seront libérées grâce à l'Initiative PPTE renforcée reste très modeste, en particulier à moyen terme. Le tableau 38 montre le niveau récent et la projection du service de la dette et des dépenses sociales au Mali, en Mauritanie et en République-Unie de Tanzanie sur la période 1995-2002, d'après les données de l'IDA et du FMI. Le service contractuel de la dette représentait 112% des dépenses sociales au Mali entre 1995 et 1997, 184% en Mauritanie en 1997 et 1998 et 228% en Tanzanie entre 1995/96 et 1997/98. Ces ratios devraient chuter de façon spectaculaire dès que ces pays commenceront à recevoir une aide au titre de l'Initiative PPTE. D'après les documents de l'IDA et du FMI, ils devraient tomber à 43% au Mali en 2000-2001 et à 76% en Mauritanie entre 2000 et 2002. Toutefois, le service de la dette effectivement acquitté avant le lancement de l'Initiative ne représentait que 59% des dépenses sociales au Mali, 115% en Mauritanie et 75% en Tanzanie. Par conséquent, la différence introduite par l'Initiative PPTE, par rapport à ce qui était effectivement payé auparavant, ne représente que 13,6 millions de dollars dans le cas de la République-Unie de Tanzanie et 7,1 millions de dollars dans le cas de la Mauritanie, et dans le cas du Mali elle est négative. Il faut souligner que les chiffres relatifs au Mali sont fondés sur les données de la première Initiative PPTE et que la Tanzanie et la Mauritanie ne devraient atteindre le point d'achèvement qu'en 2001/2002 et juillet 2002 respectivement, si bien qu'on peut s'attendre à ce que le désendettement soit plus important. Néanmoins, ces chiffres indiquent l'ordre de grandeur des ressources additionnelles dont ces pays disposeront à court terme et montrent aussi que l'évolution future du ratio service effectif de la dette/dépenses sociales dépendra beaucoup de la capacité d'accroître les dépenses sociales qui, d'après ces projections, devraient augmenter de 41% entre 1997-1998 et 2000-2002 en Mauritanie et de 72% entre 1995-1997 et 2000-2001 au Mali.

Deuxièmement, il ne suffit pas d'accroître les dépenses sociales pour faire vraiment reculer la pauvreté<sup>16</sup>. Il est très difficile de faire en sorte que les dépenses sociales bénéficient vraiment aux plus pauvres et, même si l'on y parvient, une réduction durable de la pauvreté dépend de la croissance, de la création d'emplois et des gains de productivité. L'affectation des modestes ressources libérées par l'Initiative PPTE à des dépenses sociales pourra peut-être soulager temporairement la pauvreté, mais sans doute pas la réduire durablement.

---

*Le service contractuel de la dette représentait 112% des dépenses sociales au Mali entre 1995 et 1997, 184% en Mauritanie en 1997 et 1998 et 228% en Tanzanie entre 1995/96 et 1997/98.*

---



---

*Il ne suffit pas d'accroître les dépenses sociales pour faire vraiment reculer la pauvreté*

---

TABLEAU 38 : PAIEMENTS AU TITRE DU SERVICE DE LA DETTE ET DÉPENSES SOCIALES DANS QUELQUES PMA, 1995-2002

	<i>République-Unie de Tanzanie</i>		<i>Mauritanie</i>		<i>Mali<sup>a</sup></i>	
	<i>1995/96-1997/98</i>	<i>2000/01-2002/03</i>	<i>1997-98</i>	<i>2000-02</i>	<i>1995-97</i>	<i>2000-01</i>
Total des dépenses sociales (millions de dollars)	213,4	..	77,5	109,4	125,8	215,0
<i>Dont :</i>						
Santé	60,8	..	17,9	24,2	48,3	81,0
Education	152,5	..	53,1	60,5	77,4	135,0
Total du service de la dette acquitté	160,1	146,5	89,4	82,3	74,4	93,4
% des dépenses sociales	75	..	114	75	59	43,0
Total du service de la dette dû	480,5	146,5	142,9	82,3	139,5	93,4
% des dépenses sociales	225	..	184,4	75	111	43,0

Source : FMI/IDA (1999 e), tableau 6 ; IDA/FMI (2000a), encadré 4.3 ; IDA/FMI (2000b) ; FMI/IDA (1998), encadré 4.

<sup>a</sup> Dans le cadre de l'Initiative PPTE.

### G. Le processus d'élaboration du DSRP : évaluation préliminaire

Il résulte des considérations ci-dessus que le mécanisme par lequel l'Initiative PPTE a le plus de chances de renforcer le lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté est son influence sur les politiques des PMA concernés. Toutefois, il faut se demander quelle sera l'efficacité du processus d'élaboration du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

*La question essentielle est que l'efficacité du processus d'élaboration des DSRP pour ce qui est de la réduction de la pauvreté dans les PMA ne dépendra pas seulement de ses effets sur la qualité de la croissance, mais aussi de ses effets sur son rythme.*

Certains observateurs craignent que ce processus n'apporte guère de modifications aux politiques que les pays appliquaient déjà en vertu des documents-cadres de politique nationale. Selon eux, le remplacement de la FASR par la FRPC n'est que poudre aux yeux, et l'on continue de préconiser les mêmes vieux programmes de réforme économique en les enjolivant de quelques considérations sur la pauvreté. Comme peu de pays ont déjà établi leur DSRP, il est trop tôt pour en juger. Toutefois, il n'y a aucune raison de douter que la communauté internationale souhaite vraiment lutter contre la pauvreté et il y a toutes les raisons de croire que les nouvelles stratégies viseront à faire en sorte que la croissance bénéficie davantage aux pauvres. Mais la question essentielle est que l'efficacité du processus d'élaboration des DSRP pour ce qui est de la réduction de la pauvreté dans les PMA ne dépendra pas seulement de ses effets sur la qualité de la croissance, mais aussi de ses effets sur son rythme.

