

STRATÉGIES DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Bulletin du PRC PPTE et du PRC CEP



Numéro 19, 2^e trimestre 2004

Analyse et Stratégie de Désendettement des PPTE

Sur la voie de la viabilité de la dette à long terme ?	2
Les Comités nationaux de dette publique	4
Expériences des missions institutionnelles en Amérique latine	5
Le rôle des législateurs dans la gestion de la dette de la Tanzanie	6
Le défi de maintenir la viabilité de la dette à long terme dans les PPTE du WAIFEM	7
Progression de l'initiative PPTE et des DSRP : mars 2004	8
Activités du PRC PPTE de janvier à avril 2004	10
Questions techniques sur l'allègement de la dette	16

Flux de capitaux étrangers privés

Rapport d'activité du PRC en matière de capitaux étrangers privés	12
Modes de financement sectoriel en Zambie	13
Capitaux étrangers privés : questions fréquentes	15

SUR LA VOIE DE LA VIABILITÉ

Le 2 février, le FMI et la Banque mondiale ont émis un document tentant de tracer la voie de la viabilité de la dette à long terme pour les pays à faible revenu, au-delà de l'Initiative PPTE. Le présent article commente ce document, tout en offrant des alternatives possibles d'après les opinions exprimées dans le passé par les ministres et les représentants officiels des PPTE.

INDICATEURS DE VIABILITÉ

Le document met l'accent sur les avantages d'utiliser un éventail d'indicateurs, tels que la VA, le stock et le service de la dette pour mesurer le fardeau de cette dernière, ainsi que de recourir à différents dénominateurs (PIB, exportations et recettes budgétaires) en fonction des circonstances du pays. Il conseille toutefois aux PPTE de continuer à privilégier la VA, les indicateurs du service de la dette ne jouant qu'un rôle secondaire dans l'évaluation des problèmes de liquidité.

SEUILS DE VIABILITÉ

Le document commence par examiner historiquement les seuils non viables de la dette extérieure, d'après deux études différentes du FMI et de la Banque mondiale qui parviennent à des conclusions légèrement distinctes. Le tableau 1 révèle les seuils de viabilité identifiés par ces études, comparés à ceux d'études antérieures et à ceux de l'Initiative PPTE. Les constatations empiriques concernant les pays endettés révèlent des seuils légèrement différents de l'analyse antérieure, le ratio VA/exportations étant un peu plus élevé et le ratio VA/recettes étant un peu plus faible que ceux utilisés dans le cadre de PPTE (tous deux plus élevés que les travaux de DRI).

Le document suggère ensuite que le niveau de viabilité de la dette varie radicalement, en raison de 3 facteurs : performances des politiques, chocs extérieurs et gestion de la dette. Une analyse plus poussée révèle que les performances de l'orientation (telles que mesurées par les scores PNEI¹ de la Banque mondiale) influent fortement sur le niveau auquel la dette devient non viable, les performances d'orientation plus élevées permettant une plus grande marge d'emprunt, sans que la

dette ne soit considérée non viable. Cela introduit donc l'idée de varier les seuils de viabilité de la dette selon les scores PNEI, comme l'illustre le tableau 2 ci-après. Les pays plus performants en matière d'orientation et d'institutions obtiennent ainsi des seuils nettement plus élevés (c'est-à-dire qu'ils sont autorisés à emprunter davantage) que les pays moins performants. Pour les PPTE, cela soulève plusieurs questions :

- Comment mesurer la qualité de l'orientation ? Le document suggère d'utiliser l'index EPIN¹ de la Banque mondiale, ainsi que d'autres indices, mais sans détailler suffisamment comment cela fonctionnerait en pratique. Il souligne que l'application de ces indices rendrait particulièrement nécessaire de faire preuve de « jugement », mais sans établir clairement s'il reviendrait à la Banque mondiale, aux pays eux-mêmes ou à un tiers de formuler de tels jugements. Les futurs documents des Conseils d'administration des IBW se chargeraient d'apporter des directives plus précises en la matière.
- On peut surtout se demander pourquoi les pays performants bénéficieraient d'un seuil plus élevé. Il est en effet moralement risqué d'encourager des emprunts irresponsables par des pays qui sortent tout juste d'une situation de fort endettement et qui restent très vulnérables aux chocs exogènes. Bien qu'il puisse être judicieux d'accorder une marge de manœuvre un peu plus grande aux pays performants, une marge de 200 % entre les bons et les mauvais semble excessive et risque de compromettre de nouveau la capacité à honorer la dette.
- En pratique, le mode d'application de ces variations n'est pas plus clair. Par exemple, quel mécanisme prévoit-on pour affronter les situations de détérioration des performances d'orientation et institutionnelles, alors que le pays a déjà acquis un lourd fardeau de la dette ?
- Les PPTE préféreraient une fourchette de référence plus étroitement définie, centrée sur l'expérience historique des seuils s'étant révélés non viables pour les pays en situation de surendettement. Un tel système offrirait une

marge d'emprunts supplémentaires plus grande qu'il ne le paraît, car les pays plus performants seraient en mesure de contracter encore davantage de dette à l'intérieur des seuils grâce à la forte croissance de leurs PIB, exportations et recettes.

- Ils préféreraient également que l'on se mobilise davantage pour tenir compte d'autres facteurs, tels que les types de dette supplémentaires, la vulnérabilité aux chocs, ainsi que la capacité à absorber le financement destiné aux dépenses productives et antipauvreté sans compromettre la stabilité macro-économique.

CHAMP D'APPLICATION DE LA DETTE

Le document franchit un pas important en reconnaissant que les pays à faible revenu peuvent posséder de forts niveaux d'endettement intérieur et des fardeaux élevés de dette extérieure du secteur privé, et donc l'importance d'étendre l'analyse de la viabilité de la dette de manière à englober l'analyse de la dette intérieure et du secteur privé. Il ne cherche toutefois pas à définir les seuils viables pour aucun de ces types de dette, ce qui les relègue automatiquement au deuxième plan. Par le passé, le PRC PPTE a analysé la viabilité de la dette intérieure et révélé que des ratios VA/recettes budgétaires de la dette intérieure supérieurs à 88 % s'avéraient non viables. Le PRC effectue actuellement une étude des niveaux viables, en vue d'obtenir des seuils susceptibles d'aider à définir les niveaux viables de la dette publique totale (extérieure + intérieure).

CALCUL DE LA VA

- Le document propose également une méthodologie plus rationalisée pour calculer la VA, comparée à celle utilisée au titre de l'Initiative PPTE. Il souligne que la méthodologie PPTE est trop complexe, car les taux d'escompte varient par devise. Il propose d'employer un taux d'escompte uniforme basé sur le TICR en dollar US (au lieu d'un TICR spécifique à une devise), ce qui ressemble à l'ancienne méthodologie de l'OCDE consistant à appliquer un taux d'escompte uniforme de 10 % pour calculer les éléments dons, indifféremment de la devise.

Tableau 1 : seuils de viabilité de la dette

	Valeur actualisée/ exportations	Valeur actualisée/ recettes budgétaires
Initiative PPTE	150	250
DRI	140	151
FMI*	180	189
Banque mondiale*	190	201

* Point médian de la fourchette

Tableau 2 : seuils indicatifs tributaires de l'orientation

	Évaluation de l'orientation		
	Médiocre	Moyenne	Forte
VA/exportations	100	200	300
VA/recettes	150	200	250

DE LA DETTE À LONG TERME ?

- Afin d'éviter le problème des taux d'escompte spécifiques à une devise, le document propose que les pays à faible revenu convertissent l'ensemble de leurs données de la dette en dollars US, mais en utilisant des taux de change qui intégreraient les informations d'entreprises incorporées aux différentiels d'intérêts du marché pour différentes devises sur la période de temps concernée (par ex. 10 ans). Cela risque de s'avérer très complexe pour les pays à faible revenu, qui n'auront pas forcément accès aux projections des futurs taux d'intérêt ou de change, ni aux explications du raisonnement sous-tendant ces différentiels. Si ce système devait être adopté, il serait indispensable que les IBW émettent des directives détaillées sur la mise en application pratique de ce système, et qu'elles garantissent l'apport de projections fiables et d'une analyse d'appui aux pays à faible revenu, afin de rendre faisable une analyse régulière.
- Le document indique également que la méthodologie PPTE actuelle entraîne une forte instabilité, car elle modifie tous les taux spécifiques aux devises tous les six mois selon l'évolution mondiale des taux d'intérêt. Au lieu de cela, il propose de modifier le taux d'escompte uniforme uniquement lorsque le TICR en dollar US change de 1 % (100 points de base), pour une période de six mois, par rapport au niveau adopté précédemment. Cela réduirait légèrement l'instabilité du taux d'escompte, mais entraînerait aussi des effets potentiellement plus marqués sur la viabilité. Cela exigerait en outre que les pays à faible revenu examinent l'évolution des TICR tous les six mois et ne réduirait donc pas leur charge de travail en matière d'évaluation de la viabilité de la dette.

