

**Nations Unies
Commission
Economique
Pour
L'Afrique**

**NATIONS UNIES
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**



**Sixième session de la Conférence des
des ministres africains des finances**

**Addis-Abeba, Ethiopie
31 Mars - 2 Avril 1997**

*Distr.: Limitée
E/ECA/ESPD/CMF6/3
17 mars 1997
FRANCAIS
Original: ANGLAIS*

**APERÇU GLOBAL DE LA DETTE DE L'AFRIQUE DANS LE CADRE
DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES FORTEMENT ENDETTEES**

TABLE DES MATIERES

| | <u>Page</u> |
|---|--------------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| I. L'AFRIQUE ET L'EVOLUTION DE LA CRISE DE LA DETTE DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PPFE | 2 |
| II. LES MECANISMES ET INSTRUMENTS TRADITIONNELS D'ALLEGEMENT DE LA DETTE | 5 |
| III. L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES FORTEMENT ENDETTES (PPFE) | 12 |
| IV. ANALYSE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PPFE | 14 |
| V. QUESTIONS LIEES A LA GESTION DE LA DETTE | 19 |
| ANNEX I | |
| ANNEX II | |

INTRODUCTION

1. L'énorme fardeau de la dette de l'Afrique a gravement détérioré les indicateurs économiques et sociaux du continent et n'est pas de bon augure pour les options offertes aux responsables de la politique gouvernementale qui cherchent à concevoir et à appliquer des stratégies de développement. Les appels lancés par le passé en faveur d'un allègement de la dette de l'Afrique n'étaient pas aussi forts que ceux lancés pour l'allègement de la dette de l'Amérique Latine. L'incapacité du Mexique, en 1982, d'assurer le service de la dette telle que contractée, a entraîné une cascade de moratoires similaires de la part d'autres pays débiteurs et débouché sur ce que l'on a appelé "la crise de la dette". A peine deux ans après la défaillance du Mexique, 30 pays dont la dette représentait la moitié de la dette du monde en développement, manquaient d'honorer leurs obligations au titre du service de la dette. On a d'abord pensé que la crise était un problème de liquidités, mais on s'est officiellement rendu compte qu'elle était due à l'insolvabilité d'Etats souverains. Il serait bon de noter dès le départ que les pays qui étaient sous les projecteurs, étaient des emprunteurs de l'Amérique latine à revenu intermédiaire, très en vue, dont la composition de la dette révélait une prépondérance de la dette privée due à des syndicats de banques commerciales. Dans ces pays, les obligations envers les créanciers publics et les institutions multilatérales étaient relativement moins importantes. Par contre sur le continent africain à l'exception du Nigéria la dette commerciale était relativement peu élevée, la dette ayant été essentiellement contractée auprès de créanciers bilatéraux publics et d'institutions bilatérales. L'encours de la dette de l'Afrique était également faible comparé à celui de l'Amérique latine. Par conséquent, bien que les indicateurs du fardeau de la dette montrent qu'il était lourd et que les risques de défaillance étaient élevés, la dette ne menaçait pas la stabilité du système financier international autant que la dette de l'Amérique latine.

2. Pour les raisons données plus haut, les initiatives prises par la communauté internationale pour résoudre la crise de la dette ont essentiellement concerné l'Amérique latine et bien que l'Afrique ait eu la faculté de bénéficier des mécanismes d'allègement de la dette, il convient de signaler qu'un bon nombre d'entre eux avaient en fait une applicabilité limitée. Parallèlement, les instruments du Club de Paris - la principale bouée que l'Afrique pouvait saisir pour obtenir un allègement de sa dette bilatérale - se sont révélés moins efficaces que les instruments utilisés dans le cas de l'Amérique latine. Par ailleurs, la dette due par l'Afrique à des institutions multilatérales n'a jamais fait l'objet de rééchelonnements en raison du statut de créanciers privilégiés dont celles-ci jouissaient. Ainsi, si la question de la dette en Amérique latine n'a plus un caractère urgent pour la communauté internationale (aussi longtemps qu'il n'y a pas de dérapage politique du genre de celui qui a provoqué la crise du Mexique de 1995), la question de la dette a, par contre, pris plus d'importance en Afrique.

3. Ayant reconnu que la crise de la dette de l'Afrique persistait malgré l'application des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette, la communauté internationale s'est de nouveau penchée sur la question, réexaminé les mécanismes mis en place pour l'allègement de la dette et leur efficacité et à l'issue du processus, a conçu et proposé un nouveau mécanisme d'allègement de la dette, l'Initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés (PPFE). C'est un mécanisme conçu pour alléger la dette des pays membres de l'IDA seulement, remplissant les conditions requises pour bénéficier de la Facilité d'ajustement structurel renforcé et se trouvant dans une situation d'endettement nettement ou potentiellement insoutenable. On considère qu'une situation d'endettement soutenable existe lorsque le ratio dette/exportations est inférieur à 200% et que le ratio service de la dette/exportations est inférieur à 20 % en valeur actuelle, après application intégrale des mécanismes d'allègement classiques, dans un contexte marqué par de bons résultats obtenus dans l'application de programmes d'ajustement bénéficiant de l'appui de la Banque/du Fonds. L'initiative en faveur des PPFE qui intéresse 41 des pays les plus fortement endettés, a été conçue par le personnel de la Banque mondiale et du FMI, en étroite consultation avec les pays du Groupe des Sept et a été approuvée par leurs conseils des gouverneurs respectifs en octobre 1996 et par leurs administrateurs

en novembre 1996. Le présent document traite essentiellement de la dette africaine, dans le cadre de cette nouvelle initiative.

4. Etant donné qu'une bonne partie de l'information historique sur la dette et les initiatives passées d'allègement de la dette est bien connue, le document traite en priorité des éléments qu'il importe de connaître pour comprendre les questions qui ont amené à élaborer l'Initiative. Le Chapitre I examine comment la crise de la dette a évolué et donne un aperçu global de la structure de la dette de l'Afrique; le Chapitre II présente les mécanismes actuels (traditionnels) d'allègement de la dette, en fait la synthèse et récapitule les questions et facteurs importants qui ont en général compromis ou renforcé l'effet des initiatives passées. Le Chapitre III présente les aspects essentiels de l'Initiative en faveur des PPFE et ses modalités opérationnelles, le Chapitre IV évalue l'Initiative à la lumière de l'expérience passée, (Chapitre II), les inquiétudes qu'ont suscitées les projets antérieurs et d'autres questions susceptibles de se poser au cours de son application. Le Chapitre V récapitule les principales questions concernant à la gestion de la dette en Afrique et définit les priorités à prendre en compte dans un plan d'action bien conçu qui empêcherait les pays d'emprunter imprudemment à l'avenir.

CHAPITRE I

L'AFRIQUE ET L'EVOLUTION DE LA CRISE DE LA DETTE DANS LE CADRE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PPFE

5. Tendances récentes: Durant les deux dernières décennies, les courants de ressources nettes globales vers les pays en développement ont augmenté régulièrement. Dans l'ensemble, la part des capitaux privée s'est accrue tandis que les courants de ressources publiques sont devenus relativement moins importants. Cela reflétait les tendances nouvelles en ce qui concerne les opportunités d'investissement au niveau mondial, les difficultés financières auxquelles étaient confrontés les principaux pays donateurs et les mesures prises dans les pays en développement pour attirer énergiquement l'investissement privé, face à la baisse des flux de l'aide publique. De plus, il y a eu moins de flux privés générateurs de dette (prêts) et davantage d'investissement étranger direct (prise de participations). Les flux privés nets vers les pays en développement sont passés d'une moyenne de 16,4 milliards de dollars par an entre 1975 et 1979 à plus de 164 milliards de dollars en 1995 (Iqbal, Zubair. et. al). Les flux sont allés essentiellement à l'Asie et à l'Amérique latine; en Asie, c'étaient essentiellement des flux d'investissement direct étranger et en Amérique latine surtout des prêts et des investissements de portefeuille. Pour l'Afrique cependant, spécialement l'Afrique subsaharienne, on ne peut dire que la tendance a été similaire, du fait que sur le continent, ce sont les crédits publics bilatéraux qui ont continué d'être la source principale de fonds extérieurs, à côté des décaissements de prêts et de crédits par les institutions financières multilatérales. Les flux positifs nets expliquent l'accroissement du stock de la dette des pays bénéficiaires.

6. Part de l'Afrique subsaharienne dans les flux nets Comparés à d'autres pays en développement et à ceux en transition, les flux vers l'Afrique subsaharienne, d'après chaque source, autre que l'aide multilatérale, ont continué la baisse amorcée depuis la période 1975-1979: les crédits bilatéraux publics sont passés de 18 à 9% seulement. Par contre, l'Amérique latine et les Caraïbes ont vu leur part de crédits bilatéraux publics s'accroître considérablement, passant de 15 à 53% au cours de la même période (Annexe 1, Tableau 1). C'est seulement la part de l'Afrique dans les crédits multilatéraux garantis par l'Etat (essentiellement la Banque mondiale et le FMI), qui a augmenté durant la même période, passant de 16 à 22% (Annexe I, Tableau 2). La part de l'Afrique dans les flux de capitaux privés nets a enregistré une baisse stupéfiante, passant de 39,6 à 8% seulement entre les années 1975 - 1979 et l'année 1995.

7. Les causes des difficultés à assurer le service de la dette. Les difficultés qu'éprouvent l'Afrique et en fait tous les PPFE à assurer le service de la dette sont dus à des facteurs liés entre eux qu'on connaît très bien et qui sont principalement les suivants:

Facteurs externes:

- L'augmentation des taux d'intérêt internationaux, aggravée par la désinflation dans les principaux pays industrialisés durant les années 80;
- La récession mondiale qui a commencé en 1980;
- La poursuite des transferts nets positifs vers l'Afrique et le réaménagement de l'intérêt sur les crédits publics et commerciaux;
- La baisse, à cause de la récession, de la demande de produits non pétroliers qui constituent les principales exportations des pays africains;
- La détérioration des termes de l'échange et des comptes extérieurs de la plupart des pays en développement non pétroliers;
- L'octroi de prêts sous la pression des événements par les banques commerciales sans que soient pris en compte les risques pour les pays.

Facteurs internes

- En matière d'ajustement, efforts insuffisants et venant trop tard des plusieurs pays en développement exportateurs de produits de base, importateurs de pétrole.
- Les caractéristiques structurelles fondamentales des économies des PPFE, qui ont un effet inhibiteur sur la réponse à l'offre dans les secteurs réels;
- L'environnement peu propice à la mise en oeuvre des projets d'investissement, ce qui fait que dans de nombreux cas, les projets d'investissement dans le secteur public qui sont exécutés avec des fonds étrangers empruntés, n'ont pas les taux de rendement qui avaient été indiqués à l'évaluation.
- Déséquilibres budgétaires du fait de l'insuffisance de l'effort fiscal et de l'incapacité à réduire la consommation publique.
- Prêts accordés par les banques commerciales, sous la pression des événements, ce qui a réduit le calendrier des échéances de la dette, entraînant une concentration des paiements.
- Coût marginal élevé des prêts à mesure que les débiteurs s'approchaient des limites de la solvabilité.
- Distorsions entre les coûts et les prix intérieurs dans les marchés réels, financiers et des changes alors que les autorités intervenaient vainement sur les marchés pour corriger la situation, ce qui a gêné la compétitivité et maintenu la consommation à des niveaux qui ne pouvaient être soutenus que par davantage d'emprunts étrangers et locaux.

8. Structure de la dette. L'encours total de la dette des PPFE, se chiffrant à 164 milliards de dollars en 1994 se décomposait ainsi: dette due à des créanciers privés 17% seulement dont 7% étaient à court terme et 10% à long terme. La dette due à des créanciers publics était estimée à environ 64%, répartie presque également entre membres et non membres du Club de Paris. Le solde, environ 19% était dû à des institutions multilatérales et se décomposait ainsi: 25% à l'IDA, 22% au FMI, 15% au BIRD, 13% à la Banque africaine de développement (ADB), 13% à des institutions européennes et arabes. Le reste, 12% était dû à des organisations moins importantes (Claessens, Stijn et. al, 1996). Cette structure de la dette contraste avec celle de la dette de l'ensemble des pays en développement, y compris les PPFE, qui était la suivante: 41% de la dette étaient dus à des créanciers privés (en raison essentiellement des crédits importants accordés par des banques commerciales à l'Amérique latine), 35% à des créanciers bilatéraux et 24% à des institutions multilatérales.