A cet égard, il convient de souligner que les scénarios édifiés pour évaluer les perspectives à moyen terme de viabilité de la dette des PMA susceptibles de bénéficier de l'Initiative PPTE partent du principe, dans la plupart des cas, qu'on obtiendra un taux de croissance plus élevé qu'avec les programmes FASR. Mais ce taux reste inférieur à ce que les économistes estiment nécessaire pour réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015 (tableau 39). Quoi qu'il en soit, si les pays pauvres obtiennent effectivement ces taux de croissance et si les fruits de la croissance sont mieux redistribués, cela

TABLEAU 39 : TAUX DE CROISSANCE DU PIB RÉEL DANS LES PMA VISÉS PAR L'INITIATIVE PPTE : RÉSULTATS PASSÉS, PRÉVISIONS ET CROISSANCE REQUISE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ (en pourcentage)

	<i>Résultats 1994-98</i>	<i>Prévisions<sup>a</sup> 2000-05</i>	<i>Croissance requise<sup>b</sup> 2000-15</i>
Burkina Faso	4,6	5,7	6,8
Guinée	4,5	5,8	7,3
Mali	4,9	5,0	7,7
Mauritanie	4,4	5,2	7,7
Mozambique	8,1	5,8	8,9
Ouganda	7,7	6,2	8,1
Rép.-Unie de Tanzanie	3,3	5,8	8,0

Source : Estimations du Secrétariat de la CNUCED.

<sup>a</sup> Voir tableau 39.

<sup>b</sup> Estimations du taux de croissance requis pour que la population pauvre diminue de moitié d'ici à 2005 faites par la Commission économique pour l'Afrique (Commission économique pour l'Afrique, 1999 : tableau A11.7).

aura un impact majeur sur la pauvreté. La question demeure : comment obtenir cette croissance plus dynamique ?

Les résultats des programmes FASR ne sont pas très encourageants à cet égard, car les taux de croissance relativement élevés enregistrés entre 1996 et 1998 s'expliquent en grande partie par une évolution favorable des termes de l'échange. Par conséquent, lorsqu'on cherche à porter une appréciation sur les DSRP, ce qu'il faut se demander avant tout c'est en quoi ils peuvent permettre une croissance plus rapide et durable. Pour reprendre les termes d'Eduardo Aninat, Directeur général adjoint du FMI, pourquoi pouvons-nous espérer faire mieux cette fois-ci ? (Aninat, 2000 : 4).

### 1. L'APPROPRIATION, MOYEN D'ACCELERER LA CROISSANCE ?

Une des raisons qui pourraient permettre d'espérer une accélération de la croissance est que les réformes économiques seront désormais élaborées de façon participative et en partenariat entre la communauté des créanciers et des donateurs internationaux et les autorités nationales. Aujourd'hui, c'est devenu un lieu commun de dire que les programmes du passé ont échoué parce que les gouvernements ne s'approprièrent pas les réformes. Dans le prochain chapitre, nous examinerons les questions de l'appropriation et du partenariat en termes plus généraux, mais nous commencerons par traiter ici certains aspects de l'appropriation nationale des DSRP.

L'appropriation est censée résulter du fait que le gouvernement prendra l'initiative de l'élaboration du DSRP et animera un processus participatif (qui devrait améliorer le respect des obligations redditionnelles) et la mise au point du plan d'action. Cela sera certainement utile dans la mesure où les stratégies devraient être mieux adaptées au contexte national, mais le degré réel d'appropriation dépendra des relations entre les autorités nationales et les créanciers et donateurs internationaux.

Ces relations seront certainement complexes. Depuis 1996, la Banque mondiale s'efforce de promouvoir l'appropriation des stratégies d'assistance aux pays par le gouvernement et la population des pays concernés. D'après certains

auteurs qui ont évalué cette expérience, l'introduction d'un processus participatif d'élaboration des stratégies n'a pas vraiment débouché sur une appropriation nationale mais représentait plutôt une tentative de la part de la Banque, véritable propriétaire de la stratégie, d'en améliorer la pertinence et l'efficacité tout en donnant aux différents intéressés (gouvernement et société civile) l'impression de participer davantage au processus (McGee et Norton, 2000 : 21). Il en sera peut-être autrement cette fois-ci, mais l'appropriation nationale des DSRP aura certainement des limites.

Premièrement, ce que les pays s'approprièrent, c'est un modèle conçu par la Banque et le Fonds et qui vise à promouvoir la réalisation des objectifs internationaux de développement sélectionnés par l'OCDE parmi un ensemble d'objectifs adoptés aux grandes conférences mondiales des années 90. Ils ne s'approprièrent pas le programme de développement lui-même, mais plutôt les moyens de l'exécuter.

---

*L'élaboration des DSRP demande beaucoup de travail et il se peut qu'un certain nombre de PMA n'aient pas les capacités techniques nécessaires.*

---

Deuxièmement, il est évident que l'élaboration des DSRP demande beaucoup de travail et il se peut qu'un certain nombre de PMA n'aient pas les capacités techniques nécessaires. Il est probable que pour concevoir leurs programmes, ces pays feront appel aux experts de la Banque et du Fonds, qui d'ailleurs sont censés fournir aux autorités nationales des conseils dans leurs domaines de compétences. Toutefois, il faudra que ces conseils soient donnés dans un esprit très ouvert, faute de quoi il n'y aura pas véritablement d'appropriation. A cet égard, les premiers résultats sont décevants. Une récente enquête auprès des donateurs bilatéraux a montré que dans la plupart des cas les pays bénéficiaires avaient l'impression que les fonctionnaires des institutions de Bretton Woods pilotaient le processus, notamment en République-Unie de Tanzanie et en Zambie. Ce n'est qu'au Ghana, au Mozambique et en Ouganda que les autorités avaient l'impression de vraiment participer (SPA, 2000 : 10, cité dans Killick, 2000).