NOUVEAUX PRÊTS

- Le document propose d'adapter les nouveaux prêts aux seuils de viabilité de la dette et précise plus clairement que dans les documents antérieurs des Conseils d'administration que cela exige une hausse de la concessionnalité de la plupart des institutions de crédit, pour les pays les plus fortement endettés. La hausse des prêts concessionnels accordés par les créanciers est également bien accueillie par les PPTE. Toutefois, bien que le document fasse valoir le caractère exceptionnel des circonstances dans lesquelles les créanciers souhaitent prêter davantage que les montants compatibles avec la viabilité de la dette, cette situation se produit déjà dans plusieurs pays si l'on utilise les seuils

PPTE en vigueur – notamment au Burkina Faso, en Éthiopie et au Rwanda. Étant donné les besoins cruciaux de ces pays en financement des ODM, une flexibilité accrue s'imposera dans l'évaluation de la viabilité de la dette à des seuils plus élevés.

- Cependant, les PPTE préféreraient nettement une plus grande disponibilité de dons, afin d'assurer le financement nécessaire aux ODM et de maintenir la viabilité de la dette. Bien que le document souligne le besoin de dons supplémentaires, il n'examine pas l'impact de l'absence de dons sur la viabilité de la dette ; il ne relie pas non plus le calendrier de ces ressources supplémentaires au calendrier des besoins des pays en financement des ODM ; il ne précise pas plus les moyens d'obtenir des dons supplémentaires, tels que la proposition britannique d'un Mécanisme de financement international (IFF) ou l'IDA 14. Les PPTE souhaiteraient des analyses bien plus précises des besoins de financement par dons au niveau national et international, ainsi que l'appui des IBW à toutes les initiatives comme le IFF.
- Le document aborde brièvement la nécessité d'améliorer la qualité des ressources provenant des donateurs et créanciers, dépassant la focalisation passée des IBW sur la concessionnalité des fonds. Toutefois, les documents futurs pourraient détailler bien plus cette question et fixer des normes de référence contrôlables, afin d'améliorer la qualité du financement destiné aux pays en développement et de leurs sources de financement.

CHOCX EXOGÈNES

- Le document propose un cadre combinant des mesures antichocs *ex ante* et *ex post*. Il déplore l'insuffisance des mécanismes antérieurs, tels que le Stabex de l'UE et le MFC² du FMI, mais n'offre que de vagues propositions alternatives pour combattre les chocs. Les principales propositions formulées n'abordent qu'une partie des chocs (par ex. les prix des produits de base et les fluctuations des devises), et non tous les types de chocs possibles (insuffisances d'aide comprises, par ex.).
- De manière plus importante, le document ne dit rien sur les mesures destinées à anticiper les chocs relativement prévisibles, tels que les périodes de sécheresse. Il suggère plutôt d'aborder ces chocs par test de contraintes.
- Au lieu de cela, les PPTE ont proposé que le FMI intègre les chocs prévisibles au scénario initial des programmes, fondé sur l'analyse des

risques, et que les donateurs et créanciers engagent un financement de prévention anticipé destiné à compenser ces chocs automatiquement s'ils se matérialisent, au lieu d'attendre d'analyser la question et de mobiliser les fonds après le choc – car l'impact négatif aura alors déjà nui aux perspectives du pays en matière de réduction de la pauvreté.

GESTION DE LA DETTE

Le document reconnaît les efforts de la communauté internationale pour aider les pays à renforcer leur gestion de la dette, mais il ne mentionne pas le fait que de nombreux pays à faible revenu ont récemment renforcé leur capacité d'analyse de la dette au titre du PRC, ni la nécessité pour les Institutions de Bretton Woods de tenir pleinement compte des capacités des pays et d'évaluer leurs résultats analytiques. Actuellement, de nombreux PPTE mettent déjà sur pied des équipes permanentes d'analyse de la dette et intègrent les résultats de cette analyse à la documentation du budget annuel.

CONCLUSION

Globalement, les PPTE accueillent favorablement le document et estiment qu'il défend une opinion plus large de la viabilité de la dette que l'Initiative PPTE. Il représente toutefois un étrange dosage de prescription et de jugement subjectif. Il recommande de fixer des seuils clairs mais variables de viabilité de la dette, fondés sur la méthode d'évaluation d'une institution afin d'évaluer les performances d'un pays. Le document ne cherche cependant pas à adapter les seuils à la vulnérabilité potentielle d'un pays aux chocs, ni à sa capacité d'absorption ou à sa gestion de la dette. Il ne fixe pas non plus de seuils objectifs pour la dette intérieure ou extérieure du secteur privé. Les PPTE aimeraient que les propositions soient élargies, de manière à tenir compte plus objectivement des chocs, de la capacité d'absorption et de la gestion de la dette. Ils aimeraient également que des seuils soient fixés pour d'autres types de dette, afin d'aider les pays à mieux définir la voie qui leur permettra d'atteindre la viabilité de la dette à long terme et les ODM.

¹ EPIN : Évaluation des politiques et des institutions nationales

² MFC : Mécanisme de financement compensatoire

LES COMITÉS NATIONAUX DE DETTE PUBLIQUE



Plusieurs pays de la Zone franc CFA ont entrepris de mettre sur pied des comités pour assurer la viabilité de leur dette publique. Un Comité national de la Dette publique (CNDP) existe au Burkina Faso depuis 1996, et une Commission nationale d'Endettement (CNE) a été créée au Bénin en 2003. Le présent article fournit quelques indications sur ces comités, dont les travaux préparatoires sont en cours dans plusieurs autres pays de la zone.¹

I – OBJECTIFS

Trois objectifs minima sont nécessaires :

- renforcer la coordination entre la gestion de la dette et les politiques macro-économiques ;
- bâtir une vision partagée de la politique d'endettement afin d'éviter des conflits entre les gestionnaires de la dette et les responsables des politiques macro-économiques ;
- préserver durablement la viabilité de la dette et des finances publiques à travers un meilleur ancrage sur les objectifs de développement à long terme.

À cette fin, les attributions des comités incorporent toutes les propositions au gouvernement sur les plafonds d'endettement, et l'élaboration et l'exécution de la stratégie d'endettement (voir tableau 1).

II – ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Pour permettre aux comités de remplir leur mission, une organisation institutionnelle à deux niveaux est nécessaire. La composition du niveau décisionnel est présentée au tableau 2.

Le niveau technique et opérationnel (Secrétariat permanent) est chargé de : (i) centraliser et traiter toutes les informations relatives aux financements, (ii) préparer techniquement les dossiers, les avis motivés pour l'engagement de l'État, le budget et les rapports d'activités des comités, (iii) veiller au suivi des avis et des dossiers, et (iv) mettre à jour tous les textes législatifs et réglementaires.

III – ASPECTS OPÉRATIONNELS

L'activité principale actuelle des comités est de donner des avis sur les dossiers de nouveau financement ou

sur la politique d'endettement. Bien que ces activités aident à rationaliser les nouveaux financements, les comités devront accentuer davantage l'élaboration et l'exécution d'une politique de viabilité de la dette et de soutenabilité des finances publiques. En dépit de l'important allègement de la dette au point d'achèvement PPTe, la viabilité de la dette extérieure des deux pays n'arrive que quelques années plus tard, et reste très vulnérable aux chocs exogènes. La politique d'endettement devrait analyser : i) l'ampleur des déficits budgétaires et des dépenses pour réduire la pauvreté, (ii) les chocs exogènes possibles, (iii) les

dette intérieure.