9. Fardeau du service de la dette. On croit que la dette de l'Afrique, qui comme noté plus haut, a été contractée auprès de créanciers publics et d'organisations multilatérales est constituée pour une bonne part de subventions, il n'en demeure pas moins qu'elle est lourd fardeau. Selon les indicateurs classiques du fardeau de la dette, les difficultés créées par la dette sont colossales, même si on les compare à celles dans lesquelles l'Amérique latine se débattait en pleine crise de la dette. En prenant la valeur actuelle des obligations au titre du paiement de la dette et des exportations et en l'appliquant aux données sur la dette de la Banque mondiale 1992-94, on obtient pour les 41 PPFE un ratio estimatif dette/exportations moyen de 340%. (Claessens, Stijn, et. al, 1996). Vingt pays avaient des ratios compris entre 200 et 400%; pour cinq pays les ratios étaient compris entre 400 et 600%, pour huit, ils étaient supérieurs à 1000% tandis que pour quatre pays seulement, ils étaient inférieurs à 200%. Les données préliminaires pour 1995 concernant 37 PPFE montrent que 21 pays africains avaient des ratios compris entre 200-400%, cinq entre 400 et 600% et 4 entre 600 et plus de 1000% (Boote, Anthony. et. al. 1997). Par contraste, lorsque l'Amérique latine était en pleine crise de la dette, les ratios comparables pour le Mexique et le Brésil étaient estimés à 400 et à 450% respectivement.

10. Situation des paiements Avec la situation décrite plus haut, il n'est pas étonnant que le service de la dette ne soit souvent assuré que partiellement et en retard. En 1994, seulement le Burkina Faso, le Burundi et le Ghana, parmi les PPFE, ont honoré entièrement leurs obligations au titre du service de la dette. Partout ailleurs en Afrique, les paiements au titre du service de la dette ont été inférieurs au montant convenu et n'ont pas été effectués à temps (Claessens, Stijn. et. al, 1996). Les arriérés sur la dette due aux créanciers bilatéraux se sont accumulés. Cependant, il n'y a qu'un nombre relativement petit de pays africains qui doivent des arriérés importants aux créanciers commerciaux et aux institutions multilatérales.

11. Lourd fardeau de l'aide à des conditions de faveur, avec des flux nets positifs: une contradiction? La dette de l'Afrique est relativement peu importante comparée à celle de l'Amérique latine, elle est cependant un fardeau lourd, si l'on se réfère à tous les indicateurs du fardeau de la dette (para. 9). La plus grande partie de la dette est à long terme, non à court terme et a été contracté à des conditions de faveur. L'Afrique a également continué à bénéficier d'un flux net positif de ressources, ce qui explique en partie l'accroissement du stock de la dette, contrairement à ce qui s'est passé en Amérique latine durant la crise lorsque l'argent frais s'est tari et les sorties de capitaux nets ont eu un effet dévastateur. La contradiction apparente entre le caractère concessionnel de la dette à long terme de l'Afrique et le lourd fardeau de la dette peut s'expliquer en grande partie par le fait que le plus gros de l'argent emprunté l'a été à des fins d'investissement et de croissance de l'économie, cependant les niveaux de croissance économique réalisés ne reflètent pas du tout les niveaux d'emprunt/d'investissement. Par ailleurs, comme l'a bien montré un ardent défenseur de l'annulation de la dette de l'Afrique, Percy Mistry (1996), l'élément concessionnel/subvention de la dette est neutralisé par le déclin séculaire du dollar, monnaie dans laquelle sont payées les

exportations de l'Afrique, comparée aux DTS et à l'ECU qui sont les unités de compte dans lesquelles la plus grande partie de la dette est libellée.

12. L'Afrique au sein des PPFE. Sur les 41 pays préliminairement identifiés comme PPFE, 33 sont Africains dont 14, à savoir, Angola, Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Guinée équatoriale, Kenya, Mali, Mauritanie, République centrafricaine, Sénégal, Sierra Leone, Tchad et Togo se trouveraient dans une situation d'endettement soutenable. Neuf pays, à savoir le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, Madagascar, le Niger, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie sont classés comme "éventuellement en difficulté". Sept pays qui sont le Burundi, la Guinée-Bissau, le Mozambique, Sao Tomé-et-Principe, le Soudan, le Zaïre et la Zambie sont considérés comme se trouvant nettement dans une situation d'endettement "insoutenable", tandis que la situation du Nigéria, du Libéria et de la Somalie reste à déterminer. Aucun des pays d'Afrique du Nord ne figure dans le groupe. Les PPFE non africains sont la Bolivie, Myanmar, le Vietnam, la République du Yémen, la République populaire et démocratique du Laos et le Honduras. Ce classement, auquel on est arrivé en établissant des ratios liminaux et en utilisant des projections et des outils de simulation des politiques pour déterminer l'appartenance au groupe, est controversé du fait qu'il semble exclure des pays qui pourraient avoir besoin d'assistance (voir para. 39).

13. Derrière les chiffres, la condition des gens eux-mêmes. L'Afrique a les indicateurs de développement socio-économique les plus faibles du monde en développement. C'est en Afrique subsaharienne qu'on trouve l'espérance de vie à la naissance la plus courte, les taux de mortalité infantile les plus élevés, etc. Les programmes sociaux, particulièrement dans les domaines de la santé et de l'éducation ont souffert des allocations budgétaires insuffisantes, lesquelles ont eu également des effets sur les services pour la survie de l'enfant. La réduction des crédits pour ces programmes, dans le cadre de l'ajustement, avait essentiellement pour but de dégager des ressources pour le service de la dette. Des rapports sérieux du PNUD sur le développement social et de l'UNICEF sur le bien-être des enfants, soulignent constamment le fait que le remboursement de la dette, dans le cadre de l'ajustement structurel, est un facteur majeur dans la détérioration des conditions sociales de l'Afrique. Dans différentes instances dont l'ONU, des chefs d'Etat africains, des conseils de ministres et l'Organisation de l'unité africaine ont mené une campagne vigoureuse, exhortant les créanciers internationaux à alléger réellement le problème de la dette du continent pour que les pays puissent commencer sérieusement à mettre en oeuvre le programme de développement économique et social pour le continent. Il est réconfortant que la communauté internationale ait fait un pas significatif dans cette direction sous la forme de l'Initiative en faveur des PPFE.

CHAPITRE II

LES MECANISMES ET INSTRUMENTS TRADITIONNELS D'ALLEGEMENT DE LA DETTE

14. Mesures prises pour faire face aux difficultés posées par le service de la dette avant la crise. Avant la crise de la dette généralisée du début des années 80, il y avait deux grandes catégories de difficultés posées par la dette: assurer le service de crédits financés et/ou garantis officiellement; ou assurer le service de la dette contractée auprès de parties privées. Dans les deux cas, les problèmes de la dette étaient perçus comme des manifestations individuelles, étant considérés essentiellement comme un problème de trésorerie temporaire que connaissaient un ou quelques débiteurs, sans conséquences vraiment importantes sur la stabilité financière mondiale. Pour les pays tributaires des courants de capitaux publics, parmi lesquels la plupart des pays pauvres, le forum du Club de Paris était ce qu'il leur fallait pour résoudre leurs problèmes en ce sens qu'ils pouvaient rééchelonner la dette publique, y compris le principal, l'intérêt et les arriérés, au cas par cas. Pour permettre aux débiteurs de se sortir de ce qu'on considérait comme une pénurie de liquidités temporaire, les créanciers s'attendaient à ce que le débiteur négocie au préalable un programme

de stabilisation financé par le Fonds monétaire international grâce à un accord de confirmation. Cet accord était la garantie que les politiques appropriées dans le pays débiteur seraient appliquées, pour éviter que le problème se repose.

15. Dettes commerciales Les pays à revenu intermédiaire et à revenu intermédiaire faible ont non seulement bénéficié de crédits publics, mais ont aussi emprunté sur le marché privé, essentiellement à des banques commerciales. S'ils rencontraient des difficultés pour assurer le service de leur dette, ils négociaient, de façon ponctuelle, avec les banques créancières, qui habituellement, demandaient que le débiteur conclut un accord avec le Fonds et cherche à obtenir un allègement de la portion publique de sa dette par l'intermédiaire du Club de Paris. Les opérations étaient effectuées selon les cas, ce qui s'expliquait en partie par le fait que la banque concernée ne voulait pas supporter les coûts élevés liés aux actions de suivi entre le débiteur et d'autres créanciers mais aussi par le fait que cette banque n'estimait pas que d'autres banques connaissent des situations similaires tellement graves qu'elles menaçaient l'existence même de l'institution ou des institutions. Bien que le cadre du Club de banques de Londres soit opérationnel, les débiteurs dans leur majorité négociaient avec leurs créanciers séparément, quand le besoin s'en faisait sentir.

16. Initiatives postérieures à 1982. Dès le début de la crise de la dette, la communauté financière internationale, y compris les créanciers commerciaux et bilatéraux et les institutions multilatérales non membres du Club de Paris, a adopté et appliqué une vaste gamme d'instruments destinés à alléger le fardeau de la dette. Ces mécanismes et instruments pouvaient être utilisés aussi bien par des pays africains que non africains, y compris les pays à revenu intermédiaire fortement endettés. Cependant à l'époque, il était devenu clair pour les pays non africains et aujourd'hui pour les pays africains (en fait à tous les PPFE), que ces mécanismes ne pouvaient résoudre la crise de la dette. D'autres instruments novateurs devaient être étudiés.

17. Les initiatives portaient essentiellement sur la dette commerciale. Les initiatives qui ont suivi visaient essentiellement à résoudre le problème de la dette commerciale privée, qui menaçait le système financier mondial d'effondrement. Outre la nécessité évidente de trouver un moyen de payer les créanciers, un objectif fondamental des nouvelles initiatives était de remettre les économies des pays débiteurs d'abord sur la voie de la croissance afin qu'ils soient mieux en mesure d'assurer le service de la dette. La nouvelle stratégie remettait en question les relations traditionnelles entre débiteurs et créanciers en ce sens qu'elle forçait les créanciers à adopter une approche concertée et les débiteurs à appliquer des programmes de réajustement leurs structures et de leurs politiques, sous la supervision d'institutions financières internationales (IFI) qui, à l'instar des créanciers publics et des banques commerciales elles-mêmes, devaient apporter de l'argent frais pour financer des opérations de réduction de la dette ou fournir une garantie à cet effet. Les programmes décrits ci-après ont été proposés et divers pays y ont recouru à différents moments.

18. Le Plan Baker. Elaborée en 1985, cette initiative prévoyait l'octroi, par les banques commerciales, de nouveaux prêts d'un montant de 7 milliards de dollars par an durant les trois années du plan, de 1986 à 1988 destinés essentiellement au refinancement de l'intérêt. Les institutions financières internationales porteraient leurs apports nets à 7 milliards de dollars par an, passant effectivement le risque au secteur public. Dans le cadre du plan, les annulations de dette étaient rejetées mais des réformes structurelles de grande portée devaient être opérées dans les pays débiteurs en échange d'argent frais. On s'attendait à ce que cette formule permette aux pays débiteurs de se dégager de leur dette. Mais des prêts involontaires concertés, sur lesquels reposait le plan et qui étaient en partie encouragés par les banques elles-mêmes afin de protéger leurs avoirs mais qui étaient essentiellement imposés par les institutions financières

internationales n'ont pas donné les résultats espérés. Comme les banques n'étaient pas enthousiastes à l'idée de risquer davantage de leur argent, le Plan Baker a été modifié en 1987, on y a introduit une approche à la carte tenant compte du marché permettant aux banques de choisir individuellement entre plusieurs options fondées sur le marché, dont des facilités d'obtenir de l'argent frais (comme par le passé) et divers instruments pour sortir du processus. Les transactions fondées sur le marché, destinées à réduire la dette et l'intérêt étaient les suivantes: *rachat*, un pays rachète sa dette à la valeur décotée contre de l'argent liquide venant très probablement d'un tiers; *échange* de créances qui est l'échange d'un titre de dette contre un autre portant un capital et/ou un intérêt moindre; *échange de dette contre des prises de participation*, un investisseur échange un prêt étranger contre un prêt en monnaie locale pour effectuer un investissement local ou pour soutenir une cause louable au niveau local (telle que dette contre des mesures en faveur de la nature ou dette contre des mesures de protection de l'environnement, etc.). Pour fonctionner, le plan avait besoin de beaucoup plus d'argent qu'il y en avait et l'obtenir de sources diversifiées.

