



COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds
sur le
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



14 avril 2004
DC2004-004

NOTE SUR LE NIVEAU D'ENDETTEMENT TOLERABLE

Vous trouverez ci-joint un document intitulé « Note sur le niveau d'endettement tolérable » préparé par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 25 avril 2004. L'examen de ce rapport est prévu au point II de l'Ordre du jour provisoire.

* * *

REUNION DU COMITE DU DEVELOPPEMENT — 25 AVRIL 2004

Note sur le niveau d'endettement tolérable

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

Avril 2004

1. **Le financement des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) nécessitera un important accroissement des flux de ressources à destination des pays en développement.** À moins que ces ressources ne soient accordées à des conditions adéquates, elles pourraient porter la dette à des niveaux intolérables dans de nombreux pays à faible revenu, en particulier ceux dont la dette extérieure est déjà un lourd fardeau et dont l'économie est exposée à des chocs exogènes. Si la possibilité d'atteindre les ODM de manière durable dépend de nombreux facteurs, et notamment de la poursuite de politiques et de réformes vigoureuses, le maintien de la dette à un niveau tolérable est une condition nécessaire qui exige la poursuite au plus tôt d'une stratégie dynamique. Cette note porte sur deux des principaux éléments d'une telle stratégie : une mise en œuvre réussie de l'Initiative PTTE et un projet de cadre pour les nouveaux financements concessionnels qui permettra d'ajuster les conditions de ces apports d'argent frais en fonction du risque de surendettement du pays¹. La troisième et dernière section de cette note indique les futures orientations des travaux.

ALLEGEMENT DU FARDEAU DE LA DETTE PAR LE BIAIS DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES (PPTE)

2. **L'Initiative PTTE a pour objet d'alléger le fardeau de la dette des pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés du monde.** Vingt-sept PTTE bénéficient déjà d'un allègement de la dette, qui devrait se chiffrer à 51 milliards de dollars, sous forme d'une réduction des paiements au titre du service de la dette sur une période déterminée (soit l'équivalent de 34,7 milliards de dollars en VAN 2003). Sur ce montant, 21 milliards de dollars font l'objet d'engagements irrévocables envers 17 pays qui ont atteint le point d'achèvement. L'encours total de la dette des 27 PTTE qui ont atteint leur point de décision devrait, selon les projections, diminuer de moitié pour tomber de 77 à 26 milliards de dollars (en VAN 2003) après les allègements traditionnels et les allègements au titre de l'Initiative PTTE ainsi que les allègements bilatéraux supplémentaires accordés, en sus des allègements de l'Initiative, par plusieurs

¹ Cette note s'inspire en grande partie des rapports de la Banque et du FMI intitulés : « The Heavily Indebted Poor Countries — Statistical Update (mars 2004, à paraître), et « Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications », 3 février 2004, (SecM2004-0035), <http://www.worldbank.org/hipc/>; et 3 février 2004, (SM/04/27).

créanciers². Les économies représentées par la diminution des paiements au titre du service de la dette, qui sont tombés de 3,4 % du PIB en 1999 à 2,2 % du PIB en 2004 (projections), contribuent à l'accroissement des dépenses axées sur la réduction de la pauvreté dont la part dans le PIB est passée de 10,4 % en 1999 (estimations) à 8,7 % en 2004 (projections) pour ces 27 pays.

3. Selon les estimations, le coût total de l'Initiative pour 37 des 38 pays qui pourraient être admissibles à bénéficier d'une aide dans le cadre de l'Initiative PTTE, parmi lesquels figurent le Libéria, la Somalie et le Soudan, est de l'ordre de 53 milliards de dollars en VAN 2003 — contre 50 milliards de dollars en VAN 2002 selon les estimations du Rapport d'avancement de septembre 2003³. Ce montant devrait être couvert pour 46 % par les institutions multilatérales, pour 49 % par les créanciers bilatéraux officiels, et pour 5 % par les créanciers commerciaux.

4. La rapidité avec laquelle les pays se rapprochent de leur point d'achèvement durant la période intérimaire s'est accrue. Le Guyana et le Nicaragua ont atteint leur point d'achèvement en décembre 2003 et janvier 2004, respectivement et il est prévu que plusieurs autres pays atteindront leur point d'achèvement en 2004 ; la situation du Niger, de l'Éthiopie et du Sénégal sera, par ailleurs, prochainement examinée.

5. Sur les 17 PTTE qui se trouvent en période intérimaire, 11 pays poursuivent de manière satisfaisante leur programme macroéconomique⁴. Les six autres éprouvent des difficultés au plan de l'action à mener dans les domaines des réformes structurelles et de la gestion des ressources publiques⁵. L'examen de ces programmes se poursuit dans ces pays, qui vise à mettre en place des mesures de redressement pour établir les antécédents positifs qui leur permettront de bénéficier d'une reprise des programmes appuyés par la FRPC.