Il est recommandé que cette analyse s'articule autour de l'exercice budgétaire, en deux étapes :

1. DÉBUT de l'exercice : fixation des objectifs budgétaires et de la politique d'endettement

Au début de chaque exercice, les administrations élaboreront le cadrage macro-économique. À partir des objectifs budgétaires, le Secrétariat permanent du comité procédera aux analyses pour :

- fixer les objectifs budgétaires annuels et pluriannuels permettant de respecter les critères de

Tableau 2 — Composition des comités

Composition de la CNE du Bénin	Composition du CNDP du Burkina Faso
<p>Président : le ministre chargé des Finances</p> <p>Secrétaire permanent : directeur général de la Caisse autonome d'Amortissement</p> <p>Membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conseiller économique du président de la République • Conseiller juridique du président de la République • Conseiller juridique du ministre chargé des Finances • Directeur général des Affaires économiques • Directeur général du Budget • Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique • Directeur national de la BCEAO • Secrétaire technique de la Commission nationale de suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté • deux représentants du ministre chargé du Plan • un représentant du ministre des Affaires étrangères <p>Membres non permanents ou invités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un représentant du ministre concerné par le dossier • Toutes personnes ou structures que la CNE juge utiles 	<p>Président : le ministre de l'Économie et des Finances</p> <p>Secrétaire permanent : directeur de la Dette publique</p> <p>Membres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un représentant de la présidence de la République • un représentant du Premier ministre • Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique • Directeur général de la Coopération • Directeur général du Budget • Directeur général de l'Économie et de la Planification • Directeur national de la BCEAO. <p>Membres non permanents ou invités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Représentants des structures sollicitant l'avis du CNDP • Représentants des entités que le CNDP désire consulter ou informer

conditions d'utilisation et de gestion des ressources extérieures, (iv) l'impact des projets et programmes financés sur le développement, (v) la disponibilité des ressources non génératrices de dettes (dons, investissements étrangers), (vi) l'évolution de la capacité de remboursement du pays et (vii) la politique de la

convergence de la Zone franc CFA et les objectifs de la politique d'endettement ;

- évaluer la capacité de remboursement futur de la dette ;
- déterminer le plafond d'endettement annuel ;
- borner la politique des financements avec valeurs de référence quantitatives et qualitatives.

Sur la base de cette analyse, les décisions d'orientation de la politique d'endettement devraient être formalisées par une directive du ministre des Finances, et contenues dans la Loi des Finances.

2. COURANT de l'année : mise en œuvre de la politique d'endettement

Une fois la politique d'endettement arrêtée, les réunions des comités devraient s'assurer que toute action est conforme à ces orientations. Ils se réuniront une fois par trimestre en session ordinaire avec, en cas d'urgence, des réunions extraordinaires ou des consultations à domicile.

Tableau 1 — Attributions des comités

Attributions de la CNE du Bénin	Attributions du CNDP du Burkina Faso
<p>La CNE :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élabore et suit la politique nationale de l'endettement ; • mène l'analyse de la viabilité de la dette publique ; • fixe un plafond d'endettement annuel de l'État ; • étudie les requêtes et les offres de financement ; • étudie les programmes d'émission d'emprunts intérieurs ; • émet des avis motivés sur tous les dossiers ; • formule des recommandations destinées à assurer une meilleure adéquation entre les financements et les projets. 	<p>Le CNDP se prononce sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la législation en matière d'endettement ; • le respect de la réglementation de l'endettement ; • tout projet d'endettement extérieur ou intérieur ; • toute opération de restructuration de la dette ; • toutes les demandes d'octroi d'aval ; • toutes les mises en rétrocession ; • l'analyse annuelle de la soutenabilité de la dette publique ; • tout renforcement des capacités en gestion de la dette.

¹ Une version plus exhaustive de cet article sera publiée prochainement dans le bulletin du Pôle-Dette.

EXPÉRIENCE DES MISSIONS INSTITUTIONNELLES EN AMÉRIQUE LATINE

Le présent article a été élaboré à partir des missions institutionnelles visant à évaluer la gestion de la dette en Bolivie, au Nicaragua, au Guyana et au Honduras en 2003 et 2004.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Cadre juridique

Tous les pays disposent d'un corps juridique et de normes relatives à la gestion de la dette. Ces derniers ne sont toutefois pas exhaustifs et se révèlent parfois dispersés. Dans le premier cas, les normes ne couvrent pas toujours le processus de nouveaux financements, n'atteignent pas les niveaux opérationnels à travers les procédures, présentent des vides juridiques et n'englobent pas le total de la dette (extérieure et intérieure). Dans le deuxième cas, les réglementations de différents niveaux d'administration et de différents types de dette ne sont pas intégrées en un seul corps juridique. Un problème tout aussi important réside dans l'absence de normes établissant officiellement les flux d'information et les relations de coordination de manière détaillée.

Engagement de nouveaux financements

Il existe des limitations claires et des contrôles dans le domaine de l'engagement direct de financements extérieurs par l'État, parmi lesquels il convient de signaler l'absence de directive spécifique concernant le financement extérieur et, dans certains cas, la participation de plusieurs institutions à l'obtention d'un crédit, ce qui entraîne un recouvrement de fonctions.

Comité de la dette

Tous les pays disposent d'un Comité de la dette extérieure, mais pas d'un Comité de la dette globale. Jusqu'à la période d'exécution de ces missions, les réunions de ces comités étaient sporadiques et bien souvent informelles. Les pays se sont accordés sur la nécessité de formaliser ces comités et d'en réglementer l'opération en établissant clairement les responsabilités institutionnelles et de coordination de la dette globale.

Transparence

Il n'existe pas de lois qui obligent à la publication périodique d'informations sur la dette. Les pays ont toutefois commencé à se mobiliser pour améliorer l'élaboration de rapports et la diffusion d'informations, à travers des bulletins imprimés et des rapports sur les sites Internet des banques centrales et/ou des ministères des Finances.

Évaluation de la dette publique

Les pays réalisent sporadiquement des audits *ex post* orientés vers les opérations de la dette et le respect des procédures, le cas échéant. Il n'est

pas réalisé de contrôles postérieurs de la gestion de la dette en termes d'actions et de résultats. Il existe un manque général de rapports annuels sur la politique d'endettement, les résultats obtenus et l'évolution de la dette.

Coordination de la gestion de la dette avec les politiques macro-économiques et la stratégie de réduction de la pauvreté

En général, il n'existe pas d'intégration réelle des projections macro-économiques et de réduction de la pauvreté. Ainsi, il existe des lacunes de coordination entre les unités qui effectuent les projections macro-économiques et celles qui conçoivent les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). Un autre problème courant concerne le manque de quantification des coûts pour atteindre les objectifs des SRP, ainsi que l'absence de liens bien définis entre politiques, actions, ressources et objectifs. Les projections macro-économiques relèvent du domaine de la politique économique des pays, mais des problèmes de coordination subsistent bien qu'elles soient généralement concentrées en une institution. Les pays ont mis au point leurs propres modèles de projections fondés principalement sur des tableurs électroniques. La Bolivie, le Guyana et le Nicaragua ont évalué leurs modèles en essayant de les rendre compatibles avec l'outil RMSM-X de la Banque mondiale. Les pays prévoient ainsi d'adapter le modèle cité à leurs propres caractéristiques.

Gestion de la dette intérieure et totale

On a atteint un bon niveau de systématisation de l'information et de coordination en dette extérieure. En revanche, on constate dans tous les pays une faible coordination de la dette totale, tandis que la capacité de gestion de la dette intérieure est réduite comparativement à la dette extérieure.

Organisation fonctionnelle de la gestion de la dette

Les activités du *front office* exigent des politiques et instruments officiellement établis, ainsi qu'une plus grande coordination entre organismes. De même, les opérations de nouveaux financements ne sont pas gérées dans le cadre d'une stratégie conçue à cet effet. Il reste parfois nécessaire de recourir à l'assistance technique extérieure pour affronter les processus d'analyse et de renégociation de la dette.

Les activités du *middle office* se sont clairement améliorées au cours des récentes années, spécialement dans les domaines liés à la stratégie de la dette. Des lacunes subsistent toutefois, telles que l'absence ou le manque de mise en œuvre de



Atelier national du Honduras, mars 2004

stratégies de nouveaux financements, d'analyse des risques et de production de rapports ayant des incidences d'orientation.

Les activités du *back office* sont celles qui ont le mieux progressé. Il est toutefois mentionné que deux pays présentent un manque de qualification des systèmes d'enregistrement et d'administration de la dette.

Ressources humaines

Au Honduras et au Guyana, le faible niveau salarial et le nombre limité d'encouragements destinés aux fonctionnaires du crédit public ont engendré une forte rotation de personnel qualifié. Cela affaiblit considérablement tant l'administration opérationnelle que l'analyse. Les pays présentant la plus faible rotation (Nicaragua et Bolivie) sont ceux qui ont démontré la meilleure capacité de gestion de la dette. Néanmoins, le manque de programmes complets de formation est un trait inhérent à tous les pays.