Troisièmement, les DSRP devront être présentés aux Conseils du Fonds et de la Banque pour approbation. Ce processus d'approbation aura une incidence déterminante sur le degré d'appropriation des politiques. A cet égard, il sera intéressant de voir ce qui se passe si des pays élaborent une stratégie qui ne reprend pas tous les éléments préconisés par les institutions internationales de financement. Il n'est pas certain qu'une telle stratégie serait approuvée, mais elle ne susciterait peut-être pas un désaccord frontal. En outre, l'évaluation conjointe ne se fera pas en terrain vierge, car il est prévu que la Banque et le Fonds organisent des missions communes pour préparer la présentation des DSRP aux Conseils. Cette mission examinera avec les autorités toute modification qu'il pourrait être jugé nécessaire d'apporter à la stratégie pour que les services des institutions puissent recommander aux Conseils d'approuver le DSRP (FMI/IDA, 1999d : 16). Elle est censée faire largement connaître son avis aux participants au processus, et cet avis est censé être un des éléments pris en considération par les autorités pour décider à quel moment et sous quelle forme elles souhaitent soumettre le DSRP aux Conseils (p. 16).

Cela pourrait amener les pays à modifier la stratégie qu'ils auront élaborée pour qu'elle réponde aux attentes de la Banque et du Fonds. De façon générale, on prévoit qu'avec les mécanismes mis en place, les autorités ne présenteront leur DSRP que lorsque les services de ces deux institutions seront prêts à recommander son adoption (p. 16). Au fond, cela pourrait impliquer que l'appropriation se limite à une internalisation accrue des normes de ces institutions.

## 2. LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETE, MOYEN D'ACCELERER LA CROISSANCE ?

La nouvelle génération de réformes économiques définies dans les DSRP est aussi censée accélérer la croissance économique du fait que les politiques favorables aux pauvres seraient bonnes pour la croissance. Cette idée est séduisante, mais ne va pas de soi. Les auteurs de la plupart des travaux récents concernant la pauvreté se sont demandés si la croissance entraînait une réduction de la pauvreté et quels seraient les moyens de maximiser ses effets sur la pauvreté, et non si la réduction de la pauvreté était bonne pour la croissance et quels seraient les moyens de maximiser ses effets sur la croissance.

Il n'est pas exclu qu'une stratégie trop axée sur la lutte contre la pauvreté soit mauvaise pour la croissance. En d'autres termes, si dans les DSRP on donne trop d'importance aux objectifs immédiats d'accroissement de la consommation des pauvres, il se peut que cela empêche d'obtenir l'augmentation de l'épargne, de l'investissement, de l'efficacité et des exportations indispensables pour accélérer la croissance, résoudre durablement le problème du surendettement et aussi réduire la pauvreté à long terme. Certes, les lignes directrices pour l'établissement des DSRP n'excluent pas totalement qu'il puisse être nécessaire de faire des arbitrages entre réduction de la pauvreté et croissance. L'intégration des politiques macroéconomiques, des réformes structurelles et des politiques sociales dans le cadre des programmes FRPC et des DSRP doit en particulier éviter que l'accroissement des dépenses sociales nécessaire pour lutter contre la pauvreté ne compromette la stabilité macroéconomique et ne déclenche une spirale inflationniste qui éroderait le pouvoir d'achat des pauvres. Toutefois, on part généralement du principe que les réformes structurelles et en particulier la libéralisation du commerce extérieur et du secteur financier, la réforme du régime des prix agricoles et la privatisation sont compatibles avec la réduction de la pauvreté. Comme l'ont montré les débats très animés qu'a récemment suscités le texte du *World Development Report 2000/01* de la Banque mondiale, il y a à cet égard de grandes divergences de vues. Il n'est donc pas impossible qu'en ajoutant des conditions de lutte contre la pauvreté à leurs programmes d'ajustement, le FMI et la Banque mondiale ne conduisent les pays dans une impasse, en leur imposant des objectifs inconciliables à court terme.

En outre, l'expérience a montré qu'un des premiers effets du processus d'élaboration des DSRP a été de susciter de nombreuses attentes dans tous les secteurs de la société, ce qui met les gouvernements dans une situation très délicate. Il est difficile de répondre à toutes ces attentes, d'autant que le processus de désendettement des PPT ne libère des ressources qu'au compte-gouttes<sup>17</sup>. Le processus d'élaboration des DSRP risque donc de déclencher des mouvements populistes.

Il est certainement possible que la réduction de la pauvreté puisse faire partie intégrante d'un processus d'accélération de l'accumulation de capital dans les PMA. Mais pour cela, il faudrait une conception très ouverte des stratégies de développement, envisageant l'application des politiques intermédiaires évoquées au chapitre précédent. Malheureusement, on se dépêche d'élaborer des DSRP dans des situations dans lesquelles les conflits et les synergies entre croissance et réduction de la pauvreté sont mal compris. Il ne faudrait pas oublier que l'application de telles stratégies dans les pays pauvres est un processus expérimental et que ceux qui paieront le prix d'un échec éventuel seront les peuples de ces pays, qui n'ont pas le choix s'ils veulent obtenir accès à des financements assortis de conditions de faveur et un allègement de leur dette.