6. Seulement trois des pays en période intérimaire n'ont pas encore achevé leur Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (Guinée-Bissau, République démocratique du Congo et Sierra Leone). Bien que d'autres pays en période intérimaire aient encore à assurer la poursuite de leur Stratégie de réduction de la pauvreté de manière satisfaisante pendant un an, il est peu probable que cette obligation ralentira leur progrès et les empêchera d'atteindre leur point d'achèvement aux dates prévues, sous réserve que leurs résultats macroéconomiques restent satisfaisants.

² Ce chiffre a été calculé sur la base de la valeur actuelle nette de l'aide fournie à la date à laquelle chaque pays a atteint son point de décision. Voir le document intitulé « Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ): Rapport d'avancement » 12 septembre 2003 (IDA/SecM2003-0477/1), <http://www.worldbank.org/hipc/> ; et SM/03/294, 18 août 2003 ou IMFC/Doc/8/03/04, 15 septembre 2003, <http://www.imf.org/external/np/hipc/2003/status/091203.htm>

³ On ne dispose pas d'estimations des coûts pour la RDP Lao faute de données suffisantes sur sa dette.

⁴ Cameroun, Éthiopie, Ghana, Honduras, Madagascar, Malawi, Niger, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal et Sierra Leone.

⁵ Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Sao Tomé-et-Principe, Tchad et Zambie.

7. **Onze PTTE n'ont toujours pas atteint leur point de décision dans le cadre de l'Initiative PTTE renforcée alors que la clause de caducité automatique doit prendre effet à la fin de 2004⁶.** Un grand nombre de ces pays sont en proie à un conflit et certains ont accumulé d'importants arriérés envers différents créanciers. Quelques-uns ont toutefois commencé à établir les antécédents positifs au plan macroéconomique dont ils devront faire état pour être admissibles à bénéficier de l'Initiative PTTE. Les services de la Banque et du FMI évaluent actuellement les options relatives à la clause de caducité automatique et soumettront aux administrateurs des deux institutions diverses propositions avant les Assemblées annuelles qui se tiendront en septembre 2004.

8. **Le cadre PTTE offre la possibilité d'accorder un allégement supplémentaire (« complément d'aide ») au point d'achèvement** s'il s'avère que des facteurs exogènes ont entraîné une dégradation fondamentale de la situation économique du pays. Les services du FMI et de la Banque recommandent d'apporter un complément d'aide aux deux pays qui devraient atteindre leur point d'achèvement en avril, à savoir le Niger et l'Éthiopie.

9. **Les estimations du coût de ce complément d'aide ont été récemment mises à jour.** La méthode utilisée pour préparer ces estimations ne fait intervenir aucune hypothèse concernant le bien-fondé de ce complément d'aide ; elle ne fait qu'indiquer le coût maximum qui devrait être assumé si un complément d'aide était accordé chaque fois que la VAN d'une dette dépasse les seuils établis pour les PTTE. Ces nouvelles estimations ont été établies sur la base d'informations récentes concernant les taux d'actualisation, les taux de change, le volume des nouveaux emprunts, les exportations et les recettes, et compte tenu de la révision de l'hypothèse relative à la date du point d'achèvement pour 13 des 17 pays qui se trouvent en période intérimaire⁷.

10. **Le montant du dépassement des seuils d'endettement de l'Initiative PTTE devrait, selon les estimations, s'établir à environ 1,9 milliard de dollars contre 1,3 milliard de dollars en septembre 2003.** Cet accroissement résulte de quatre facteurs : il est imputable pour près de 400 millions de dollars à la dépréciation du dollar par rapport à d'autres grandes monnaies ; pour 400 millions de dollars aux nouvelles estimations relatives à la date des points d'achèvement et aux emprunts connexes durant la période intérimaire ; et pour moins de 100 millions de dollars à la baisse du taux d'actualisation de l'encours de la dette en dollars et d'autre monnaies ; en revanche, selon les estimations révisées des exportations depuis septembre, le montant du dépassement du seuil PPTE a *baissé* de presque 300 millions de dollars.

⁶ Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Libéria, Myanmar, RDP lao, République centrafricaine, République du Congo, Somalie, Soudan et Togo.

⁷ L'évaluation la plus récente date de septembre 2003, date à laquelle 19 pays étaient en période intérimaire. Depuis lors, deux pays (Guyana et Nicaragua) ont atteint leur point d'achèvement mais ils n'étaient pas admissibles à bénéficier d'un complément d'aide. Voir le document intitulé « Enhanced HIPC Initiative: Considerations Regarding the Calculation of Additional Debt Relief at the Completion Point », 2 septembre 2003 (IDA/SecM2003-0476) ; et 18 août 2003 (SM/03/295).