CONCLUSIONS

Les enseignements tirés sont utiles tant au niveau national qu'au niveau régional, car ils permettent de déduire les meilleures pratiques et perspectives. Ils représentent également des éléments importants pour la mise au point d'interventions du PRC adaptées aux caractéristiques et aux besoins de chaque pays. Pour cette raison, les missions institutionnelles qui ont suivi ont porté principalement sur des sujets concrets, afin de renforcer les capacités des pays dans des aspects cruciaux ayant des répercussions effectives et à court terme sur l'amélioration de la gestion de la dette. Citons notamment les domaines suivants : cadres juridiques, mécanismes de coordination et flux d'information, politiques de nouveaux financements, analyse de portefeuille et de risque, évaluations et contrôles. Particulièrement dans les milieux présentant une forte rotation de personnel, l'amélioration de la capacité de gestion de la dette est une activité récurrente qui va de pair avec la formation permanente.

Les législateurs jouent un rôle crucial dans l'administration économique. Lorsqu'une masse critique de parlementaires possède une bonne maîtrise des questions économiques, les contrôles et équilibres des finances publiques telles que la gestion de la dette publique sont plus efficaces. Dans de nombreux pays pauvres très endettés (PPTÉ), les législateurs n'influent pas sur le cadre de conduite de la gestion de la dette, et encore moins sur son exécution depuis le début (l'étape d'acquisition). Cela est particulièrement important, étant donné la croissance de la politique multipartite des PPTÉ, ainsi que les demandes grandissantes provenant de la communauté, en raison du fort niveau de pauvreté et des processus participatifs de formulation des politiques.

En termes de renforcement des capacités, les meilleures pratiques en gestion de la dette publique ne peuvent être mises en œuvre efficacement que si tous les niveaux (exécutif, gestion & supervision et opérationnel) sont abordés. L'Atelier national sur la stratégie de désendettement et de nouveaux financements post-PPTÉ de la Tanzanie, qui s'est déroulé en mars 2002 au titre du PRC PPTÉ a formé avec succès 40 fonctionnaires de niveau technique, renforçant ainsi les capacités déjà élevées en formulation d'une stratégie de désendettement. Toutefois, il importe de sensibiliser d'autres niveaux d'administration, de manière à étayer la capacité opérationnelle, par la participation du niveau exécutif aux séminaires qui débattent de questions critiques.

Dans ce but et pour la première fois dans la région du MEFMI, le PRC PPTÉ, en collaboration avec les autorités de la République unie de Tanzanie, a conduit un séminaire de sensibilisation d'une journée destiné aux législateurs. La Tanzanie a atteint son point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTÉ renforcée en novembre 2001. **L'objectif du séminaire était de sensibiliser les membres du Parlement aux questions d'endettement, concrètement l'expérience de la Tanzanie en matière d'allègement de la dette, et d'offrir l'occasion d'examiner la stratégie de désendettement nationale adoptée par la Tanzanie.**

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS PRÉLIMINAIRES

Assurer le succès d'un séminaire qui va au-delà du public traditionnel implique d'engager un dialogue initial avec les fonctionnaires concernés. C'était le cas en Tanzanie, où les institutions clientes, le ministère des Finances et la Banque de Tanzanie, ont maintenu des discussions avec l'Office du Parlement sur le contenu, la logistique et la participation.

Les parlementaires participants ont été sélectionnés sur la base de la structure en comités du Parlement. Pour des raisons de coûts, il a été décidé de n'inviter que les membres du Parlement siégeant dans des comités clés, à savoir l'économie et les finances, le social, la communauté et les femmes, plutôt que l'ensemble des députés.

En termes de sujets, les membres du Parlement ont pu suggérer les questions qui intéressaient ou déroutaient le plus le public et qui pouvaient être clarifiées par des débats en présence des fonctionnaires responsables. Dans le cas de la Tanzanie, ces sujets concernaient surtout toutes les dettes des entreprises d'État privatisées, ainsi que l'utilisation des économies issues de l'allègement de la dette.

CONSIDÉRATIONS CLÉS ET CONCLUSIONS

Les présentations clés ont abordé l'importance de la gestion de la dette, l'expérience de la Tanzanie en matière d'allègement de la dette, ainsi que la Stratégie de désendettement nationale de ce pays. Ces présentations ont donné l'occasion aux parlementaires de faire des observations; de solliciter des clarifications et de formuler des propositions de mesures complémentaires destinées à améliorer la gestion de la dette en Tanzanie. Les membres du Parlement ont salué les efforts accomplis par le gouvernement en vue d'améliorer la gestion de la dette publique, tout en émettant les réserves suivantes :

- il convient d'établir clairement le rôle des parlementaires dans la conception et l'examen de la stratégie de désendettement nationale, ainsi que de le poursuivre activement ;
- les législateurs doivent examiner de près les projets de loi avant leur adoption par l'Assemblée, afin de se préserver des domaines qui deviennent problématiques à une étape ultérieure ;
- il convient de sensibiliser une plus grande section de la société au problème de la dette en

Tanzanie, à l'allègement dont les pouvoirs publics ont bénéficié, ainsi qu'aux mesures mises en place pour veiller à une gestion correcte des fonds empruntés ; et

- bien que le gouvernement tanzanien ait accompli de remarquables progrès dans la façon dont il gère la dette, il reste beaucoup à faire pour assurer une transparence et une responsabilité complètes dans l'acquisition et l'emploi des ressources financières.

ENSEIGNEMENTS UTILES AUX FUTURS SÉMINAIRES DE PARLEMENTAIRES

Bien que le séminaire organisé pour la Tanzanie n'ait duré qu'une demi-journée, les questions de dette publique ont suscité l'intérêt des membres du Parlement, si l'on en juge par leurs interventions et discussions. Les députés ont salué cette occasion de participer à ce débat et ont invité le gouvernement à proposer ce type de tribune régulièrement et, si possible, à tous les membres du Parlement.

Parmi les autres enseignements tirés, il est crucial de sélectionner les sujets clairement et d'en informer les députés préalablement, de manière à éviter le chevauchement des discussions et l'éloignement des objectifs du séminaire.

Le calendrier du séminaire est également crucial, car celui-ci doit concorder avec le calendrier d'autres événements parlementaires, de manière à assurer la disponibilité des participants décisifs. Une étroite coordination avec l'Office du Parlement constitue le meilleur moyen d'y parvenir.

Enfin, il importe d'observer le protocole dans la conduite du séminaire, de façon à créer un environnement propice. Il convient de désigner un groupe directeur maîtrisant pleinement les politiques publiques, afin de répondre au terme du séminaire aux questions soulevées par les parlementaires et d'éviter la transmission de messages contradictoires à la nation.



Parlementaires présents au Séminaire de sensibilisation tanzanien

LE DÉFI DE MAINTENIR LA VIABILITÉ DE LA DETTE À LONG TERME DANS LES PPTTE DU WAIFEM

I. INTRODUCTION

L'aspiration à la croissance économique et au développement a poussé un grand nombre de pays en développement à emprunter à l'extérieur, particulièrement en raison d'efforts fiscaux limités, de faibles recettes en devises étrangères et de termes d'échange médiocres. Ces facteurs, alliés aux mauvaises pratiques de gestion de la dette, ont toutefois entraîné un surendettement excessif et impossible à payer.

Suite à l'échec des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette destinés à éliminer le surendettement ainsi qu'à favoriser la croissance, l'Initiative PPTE est apparue en 1996, suivie d'une version renforcée en 1999. Elle consistait à offrir un traitement complet du problème d'endettement, en permettant aux pays éligibles à faible revenu en situation de surendettement d'atteindre la viabilité de leur dette au point d'achèvement de l'initiative.

Trois des quatre PPTE du WAIFEM – la Gambie, le Ghana et la Sierra Leone – se trouvent actuellement en période intérimaire, car ils ont déjà atteint le point de décision de l'initiative et devraient parvenir au point d'achèvement d'ici à la fin de 2004.

Le présent article décrit les défis que ces pays doivent relever pour tenter de maintenir la viabilité de leur dette à long terme au-delà du point d'achèvement.