---

*Si dans les DSRP on donne trop d'importance aux objectifs immédiats d'accroissement de la consommation des pauvres, il se peut que cela empêche d'obtenir l'augmentation de l'épargne, de l'investissement, de l'efficacité et des exportations indispensables pour accélérer la croissance, résoudre durablement le problème du surendettement et aussi réduire la pauvreté à long terme.*

---

### 3. LE DESENDETTEMENT, MOYEN D'ACCELERER LA CROISSANCE ?

Enfin, il est aussi possible que l'élimination du surendettement et des effets d'éviction du service de la dette entraîne une accélération de la croissance. C'est probablement le moyen le plus sûr d'établir un lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. Toutefois, cela dépendra beaucoup de l'ampleur de l'allègement de la dette et des flux d'aide complémentaires, qui devront être suffisants et suffisamment prévisibles à la fois pour amener le secteur privé à modifier ses anticipations et à accroître son investissement, et pour desserrer la contrainte budgétaire de façon que les Etats puissent réaliser les investissements nécessaires pour accroître les capacités de production. Malheureusement, les données dont on dispose quant à l'ampleur de l'allègement envisagé, et les perspectives à moyen terme présentées aux sections D et E, n'incitent pas à l'optimisme à cet égard.

---

*Si les créanciers et donateurs internationaux continuent de se comporter, dans le cadre de l'Initiative PPTE, comme ils l'ont fait durant les années 90, il est probable que celle-ci entraînera un déclin de l'aide.*

---

Le plus inquiétant est que, comme nous l'avons montré au chapitre 4, ces dernières années le niveau de l'APD en faveur des PMA a été très lié au niveau de leur endettement. Si les créanciers et donateurs internationaux continuent de se comporter, dans le cadre de l'Initiative PPTE, comme ils l'ont fait durant les années 90, il est probable que celle-ci entraînera un déclin de l'aide. D'après des estimations récentes, une grande partie de l'aide publique bilatérale est réaffectée au financement de l'allègement de la dette envers les institutions multilatérales. Cette proportion dépassait 50% des flux d'aide bilatérale aux PPTE en 1998 et, même si les décaissements seront étalés sur plusieurs années, il y a tout lieu de penser que l'aide est détournée au profit du désendettement (Martin, 2000 : 9). Tous les observateurs conviennent que ce détournement compromettra l'efficacité de l'Initiative.

## H. Conclusions

La principale conclusion du présent chapitre est que, pour les PMA, on attend beaucoup trop de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée. Comme l'a dit à juste titre dans son rapport aux comités du Congrès la Cour des comptes des Etats-Unis (General Accounting Office), il est peu probable que l'Initiative permette aux bénéficiaires de résoudre durablement leurs problèmes de surendettement, sauf s'ils obtiennent une croissance forte et durable (GAO, 2000 : 9). Malheureusement, elle n'est pas conçue de façon à vraiment mettre en place les conditions nationales et internationales d'une telle croissance.

Le problème n'est pas tellement lié au délai nécessaire pour que les pays atteignent le point de décision à partir duquel ils bénéficieront d'un allègement de leur dette, même si ce délai a été et est toujours beaucoup trop long, y compris dans l'Initiative renforcée. Le vrai problème, c'est l'ampleur et le calendrier du désendettement, les conditions auxquelles il est subordonné et les modalités de son financement.

Le désendettement devrait avoir pour principal objet de permettre aux pays dont le surendettement entrave la croissance et l'investissement public et privé de prendre un nouveau départ. Les exemples de l'Indonésie et de l'Egypte ont montré que le meilleur moyen d'y parvenir est d'annuler d'un seul coup une grande partie de la dette, or l'Initiative PPTE n'est pas du tout conçue de cette façon. Elle fonctionne plutôt comme l'APD, et est fournie davantage sous forme d'une réduction des obligations contractuelles de service de la dette officielle que sous forme d'argent frais. Ce défaut est aggravé par le fait que les pays bénéficiaires seront tenus d'employer les ressources libérées par l'Initiative PPTE pour des mesures de lutte contre la pauvreté.



En termes de trésorerie, le désendettement PPTE ne représente pas grand-chose par rapport aux flux nets de ressources et à l'aide en faveur des PMA, et il est peu probable qu'il suffise à permettre à ces pays de résoudre durablement leurs problèmes de surendettement, même si le mécanisme est exploité au maximum. Les prévisions à moyen terme sont très optimistes. Elles ne se réaliseront que si les PMA bénéficiant de l'Initiative PPTE obtiennent un taux de croissance généralement supérieur à ceux obtenus dans les années 90, avec une expansion très forte et stable de leurs exportations, sans que l'intensité d'importation n'augmente. Comme les prévisions faites dans le cadre de la première Initiative PPTE se sont généralement révélées beaucoup trop optimistes et que les recettes d'exportation des PMA sont très instables, il est peu probable que ces attentes se réalisent. Le plus probable est que, si les recettes d'exportation sont inférieures aux prévisions, les PMA devront réduire leurs importations et leur croissance se ralentira. Cela est d'autant plus vraisemblable que les seuils de viabilité de la dette ont été fixés à un niveau tel que, lorsque les pays auront contracté de nouveaux emprunts assortis de conditions de faveur pour financer les infrastructures physiques et sociales indispensables après avoir bénéficié du désendettement PPTE, ils resteront en fait surendettés pendant un certain nombre d'années et n'auront aucune marge de sécurité en cas de choc exogène.