**CADRE PROPOSE POUR PERMETTRE AUX PAYS A FAIBLE REVENU
D'ATTEINDRE UN NIVEAU D'ENDETTEMENT TOLERABLE⁸**

11. **L'Initiative PTTE réduira l'encours de la dette des pays admissibles, mais elle ne peut garantir que le niveau d'endettement de ces pays restera tolérable à long terme.** De fait, les indicateurs du fardeau de la dette affichent une tendance à la hausse dans certains PTTE qui ont déjà dépassé leur point d'achèvement ainsi que dans certains autres pays à faible revenu. Le difficile problème que doivent résoudre ces pays consiste à maintenir leur endettement à un niveau tolérable tout en mobilisant les ressources extérieures dont ils ont besoin pour atteindre les ODM.

11. **Le concept d'endettement tolérable est quelque peu différent pour les pays à faible revenu et pour les pays à revenu intermédiaire.** Les pays à faible revenu s'appuient généralement sur les flux d'aide publique, de sorte que leur capacité à rembourser dépend en grande partie de la mesure dans laquelle les bailleurs de fonds et les créanciers officiels sont disposés à maintenir leurs transferts nets à un niveau positif en consentant de nouveaux financements à ces pays. Le surendettement des pays à faible revenu pose néanmoins de graves problèmes. Il peut compromettre les progrès qu'ils doivent faire d'urgence dans le domaine des réformes et décourager les investisseurs privés. Par ailleurs, pour assurer la solvabilité des pays fortement endettés, les prêteurs peuvent être forcés de leur fournir des ressources concessionnelles rares, souvent au détriment d'autres pays qui pourraient prétendre à ces financements.

13. **Si l'on fait abstraction de l'appui extérieur dont ils ont besoin, c'est aux pays à faible revenu eux-mêmes qu'il incombe principalement de maintenir un niveau d'endettement tolérable.** Ceci vaut également pour les PPTE, dont les indicateurs d'endettement, après l'allègement de leur dette, soutient favorablement la comparaison avec les pays à faible revenu dans leur ensemble. La réalisation de progrès dans domaine des politiques intérieures et des institutions restera une condition essentielle au maintien d'une croissance rapide et à l'amélioration des perspectives de maintien d'un endettement tolérable car elle aura pour effet de conforter la capacité de remboursement de ces pays. Par ailleurs, les pays à faible revenu peuvent prendre des mesures pour pouvoir mieux résister aux chocs exogènes : ils peuvent constituer des réserves, utiliser des instruments du marché pour se couvrir des risques dans la mesure du possible et, à plus long terme, diversifier leur production et leurs exportations.

14. **Les administrateurs de la Banque mondiale et du FMI ont récemment examiné le nouveau cadre proposé pour évaluer le niveau d'endettement tolérable des pays à faible revenu.** Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, le nouveau cadre proposé devra guider les décisions d'emprunts et de financements en offrant une base plus systématique pour l'analyse des perspectives en matière de viabilité de la dette, et notamment de la capacité actuelle et future des différents pays à assurer le service de leur dette.

⁸ Voir le document intitulé « Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications », op. cit..

15. **Le nouveau cadre proposé pour évaluer le niveau d'endettement tolérable comporte deux grands éléments** : premièrement, il permet d'analyser et d'interpréter de manière détaillée les valeurs prises par les indicateurs de la charge effective et de la charge prévue imposée par la dette intérieure et extérieure dans un scénario de référence et dans un scénario faisant intervenir des chocs plausibles ; deuxièmement, il fournit des seuils indicatifs du fardeau de la dette des différents pays pour la dette extérieure publique et à garantie publique, qui dépendent de la qualité des politiques et des institutions de chaque pays. Les pays dans lesquels les indicateurs du fardeau de la dette dépassent les seuils, ou les dépasseront probablement dans une situation définie par des hypothèses plausibles, seront jugés courir un risque significatif de surendettement, de sorte que la question de nouveaux financements devra être abordée avec prudence. La stratégie appropriée dépendra également d'autres facteurs propres aux pays, et notamment le niveau de leur dette publique intérieure et de son service. Lorsque les politiques seront rationnelles mais que les ressources nécessaires pour atteindre les ODM seront supérieures au volume des nouveaux financements jugés prudents en la circonstance, la communauté internationale devra fournir les fonds supplémentaires à des conditions plus concessionnelles et même, dans bien des cas, sous forme de dons.