II. CADRE CONCEPTUEL

Définition

Le FMI et la Banque mondiale (2001) ont défini la viabilité de la dette extérieure comme la capacité et la volonté d'un pays débiteur à « honorer pleinement ses obligations de service de la dette extérieure actuelles et futures, sans recourir au rééchelonnement de la dette ni à l'accumulation d'arriérés et sans compromettre la croissance ». Cette définition s'appuie sur la capacité de remboursement de la dette, modifiée par la préoccupation récente des institutions pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Conditions suspensives

Deux conditions sont à remplir pour assurer la viabilité de la dette :

- l'équilibre de la balance des paiements (BdP) doit être établi sans aucun type de financement exceptionnel (par ex. remise de la dette, accumulation d'arriérés, rééchelonnement, etc.) ; et
- assurer un niveau viable de dette, c'est-à-dire un niveau susceptible d'être honoré par le pays à l'avenir. Cela se mesure par les indicateurs du

fardeau de la dette, tels que les ratios du service de la dette aux exportations (SDT/EBS), de la valeur actualisée de la dette aux exportations (VA/EBS) ou de la valeur actualisée aux recettes budgétaires (VA/RBI).

Les niveaux-seuils

Au titre de l'Initiative PPTE, les principaux indicateurs de viabilité sont le ratio VA de la dette/exportations (VA/EBS <150 %), le ratio VA de la dette/recettes (VA/RBI <250 %) et le ratio service de la dette/exportations (SD/EBS < 15-20 %).

III. PROFILS DE LA DETTE EXTÉRIEURE ET INDICATEURS DE VIABILITÉ

Gambie

S'élevant à 92 millions de USD, soit 38,1 % du PIB en 1980, la dette extérieure totale de la Gambie est passée à 338 millions de USD, soit 101,6 % en 1989, puis à 403 millions de USD, soit 109,9 %, en 1992 pour atteindre 464 millions de USD, soit 101,6 % du PIB en 1999, ce qui représente un taux de croissance combiné de 8,9 % sur les deux décennies. À la fin de 2002, la dette extérieure totale du pays s'élevait à 504 millions de USD.

Le ratio du service de la dette totale aux exportations était de 12,4 % en moyenne pendant la période 1980-99, comparé au seuil PPTE de 15-20 %. Le ratio VA de la dette aux exportations a atteint 141 % en 2003, contre un seuil PPTE de 150 % pour la viabilité de la dette extérieure. Le ratio VA/recettes budgétaires a atteint 208,8 % la même année, contre une marge maximale de 250 %. Selon l'approche des indicateurs PPTE, la situation de la dette semble donc viable, alors que les performances de la macro-économie n'étaient pas cette thèse.

Ghana

S'élevant à 1,4 milliard de USD, soit 33,0 % du PIB en 1980, le stock de la dette extérieure du Ghana est passé à 5,9 milliards de USD, soit 76,7 % du PIB en 1999, pour atteindre 6,4 milliards de USD fin 2002.

Le ratio du service de la dette totale aux exportations était de 25,4 % en moyenne pendant la période 1980-99. On prévoit que le ratio VA/exportations soit de 83,1 % au point d'achèvement attendu en 2004, contre un niveau critique de 150 %. On estime que le ratio VA/recettes budgétaires sera de 176,9 % à ce point, une prévision bien inférieure au niveau critique de 250 % au point d'achèvement, ce qui suggère des problèmes de viabilité minimes.

Sierra Leone

Situé à 435 millions de USD, soit 38 % du PIB en 1980, le stock de la dette extérieure de la Sierra

Leone est passé à 1,1 milliard de USD, 79,4 % en 1989, pour se stabiliser après cette date à environ 1,1 milliard de USD.

Le ratio VA/exportations est projeté à 134,9 % au point d'achèvement prévu en 2004, comparé à la marge critique de 150 %. Le ratio VA/recettes budgétaires est projeté à 154,1 %, inférieur au niveau critique de 250 % au point d'achèvement.

IV. DÉFIS

Bien que les indicateurs susmentionnés paraissent relativement optimistes, tous les PPTE du WAIFEM demeurent très vulnérables aux chocs exogènes, car ils dépendent fortement de produits de base ou de secteurs particuliers, tels que le tourisme, pour maintenir exportations, croissance et recettes budgétaires.

En conséquence, aucun des PPTE du WAIFEM ne peut se permettre de relâcher ses efforts pour relever les défis auxquels il est confronté, en vue de maintenir la viabilité de sa dette à long terme. Ils doivent tous :

- veiller à ce que tous les créanciers participent pleinement à l'allègement de la dette PPTE ;
- relancer la croissance des exportations à long terme, et donc leur capacité de remboursement ;
- diversifier leurs bases d'exportation réduites, afin de surmonter les chocs extérieurs et l'instabilité des prix des produits de base ;
- accorder la priorité aux flux d'aide à long terme, spécialement aux financements par dons ;
- mettre davantage l'accent sur la gestion de leur dette intérieure bourgeonnante, des dettes publiques sous-nationales, ainsi que de la dette intérieure et extérieure totale ;
- accélérer la croissance économique pour renforcer la mobilisation de recettes budgétaires ;
- renforcer les réformes d'administration et macro-économiques pour assurer une exploitation optimale des économies issues de l'allègement de la dette et des nouveaux financements ;
- attirer l'investissement direct à l'étranger et les flux de capitaux privés ;
- accroître leur capacité analytique dans tous les domaines susmentionnés.

Il n'existe pas de chemin facile qui permettrait de maintenir la dette viable à long terme. Les pays débiteurs doivent améliorer leur politique macro-économique pour réduire la création et l'accumulation de dettes. Il convient de se concentrer moins sur les indicateurs de seuil critique et bien plus sur les fondements durables de l'économie réelle, à savoir les performances à l'exportation, la diversification de la base des recettes budgétaires, la croissance du PIB et l'investissement, pour éviter que la viabilité de la dette ne reste un mirage.

PROGRESSION DE L'INITIATIVE PPTE ET DES DSRP : MARS 2004

Pays	Dates de PPTE II		Dates de DSRP		Initiative PPTE
	Décision	Achèvement	Intérimaire	Complet	Participation des créanciers
Angola	Aucun calendrier actuellement		2004	...	NA
Bénin	7/00	3/03	7/00	3/03	99%
Bolivie	2/00	6/01	2/00	6/01	95%
Burkina Faso	7/00	4/02	NA	7/00	88%
Burundi	1T2005	...	1/04	1T2005	NA
Cameroun	10/00	2T2004	10/00	7/03	98%
Centrafrique	...	...	1/01	4T2004	NA
Comores	2004	...	4T2004	...	NA
Congo, Rép.	2004	...	3T2004	...	NA
Congo, Rép. dém.	7/03	3T2006	6/02	3T2005	NA
Côte-d'Ivoire	2004	...	3/02	...	NA
Éthiopie	11/01	4/04	3/01	9/02	91%
Gambie	12/00	4T2005	12/00	7/02	81%
Ghana	2/02	2T2004	8/00	4/03	89%
Guinée	12/00	3T2005	12/00	7/02	85%
Guinée-Bissau	12/00	3T2005	12/00	2004	81%
Guyana	11/00	12/03	11/00	9/02	81%
Honduras	7/00	1T2005	7/00	10/01	93%
Kenya	AVD nov. 2003		8/00	2004	NA
Laos	Aucun calendrier actuellement		4/01	2T2004	NA
Liberia	Aucun calendrier actuellement		Aucun processus DSRP		NA
Madagascar	12/00	3T2004	12/00	oct./03	91%
Malawi	12/00	4T2004	12/00	8/02	97%
Mali	9/00	3/03	9/00	3/03	94%
Mauritanie	2/00	6/02	NA	1/01	80%
Mozambique	4/00	9/01	4/00	9/01	88%
Myanmar	Aucun calendrier actuellement		Aucun processus DSRP		NA
Nicaragua	12/00	1/04	12/00	9/01	86%
Niger	12/00	4/04	12/00	2/02	81%
Ouganda	2/00	5/00	NA	5/00	96%
Rwanda	12/00	4T2004	12/00	8/02	95%
São Tomé-et-Príncipe	12/00	4T2005	4/00	2T2004	85%
Sénégal	6/00	4/04	6/00	12/02	79%
Sierra Leone	3/02	2T2005	9/01	2T2004	84%
Somalie	Aucun calendrier actuellement		Aucun processus DSRP		NA
Soudan	Aucun calendrier actuellement		2004	...	NA
Tanzanie	4/00	11/01	3/00	12/00	90%
Tchad	5/01	4T2004	7/00	7/03	93%
Togo	...	...	...	...	NA
Viêtnam	AVD 2002		4/01	6/02	NA
Yémen	6/00	...	2/01	8/02	NA
Zambie	12/00	1T2005	7/00	5/02	97%

Sources :
Gouvernements PPTE, FMI et
Banque mondiale

Les dates des points de décision et d'achèvement PPTE, ainsi que des DSRP, correspondent à l'approbation définitive des Conseils des IBW. La plupart des gouvernements ont publié des DSRP plusieurs mois avant l'approbation des IBW.