Le postulat implicite des prévisions sur lesquelles se fonde l'espoir d'un retour à la viabilité à moyen terme est, comme l'a dit le GAO (2000), que le processus d'élaboration et d'exécution d'une stratégie de réduction de la pauvreté entraînera une amélioration de l'efficacité qui permettra à la fois d'accélérer la croissance et de faire reculer la pauvreté (p. 14). D'ailleurs, la justification des nouvelles conditions est bien de faire en sorte que les ressources libérées grâce au désendettement soient affectées à une politique constructive de réduction de la pauvreté. Il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité concrète du DSRP à long terme, mais on voit difficilement comment il pourrait permettre d'accélérer la croissance, d'autant qu'il s'agit d'un mécanisme inédit et expérimental, mis en place de façon hâtive. Les effets des conditions rigoureuses imposées par le passé dans le cadre de la FASR, qui ont provoqué de nombreuses interruptions de l'aide et suscité des incertitudes nuisibles à l'efficacité des réformes, n'incitent guère à l'optimisme en ce qui concerne la FRPC. De plus, les conditions additionnelles dues au fait que l'allègement de la dette est subordonné à une stratégie de réduction de la pauvreté risquent fort de détourner l'attention de l'essentiel, qui est d'accroître l'épargne intérieure et le volume et la productivité de l'investissement et de promouvoir l'exportation. Il est certes louable d'encourager l'appropriation des programmes de réforme par les pays concernés, mais cette bonne volonté risque fort d'être mise en échec par l'insuffisance des capacités nationales et par une conception trop doctrinaire des programmes acceptables.

Enfin, il n'est pas exclu que l'Initiative, outre ses limites propres, soit sous-financée, ou financée par le détournement de l'aide. On pourrait être encouragé par le fait que plusieurs pays de l'OCDE ont récemment déclaré qu'ils annulaient les dettes bilatérales au titre de l'APD, mais les modalités concrètes de cette annulation sont complexes<sup>18</sup>. De plus, en raison de contraintes budgétaires et autres, de nombreux créanciers et en particulier les petites organisations multilatérales ont du mal à assumer leur part du financement nécessaire. Par ailleurs, comme les créanciers n'appartenant pas à l'OCDE se sentent un peu exclus de la conception et de l'exécution de l'Initiative, il est difficile aux PMA d'obtenir d'eux le traitement similaire qui serait requis pour que l'allègement de la dette atteigne le niveau projeté<sup>19</sup>. Le désendettement PPTE étant conçu comme une sorte d'aide au développement, il est très

---

*Les prévisions à moyen terme sont très optimistes...*

---

---

*Le désendettement PPTE étant conçu comme une sorte d'aide au développement, il est très probable que l'allègement de la dette se substituera à l'APD, ce qui compromettrait inévitablement son efficacité.*

---

probable que l'allègement de la dette se substituera à l'APD, ce qui compromettrait inévitablement son efficacité.

---

*Il faut accélérer et accroître l'allègement de la dette...*

---

L'analyse ci-dessus amène à formuler trois recommandations. Premièrement, il faut accélérer et accroître l'allègement de la dette, en se fondant sur des critères plus réalistes pour déterminer la viabilité de l'endettement et sur des prévisions plus réalistes en matière de croissance de l'économie, des exportations et des importations, et concentrer en début de période l'annulation d'une partie de la dette et l'allègement du service de la dette<sup>20</sup>. Pour ce qui est de l'accroissement du désendettement, le principal obstacle est le financement. Les améliorations introduites par le renforcement de l'Initiative PPTE ont été limitées par la nécessité de contenir le coût additionnel dans des limites acceptables pour les créanciers (Banque mondiale, 1999), et même ainsi il se révèle difficile de la financer. Il est donc impératif que la communauté internationale s'attaque de front aux contraintes financières qui limitent l'allègement de la dette des pays pauvres. Il faut calculer le coût de la réduction de la dette en tenant compte du risque de non-paiement (voir Cohen, 2000). Afin de déterminer son coût réel pour les créanciers, il faut aussi tenir compte des avantages qu'ils retireront de la disparition du surendettement, qui, comme nous l'avons soutenu au chapitre 4, est une des conditions essentielles de l'efficacité de l'aide.

---

*Afin de déterminer le coût réel pour les créanciers de la réduction de la dette, il faut aussi tenir compte des avantages qu'ils retireront de la disparition du surendettement, qui est une des conditions essentielles de l'efficacité de l'aide.*

---

Aucun pays ne pourra se débarrasser durablement du problème du surendettement s'il n'applique pas des politiques permettant d'accélérer la croissance. Pour cela, il faut tirer la leçon des programmes d'ajustement FASR et envisager de nouveaux instruments pour orienter la politique économique dans un sens plus favorable aux pauvres. Comme nous l'avons soutenu au chapitre 4, il faut adopter des mesures plus pragmatiques mettant l'accent sur les ingrédients fondamentaux du développement, c'est-à-dire l'accroissement de l'investissement, des capacités de production, de la productivité, de l'épargne et de la compétitivité. En définitive, seule une expansion rapide de l'ensemble de l'économie peut faire reculer la pauvreté, et il faut mettre en œuvre des politiques intermédiaires afin que cette expansion améliore vraiment le sort des pauvres. La réaffectation des dépenses publiques au profit du secteur social, et en particulier de la santé et de l'éducation primaire, est un aspect important de ces politiques intermédiaires, mais elle ne suffit pas. Il faut aussi prendre des mesures pour accroître l'efficacité du marché, promouvoir l'investissement et les gains de productivité dans l'agriculture, et favoriser l'essor de l'entreprise privée<sup>21</sup>, sans négliger les investissements publics dans les infrastructures physiques et sociales.