19. L'Initiative Brady Proposé en mars 1989, le Plan Brady a constitué une véritable percée. Il invitait à apporter un soutien officiel aux pays pour qu'ils financent le réaménagement de la dette due aux banques commerciales sur la base d'une liste globale de transactions fondées sur le marché, en vue de réduire la dette et son service. Les pays débiteurs devaient appliquer des programmes d'ajustement énergiques, financés par la Banque/le Fonds, orientés vers la croissance et offrir des incitations pour le rapatriement des capitaux en fuite. Dans le cadre de cette approche, les banques pouvaient choisir entre une gamme d'options précédemment définies d'un commun accord entre l'emprunteur et un comité constitué par les principaux créanciers du pays. De l'argent frais était fourni par des sources publiques, les banques elles-mêmes et les institutions de Bretton Woods, pour financer les opérations. Cette approche a permis pratiquement à tous les pays de participer aux programmes globaux de réduction de dette qui étaient essentiellement de trois types : *rachat de la dette*, *échange de l'ancienne dette à prix réduit contre de nouvelles obligations garanties* et *échange de l'ancienne dette contre de nouvelles obligations au pair portant des taux d'intérêt réduits*. Les banques commerciales devaient accorder un allègement de dette et fournir de l'argent frais pour une réduction accélérée de la dette et de son service, tandis que de leur côté, les gouvernements créanciers devaient continuer à accorder un allègement de dette par l'intermédiaire du Club de Paris et continuer à assurer la couverture des crédits à l'exportation pour les pays ayant des programmes d'ajustement judicieux. Ces programmes, des politiques d'ajustement rationnelles, une confiance accrue en l'investisseur, une bonne infrastructure financière et économique, un solide capital humain et une base économique sensible et relativement moderne, ont entraîné dans la plupart des pays, une reprise de la croissance plus rapidement que prévu.

20. Le Plan Brady, un soulagement plus que léger pour l'Afrique : Les avantages du Plan Baker/Brady ont été limités pour l'Afrique. Madagascar a restructuré 49 millions de dollars en 1990. En 1991 dans le cadre de ce plan, le Nigéria a restructuré 5,8 milliards de dollars, le Niger 111 millions de dollars et le Mozambique 124 millions de dollars. Ceci ne représentait que 2,2% de l'encours total de la dette de l'Afrique subsaharienne (qui s'élevait à 280,5 milliards cette année-là) et seulement 8% de la dette totale restructurée entre 1987 et juin 1992. Le rythme s'est accéléré un peu par la suite lorsque cinq autres pays ont profité du plan : l'Ouganda, a en 1993 restructuré 152 millions de dollars; la Zambie, Sao Tome-et-Principe et le Gabon ont en 1994 restructuré 200 millions, 10 millions et 187 millions de dollars respectivement; la Sierra Leone ayant restructuré 233 millions en 1995 et l'Ethiopie 230 millions en 1996. En août 1996, la part de l'Afrique dans la dette totale réaménagée dans le cadre du Plan Brady n'était que de 15% environ (dont 3,9% représentant la dette due par des PPFE) et seulement 9% de la dette non amortie de l'Afrique, qui était de 306,2 milliards de dollars à la fin de 1995. Les PPFE non africains qui ont rééchelonné leur dette selon ces termes sont l'Afrique du Sud (12,56 milliards), l'Algérie (4,7 milliards) et le Maroc (3,2 milliards).

21. Le Club de Paris et les modalités de rééchelonnement de la dette. Durant la dernière décennie, les créanciers publics bilatéraux sont venus au secours des pays africains éprouvant des difficultés à assurer le service de leur dette en recourant à un certain nombre d'instruments : nouveaux financements au moyen de crédits à l'exportation bénéficiant d'un appui officiel; prêts bilatéraux et subventions; rééchelonnement du service de la dette et aide publique au développement (APD) bilatérale sous forme d'annulation de la dette. Dans le cadre du Club de Paris, les créanciers publics ont traditionnellement accordé un rééchelonnement aux pays à faible revenu selon des termes types, non concessionnels, avec des différés d'amortissement et échéances relativement courts (5 et 10 ans respectivement) et à des taux d'intérêt liés à ceux du marché. Fondamentalement, cela consistait à établir une date butoir et à rééchelonner les échéances, l'intérêt et les arriérés venant à échéance avant cette date; la dette après la date butoir et la dette à court terme étaient généralement exclues. Les modalités précises étaient et sont toujours déterminées au cas par cas. Cette stratégie qui effectivement privilégiait les créances plus récentes, est déterminante pour la poursuite du nouveau soutien, ce qui a entraîné des flux positifs nets vers les pays africains.

22. Partage du fardeau. En vertu des procédures du Club, à la suite du procès-verbal convenu de la réunion entre les membres du Club et les pays débiteurs, chaque débiteur devait chercher un allègement comparable de la dette due à des créanciers bilatéraux non membres du Club ainsi que de la dette due aux créanciers commerciaux (la clause d'égalité). Chaque débiteur doit en outre signer des protocoles bilatéraux avec chaque membre du Club et d'autres créanciers non membres du Club séparément, processus qui par le passé prenait du temps et était compliqué.

23. Point de soulagement en dépit de tous les efforts déployés. Bien que le traitement de la dette accordé au sein du Club de Paris aux pays à faible revenu soit plus global et prévoit un allègement plus important sous forme de liquidités que pour d'autres débiteurs, les nombreux pays africains qui en ont bénéficié, ont continué d'éprouver des difficultés à respecter les nouveaux calendriers de remboursement. Le réaménagement de l'intérêt a entraîné une accumulation rapide de la dette. Etant donné que la plupart des dispositions des initiatives Baker/Brady semblaient porter surtout sur le règlement de la dette privée et de la dette due aux banques commerciales, elles ne semblaient pas avoir une application pratique pour la dette africaine, sauf dans les cas indiqués au paragraphe 20 plus haut. Par ailleurs, bien que les IFI aient augmenté leurs prêts à l'Afrique et que les créanciers bilatéraux aient maintenu leurs transferts positifs nets, le problème du fardeau de la dette est demeuré insoluble. Ce qui a amené à proposer de nouveaux termes pour l'allègement de la dette.

24. Les termes de Toronto et de Houston (décembre 1988 - juin 1991). Le Club de Paris a fait un pas décisif, à la suite de l'appel lancé par le Président français Mitterrand aux réunions annuelles à Berlin de la Banque/du FMI et au Sommet de Toronto en 1988. Depuis les créanciers bilatéraux publics (dans le cadre des termes de Toronto) offrent aux PPFE quatre options sur la dette admissible : annulations partielles pouvant atteindre 33% en valeur actuelle; allongement des échéances, jusqu'à 25 ans; allongement des différés d'amortissement, jusqu'à 14 ans et diminution des taux d'intérêt en fonction de la situation de chaque pays. L'objectif visé était de réduire d'un tiers la valeur actuelle nette des montants rééchelonnées. En mai 1989, l'annulation pure et simple de la dette est venue s'ajouter à la panoplie d'instruments de réduction de la dette lorsque la France a accordé à 35 pays africains à faible revenu une remise totale de la dette publique qu'ils lui devaient, permettant à 20 pays de bénéficier d'un rééchelonnement selon les termes de Toronto et de consolider des obligations se montant à environ 6 milliards de dollars. Pour les pays à revenu intermédiaire et à revenu intermédiaire faible (dans le cadre des termes de Houston, depuis septembre 1990) la réponse du Club a été d'allonger les périodes de remboursement jusqu'à 15 ans, avec une option de paiements gradués et un différé d'amortissement pouvant aller jusqu'à 8 ans sur les prêts hors APD. La consolidation des crédits au titre de l'APD qui était offerte, comportait des modalités telles qu'un

remboursement de 20 ans avec un différé d'amortissement de 10 ans, selon la situation du pays. Plusieurs PPFE d'Afrique, auxquels se sont ajoutés l'Égypte et le Maroc ont profité de ces termes.

25. Les termes (renforcés de Toronto) de Londres, décembre 1991 - décembre 1994). Le cadre mentionné ci-dessus a permis d'alléger le fardeau de quelques pays mais n'a pas réglé le problème. Les créanciers ont alors convenu en 1991 d'appliquer une nouvelle formule (dans le cadre des termes renforcés de Toronto) comportant un élément de concession plus important pour le rééchelonnement de la dette des pays à faible revenu qui, pour la plupart, étaient africains. Les termes étaient les suivants : réduction de 50% en valeur actuelle nette soit par annulation pure et simple de 50% des créances hors APD consolidées soit par réduction du service de la dette sur la dette consolidée; programme de remboursements gradués pouvant s'étaler sur 25 ans ou alors une combinaison rééchelonnement des taux d'intérêt concessionnels/réaménagement des échéances pour arriver au même résultat. La consolidation des crédits au titre de l'APD était offerte avec des échéances de 30 ans et un différé d'amortissement de 12 ans ou des échéances de 25 ans et un différé d'amortissement de 16 ans, s'agissant de l'option non concessionnelle. Entre janvier 1992 et décembre 1994, 30 PPFE africains auxquels s'est ajoutée l'Algérie ont profité de ces modalités.

26. Termes de Naples (depuis janvier 1995) et de Lyons (depuis décembre 1996). Les termes ont été révisés en 1994 pour porter la réduction de la dette hors - APD admissible à 67% en valeur actuelle nette. Les créanciers ont le choix entre trois options concessionnelles pour réaliser cette réduction : réduction de dette avec un remboursement sur 23 ans et un différé d'amortissement de 6 ans; ou une réduction du service de la dette dans le cadre de laquelle la diminution en valeur actuelle nette est obtenue grâce à des taux d'intérêt concessionnels, le remboursement s'étalant sur 33 ans; ou une option commerciale/allongement des échéances ne comportant pas de réduction en valeur actuelle nette mais un remboursement étalé sur 40 ans avec un différé d'amortissement de 20 ans. Les crédits au titre de l'APD avant la date butoir sont rééchelonnés avec des taux d'intérêt au moins aussi concessionnels que les taux d'intérêt originels, sur une période de 40 ans avec un différé d'amortissement de 16 ans (passant à 20 ans lorsque combiné avec l'option des taux commerciaux à long terme), pour arriver à une réduction de 50% en valeur actuelle nette. L'application des termes de Naples est en général lente. Pour les PPFE africains, des accords pour des opérations sur la dette accumulée ont été conclus, selon ces termes, avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mali, la Mauritanie, l'Ouganda, le Sénégal, le Tchad et le Togo ainsi qu'avec la Gambie et le Malawi. Un pays africain non classé parmi les PPFE, qui a consolidé sa dette selon ces termes (en 1995) est l'Algérie. Les termes de Lyons sont ceux à appliquer dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPFE, la réduction de la dette consolidée admissible en valeur actuelle nette, étant de 80% (paras 33 et 34).