Principales considérations d'allégement de la dette et de nouveaux financements	Principales considérations macro-économiques et de réduction de la pauvreté
L'AVD du PRC PPTE révèle des ratios inférieurs aux seuils PPTE	Discussions en cours pour un nouveau Programme suivi par le FMI (PSF)
La plupart des créanciers assurent un allégement, non viable en raison de nouveaux financements	FRPC sur la bonne voie
Dette non viable après choc lié aux nouveaux financements/exportations ; lourd fardeau budgétaire de la dette	Rapport d'activité sur le DSRP finalisé et révisé ; accord de confirmation de 2003 en cours de mise en œuvre et FRPC attendue au 4T2004
Premier à recevoir un allégement complémentaire au PA, importants nouveaux financements autorisés	Bilan de la FRPC approuvé en 2004. DSRP sur la bonne voie
Fonds de donateurs destinés à apurer les arriérés multilatéraux. Rééchelonnement au titre des accords de Naples du Club de Paris en mars 2004	FRPC convenue et DSRP-I approuvé, les deux en janvier 2004.
Rachat de 79 % de l'IDA sur la dette commerciale, 2 procès	FRPC prolongée jusqu'à décembre 2004. Rapport d'activité sur le DSRP prévu prochainement
Calendrier PPTE retardé par coup d'État, accumulation d'arriérés multilatéraux	Discussions en cours sur le ré-engagement avec IBW et donateurs
Fardeau de la dette élevé, prévoit sa propre AVD prochainement. Calendrier PPTE incertain	Nouveau PSF possible en 2004, suivi d'une FRPC pour 2005
Prêts commerciaux garantis par le pétrole, suivi nécessaire pour le PD	Nouveau PSF jusqu'en juin 2004. DSRP en cours de ré-élaboration
PD convenu en juillet 2003, Termes de Cologne appliqués	Sur la bonne voie avec la FRPC de juin 2002. DSRP complet prévu en 2005
PD retardé par conflit civil	Retard de la FRPC et du DSRP complet dû à un conflit civil.
Appoint au PA de 707m de \$ en compensation des variations de taux TICR et de change	Bonne progression de la FRPC malgré les chocs exogènes
Relâchement de l'allégement intérimaire par le FMI, 2e tranche de l'allégement du Club de Paris non mise en œuvre	Dérapage de la FRPC. Suspension du soutien budgétaire des donateurs.
Participation de certains créanciers commerciaux reste problématique	Établissement d'un programme de soutien budgétaire multidonateurs.
Allégement intérimaire du FMI, de la BAD et du Club de Paris suspendu	Lancement d'un PSF prévu au 2T2004, nouvelle FRPC en 2005. Rapport d'activité du DSRP prévu prochainement
Allégement intérimaire du FMI et du Club de Paris suspendu	Approbation du Plan de gestion économique d'urgence soutenu par les donateurs/l'UEMOA
PA atteint, termes de Cologne du CP convenus. Procès commercial abandonné	Rapport d'activité du DSRP approuvé.
Expiration de l'allégement intérimaire. Rééchelonnement prévu par Club de Paris des arriérés et du service dû. Viabilité de la dette prévue au PA	Nouvelle FRPC et rapport d'activité du DSRP approuvés en février 2004
L'AVD révèle des ratios inférieurs aux seuils PPTE. Allégement au titre des Termes de Houston du CP	Nouvelle FRPC signée en nov. 2003. DSRP complet en 2004
Accord atteint avec la Russie. Éligibilité à PPTE incertaine	3e bilan de la FRPC terminé. DSRP complet finalisé prochainement
Stock de la dette estimé à 3 milliards de USD (600 % du PIB), presque tout en arriérés	Soutien des donateurs pour la reconstruction. Apurement des arriérés sollicité
Aucun allégement assuré par les créanciers hors du Club de Paris, sauf de la Chine et du Koweït	Sur la bonne voie avec la FRPC. Rapport d'activité sur DSRP prévu prochainement
Reprise de l'allégement intérimaire du FMI, application de l'accord du Club de Paris en nov. 2003	Bilan de la FRPC. Rapport d'activité du DSRP approuvé en oct. 2003. Choc dû à la sécheresse
Difficultés avec les créanciers bilatéraux hors du CP/commerciaux	FRPC et DSRP sur la bonne voie. Chocs liés à la sécheresse et à la Côte-d'Ivoire.
Aucun allégement assuré par certains créanciers hors du Club de Paris (Algérie, Koweït, FKDEA)	Nouvelle FRPC approuvée en juillet. Rapport d'activité du DSRP prévu prochainement
Problèmes/procès avec les créanciers hors du Club de Paris maintiennent la dette non viable	Sur la bonne voie en matière de DSRP. Nouvelle FRPC pour 2T2004
Aucun prêt de la Banque mondiale depuis 1987. Probablement non viable	Aucun programme du FMI depuis 1981-82.
PA atteint en janvier 2004	2e rapport d'activité du DSRP finalisé. FRPC en cours de mise en œuvre
Appoint de 142,5 m de \$ au PA pour nouveaux financements non anticipés, modifications TICR et taux de change. Taiwan gagne procès	FRPC prolongée jusqu'en juin 2004. Impact négatif de la crise en Côte-d'Ivoire
Procès des créanciers hors du Club de Paris/commerciaux	2e bilan de la FRPC approuvé en déc. 2003. Révision du DSRP prévue en 2004
Sera non viable au PA. Aucun allégement par Chine, Libye, Arabie saoudite et Abou Dhabi	Rapport d'activité du DSRP terminé. Accords atteints sur des politiques pour 2004
Allégement intérimaire du Club de Paris au titre de Naples seulement. Problèmes avec créanciers hors du CP. Retard du PA	Négociations en vue d'une nouvelle FRPC dans l'attente de la prochaine mission du FMI
PA atteint. Allégement de l'IDA prolongé pour compenser le fait d'avoir atteint la limite de l'allégement intérimaire	Sur la bonne voie avec la FRPC. Rapport d'activité sur le DSRP terminé
Annulation de dette par le Maroc prévue. Procès commerciaux sur 35 m de USD	FRPC sur la bonne voie. DSRP complet désormais prévu mi-2004
Accumule d'importants arriérés dus aux créanciers.	Aucun programme FMI en cours, en raison d'un gouvernement non officiellement reconnu.
Groupe de soutien des donateurs possible pour apurer les arriérés multilatéraux	Accord de paix entraîne lancement des préparatifs du DSRP-P. PSF sur la bonne voie
Problèmes avec les créanciers hors du Club de Paris et commerciaux	1er bilan de FRPC approuvé en fév. 2004. Baisse des prix du café à l'exportation.
10 créanciers hors du Club de Paris n'assurent aucun allégement, retard du PA	FRPC expirée en janv 2004. Critère de performances structurelles en suspens
Aucune perspective actuelle d'allégement de la dette	Aucune reprise des engagements après les élections de juin 2003
Rapport des Conseils des IBW sur l'admissibilité à PPTE prévu prochainement	FRPC sur la bonne voie
Ratios inférieurs aux seuils PPTE, donc traitement de Naples du stock auprès du Club de Paris	FRPC sur la bonne voie
Expiration de l'allégement intérimaire du FMI fin 2003. Annulation par l'Inde de toute la dette APD	Mauvaises performances du PSF signé en juin 2003. PA retardé

ACTIVITÉS DU PRC PPTTE DE JANVIER À AVRIL 2004

ATELIERS RÉGIONAUX

Pôle-Dette BCEAO/BEAC : Formation des formateurs

Du 8 au 19 mars, Le Pôle-Dette et DRI ont tenu leur deuxième atelier régional commun de Formation des formateurs à Dakar. Celui-ci a formé 47 participants venus de 10 pays en tant que formateurs experts en méthodologie du PRC, tandis que les participants ont été initiés à la méthodologie de « deuxième génération » de l'analyse de la stratégie de désendettement dans la région du Pôle-Dette, ainsi qu'aux nouvelles techniques d'analyse des nouveaux financements. Les pays participants ont également engagé de vastes discussions sur l'établissement des Comités nationaux de stratégie de désendettement, en s'appuyant sur les expériences du Bénin et du Burkina Faso (voir l'article de la page 4).