Il est essentiel de gérer la tension entre conditionnalité et appropriation nationale par une approche pragmatique de ce que doivent être les principaux instruments d'une politique de promotion de la croissance, et en explorant différentes stratégies de développement sans chercher à imposer un modèle unique. Ainsi que l'ont dit les Ministres des PPTE dans la déclaration qu'ils ont adoptée à l'issue de leur deuxième réunion tenue à Genève en juin 2000, il faut que les conditions soient peu nombreuses, claires et réalistes, et qu'elles correspondent à ce que l'Etat peut vraiment maîtriser (p. 3). Il importe aussi de renforcer la capacité des pays débiteurs de mettre en œuvre une politique efficace de gestion de la dette. Un des effets secondaires les plus positifs de l'Initiative PPTE est qu'elle contraint justement à améliorer les capacités de gestion de la dette, mais les pays débiteurs ont besoin d'une assistance technique accrue pour pouvoir participer au processus sur un pied d'égalité. Il est impossible qu'un pays s'approprie vraiment une stratégie de réduction de la pauvreté s'il ne peut pas s'approprier aussi l'analyse de la viabilité de la dette.

---

*Il est impossible qu'un pays s'approprie vraiment une stratégie de réduction de la pauvreté s'il ne peut pas s'approprier aussi l'analyse de la viabilité de la dette.*

---

Enfin, il faut absolument que les stratégies de développement des pays pauvres soient complétées par une action judicieuse de la communauté internationale. Dans le rapport intérimaire d'avril 1999 au sujet de l'Initiative PPTE, établi par le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale, il est expressément dit que l'Initiative doit être complétée par une action plus générale des membres les plus riches des deux institutions. Il faut en particulier accroître l'APD en faveur des PPTE, en privilégiant ceux qui font un réel effort de développement, et relancer la politique d'ouverture des marchés des pays industriels aux produits d'exportation des PPTE, qui sont essentiellement des matières premières et des produits agricoles. Il convient de redoubler d'efforts tant sur le front de l'aide que sur celui du commerce international, faute de quoi l'Initiative PPTE à elle seule ne permettra pas d'obtenir un recul durable de la pauvreté (FMI/Banque mondiale, 1999b : 3).

Il ne peut pas y avoir de bonne stratégie de réduction de la pauvreté dans un environnement international inadapté. On ne peut pas lutter contre la pauvreté en agissant uniquement sur les facteurs nationaux et la réduction de la pauvreté doit être considérée comme un enjeu international. Pour atteindre les objectifs de développement adoptés par la communauté internationale, il faut mettre en œuvre des moyens de développement internationaux.

## Notes

1. Pour une analyse des enseignements tirés du règlement du problème de la dette des pays à revenus moyens dans les années 80 et de leur application aux pays pauvres, voir Klein (1997).
2. On trouvera une description intéressante de ces mécanismes dans OCDE (1997).
3. On peut lire dans Daseking et Powell (1999 : 8) la description ci-après de la situation dans les années 80 : « Lorsqu'il existait un marché secondaire pour la dette privée des pays pauvres, la décote était généralement plus forte que celle de la dette des pays à revenus moyens, mais les agences de crédit à l'exportation continuaient de prétendre que les créances officielles seraient un jour ou l'autre intégralement recouvrées, et n'étaient généralement pas tenus d'appliquer les normes comptables imposées aux autres créanciers commerciaux et aux compagnies d'assurance. Par conséquent, tout au long des années 80, les agences de crédit à l'exportation ont dans l'ensemble comptabilisé leurs créances sur des Etats à la valeur nominale, sans décote, ni provisionnement. Ces pratiques comptables ont permis aux créanciers bilatéraux de continuer de rééchelonner ou de refinancer l'intégralité des paiements échus, sans trop se préoccuper des perspectives de remboursement ultime.
4. On dit souvent, mais à tort, valeur actuelle « nette » de la dette. Pour une analyse importante de ce point, voir Cosio-Pascal (1997).
5. On trouvera une analyse détaillée des modifications qu'il a été proposé d'apporter à l'Initiative PPTE dans FMI/IDA (1999a), et une liste des principales modifications dans FMI (2000b). Pour connaître l'avis d'un initié sur le processus politique qui a conduit à l'introduction et au renforcement de l'Initiative PPTE, qui a été haut fonctionnaire responsable des finances internationales au Trésor du Royaume-Uni entre 1986 et 1994 et Administrateur pour le Royaume-Uni au FMI et à la Banque mondiale entre 1994 et 1997, voir Evans (1999).
6. La façon dont le point d'achèvement est lié à l'évaluation des résultats obtenus est clairement décrite dans FMI/IDA (1999a : 14-17).
7. L'exposé qui suit se fonde sur FMI (1999), et le débat en cours au sujet des DSRP est décrit dans FMI/IDA (1999b) ; FMI/Banque mondiale (1999a) ; FMI/IDA (1999c) ; FMI/IDA (1999d) ; Banque mondiale (2000a) ; FMI/Banque mondiale (2000) ; Banque mondiale (2000b).
8. Pour une récente analyse critique des effets négatifs de la conditionnalité de la deuxième Initiative PPTE, voir Killick (2000).
9. Toutefois, la situation du Bénin a été réexaminée dans le cadre de la deuxième Initiative PPTE et un programme de désendettement a été lancé le 18 juillet 2000.