27. Créanciers multilatéraux. Les créanciers multilatéraux ont participé aux efforts faits sur le plan international pour alléger le fardeau de la dette de deux manières : *technique*, en concevant et en supervisant les programmes d'ajustement dans les pays débiteurs et *en offrant des services consultatifs* pour faciliter la bonne conduite des négociations sur le rééchelonnement. Des services consultatifs et de facilitation ont été aussi fournis lorsqu'il s'est agi de réunir des fonds concessionnels supplémentaires en faveur des pays en développement dans le cadre des groupes consultatifs et des réunions du Programme spécial d'assistance à l'Afrique. Bien que financés par des sources bilatérales, ces programmes étaient exécutés soit par l'IDA (PSA) soit dans le cadre d'une stratégie générale à moyen terme arrêtée mutuellement entre les pays et la Banque mondiale/le FMI. Les IFI ont aussi participé financièrement en fournissant des fonds de garantie pour accélérer les opérations de rééchelonnement de la dette fondées sur le marché, comme par exemple, la Facilité de réduction de la dette de l'IDA; le financement concessionnel accéléré en faveur des pays pauvres endettés dans le cadre des facilités FAS et FASR du FMI, les crédits supplémentaires de l'IDA au titre de la Facilité de la cinquième dimension.

28. Récapitulation des éléments essentiels des mécanismes d'allégement de dette pour l'Afrique. Les mécanismes traditionnels mis en place pour résoudre les problèmes d'endettement des pays africains peuvent être récapitulés comme suit :

- Adoption de programmes de stabilisation et de réforme économique conçus avec l'appui technique du FMI et de l'IDA, et exécutés avec des ressources financières fournies sous forme de prêts à des conditions de faveur par ces deux organismes;
- Pour appuyer les programmes d'ajustement, des accords de rééchelonnement avec les créanciers au sein du Club de Paris à des conditions de faveur, suivis par une évaluation de l'encours de la dette après trois ans de bons résultats obtenus dans le cadre de programmes financés par le FMI et d'accords de rééchelonnement;
- Acceptation, par le pays débiteur, du fait qu'il doit chercher au moins des conditions comparables sur la dette due aux créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris ainsi qu'aux créanciers commerciaux;
- Annulation bilatérale par un grand nombre de créanciers, de la dette au titre de l'APD;
- Nouveau financement à des conditions de faveur, déterminé selon le cas, en fonction de la gravité du problème et de la situation du débiteur donné en matière de ressources .

29. Raisons essentielles des réussites et enseignements pour l'Afrique

Certes la dette africaine et celle de l'Amérique latine se présentent différemment (par. 8), mais le fait que la crise de la dette latino-américaine ait été résolue, alors que les efforts de l'Afrique restent inopérants, met en évidence l'importance de facteurs et règles que l'Afrique devrait être encouragée à prendre en considération:

- **De bonnes politiques nationales** sont de nature à entraîner, en Afrique, une croissance alimentée par des capitaux privés à l'issue du prochain cycle d'allégement de la dette. La réduction de la dette est d'autant plus efficace qu'elle est assortie de bonnes politiques économiques. Lorsque les gouvernements africains opteront pour le rôle économique qui s'impose, en se concentrant sur des activités telles que la gestion des réformes, la mise en place de certains types d'infrastructures et de services sociaux de base, ils permettront aux marchés privés de remplir leur véritable mission : fournir efficacement la plupart des biens et services. Mauvaise gestion économique et faible volonté de réforme risquent, si l'on n'y prend garde, d'annuler les effets de l'allégement de la dette, compromettant ainsi les perspectives de redressement de l'Afrique.
- **Transparence des procédures et l'orientation politique** sont des facteurs très importants. Dans la procédure de règlement de la dette appliquée par les banques commerciales, les emprunteurs et les institutions financières internationales dans le cadre du Plan Brady, toutes les cartes ont été mises sur la table, notamment le nouveau financement et sa provenance, les programmes d'ajustement de politique nécessaires et le cadre des opérations ultérieures entre les parties. La poursuite d'un programme de réforme convenu et vigoureux, l'injection de nouvelles ressources dans le plan proposé et l'existence de véritables options de sortie des créanciers, chacun d'eux agissant indépendamment des autres, ont permis de réduire

l'incertitude au minimum, de rétablir la confiance des investisseurs et le redressement économique s'en est suivi.

- **Des secteurs financier et réel sensibles** permettent d'accélérer les effets positifs. L'Amérique latine disposait déjà de structures financières, notamment de marchés boursiers, qui ont contribué à accélérer l'inversion du flux des capitaux, une fois atténuée l'incertitude liée à l'environnement politique et au climat des investissements. Le secteur réel, y compris celui des exportations, était suffisamment diversifié et moderne et s'appuyait sur des infrastructures sociales et économiques relativement bien développées. Ces facteurs ont permis aux économies concernées de saisir rapidement les opportunités offertes par l'allègement du fardeau de la dette (par. 19).

30. Principales raisons des faibles résultats de l'Afrique et perspective d'une nouvelle solution. La conjoncture favorable dont l'Amérique latine a bénéficié (par. 29) n'existait pas en Afrique dans les pays pauvres fortement endettés, pour les raisons suivantes :

- **les politiques déficientes** de certains pays qui ne permettaient pas, en particulier, de corriger les déséquilibres budgétaires causés par un effort fiscal insuffisant et une consommation publique insoutenable et par le grand nombre de projets d'investissement public qui ont davantage accru la dette que la production et la croissance;
- **l'utilisation peu optimale des ressources** qui s'est traduite par la faiblesse de la production et le manque de diversification des exportations en raison d'un recours insignifiant aux technologies modernes; l'imperfection des structures financières, économiques et sociales; les chocs dévastateurs des marchés extérieurs, aggravés parfois par des conditions climatiques défavorables et des troubles civils, compromettant le déroulement normal des activités économiques dans nombre de pays africains.

Autant d'éléments qui expliquent, en grande partie, l'échec de tous les efforts visant jusqu'ici à résoudre le problème de la dette africaine. Aussi, la communauté internationale s'est-elle mobilisée pour une action concertée dans le cadre d'un nouveau programme arrêté de réduction de la dette. La question était de savoir comment l'appliquer de la meilleure façon possible, c'est là l'origine de l'Initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés (PPFE), présentée au chapitre III et analysée au chapitre IV.

CHAPITRE III

L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES FORTEMENT ENDETTES (PPFE)

31. **Eléments clés.** Les préoccupations suscitées par les problèmes d'endettement de l'Afrique ont été matière à controverse et ont impulsé l'Initiative en faveur des PPFE, les mécanismes classiques d'allègement de la dette, appliqués jusqu'ici sans financement exceptionnel, n'ayant pas produit les effets escomptés (par. 29 et 30). L'Initiative équivaut à un engagement de la communauté financière internationale à ramener à un niveau soutenable, le fardeau de la dette extérieure des pays africains considérés qui présentent un solide bilan en matière de politique. Elle englobe **toutes** les catégories de dettes car elle porte sur la viabilité globale de l'endettement. Comme elle repose sur une répartition générale et équitable des charges, tous les créanciers y participent. Son **objectif** primordial étant la **viabilité globale de l'endettement**, elle porte sur la dette **totale**, la viabilité étant définie par un ratio dette/exportations inférieur à 200% et un ratio service de la dette/exportations inférieur à 20%, reposant sur la valeur actuelle de la dette. Le niveau de viabilité de la dette est déterminé au **cas par cas**, selon la situation de chaque pays.
32. **Point d'entrée.** L'Initiative est ouverte à tous les PPFE, c'est-à-dire tous les pays pouvant bénéficier de la FASR et tous les pays bénéficiaires de l'aide de l'IDA uniquement, confrontés à un endettement insoutenable défini par un ratio dette/exportations supérieur à 250% et un ratio service de la dette/exportations de plus de 25%, en valeur actuelle, une fois les mécanismes classiques d'allègement de la dette entièrement appliqués. Les pays concernés devront également présenter un solide bilan en matière de politique. Les pays pouvant bénéficier de l'Initiative seront déterminés par le Conseil d'administration de l'IDA et du FMI à la fin des trois premières années (*première phase*) des programmes d'ajustement macro-économique et de réforme de la politique sociale supervisés par la Banque et le Fonds. A cette étape, les créanciers du Club de Paris entendent accorder, selon les dispositions des termes de Naples (par. 26), un rééchelonnement pouvant correspondre à une réduction de 67% de la valeur actuelle nette de la dette considérée. Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux agiront pareillement. Les institutions multilatérales et les bailleurs de fonds bilatéraux maintiendront leur assistance dans le cadre des programmes en cours bénéficiant de l'appui de la Banque/du Fonds.
33. **Point de décision.** Vers la fin de la première phase, intervalle également qualifié appelé *point de décision*, une analyse de viabilité de l'endettement sera menée conjointement par la Banque/le Fonds et les autorités nationales compétentes, en accord avec les autres créanciers concernés. Elle devrait aboutir à trois résultats :
- i) Si des politiques résolues et l'application, par le Club de Paris, des dispositions des modalités de Naples au stock de la dette, c'est-à-dire une réduction maximale de 67% de la valeur actuelle de la dette concernée et un traitement comparable de la part des autres créanciers bilatéraux et commerciaux pendant une autre période de trois ans (*la deuxième phase*), permettent au pays de parvenir à un endettement extérieur soutenable à la fin de ladite période (*point d'achèvement*), le pays en question pourra solliciter l'application de ces dispositions au stock de sa dette. Il ne pourra plus bénéficier alors de l'assistance exceptionnelle dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPFE. Il sortira ou se dégagera du processus de rééchelonnement .
 - ii) S'il ressort de l'analyse que le fardeau de la dette d'un pays donné ne sera pas soutenable au *point d'achèvement*, le pays concerné pourra prétendre à une assistance au titre de l'Initiative en faveur des PPFE. Dans la deuxième phase, le Club de Paris et les autres créanciers

bilatéraux et commerciaux accorderont, au cas par cas, un rééchelonnement à de meilleures conditions que celles des modalités de Naples, la réduction de la valeur actuelle nette de la dette considérée pouvant aller jusqu'à 80% (**Modalités de Lyon**). Le pays sera également tenu, pendant la deuxième phase, de présenter de bons résultats dans le cadre de programmes en cours bénéficiant de l'assistance de la Banque/du Fonds. L'initiative stipule aussi que "les bailleurs de fonds multilatéraux peuvent décider d'accorder, pendant la deuxième phase, une assistance de nature à alléger le fardeau de la dette des pays affichant constamment de solides résultats et cette assistance sera prise en compte dans les mesures adoptées au point d'achèvement". Cette assistance exceptionnelle pourrait s'ajouter au rééchelonnement, à de meilleures conditions (on passerait des Termes de Naples à ceux de Lyon) convenues avec les créanciers bilatéraux.

- iii) Si l'analyse fait ressortir un cas limite, il sera loisible au pays concerné de différer la demande d'application des opérations au stock de sa dette et de solliciter un rééchelonnement supplémentaire selon les modalités de Naples. Il aura la certitude de bénéficier, au point d'achèvement, de mesures supplémentaires si celles-ci s'avéraient indispensables à la viabilité de son endettement.

34. Point d'achèvement. A la fin de la deuxième phase, *le point d'achèvement*, seuls les pays visés aux alinéas ii) et iii) pouvant prétendre à une assistance supplémentaire [puisqu'il a été décidé au point de décision que tout pays visé à l'alinéa i) sort du processus du rééchelonnement et ne peut plus bénéficier de l'Initiative en faveur des PPFE], on compare les ratios de solvabilité réelle *ex post* aux objectifs de viabilité de l'endettement, **au cas par cas**. Les créanciers accordent l'allègement exceptionnel de la dette annoncé au point de décision, afin que les taux réels correspondent aux objectifs de viabilité convenus. Le Club de Paris réduit davantage le stock de la dette à hauteur de 80% de la valeur actuelle de la dette considérée; les autres créanciers bilatéraux et commerciaux non membres du Club accordent un traitement comparable aux dettes qui leur sont dues et les institutions multilatérales, s'inspirant du Fonds d'affectation spéciale des PPFE géré par l'IDA et du compte de garantie bloqué spécial de la FASR du FMI, prennent les mesures supplémentaires qui s'imposent pour ramener la dette du pays concerné à un niveau soutenable et lui permettre de sortir du processus du rééchelonnement.