L'atelier a recommandé de continuer à perfectionner la méthodologie dans les domaines suivants :

- actualisation constante des outils et documents destinés à relier CS-DRMS et SYGADE à Debt-Pro, de manière à produire des données au format correct pour analyser la stratégie de désendettement ;
- davantage d'échange d'informations sur les expériences des pays en renégociation de la dette extérieure ;
- adaptation urgente de la méthodologie du PRC sur l'analyse de la stratégie de désendettement intérieur aux besoins de la Zone Franc CFA, particulièrement dans le contexte des marchés régionaux de la dette intérieure ;
- partage d'informations systématique sur la façon dont les autres pays ont invité les donateurs et créanciers à suivre des politiques et procédures nationales dans l'apport de nouveaux financements ;
- davantage d'élaboration de guides d'utilisation et de graphiques destinés aux outils simples de prévision macro-économique en programmation financière, en vue d'analyser la stratégie de désendettement adoptée par le Pôle-Dette ;
- perfectionnement d'outils de prévision simples en vue de prévoir les indicateurs de réduction de la pauvreté, ainsi que l'impact des dépenses antipauvreté.

ATELIERS NATIONAUX

Honduras

Le Honduras a organisé un deuxième Atelier national de stratégie de désendettement du 8 au 17 mars, afin de mettre à jour sa stratégie de désendettement et son plan de renforcement des capacités. L'atelier s'est révélé particulièrement utile, car il a permis de former un grand nombre de nouveaux membres du personnel au sein du Département de la dette publique (à la suite d'une récente rotation de personnel). En outre, le Honduras venait de convenir d'une nouvelle FRPC en février 2004, ce qui rendait une nouvelle analyse de la stratégie de désendettement opportune en préparation d'un point d'achèvement en 2005. Les résultats ont révélé que :

- les projections macro-économiques du point de décision se sont révélées bien plus optimistes que les résultats, plus proches du scénario réaliste conçu à l'atelier de 2001 ;
- la dette extérieure du Honduras sera viable au point d'achèvement et après. Mais le fardeau de la dette risque d'augmenter rapidement après 2010, en raison de la « progression » du pays en matière de financement concessionnel ;
- d'après l'évolution des indicateurs de pauvreté au cours des trois premières années du DSRP, il est probable que le Honduras n'atteindra ni les objectifs du DSRP, ni les ODM d'ici à 2015 ;
- le Honduras doit donc s'attacher à obtenir le maximum d'allègement de la dette au titre de PPTTE et de financement concessionnel au-delà de son point d'achèvement ;
- il est crucial de poursuivre les efforts de renforcement des capacités pour gérer la dette et les nouveaux financements. Le Honduras a besoin d'un programme de renforcement des capacités à moyen terme avec le soutien du PRC.

Soudan

Du 29 mars au 2 avril, DRI a organisé un atelier à Londres, financé hors du PRC par le ministère britannique pour le Développement international, afin de former 15 cadres du gouvernement soudanais et du SPLM en gestion de la dette et d'entamer l'élaboration d'une stratégie de désendettement nationale. L'atelier a bénéficié de la participation de membres du ministère britannique pour le Développement international, du FMI et de la Banque mondiale. Il a également impliqué des discussions avec des gestionnaires de la dette venus de Bolivie, du MEFMI, d'Ouganda et de Zambie sur les meilleures pratiques que le Soudan pourrait adapter à ses circonstances. Du fait que ce pays émerge actuellement d'une très longue guerre civile, l'atelier semblait un bon moyen de préparer la gestion économique pendant la période postérieure à la signature d'un accord de paix prochain.

L'atelier est parvenu aux principales conclusions suivantes :

- Les options de stratégie de désendettement du Soudan sont complexes. La majeure partie de sa dette étant en situation d'arriérés, le pays ne recevra que des économies budgétaires minimales de l'Initiative PPTTE. Des solutions innovantes s'imposeront face aux énormes arriérés de la dette multilatérale et au vaste fardeau de la dette commerciale. Il sera également crucial d'anticiper l'allègement de la dette et de le compléter par de vastes montants de nouveaux financements, pour pouvoir assurer un gain budgétaire net et disposer de fonds supplémentaires à dépenser pour la reprise et la reconstruction d'après-guerre. Le pays nécessite également une politique macro-économique et de nouveaux financements fortement responsables, pour éviter que la dette ne redevienne rapidement non viable.
- Le gouvernement et le SPLM nécessitent de vastes proportions de renforcement des capacités en matière d'analyse et de stratégie de désendettement à l'approche du processus PPTTE, de même que l'établissement de structures décentralisées dans le sud soudanais.

MISSIONS INSTITUTIONNELLES

Le PRC privilégie de plus en plus les missions de soutien et de réforme institutionnelles, pour s'assurer que les pays introduisent des changements institutionnels qui veilleront à ce que les capacités créées par le PRC soient pleinement exploitées et plus viables.

Éthiopie

Dans le cadre d'une proposition de programme d'assistance intensive, DRI a conduit une mission d'étude institutionnelle à Addis-Abeba du 15 au 23 mars, en vue d'examiner les arrangements institutionnels actuels pour contracter, gérer et analyser la dette extérieure et intérieure, ainsi que les dons destinés à financer le développement économique et la réduction de la pauvreté en Éthiopie. La mission était programmée de manière à concorder avec la mission du Consultant du PNUD sur la dette dans le cadre d'un projet intitulé *Favoriser la mobilisation des ressources pour le développement, la coordination et la gestion de l'aide*, afin d'assurer l'entière coordination et collaboration entre les deux projets. Le gouvernement a accordé la priorité à l'intégration au budget annuel de la stratégie de désendettement et de nouveaux financements, à partir de cette année. Pour faciliter ce processus, DRI organisera un atelier sur la Stratégie d'assistance extérieure post-PPTTE au deuxième trimestre 2004. De surcroît, le gouvernement s'est engagé à recruter du nouveau personnel, qui sera chargé d'analyser les questions d'endettement et de nouveaux financements. Cela signifie que la formation à venir se révélera plus viable à long terme.

Guyana

Cette mission s'est déroulée du 26 janvier au 4 février, afin d'évaluer le degré de mise en œuvre des mesures visant à améliorer la gestion de la dette, convenues par les fonctionnaires guyanais et lors d'antérieures missions du PRC. Elle a également coordonné la préparation du prochain Atelier national de désendettement et de nouveaux financements.

La mission a révélé que le Groupe de travail sur la stratégie de désendettement nationale avait été officiellement ravivé, mais que le manque et la rotation de personnel avaient bloqué la mise en œuvre de plusieurs mesures antérieurement suggérées par le gouvernement guyanais. Il a été convenu que la priorité absolue en matière d'assistance au moment de l'atelier national consistait à réformer le cadre juridique, à documenter les procédures, ainsi qu'à renforcer la structure de la Division de gestion de la dette.

Mauritanie

Le deuxième volet de la mission institutionnelle en Mauritanie s'est déroulé du 8 au 17 février. Elle a continué à identifier des mesures destinées à rapprocher la gestion de la dette mauritanienne des normes internationales, ainsi qu'à préparer l'atelier national sur la stratégie de désendettement et de nouveaux financements post-PPTE, programmé en avril 2004. Cette mission s'est attachée à évaluer les institutions de haut niveau en gestion de la dette et le cadre juridique, ainsi que la coordination de la gestion de la dette avec les politiques macro-économiques, budgétaires et de réduction de la pauvreté. Elle a également examiné la mise en œuvre des recommandations de la mission de décembre 2003, qui a privilégié les changements institutionnels et de gestion sur le plan technique. La mission a révélé un besoin urgent de renforcer l'engagement politique en gestion de la dette, ainsi que les structures qui coordonnent la gestion de la dette entre différents organismes, de même que de renforcer la capacité à analyser les options de financement du développement, en vue d'assurer la viabilité de la dette à plus long terme et d'optimiser la contribution des nouveaux financements au développement et à la réduction de la pauvreté.