10. FMI (2000b); FMI/Banque mondiale (2000). Les 40 pays en question ne comprennent pas la Gambie, qui a été ajoutée à la liste à la fin du mois d'août.
11. Cette estimation provient du site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html](http://www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html).
12. Pour le détail de ces hypothèses, voir les documents mentionnés au tableau 35.
13. Pour une analyse de ces indicateurs, voir FMI (1998; 2000a) et Cosio-Pascal (1997).
14. Dans le cas de l'Ouganda par exemple, le scénario de base postulait que le prix du café resterait constant en termes réels sur presque toute la période de projection, mais en fait, dans les années 90, il a varié du simple au double et l'écart-type des différences entre les cours des neuf années précédentes (dernier cycle complet du café) et le cours moyen sur 25 ans a atteint 22% du cours tendanciel. De plus, on avait retenu pour le scénario une élasticité-revenu des importations de 0,95, alors que durant les quatre années qui ont précédé la projection, le PIB réel a augmenté d'environ 8% par an et les importations réelles de 12% par an (soit une élasticité de 1,5). Autre exemple, dans le cas de la Bolivie, durant les négociations conduites pour la première Initiative PPTE, alors que les autorités du pays avaient demandé qu'on tienne compte, dans les scénarios, des deux dernières périodes de forte détérioration des termes de l'échange, pour l'analyse de vulnérabilité on s'est fondé sur une détérioration égale à un tiers seulement de ce qui avait été demandé. Les chiffres sur l'Ouganda proviennent de FMI/IDA (1997a : 22-25), et les chiffres sur la Bolivie de Comboni (2000).
15. Parmi les propositions intéressantes fondées sur l'approche directe, on peut mentionner CAFOD (1998) et Sachs et al. (1999).
16. Pour une analyse très fine de cette question, voir Heller et Schiller (1999).
17. Ces problèmes ont été soulevés dans la déclaration de la deuxième Réunion ministérielle des PPTE organisée à Genève le 7 juin 2000 par Debt Relief International.
18. D'après Debt Relief International (2000b : 5), certains pays n'annulent que la dette antérieure à une date donnée, tandis que d'autres annulent aussi les dettes postérieures. Certains annulent également les crédits à l'exportation. La plupart (à l'exception notable du Canada, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de quelques autres) semblent décidés à différer l'annulation de la dette jusqu'au point d'achèvement, ce qui signifie que la plupart des PPTE ne verront rien venir avant plusieurs années.
19. Cet aspect a été souligné dans la déclaration de la deuxième Réunion des Ministres des PPTE tenue à Genève le 7 juin 2000.
20. Les propositions formulées dans ONU (1999) restent pertinentes. Dans une étude récente, Martin (1999) a contesté en particulier les critères budgétaires de viabilité et proposé qu'on ramène à 155% le seuil du ratio valeur actuelle de la dette/recettes budgétaires (plus d'un tiers de moins de ce qui est prévu dans l'Initiative PPTE renforcée), et qu'on réduise également les seuils secondaires.
21. A propos de l'importance des politiques intermédiaires pour la lutte contre la pauvreté, voir Gore et Figueiredo (1997).

## Bibliographie

- Aninat, E. (2000). Strengthening the focus on poverty reduction, speech given at the Development Policy Forum, Berlin, 15 June, 2000 ([www.imf.org/external/np/speeches/2000/061500.HTM](http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/061500.HTM)).
- Banque mondiale (1999). *HIPC Initiative: Progress Report by the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank*, 21 avril, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a). *Poverty Reduction Strategy Papers: Internal Guidance Note*, World Bank Group Operations Policy and Strategy, 21 janvier, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000b). *Partners in Transforming Development: New Approaches to Developing Country-Owned Poverty Reduction Strategies*, mars ([www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html](http://www.worldbank.org/hipc/faq/faq.html)).

- Boote, A.R. et al. (1997). Debt relief for low-income countries and the HIPC Debt Initiative. Dans: Iqbal, Z. et Kanbur, R. éd., *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.
- CAFOD (1998). *A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor* ([www.cafod.org.uk/cafod](http://www.cafod.org.uk/cafod)), septembre, Londres.
- Cline, W.R. (1997). Debt relief for heavily indebted poor countries. Dans: Iqbal, Z. et Kanbur, R. éd., *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.
- CNUCED (1986). *Les pays les moins avancés – Rapport 1986*, publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.II.D.7, Genève.
- Cohen, D. (2000). The HIPC Initiative: true and false promises. Document présenté au Joint DAC/Development Centre Seminar on Development Finance: The Way Forward, 29–30 mars 1999, OCDE, Paris.
- Comboni, J. (2000). HIPC: effectiveness in achieving debt sustainability and reducing poverty – a debtor countries' perspective, miméo, CNUCED, Genève.
- Cosio-Pascal, E. (1997). Debt sustainability and social and human development: the net transfer approach and a comment on the so-called “net” present value calculation of debt relief, CNUCED, Discussion Papers No. 128, Genève.
- Daseking, C. et Powell, R. (1999). From Toronto terms to the HIPC Initiative: a brief history of debt relief for low-income countries, FMI Working Paper, WP/99/142, FMI, Washington, DC.
- Debt Relief International (2000a). *HIPC Debt Strategy (Newsletter)*, Issue 4, Londres.
- Debt Relief International (2000b). *HIPC Debt Strategy (Newsletter)*, Issue 5, Londres.
- Deusy-Fournier, P. (1999). Strengthening the social content of the HIPC Initiative: some preliminary thoughts. Document présenté au séminaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, “HIPC Review Seminar – Strengthening the Links between Debt Relief and Poverty Reduction”, Addis-Abeba, Ethiopie, 29–30 juillet, 1999.
- ECA (1999). *Economic Report on Africa 1999*, Commission économique pour l'Afrique, E/ECA/CM.24/3, Nations Unies, Addis-Abeba.
- Evans, H. (1999). Debt relief for the poorest countries: why did it take so long? *Development Policy Review*, vol. 17: 267–279.
- FMI (1998). *External Evaluation of the ESAF*, rapport d'un groupe d'experts indépendants, FMI, Washington, DC.
- FMI (1999). *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) – Operational Issues*, 13 décembre, ([www.imf.org/external/np/pdrworld/Bank/prsp/poverty2.htm](http://www.imf.org/external/np/pdrworld/Bank/prsp/poverty2.htm)), Washington, DC.
- FMI (2000a). *Debt- and Reserve-related Indicators of External Vulnerability*, 23 mars, Washington, DC.
- FMI (2000b). *Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, ([www.imf.org/external/np/hipc/hipc.htm](http://www.imf.org/external/np/hipc/hipc.htm)), Washington, DC.
- FMI/Banque mondiale (1999a). *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, Development Committee, DC/99–29, 22 septembre, Washington, DC.
- FMI/Banque mondiale (1999b). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Progress Report by the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank*, 21 avril, Washington, DC.
- FMI/Banque mondiale (2000). *Progress Reports on Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs)*, Development Committee, DC/2000-10, Washington, DC.
- FMI/IDA (1997a). *Uganda: Final Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*, 11 April, Washington DC.
- FMI/IDA (1997b). *Burkina Faso: Final Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, 13 août, Washington, DC.
- FMI/IDA (1998). *Mali: Final Decision Point Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, 24 août, Washington, DC.
- FMI/IDA (1999a). *Modifications to the Highly Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 23 juillet, Washington, DC.
- FMI/IDA (1999b). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction*, 26 août, Washington, DC.