35. Traitement des facteurs exogènes. Au point d'achèvement, si les ratios réels s'avèrent supérieurs à la fourchette des objectifs, surtout en raison de facteurs exogènes, les mesures d'allègement de la dette seront renforcées pour assurer la viabilité de l'endettement. En revanche, si pour les mêmes raisons, les taux réels s'avèrent inférieurs à la fourchette des objectifs fixés, les mesures d'allègement de la dette *pourront* être réduites par rapport aux engagements annoncés au point de décision. En tout état de cause, l'allègement de dette accordé au point d'achèvement est inconditionnel, ce qui revient à supprimer effectivement des comptes nationaux la part de dette concernée.

36. Application souple des critères. Le cas par cas autorise l'application flexible des principes de l'Initiative. A titre d'exemple, le niveau d'endettement soutenable d'un pays est déterminé à l'intérieur de la fourchette d'objectifs précisée plus haut, en tenant compte des *facteurs de vulnérabilité* propres au pays, tels que la concentration/variabilité des exportations ou des indicateurs budgétaires du fardeau du service de la dette. De même, la période pendant laquelle les pays concernés doivent présenter un solide bilan de réformes et de politiques judicieuses pourra être raccourcie. Dans le cas des pays appliquant déjà un programme, les crédits peuvent être octroyés à un moment proche du point de décision (première étape) et dans le cas de ceux qui présentent déjà des résultats positifs soutenus, les crédits peuvent être accordés à un moment proche du point d'achèvement, ce qui réduit de six mois la période d'application de l'Initiative.

37. **Résumé.** Les phases de l'Initiative et les principes directeurs de sa mise en oeuvre sont résumés sous forme de diagramme à l'annexe 2. Pour terminer, il convient dans l'ensemble de saluer l'engagement pris par tous les groupes de créanciers de ramener, en Afrique, l'endettement des pays pauvres fortement endettés à un niveau soutenable. Cependant, il faut se rappeler que l'Initiative en faveur des PPFE résulte de propositions, contre-propositions et négociations ayant impliqué toutes les parties prenantes à l'endettement des pays en développement, y compris bien sûr les débiteurs et les créanciers. Les autres parties sont : des organisations non gouvernementales (ONG), des organismes sans but lucratif, des institutions universitaires et de recherche et les organismes des Nations Unies. En conséquence, les dispositions de l'Initiative présentées en octobre 1996 constituent un compromis entre les diverses options définies dans les propositions présentées. De ce fait, sous cette forme, l'Initiative ne pouvait ni satisfaire tout le monde ni répondre à toutes les questions. Le chapitre suivant évoque les premières préoccupations suscitées par le projet d'Initiative, montre comment le FMI et la Banque mondiale se sont efforcés d'y répondre, comme en témoigne la version finale de l'Initiative, identifie les questions en suspens et propose des mesures supplémentaires susceptibles d'assurer le succès de l'Initiative en faveur des PPFE.

CHAPITRE IV

ANALYSE DE L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PPFE

38. **Approche globale.** L'Initiative traduit, par rapport aux efforts antérieurs, une volonté nouvelle et accrue de résoudre les problèmes tenaces que pose la dette africaine. Elle aborde la réduction de la dette de manière globale, intégrée et coordonnée, couvrant tous les groupes de créanciers et toutes les catégories de dettes, qu'elles soient bilatérales, multilatérales ou commerciales. Mais la Banque mondiale et le FMI n'ont pas eu la tâche facile dans leur rôle de "courtiers honnêtes" de nombreuses parties prenantes poursuivant des objectifs virtuellement conflictuels; si on y ajoute leur propre intérêt de créanciers, on voit que la situation est délicate. En effet, le rôle de la Banque et du Fonds, dans ce processus, a soulevé le **problème du conflit d'intérêts et du manque éventuel d'objectivité**. Pour une bonne part, cette préoccupation est à la base de l'insatisfaction causée par certains aspects de la version finale de l'Initiative, d'aucun se demandant si son pilotage par une commission indépendante n'aurait pas débouché sur un processus plus équilibré et donné des résultats plus équitables, s'agissant des intérêts des débiteurs et des créanciers (Mistry, Percy, 1996). Les préoccupations sans cesse exprimées portent sur les six domaines ci-après :

- les conditions d'accès manifestement restrictives aux points **d'entrée** et de **décision**;
- les objectifs, la conditionnalité et les critères de performance des programmes macro-économiques et financiers;
- le traitement des facteurs du marché et des facteurs exogènes dans l'évaluation des résultats des politiques;
- l'impossibilité d'intégrer les contraintes budgétaires de l'Etat et la dette intérieure dans les études de simulation de politiques portant sur la viabilité de l'endettement;
- la période la restructuration financière : six longues années;

- l'engagement de financer l'Initiative, l'importance de ce financement et le moment auquel il est effectué.

Lorsqu'il est question des problèmes en suspens, la Banque et le Fonds rappellent volontiers à toutes les parties les difficultés rencontrées pour parvenir à l'accord final sur l'Initiative en faveur des PPFE et le fait qu'il s'agit du meilleur accord qui pouvait être négocié. Pour être juste envers les deux institutions, il faut admettre, malgré les questions en suspens, que l'Initiative est bien une amélioration par rapport aux propositions initiales, les deux institutions ayant tenu compte des observations et des critiques formulées au début. Selon elles, dans la mesure où il s'agit d'un programme de compromis, il était absolument impossible que l'Initiative en faveur des PPFE réponde aux préoccupations de toutes les parties concernées. Le reste de ce chapitre traite des questions relevant des six domaines cités plus haut, montre comment elles ont été résolues dans la version finale, indique les préoccupations persistantes et propose des moyens de les résoudre, afin de donner à l'Initiative plus de chances de réussite.

39. Conditions de participation à l'Initiative en faveur des PPFE et rôle de la Banque et du Fonds dans leur fixation. Le problème soulevé ici est celui des critères de classement des pays, et le fait qu'un éventuel conflit d'intérêts mettant en cause la Banque et le Fonds, par souci éventuel de réduire au minimum leurs charges, ne soit la cause du durcissement manifeste des conditions de participation des pays. On soutient que ces conditions le sont du fait du nombre de pays virtuellement écartés par l'objectif fixé à 41 (par. 12) et l'affectation des 41 pays ciblés à l'une des trois catégories de viabilité de l'endettement : "soutenable", "éventuellement en difficulté" et "insoutenable". Ce classement est qualifié d'"artificiel" par de nombreux milieux (notamment la CNUCED et les ministres africains des finances), qui estiment que les 41 pays sont confrontés à la même réalité, à savoir un fardeau de la dette qui dépasse leur capacité d'assurer le service de la dette. Par ailleurs d'autres bénéficiaires éventuels ont été exclus du simple fait de la méthodologie et des critères minimaux retenus. Insistant sur le fait que les modèles de simulation de politiques adoptés par la Banque/le Fonds reposent sur des projections trop optimistes, qui comportent en général une grande marge d'erreur, la CNUCED propose de ramener la fourchette des ratios de viabilité d'endettement en deçà des 200 à 250% retenus pour le rapport dette/exportations et des 20 à 25% fixés pour le rapport service de la dette/exportations. Ainsi, davantage de pays africains pourraient remplir les conditions pour bénéficier de l'Initiative en faveur des PPFE. La réponse qu'apporte l'Initiative est que le classement des pays est provisoire et qu'en principe les 41 pays regroupés dans les trois catégories sont tous ciblés, mais que la détermination se fera au cas par cas. Les craintes initiales n'en sont pas pour autant évanouies, puisque les ratios d'admissibilité restent inchangés; de plus le cas des pays pouvant connaître d'éventuelles difficultés, qui ne peuvent faire partie du groupe des 41, n'est pas abordé. Les critères de sélection du groupe des 41 pays, retenus au stade du classement, ont pu écarter des pays qui ne méritaient pas de l'être.

Questions macro-économiques

40. Critères de performance et études d'admissibilité. On craint encore que les critères de performance sévères imposés par les programmes d'ajustement bénéficiant de l'appui du FMI ou de l'IDA ne destinent l'aide qu'à une poignée de pays et trop tard. L'expérience montre que le principal risque couru dans cette Initiative est la réalisation des objectifs du programme et des conditionnalités qui y sont liées; ce risque croît parallèlement à la durée de la période de restructuration financière effective, comme le montrent les enseignements tirés de l'ajustement des politiques en Afrique. Jadis, les gouvernements ne parvenaient pas à satisfaire aux conditionnalités des programmes d'ajustement et de réforme pour des raisons diverses : insuffisances techniques, manque de compétences sur les plans des politiques, de la gestion et de l'administration. La critique générale *ex post* de l'échec des programmes d'ajustement bénéficiant de l'appui de la Banque/du Fonds en Afrique est axée sur les objectifs des programmes, qualifiés "d'irréalistes" *ex*

ante, avis auquel même de nombreux gouvernements appliquant les programmes se rallient. Plusieurs d'entre-eux affirment que le besoin de financement ne leur laissait guère de choix, mais cette façon de voir les choses doit changer. Tout malaise profond créé par des aspects d'un programme donné doit être abordé avec assurance pendant les négociations. A défaut d'en débattre d'emblée, le gouvernement concerné risque, pendant la mise en oeuvre du programme, d'être "surpris" par des objectifs "irréalistes", alors qu'il ne s'agit peut-être que d'éléments imparfaitement négociés dès le départ. C'est, dans certains cas, la principale cause du non-respect, du dérapage et même de l'annulation des programmes.

41. **L'étude sur la viabilité de l'endettement et les critères de performance : réussir ou échouer.** Vu l'importance capitale de l'étude sur la viabilité de l'endettement, puisque qu'elle aboutit, au moment critique, à des décisions durables, il est impératif que les services chargés de la dette africaine s'acquittent bien de leur tâche, à l'avance. Ils peuvent être amenés à recruter des consultants pour renforcer les compétences techniques existant sur place, afin de jouer un rôle déterminant dans l'étude et dans les décisions ultérieures. Car s'il est établi au stade de la décision, une fois l'étude achevée, que le pays concerné sera en mesure d'afficher un endettement soutenable au point d'achèvement, il sera effectivement exclu des postulants à la nouvelle Initiative, il ne pourra donc prétendre à un financement exceptionnel ni au cours de la deuxième phase, ni au point d'achèvement. D'où l'intérêt de s'assurer que l'approche adoptée lors de la simulation des politiques est davantage celle des "disponibilités/meilleures prévisions disponibles" que celle des "besoins/meilleures politiques", cette dernière ayant été, par le passé, généralement à la base des objectifs optimistes (entendre irréalistes), des conditionnalités et des critères de performance rigides.

42. **Facteurs exogènes et questions de vulnérabilité.** Dès sa phase de conception, l'Initiative en faveur des PPFE a suscité une préoccupation, à savoir qu'il était possible que la réalisation des objectifs macro-économiques, définis au début de chaque période de programme et en particulier au cours de la première phase, soit favorisée ou compromise par des événements imprévus dans l'économie mondiale, notamment la détérioration rapide des termes de l'échange ou dans l'environnement intérieur, comme par exemple des conditions climatiques catastrophiques. En réponse, il est indiqué dans l'Initiative que dans chaque évaluation nationale, une plus grande attention serait accordée aux facteurs de vulnérabilité dans l'analyse de la viabilité de l'endettement et aux conclusions qui en seraient tirées au point de décision. Les facteurs qui serviront à déterminer le niveau réel d'allègement de la dette à fournir, sont entre autres, les suivants : le degré de diversification des exportations; la vulnérabilité à la baisse des exportations *et l'importance de la charge fiscale*. En d'autres termes, l'Initiative fournira un allègement de la dette sur la base des ratios dettes/exportations et service de la dette réels et non projetés (para.35). Ceci a permis, dans une grande mesure, de calmer les inquiétudes exprimées au début. Le problème de la charge fiscale, toutefois, demeure entier.