16. **L'analyse sur laquelle repose le cadre fait ressortir trois séries d'implications pour tous les créanciers et bailleurs de fonds.** Premièrement, les créanciers devront réexaminer avec plus d'attention leurs politiques de financement actuelles pour s'assurer qu'elles prennent dûment en compte les risques de surendettement des pays. Deuxièmement, étant donné les ressources extérieures supplémentaires que les pays à faible revenu devront se procurer auprès de bailleurs de fonds et de créanciers pour pouvoir atteindre les ODM, et la volonté d'éviter un surendettement dans ces pays à l'avenir, il faudra presque certainement accroître la concessionnalité de l'ensemble des financements accordés aux pays à faible revenu, notamment en augmentant le volume de dons. Et troisièmement puisqu'il pourrait ne pas suffire de faire preuve de prudence dans l'octroi de nouveaux financements pour maintenir l'endettement à un niveau tolérable en cas d'importants chocs exogènes imprévus, les bailleurs de fonds et les créanciers pourraient également souhaiter mettre au point des instruments et des mécanismes pour atténuer, a posteriori, l'impact de ces chocs rapidement et de manière coordonnée.

17. **Le cadre proposé pour évaluer l'endettement tolérable et l'Initiative PPTE se complètent mutuellement pour assurer la poursuite d'un objectif commun.**

L'Initiative PTTE vise à remédier au surendettement actuel des PTTE et impose des seuils contraignants aux fins de la réduction de la dette pour assurer à tous les pays éligibles le même traitement. Le cadre proposé pour évaluer le niveau d'endettement tolérable a, quant à lui, un objectif complémentaire qui consiste à fournir un ensemble d'informations pouvant aider à déterminer si les politiques d'emprunts des pays à faible revenu pour les périodes à venir sont appropriées et veiller à ce que le fardeau de la dette n'atteigne pas de nouveaux niveaux intolérables.

18. **Les modalités de la mise en place du cadre proposé devront être précisées avant que ce cadre ne devienne pleinement opérationnel.** Il faudra notamment préparer des directives détaillées pour les opérations de la Banque et du FMI, compatibles avec ce cadre, et des modalités adéquates pour coordonner les activités avec d'autres créanciers et bailleurs de fonds sur la base d'une analyse commune du niveau d'endettement tolérable de chaque pays. Une fois que ces modalités auront été précisées et que les directives opérationnelles auront été mises en place, les services de la Banque et du FMI, conjointement à d'autres parties prenantes, examineront périodiquement les résultats obtenus, apporteront les améliorations nécessaires et, de manière plus générale, continueront de poursuivre leurs travaux de recherches en la matière en étroite liaison avec leurs partenaires et les parties prenantes.

FUTURES ORIENTATIONS DES TRAVAUX

19. **L'analyse précédente suggère les orientations futures des travaux qui devraient poursuivre dans plusieurs grands domaines ; les plus importantes sont indiquées ci-après :**

- **De quelle manière la communauté internationale doit-elle faire face au problème du surendettement des PTTE qui ne pourront bénéficier de l'Initiative PTTE à la fin de 2004 lorsque la clause de caducité automatique entrera en vigueur ?** Il sera très important que les 11 PPTE qui n'ont pas encore atteint le point de décision établissent des antécédents positifs dans le domaine macroéconomique. Il faudra aussi trouver une solution viable pour les pays qui n'auront pas établi ces antécédents à la fin de l'année. Les services de la Banque et du FMI présenteront différentes options à leurs administrateurs respectifs dans une note conjointe qu'ils devraient soumettre en juin de cette année et présenteront des propositions définitives lors des Assemblées annuelles.
- **De quelle manière le nouveau cadre proposé pour l'endettement tolérable peut-il être rendu opérationnel ?** Un certain nombre de questions se posent, auxquelles il faudra trouver une réponse pour que le cadre proposé pour déterminer le niveau d'endettement tolérable soit totalement efficace. Outre qu'il faudra perfectionner la méthodologie proposée pour évaluer les niveaux d'endettement tolérable, il sera nécessaire de présenter plus clairement le processus à suivre pour entreprendre ces évaluations, ce qu'elles impliquent sur le plan opérationnel pour les services de la Banque et du FMI, et les procédures de coordination avec d'autres partenaires multilatéraux et bilatéraux. En particulier, il faudra déterminer la meilleure manière d'assurer la prise en compte du cadre d'évaluation de l'endettement tolérable dans les négociations d'IDA14, et comment la communauté internationale devra coordonner ses actions pour être sûre que les pays à faible revenu reçoivent des financements d'un niveau adéquat à des conditions adaptées pour pouvoir atteindre les ODM tout en maintenant leur endettement à un niveau tolérable.

- **Comment les membres de la communauté mondiale, y compris la Banque mondiale et le FMI, peuvent-ils aider les pays à faible revenu à maintenir un niveau d'endettement tolérable en cas de chocs exogènes ?** Même si une stratégie d'emprunt prudente peut permettre d'éviter qu'un degré de volatilité normale ne compromette la viabilité de la dette, les pays à faible revenu pourraient encore avoir besoin de recevoir une aide de la communauté mondiale pour atténuer les effets de chocs importants occasionnels.