- FMI/IDA (1999c) *Poverty Reduction Strategy Papers - Status and Next Steps*, 10 novembre, Washington, D.C.
- FMI/IDA (1999d). *Poverty Reduction Strategy Papers – Operational Issues*, 10 décembre, Washington, DC.
- FMI/IDA (1999e). *Tanzania: Preliminary Document on the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC Initiative)*, 27 août, Washington, DC.
- FMI/IDA (2000a). *Republic of Mozambique: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 29 mars, Washington ,D.C.
- FMI/IDA (2000b). *Uganda: Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Second Decision Point Document under the Enhanced Initiative*, 29 mars, Washington, DC.
- General Accounting Office (GAO) (2000). *Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-00-161, Washington, DC.
- Gore, C. et Figueiredo, J.B. éd. (1997). *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate*, BIT, Institut international d'études sociales, Research Series No. 110, 1997, parties 1 et 2.
- Heller, P.S. et Schiller, C. (1999). Issues in the use of debt relief savings in the social sectors. Document présenté au séminaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, "HIPC Review Seminar – Strengthening the Links between Debt Relief and Poverty Reduction", Addis-Abeba, 29-30 juillet, 1999.
- IDA/IMF (1999a). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Update on Costing the Enhanced HIPC Initiative*, 7 décembre, Washington, DC.
- IDA/IMF (1999b). *Guinea: Preliminary Document on the Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC Initiative)*, 10 décembre, Washington, DC.
- IDA/IMF (2000a). *Mauritania: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 14 janvier, Washington, DC.
- IDA/IMF (2000b). *Tanzania: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 20 mars, Washington, DC.
- Killick, T. (2000). HIPC II and conditionality: business as before or a new beginning?, paper presented at the Commonwealth Secretariat Policy Workshop on "Debt, HIPC and Poverty Reduction", 17–18 juillet, Londres.
- Killick, T. et Stevens, S. (1997). Assessing the efficiency of mechanisms for dealing with the debt problems of low-income countries. Dans: Iqbal, Z. et Kanbur, R. éd., *External Finance for Low-income Countries*, FMI, Washington, DC.
- Martin, M. (1999). *Changing the HIPC Indicators*, rapport présenté au Department for International Development, Debt Relief International, mars, Londres.
- Martin, M. (2000). Financing poverty reduction in the heavily indebted poor countries: beyond HIPC II. Document présenté au Commonwealth Secretariat Policy Workshop on "Debt, HIPC and Poverty Reduction", 17–18 juillet, Londres.
- McGee, R. et Norton, A. (2000). Participation in poverty reduction strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring. Institute of Development Studies (IDS). Working Paper No. 109, mai, Brighton.
- Nations Unies (1999). *Finding Solutions to the Debt Problems of Developing Countries*, rapport du Comité exécutif sur les affaires économiques et sociales, 20 mai.
- Nyamugasira, W. (1999). Rwanda and the impact of debt relief on the poor: reconciliation can't wait; children headed households can't wait. Document présenté au séminaire de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, "HIPC Review Seminar – Strengthening the Links between Debt Relief and Poverty Reduction", Addis-Abeba, 29 – 30 juillet, 1999.
- OCDE (1997). *Debt and Development Cooperation: Debt Relief Actions by DAC Members*, OCDE/GD(97)134, OCDE, Paris.
- OCDE (2000). *Rapport sur la coopération pour le développement, 1999*, OCDE, Paris.
- Olortegui, A. (2000). *HIPC Initiative, Debt Relief and the Financial Gap: The Case of Tanzania*, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*.
- Sachs, J., et al. (1999). *Implementing Debt Relief for the HIPCs*, Centre for International Development, Université Harvard, août.

- Sao Tomé-et-Príncipe (2000). Sao Tome and Principe: Interim Poverty Reduction Strategy Paper for 2000–2002 (<http://www.imf.org/external/np/prsp/2000/-stp/01/index.htm>).
- Special Program of Assistance to Africa (SPA) (2000). Strategic partnership with Africa – donor involvement with PRSPs: survey results, PRSP-Process Task Team input to Technical Group, juin. Projet.
- Tran-Nguyen, A.N, Addison, T. et Martin, M. (1996). Debt sustainability, social and human development, and the experiences of the heavily indebted poor countries (HIPC), janvier, miméo, CNUCED, Genève.
- Tumusiime-Mutebile, E. (1999). A Ugandan perspective on the HIPC Debt Initiative: translating debt relief into poverty reduction. Document de base présenté au séminaire du Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD, “Debt Relief and Poverty Eradication: Mechanisms and Policies”, 2–3 novembre, La Haye.