43. **Traitement de la charge fiscale du service de la dette.** Cet aspect de l'Initiative a, de façon presque universelle attiré des critiques de la part des milieux africains et intellectuels durant les débats sur la dette. Il a été souligné avec force que le poids de la dette sur le budget n'a pas été convenablement traité dans l'Initiative, au vu du fait que les pays qui connaissaient des problèmes de gestion de la dette dans les années 80 avaient *une chose en commun* : **l'incapacité à contrôler le déficit des finances publiques**. La réponse formulée dans l'Initiative était que dans l'évaluation cas par cas des facteurs de vulnérabilité dans la viabilité de l'endettement, l'attention qui se doit, serait accordée à la charge fiscale (para.36). Cependant, le fait de traiter la contrainte budgétaire comme si elle était tout simplement un facteur de vulnérabilité, n'est vraiment pas utile sur le plan analytique dans la mesure où est ainsi niée l'interdépendance inhérente des quatre blocs structurels du système macro-économique, c'est-à-dire le compte de la balance des paiements, le compte monétaire, le compte des finances publiques, le compte du revenu national et de production. Le

fait d'accorder moins d'importance à la contrainte budgétaire qu'à la contrainte sur les devises dans les modèles de politiques, a introduit une distorsion dans le seuil d'admissibilité et constitue de toute évidence une faiblesse dans les instruments mis au point pour la prise de décisions. Elle aurait dû figurer dans la formule déterminant le seuil, au même titre que les critères appliqués pour les réserves de devises.

44. La durée de la période de restructuration, six ans, est trop longue. Il a été estimé que la période d'ajustement envisagée de six ans, en deux phases, était trop longue, qu'elle entraînait des difficultés inutiles pour les pays dans la mesure où bon nombre d'entre eux traîneraient vraisemblablement le gros de leur dette insoutenable tout au long de ces années car ce n'est qu'au point d'achèvement que les opérations s'appliquent à la dette après la date butoir. Il a en outre été souligné que la durée de la période d'ajustement exposait inutilement les pays au risque de voir le programme échouer. En réponse, le délai prévu pour la mise en oeuvre de l'Initiative a été rendu flexible; les périodes de réalisation seront déterminées au cas par cas, les pays recevant, vers la phase du point de décision, des crédits pour les programmes déjà en cours d'exécution et la deuxième phase d'une durée de trois ans pourrait être réduite pour les pays qui enregistrent continuellement de bons résultats (para.36). Cette mesure s'appliquait dans des cas comme celui de l'Ouganda, du Burkina Faso, etc. qui ont récemment procédé à des opérations de rééchelonnement des flux financiers et de réduction de la dette selon les modalités de Naples (para.26) et qui exécutent des programmes bénéficiant de l'appui du FMI et qui devraient, dès le départ, être avantagés lorsque sera appliquée l'Initiative en faveur des PPFE.

Questions se rapportant au financement

45. Engagement. Un enseignement fondamental tiré du règlement du problème de la dette de l'Amérique latine, c'est que la clarté des dispositions relatives au financement d'une nouvelle initiative est d'une importance cruciale pour la réussite de cette dernière (para.19). On s'est ainsi demandé quel serait le rôle des acteurs de premier plan dans le financement de certains aspects de l'initiative proposée, en particulier le rôle des institutions de Bretton Woods. Les questions principales étaient les suivantes : Le niveau de financement cadre-t-il avec les objectifs définis et on ne sait pas à quel moment les créanciers potentiels décaisseront les fonds. En réponse, la Banque et le Fonds ont indiqué que le cas de chaque pays serait examiné séparément et qu'aussi longtemps que des pays remplissant les conditions requises appliquent des politiques d'ajustement économique vigoureux, le processus ne prendra fin que lorsqu'une situation d'endettement soutenable est obtenue, soit au point d'achèvement, soit avant (para.34,35). Bien que ce soit rassurant, les mesures supplémentaires indiquées ci-après pourraient cependant être envisagées pour renforcer les dispositions en matière de financement.

46. Clarifier les dispositions ambiguës. Il est stipulé dans l'Initiative que les institutions multilatérales peuvent choisir de fournir une assistance pour aider à alléger le fardeau de la dette au cours de la deuxième phase, aux pays enregistrant de façon continue de bons résultats et que cette assistance serait prise en considération pour l'action à mener au point d'achèvement (para. 33). Les facteurs qui déterminent une telle action de la part des institutions multilatérales ne sont pas clairs. L'appui du FMI se ferait sous forme, à la fois de dons et de prêts au titre de la FASR avec des délais de remboursement plus longs, est indiquée.

Mais rien n'est dit sur les facteurs déterminant cette combinaison, ni sur les conditions d'octroi des prêts. Par ailleurs, une incertitude subsiste en ce qui concerne le financement du Fonds d'affectation spéciale de l'Initiative en faveur des PPFE, qui sera administré par l'IDA. Il est prévu que ce fonds soit financé par les contributions des créanciers multilatéraux et des donateurs bilatéraux participants. La détermination des créanciers bilatéraux, en particulier les pays du G.7 à faire de ce Fonds une réalité, sera vitale pour son bon fonctionnement et le niveau de l'allègement pouvant être fourni aux divers pays. Il importe de s'assurer du soutien ferme des créanciers bilatéraux à ce plan. A cet égard, on devrait donner l'assurance aux pays débiteurs qu'au minimum, le décaissement des fonds par les créanciers multilatéraux au cours de

la deuxième phase ne serait pas laissé à leur discrétion mais serait plutôt guidé par la logique du résultat financier, c'est-à-dire l'obtention d'un niveau d'endettement soutenable.

47. Processus et procédures du Club de Paris. Conformément à la pratique en cours, la dette qui peut faire l'objet d'un rééchelonnement et d'opérations de réduction de l'encours de la dette est la dette avant la date butoir. Dans certains pays, la dette après la date butoir qui ne peut faire l'objet d'un réaménagement pendant la période de restructuration, est importante et ne serait concernée qu'au point d'achèvement. Ces pays auraient ainsi à traîner un important encours de la dette pendant toute la période de restructuration. Il s'agit là d'un aspect qui doit être revu afin que le fardeau ne mette pas en péril les efforts de réforme en cours pendant la phase d'application de l'Initiative. Dans de tels cas il serait préférable que la date butoir soit ramenée le plus près possible de la date de négociation afin de soumettre la majeure partie de la dette aux opérations de restructuration.

48. Traitement comparable de la dette. Il serait demandé aux pays bénéficiant d'une assistance au titre de l'Initiative de chercher à obtenir un traitement de la dette due à d'autres créanciers bilatéraux et commerciaux à des conditions tout au moins comparables à celles arrêtées avec le Club de Paris. L'expérience passée a montré que les négociations concernant la dette due à des créanciers bilatéraux et commerciaux autres que le Club de Paris, se sont heurtées à des problèmes de validation et d'évaluation des dettes. Dans certains cas, cet exercice ne pouvait être mené à bien avant la prochaine réunion du Club pour examiner une demande complémentaire d'allègement de la dette. En outre, dans le passé, après les réunions sur le rééchelonnement de la dette du Club de Paris, la concrétisation des décisions arrêtées en accords bilatéraux effectifs sur la dette avec chaque créancier, s'est souvent traduite par des négociations coûteuses et prolongées dans différentes capitales du monde. Il est essentiel de voir comment mettre fin à une telle situation et éviter qu'elle ne devienne un obstacle à la mise en oeuvre de l'Initiative.

49. Post-scriptum. Les questions soulevées et les observations faites plus haut soulignent l'importance qu'il y a à appliquer l'Initiative en faveur des PPFE de manière flexible, eu égard aussi bien aux critères de réalisation pour les programmes d'ajustement du FASR et de l'IDA qu'au calendrier d'exécution. **Maintenir une bonne orientation** sera d'une importance fondamentale pour la réussite de l'Initiative. Lorsque les pays satisfont aux critères de réalisation pour les programmes d'ajustement et de réforme, ils devraient se voir accorder le maximum d'allègement de la dette pour empêcher qu'ils ne se retrouvent dans des situations insoutenables. L'application du ratio du service de la dette et du ratio dettes/exportations devrait tenir compte de ce qui est requis pour la viabilité et la stabilité de la dette long terme. Par exemple, la disposition stipulant qu'au point d'achèvement, l'allègement de la dette pourrait être réduit par rapport à ce qui avait été décidé au point de décision si les ratios réels étaient inférieurs aux objectifs cibles définis, devrait être appliquée avec prudence. Il importe de ne pas laisser l'exactitude trompeuse des chiffres masquer l'objectif ultime de l'opération. Il faudrait créer des conditions en vertu desquelles toute erreur de décision se ferait plutôt en faveur qu'au détriment du pays débiteur. Ici, la question de la transparence dans le processus décisionnel sera d'une importance capitale afin que les recommandations relatives à l'allègement de la dette reflètent les besoins réels des pays débiteurs. La participation active des gouvernements à l'analyse et à la prise de décisions sera cruciale. Une approche fondée sur la bonne foi et les résultats financiers devrait être adoptée par toutes les parties au tout début du processus mais surtout au point de décision. Autrement, l'Initiative pourrait être parfaite sur le papier mais ne pas être bénéfique pour de nombreux pays africains qui sont réellement handicapés par le fardeau de la dette et méritent une assistance. En supposant que l'Initiative est mise en oeuvre de manière à ce qu'elle réalise son objectif, une préoccupation finale serait de savoir comment faire en sorte que l'Afrique ne se retrouve pas dans la même situation dans l'avenir. Ceci bien entendu a beaucoup à voir avec la gestion de la dette, en vue de

laquelle les questions et les priorités pour un plan d'action sont définies et examinées au Chapitre V ci-après.

CHAPITRE V

QUESTIONS LIEES A LA GESTION DE LA DETTE

50. Question conceptuelle. Le problème de la dette est apparu et a persisté en Afrique partiellement en raison de politiques d'emprunt imprudentes qui résultaient d'une mauvaise gestion de la dette. L'aptitude de l'Afrique à gérer de manière appropriée sa dette sera d'une importance cruciale pour la réussite de l'Initiative en faveur des PPFE et empêchera que ne réapparaisse une situation d'endettement insoutenable. La raison fondamentale qui pousse un Etat souverain à emprunter et que devraient garder à l'esprit les responsables de la dette et de la politique macro-économique, est la baisse marquée de la consommation au fil du temps. Avec les ressources propres d'un pays, les résidents ont le choix entre la consommation intérieure et l'investissement intérieur ou étranger. Etant donné que la plupart des pays africains se trouvent à un niveau de développement relativement faible, le niveau de la consommation est faible et par conséquent, chaque unité de consommation qui est perdue pour l'investissement aura un coût extrêmement élevé dans le cas où les ressources intérieures sont la seule source de fonds d'investissement.

51. Emprunt axé sur l'avenir : L'emprunt extérieur permet à un pays d'investir davantage en sacrifiant moins la consommation courante. Par conséquent, le coût de l'emprunt extérieur équivaut à la part des africains des rendements futurs de l'investissement financé par l'étranger et à celle des prêteurs étrangers. Il est évident que l'investissement doit être efficacement rentable et que la gestion de la dette doit être axé sur l'avenir; la stratégie de l'emprunt et la gestion de la dette doivent se situer dans le cadre d'une stratégie de gestion macro-économique globale axée sur l'avenir. Il ne devrait pas s'agir de réponses ponctuelles à des besoins à mesure qu'ils apparaissent ni de réactions à des possibilités d'emprunt offertes de temps en temps par des créanciers, quelle que soit leur identité et quelle que soit la source des fonds, sauf bien sûr s'il s'agit purement et simplement de dons.

52. Les défis : analyses et planification . En Afrique, les défis de la gestion de la dette sont les suivants:

- Développer la capacité nécessaire à l'analyse des politiques macro-économiques; les experts doivent avoir une bonne connaissance du lien analytique entre les quatre comptes clefs macro à savoir, le compte de la balance des paiements (la dette extérieure et les réserves), le compte monétaire, le compte des finances publiques (et la dette intérieure) et le compte du revenu national et de production;
- La disponibilité dans les bureaux nationaux chargés de la dette des outils appropriés (ordinateur et logiciel) pour la comptabilité et les prévisions en matière de dette ainsi que la bonne connaissance qu'en a le personnel;
- La capacité d'élaborer et de fournir à temps opportun les données macro-économiques et financières clefs nécessaires à l'évaluation d'un plan d'emprunt, qui doit être nécessairement élaboré dans un cadre macro-économique global;
- L'intégration des systèmes qui est une tâche essentielle étant donné que l'élaboration des données concernant la dette et des données macro-économiques identifiées ci-dessus intéresse plus d'un département gouvernemental;

- Familiarisation avec les instruments de modélisation informatisés pour la simulation des politiques de façon à les adapter, le cas échéant, pour saisir les particularités caractérisant un pays afin de répondre le mieux possible aux nombreuses questions "et si.." nécessaires pour arriver à un **programme macro-économique et financier optimal s'appuyant sur une stratégie en matière de dette et un plan d'emprunt.** L'évaluation des dettes. Dans certains cas, cet exercice ne pouvait être mené à bien avant la prochaine réunion du Club pour examiner une demande complémentaire d'allègement de la dette. En outre, dans le passé, après les réunions sur le rééchelonnement de la dette du Club de Paris, il a fallu souvent passer par des négociations coûteuses et prolongées dans différentes capitales du monde pour concrétiser les décisions arrêtées en accords bilatéraux effectifs sur la dette avec chaque créancier. Il est essentiel de voir ce qu'il faut faire pour qu'une telle situation ne se perpétue et devienne un obstacle à la mise en oeuvre de l'Initiative.

53. Des progrès ont été réalisés. Des progrès considérables ont été réalisés en Afrique en ce qui concerne l'amélioration de la gestion de la dette, toutefois ces progrès ont été enregistrés surtout dans le domaine de la technologie et sont irréguliers d'un pays à un autre. L'assistance technique fournie par la CNUCED, le secrétariat du Commonwealth et la Banque mondiale dans le domaine de la gestion de la dette a été d'une aide considérable. Un certain nombre de pays comme l'Egypte, qui appliquent actuellement le Système de gestion de la dette et d'analyse financière de la CNUCED et le Module de la stratégie de la dette de la Banque mondiale, sont en mesure de gérer de leurs bases de données relatives à la dette et de fournir le support nécessaire aux pouvoirs publics pour la prise de décisions. Leur savoir-faire a atteint un niveau de développement tel qu'ils sont en mesure de fournir une assistance technique à d'autres pays (Liban). D'autres pays également appliquent le Système de la CNUCED et le système d'enregistrement et de gestion de la dette du Secrétariat du Commonwealth. Il reste cependant beaucoup à faire pour intégrer le système informatisé de traitement de la dette au sein du cadre institutionnel local, notamment la main-d'oeuvre et la formation de personnel, la qualité des produits, la cohérence et la fiabilité des données, l'aptitude à maintenir et à adapter les systèmes et l'aptitude à fournir des données utiles aux décideurs. Du fait que les aspects institutionnels n'ont pas progressé au même rythme que la technologie, les avantages de l'informatisation n'ont pas été pleinement exploités.

54. Initiatives locales. Les initiatives africaines visant à développer le savoir-faire en matière de gestion de la dette, parrainées par un certain nombre de banques centrales et de ministères des finances, ont une contribution potentielle à apporter. Une de ces initiatives, l'Initiative en matière de gestion de la dette et des réserves de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (ESAIDARM) qui fournit des services consultatifs et de formation aux Etats membres, a récemment élargi le champ de ses activités pour couvrir la gamme toute entière de la gestion macro-économique. Son appellation a récemment changé pour devenir Macro Economic and Financial Management Institute (Institut de gestion macro-économique et financière) de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe pour refléter l'élargissement de son mandat.

55. Le modèle d'une approche intégrée : Il importe d'accorder une attention particulière à la gestion de la dette en Afrique, afin d'en faire un modèle d'analyse systématique dans un cadre macro-économique et d'emprunt axé sur l'avenir, en tenant compte des changements rapides éventuels (risques) intervenant dans le climat économique et financier international. Un emprunt massif réalisé sans une analyse appropriée du cadre macro-économique, du cadre des capacités sectorielles et institutionnelles et qui n'est pas accompagné d'investissements productifs, a été une des causes fondamentales du problème d'endettement des pays africains ainsi que de leurs créanciers. De nombreux projets d'investissement du secteur public financés avec des fonds étrangers empruntés n'ont pas produit les taux de rendement escomptés contribuant ainsi à alourdir la dette plutôt qu'à

accroître la production. Si les fonds empruntés avaient financé des investissements à rendement élevé et si l'accroissement du revenu avait été largement supérieur aux taux d'intérêt, le problème aurait pu ne pas se poser. En outre, si ces fonds avaient assuré les changements structurels nécessaires, les pays africains auraient pu survivre à la détérioration des conditions économiques internationales dans les années 70, comme cela a été le cas pour la Corée qui a appliqué cette stratégie tandis que sa dette était multipliée par neuf. L'utilisation optimale des fonds empruntés demeurera le défi que devront relever ceux qui sont chargés de l'économie et de la politique concernant la dette.

56. Centres régionaux et assistance technique. Pour relever le défi susmentionné, des éléments clés sont requis : matériel, logiciel, formation de personnel, adaptation et intégration des systèmes. Il s'agit là de tâches qui peuvent être exécutées grâce à l'assistance technique qui, fort heureusement est disponible (par. 53). Les tentatives visant à mettre en place les moyens nécessaires dans le domaine macro-économique et de la gestion de la dette au niveau régional (telles que le MEFMI) sont un fait positif. Ces institutions régionales pourraient être, dans le cadre de l'intégration économique, l'outil le plus efficace pour partager avec d'autres pays le savoir-faire disponible actuellement dans quelques centres locaux d'excellence (Egypte par. 54). Ce type d'assistance technique aurait l'avantage de fournir un produit qui a déjà été expérimenté et adopté dans un contexte institutionnel africain et qui sera vraisemblablement moins coûteux que l'assistance provenant de l'extérieur du continent. A cet égard, l'utilisation des moyens de formation et des services consultatifs du MEFMI dans des pays autres que les pays d'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, devrait être envisagée. *Une capacité de gestion solide de la dette sera nécessaire pour empêcher que ne se reproduise l'emprunt selon les occasions et pour encourager la meilleure utilisation possible des ressources empruntées durant et en particulier après l'Initiative en faveur des PPFE.*

Tableau 3
Flux nets de la dette publique garantie des pays en développement
Créanciers multilatéraux publics, 1975-95

(en millions de dollars E.-U.)

| | 1975-79 | 1980-84 | 1985-80 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Afrique subsaharienne | 808.6 | 1 739.2 | 2 687.4 | 3 231.0 | 3 114.0 | 3 320.0 | 3 106.0 | 2 995.0 | 2 773.0 |
| Asie du Sud | 820.0 | 1 768.0 | 2 877.2 | 3 433.0 | 3 993.0 | 3 356.0 | 2 851.0 | 3 028.0 | 2 231.0 |
| Asie de l'Est et Pacifique | 1 004.8 | 2 158.0 | 1 951.6 | 2 262.0 | 2 677.0 | 1 861.0 | 2 855.0 | 1 943.0 | 2 653.0 |
| Amérique latine et Caraïbes | 1 210.8 | 2 861.4 | 3 225.0 | 4 234.0 | 1 598.0 | 980.0 | 2 391.0 | 425.0 | 2 327.0 |
| Moyen Orient et Afrique du Nord | 777.8 | 712.2 | 975.0 | 975.0 | 1 208.0 | 1 110.0 | 1 218.0 | 1 041.0 | 1 226.0 |
| Europe et Asie centrale | 474.2 | 1 113.6 | 1 235.4 | 890.0 | 2 245.0 | 1 662.0 | 1 845.0 | 1 504.0 | 1 453.0 |
| Tous pays en développement | 5 096.0 | 10 351.9 | 12 951.3 | 15 025.0 | 14 835.0 | 12 288.0 | 14 264.0 | 10 086.0 | 12 553.0 |
| Pays à faible revenu fortement endettés | 861.4 | 1 764.4 | 2 442.0 | 2 999.0 | 2 680.0 | 2 641.0 | 2 371.0 | 2 853.0 | 2 290.0 |

Source: Iqbal, Zubair Evolution of External Capital Flows to Developing Countries: A Retrospective Appraisal (mimeo), IMF Institute, Washington D. C. 1996.

Tableau 3
Flux nets de la dette publique garantie des pays en développement
Créanciers publics, 1975-95
(en millions de dollars E.-U.)

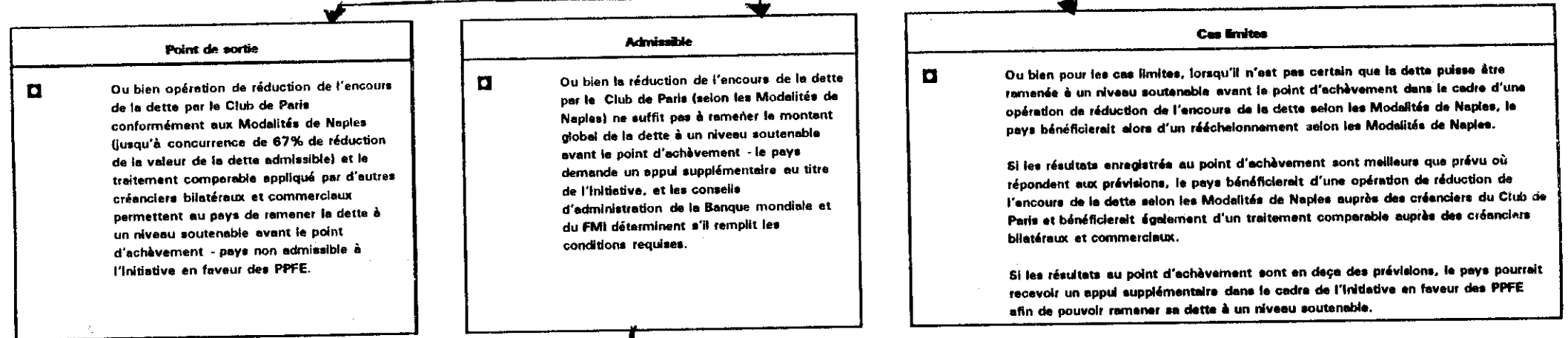
| | 1975-79 | 1980-84 | 1985-80 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Afrique subsaharienne | 2 249 | 4 252 | 4 673 | 4 737 | 4 260 | 4 757 | 4 158 | 3 719 | 4 450 |
| Asie du Sud | 2 005 | 2 571 | 4 370 | 4 587 | 5 351 | 3 908 | 3 217 | 3 843 | 3 625 |
| Asie de l'Est et Pacifique | 2 175 | 4 658 | 3 905 | 6 103 | 6 298 | 6 349 | 8 011 | 5 019 | 7 254 |
| Amérique latine et Caraïbes | 2 381 | 5 280 | 5 385 | 6 730 | 3 302 | 1 316 | 2 423 | -1 318 | 12 320 |
| Moyen Orient et Afrique du Nord | 2 982 | 4 328 | 4 266 | 1 240 | 2 712 | 3 239 | 2 741 | 1 900 | 2 065 |
| Europe et Asie centrale | 1 132 | 2 389 | 1 129 | 5 126 | 6 067 | 3 522 | 3 094 | 2 890 | 1 703 |
| Tous pays en développement | 12 926 | 23 478 | 23 727 | 28 523 | 27 990 | 23 090 | 23 644 | 16 144 | 31 417 |
| Pays à faible revenu fortement endettés | 2 375 | 4 666 | 5 213 | 4 738 | 3 644 | 4 302 | 3 246 | 3 675 | 3 285 |

Source: Iqbal, Zubair Evolution of External Capital Flows to Developing Countries: A Retrospective Appraisal (mimeo), IMF Institute, Washington D. C. 1996.

L'INITIATIVE EN FAVEUR DES PAYS PAUVRES FORTEMENT ENDETTEES (PPFE)
RECAPITULATIF
Première phase

- ☐ Le Club de Paris rééchelonne la dette selon les Modalités de Naples, c'est-à-dire qu'il rééchelonne le service de la dette admissible due au cours de la période de consolidation de trois ans (jusqu'à concurrence de 67% de réduction sur la dette admissible sur la base de la valeur actuelle nette).
- ☐ D'autres créanciers bilatéraux et commerciaux assurent un traitement au moins comparable.
- ☐ Les institutions multilatérales continuent d'apporter leur soutien dans le cadre du programme d'ajustement de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.
- ☐ Le pays établit un premier relevé des bons résultats obtenus sur une période de trois ans.

Point de décision



- Deuxième phase**
- ☐ Le Club de Paris va au-delà des Modalités de Naples et réduit sensiblement la dette concessionnelle, jusqu'à concurrence de 80% de la valeur actuelle.
 - ☐ D'autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent un traitement au moins comparable.
 - ☐ Une réunion sur le traitement de la dette (à laquelle participent des responsables, des représentants du FMI, de la Banque mondiale, d'autres institutions multilatérales et éventuellement du Club de Paris ainsi que des créanciers autres que le Club de Paris) pour convenir d'un plan de financement et d'une aide supplémentaire dont un pays aura besoin pour que le niveau de sa dette soit soutenable au point d'achèvement.
 - ☐ Les donateurs et les institutions multilatérales apportent un soutien accru en adoptant des mesures intermédiaires.
 - ☐ Le pays établit un deuxième relevé des bons résultats obtenus dans le cadre des programmes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

- Point d'achèvement**
- ☐ Le Club de Paris réduit sensiblement l'encours de la dette jusqu'à concurrence de 80% de la valeur actuelle de la dette admissible afin de ramener la dette à un niveau soutenable.
 - ☐ D'autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent un traitement au moins comparable de l'encours de la dette.
 - ☐ Les institutions multilatérales prennent les mesures additionnelles qui s'imposent afin que la dette du pays soit ramenée à un niveau soutenable; chacune choisissent parmi un ensemble d'options et assurant une participation diligente et équitable de tous les créanciers concernés.

GUIDE POUR LA MISE EN OEUVRE : MESURES PRINCIPALES
(D'autres pays peuvent adopter un rythme plus rapide)

| Action | Résultat | Calendrier |
|---|--|--------------------------------------|
| 1. Préparatifs pour l'analyse du caractère soutenable de la dette (ASD) | <p>Accord sur les dernières données relatives à l'encours et au service de la dette :</p> <ul style="list-style-type: none">☐ Harmonisation des données relatives à la dette et, le cas échéant, réexamen des données relatives à l'exportation (par le gouvernement, le personnel de la Banque mondiale et du FMI) <p>Accord sur la classification des exportations (exportations de biens et de services) conformément au manuel de la balance des paiements du FMI.</p> | Neuf mois avant le point de décision |
| 2. Analyse préliminaire du caractère soutenable de la dette | <p>Mission conjointe FMI/Banque mondiale pour convenir de l'ASD et du cadre macro-économique à moyen terme. Rapport préliminaire sur l'ASD élaboré conjointement par le Gouvernement, la Banque mondiale et le FMI. L'ASD refléterait les consultations informelles tenues avec les principaux créanciers.</p> <p>Sur la base de l'ASD, le personnel de la Banque mondiale et du FMI formule des recommandations préliminaires concernant :</p> <ul style="list-style-type: none">☐ l'admissibilité à l'Initiative☐ les objectifs cibles possibles dans le cadre de l'Initiative, dans l'ordre de 200 à 250% pour le ratio dettes/exportations (sur la base de la valeur actuelle), et de 20 à 25% pour le ratio du service de la dette☐ les actions requises par les créanciers multilatéraux (en supposant que des mesures ont été prises par les créanciers bilatéraux et multilatéraux)☐ Appui projeté des donateurs au programme de développement du pays <p>Après approbation par les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI, le rapport préliminaire sur l'ASD sera soumis aux principaux créanciers y compris le Club de Paris, les créanciers bilatéraux et multilatéraux autres que le Club de Paris et les donateurs bilatéraux</p> | 8 mois avant le point de décision |
| 3. Consultations avec les créanciers et les donateurs | <p>Accord avec les créanciers du Club de Paris en vue de réduire jusqu'à concurrence de 80% la dette admissible de manière à ramener la dette à un niveau soutenable. Indications concernant un appui par les créanciers bilatéraux et multilatéraux pour un traitement de la dette</p> | 5 mois avant le point de décision |

| Action | Résultat | Calendrier |
|--|---|-----------------------------------|
| 4. Analyse du caractère soutenable de la dette | Elaboration du rapport tripartite sur l'ASD. Accord avec le gouvernement concernant les critères de réalisation macro-économiques, structurels et sociaux clés dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPFE, que doivent contrôler le FMI (critères macro-économiques et structurels) et la Banque mondiale (critères structurels et sociaux) | 3 mois avant le point de décision |
| 5. Circulation des documents du Conseil d'administration de l'Initiative en faveur des PPFE auprès des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI | Rapport du Conseil d'administration de l'Initiative commune Banque mondiale/FMI en faveur des PPFE comportant : <ul style="list-style-type: none">☐ Une requête du gouvernement sollicitant un appui au titre de l'Initiative;☐ Un rapport tripartite sur l'ASD;☐ Les recommandations du personnel de la Banque mondiale/FMI Rapport du Conseil d'administration de l'Initiative en faveur des PPFE identifiant des mesures intérimaires d'appui ainsi que des critères structurels et sociaux de réalisation. | 1 mois avant le point de décision |
| 6. Approbation des rapports du Conseil d'administration de l'Initiative en faveur des PPFE | Approbation en principe (sous réserve des mesures prises par d'autres créanciers) par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale des éléments suivants : <ul style="list-style-type: none">☐ Admissibilité du pays;☐ Eventail d'objectifs cibles pour le ratio dettes/exportations et le ratio du service de la dette (sur la base de la valeur actuelle) à réaliser au point d'achèvement et au-delà;☐ Mesures proposées pour les institutions multilatérales en vue de réaliser ces objectifs;☐ Critères structurels et sociaux clés de réalisation. Approbation par le Conseil d'administration de la Banque mondiale du document du Conseil d'administration de l'Initiative en faveur des PPFE, y compris : <ul style="list-style-type: none">☐ Utilisation des dons de l'IDA et/ou allocations supplémentaires le cas échéant;☐ Critères structurels et sociaux de réalisation dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPFE;☐ Engagement de la Banque mondiale dans le cadre de l'Initiative | Point de décision |
| 7. Communication des décisions des conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI | Lettre conjointe par le Président de la Banque mondiale et le Directeur exécutif du Fonds monétaire international aux créanciers et aux donateurs. | Point de décision |

| Action | Résultat | Calendrier |
|---|---|------------------------------------|
| 8. Réunion du Club de Paris | Accord concernant : <input checked="" type="checkbox"/> Le rééchelonnement des flux durant la période intérimaire avec une réduction de la dette admissible jusqu'à hauteur de 80%; <input checked="" type="checkbox"/> Une clause de bonne volonté pour envisager un traitement de l'encours en réduisant jusqu'à hauteur de 80% la dette admissible au point d'achèvement afin de ramener la dette à un niveau soutenable; <input checked="" type="checkbox"/> Clause type exigeant un traitement au moins comparable par les créanciers bilatéraux et commerciaux | Peu après le point de décision |
| 9. Réunion sur le traitement de la dette | Réunion sur le traitement de la dette, à laquelle participent des autorités du pays, les représentants de la Banque mondiale, du FMI, d'autres créanciers multilatéraux et éventuellement des représentants du Club de Paris et des créanciers autres que le Club de Paris. Confirmation de la participation de chaque créancier multilatéral. Indication concernant l'appui d'autres créanciers. | Peu après le point de décision |
| 10. Analyse actualisée du caractère soutenable de la dette | Actualisation de l'ASD, sur la base des résultats enregistrés pendant la période intérimaire. | 3 mois avant le point d'achèvement |
| 11. Fourniture d'un allègement de la dette multilatérale par le biais d'instruments, notamment le Fonds d'affectation spéciale de l'Initiative en faveur des PPFE | Examen au point d'achèvement par les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI des documents révisés du Conseil d'administration de l'Initiative en faveur des PPFE et confirmation du respect des modalités par le pays. Si les résultats sont conformes aux objectifs cibles envisagés par les institutions multilatérales et réalisés grâce aux instruments arrêtés (notamment le Fonds d'affectation spéciale de l'Initiative en faveur des PPFE); lettre conjointe du Président de la Banque mondiale et du Directeur exécutif du FMI informant les créanciers et les donateurs et demandant l'application des mesures convenues. Si les résultats ne sont pas conformes aux objectifs cibles définis, les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI conviennent des mesures à prendre par les institutions multilatérales pour refléter les résultats réels; lettre conjointe du Directeur exécutif du FMI et du Président de la Banque mondiale aux créanciers et aux donateurs les informant de la situation et demandant (le cas échéant), que des mesures supplémentaires soient prises par les créanciers. Accord concernant des mesures supplémentaires par les institutions multilatérales et autres créanciers | Point d'achèvement |

| Action | Résultat | Calendrier |
|---------------------------------------|--|---------------------------------|
| 12. Réunion du Club de Paris | Approbation d'une réduction de l'encours de la dette admissible jusqu'à hauteur de 80%, afin de ramener la dette à un niveau soutenable. | Peu après le point d'achèvement |
| 13. Participation d'autres créanciers | Application de mesures par des créanciers publics bilatéraux et commerciaux autres que le Club de Paris pour fournir un allègement à des conditions comparables à celles du Club de Paris. Application de mesures annoncées par d'autres créanciers multilatéraux au point de décision, ou de mesures telles qu'ajustées ci-dessus pour refléter les résultats réels. | Peu après le point d'achèvement |

Source : Banque mondiale - FMI. L'Equipe spéciale de l'Initiative en faveur des PPFE, Washington D.C., 1996.

Références and Bibliographie

Références

1. Boote, Anthony, Kamau, Thugge, Kilby, Fred, and Trotsenburg. Debt Relief for Low-Income Countries and the HIPC Debt Initiative. (mimeo). IMF and World Bank, Washington, D.C. 1997.
2. Claessens, Stijn, Detragiache, Enrica, Kanbur, Ravi, and Wickham, Peter. Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries. mimeo. The World Bank and the IMF, Washington D.C. 1996.
3. Iqbal, Zubair. Evolution of External Capital Flows to Developing countries--A Retrospective Appraisal. (mimeo.) IMF Institute, Washington, D.C. 1996.
4. Mistry, Percy. Resolving Africa's Multilateral Debt Problem: A Response to the IMF and the World Bank, FONDAD, The Hague, The Netherlands, 1996.

Bibliographie

1. Boote, Anthony, Kamau, Thugge, Kilby, Fred, and Trotsenburg. Debt Relief for Low-Income Countries and the HIPC Debt Initiative. (mimeo). IMF and World Bank, Washington, D.C. 1997.
2. Claessens, Stijn, Detragiache, Enrica, Kanbur, Ravi, and Wickham, Peter. Analytical Aspects of the Debt Problems of Heavily Indebted Poor Countries. mimeo. The World Bank and the IMF, Washington D.C. 1996.
3. Economic Commission for Africa (ECA). Report on Missions to Tunisia and Egypt. Addis Ababa, 1996.
4. Hussain, Ishrat, and Diwan, Ishac. (editors): Dealing with the Debt Crisis - A World Bank Symposium, Washington, D.C. August 1995 edition.
5. IMF and World Bank. On the Right Track: The Debt Crisis After Ten Years. Finance and Development: A Quarterly Publication of the International Monetary Fund and the World Bank. Washington, D.C. September, 1992.
6. Iqbal, Zubair. Evolution of External Capital Flows to Developing countries--A Retrospective Appraisal. (mimeo.) IMF Institute, Washington, D.C. 1996.
7. Klein, Thomas. External Debt Management: An Introduction. World Bank Technical Paper No. 245. Washington, D.C. 1994.
8. Mistry, Percy. Resolving Africa's Multilateral Debt Problem: A Response to the

IMF and the World Bank, FONDAD, The Hague, The Netherlands, 1996.

9. World Bank, Debt and International Finance Division. Debt Management Systems: Discussion Papers, Washington D.C. 1993 edition.
10. World Bank, World Debt Tables, 1996. Washington, D.C. 1996.