São Tomé-et-Príncipe

La mission de gestion institutionnelle à São Tomé visait à soutenir l'établissement d'une nouvelle unité de la dette. Elle a également entamé les préparatifs de l'Atelier national, qui doit être organisé et conduit par les autorités de São Tomé en juin. Concernant les questions institutionnelles, la mission s'est concentrée sur : a) l'examen des responsabilités et devoirs du personnel impliqué dans la gestion de la dette ; b) l'amélioration des flux d'information entre la nouvelle unité et les autres institutions publiques ; c) l'étude des efforts

accomplis pour renforcer le personnel en gestion de la dette ; d) l'examen de l'officialisation du Comité de gestion de la dette et de ses activités ; et e) la coordination, avec le Comité de gestion de la dette, des activités préparatoires à entreprendre en vue de l'atelier national. La mission a révélé qu'on avait considérablement progressé dans les quatre premiers domaines, tandis qu'elle a soumis au gouvernement ses suggestions en vue d'un accord provisoire entre la banque centrale et le ministère des Finances sur la division des responsabilités entre ces deux institutions en matière de gestion de la dette. Elle a également précisé le mandat de chaque poste de travail au sein de la nouvelle unité, ainsi que formulé des recommandations relatives au futur programme de travail du Comité de gestion de la dette.

MISSIONS DE SUIVI

Honduras

Le gouvernement hondurien a invité une mission du CEMLA et de DRI à se rendre à Tegucigalpa du 14 au 21 février, pour faire suite à une formation antérieure. Cette mission a organisé un atelier sur le terrain, destiné à former le nouveau personnel à l'Initiative PPTE, à l'annulation de la dette, ainsi qu'aux négociations du Club de Paris. La mission a également examiné les scénarii conçus par le Honduras lors de son dernier atelier de stratégie de désendettement et les a étudiés en préparation du prochain atelier national et des négociations avec le Club de Paris. Enfin, elle a examiné la progression de la mise en œuvre des recommandations des missions institutionnelles antérieures.

CONSEILLERS SUR LA DETTE

Burundi

Du 16 au 27 février 2004, DRI a entrepris la première mission d'un projet destiné à renforcer les capacités en stratégie de désendettement du Burundi, qui est financé par le ministère britannique pour le Développement international dans le contexte du PRC PPTE. Les principaux objectifs de la mission étaient de : former les fonctionnaires burundais aux concepts élémentaires de la gestion et de l'allègement de la dette ; étudier la progression des réformes institutionnelles recommandées au pays par des missions antérieures du PRC PPTE ; vérifier l'état du matériel informatique et des systèmes de gestion de la dette du ministère des Finances ; et examiner les besoins en renforcement des capacités.

La mission a révélé qu'il était urgent de poursuivre le renforcement des capacités, mais aussi de renforcer les structures de coordination, pour veiller à ce que le Burundi tire le meilleur parti de ses négociations auprès du Club de Paris. Elle s'est félicitée du bon fonctionnement du Comité de gestion de la dette, mais elle a aussi recommandé de rétablir le Comité sur la stratégie de désendettement, à caractère politique, de même que l'émission d'un document de procédure définissant le travail de chaque comité.

Elle a également souligné la nécessité d'un Comité de coordination macro-économique disposant d'un mandat clairement défini, afin de veiller à bien préparer le Burundi en vue des discussions avec les IBW, ainsi que d'un manuel destiné à officialiser les procédures de travail au sein du ministère des Finances.

Éthiopie

Dans le sillage de la mission institutionnelle décrite ci-dessus, l'ACDI a accepté de cofinancer une aide intensive à l'Éthiopie, particulièrement en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique de nouveaux financements post-PPTE au cours de 2004.

Gambie

Le ministère britannique pour le Développement international a également accepté de cofinancer un aide intensive à la Gambie, afin de renforcer la gestion de la dette de ce pays à travers une série de missions et un atelier national en 2004-05.

DÉTACHEMENTS

Du fait de la focalisation croissante sur le transfert vers les organisations partenaires et les experts régionaux, on a constaté une accélération du programme de détachements destiné à perfectionner les compétences :

- L'Agent PRC PPTE récemment recruté par MEFMI, Alice Konga, a été détaché auprès de DRI du 16 au 28 février. Cela lui a permis de se familiariser pleinement avec tous les aspects de la gestion du PRC, de renforcer ses compétences en élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de désendettement, ainsi que de remanier un guide de coordination d'atelier.
- Le Directeur du Programme de gestion de la dette du MEFMI, Anna Msutze, et deux experts régionaux (Longino Tisasirana, Ouganda, et Jacob Mkandawire, Zambie) nous ont rendu visite pendant deux semaines en mars, afin de renforcer leurs connaissances en méthodologie d'analyse de la stratégie de nouveaux financements et en outils analytiques, ainsi que pour préparer un

BILAN DU PRC PPTE

Le bilan de la troisième phase du PRC PPTE a démarré en avril par les visites de ses auteurs à Dublin et Londres. L'entreprise réalisant le bilan sera NEI/Ecorys. Elle contactera les gestionnaires de la dette des PPTE et d'autres acteurs clés, afin de lancer des consultations au cours du mois prochain et lors des réunions du PRC à Accra. Elle visitera également tous les partenaires de mise en œuvre, ainsi que tous les pays participants en juin-juillet. Les conclusions du bilan devraient être soumises au 15^e Comité exécutif en novembre.

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU PRC EN MATIÈRE DE CAPITAUX ÉTRANGERS PRIVÉS

Au premier trimestre 2004, le Malawi a tenu son 2^e atelier de diffusion, l'Ouganda a conclu son 2^e rapport analytique, la Tanzanie a achevé sa base de données, tandis que la Bolivie et le Kenya ont entamé les travaux préparatoires aux lancements des projets. Il y a également eu d'importants progrès méthodologiques et des sites Internet, tandis que les OR ont renforcé leur participation

PROGRESSION DES PAYS

La Bolivie a finalisé ses observations sur le Rapport d'évaluation de la demande du PRC PPTTE et a accepté de lancer le projet au trimestre prochain. En mars, DFI a formé un consultant bolivien à exécuter les travaux préparatoires au lancement, ainsi qu'à gérer le projet national au niveau local en consultation avec DFI et le CEMLA.

Le Malawi a tenu une conférence réussie de diffusion des résultats en janvier, avec l'aide d'une mission DFI/MEFMI. Les principaux résultats en matière d'orientation recommandent aux pouvoirs publics de réduire les déficits budgétaires, ainsi que les taux d'inflation et d'intérêt en faveur de la stabilité économique, et de privilégier les investissements dans les secteurs productifs tels que l'agriculture et l'industrie manufacturière. D'autres résultats recommandaient d'améliorer les infrastructures, de mettre en œuvre la perception d'impôts et de rationaliser les taxes pour relancer la croissance, tout en encourageant le secteur privé à recourir aux initiatives d'exportation. L'équipe termine actuellement son rapport analytique, en vue de présenter ses recommandations au Comité de gestion économique du Cabinet en avril, tandis qu'elle lancera un deuxième exercice de Phase II en mai.

La Tanzanie a terminé ses données pour le continent et Zanzibar et rédige actuellement son rapport analytique, avec l'aide d'une mission DFI/MEFMI qui débattrait également des prochaines étapes avec fonctionnaires et donateurs. L'atelier de clôture est prévu au deuxième trimestre.

Trinité-et-Tobago reçoit actuellement un soutien technique à longue distance sur l'élaboration d'un échantillon d'investisseurs en vue de la prochaine enquête. Il est prévu que l'équipe soumette sa proposition de participation ainsi que l'auto-évaluation de ses capacités, puis qu'elle confirme les dates d'une mission de suivi DFI/CEMLA reportée au 2^e trimestre et destinée à examiner les progrès accomplis et planifier les étapes ultérieures.

Le groupe de travail de l'**Ouganda** a finalisé ses données (les résultats définitifs seront rapportés au prochain numéro). En mai, une mission DFI/MEFMI contribuera au lancement du cycle 3 du projet, à l'occasion d'activités de sensibilisation et de formation gérées principalement par des ressortissants nationaux.

La Zambie a préparé sa proposition et son budget en matière de CEP et elle a identifié les donateurs locaux susceptibles de s'intéresser au cofinancement de cet exercice. L'équipe prévoit de consolider ces arrangements au 2^e trimestre et de lancer sa Phase II au 3^e trimestre.

Le Ghana et la Gambie ont tous deux finalisé leurs propositions de phase II. Ces dernières seront soumises aux donateurs au plus haut niveau local au début du 2^e trimestre.

Le Kenya a lancé les travaux préparatoires nécessaires à son admission au programme avec DFI/MEFMI (y compris la finalisation de la méthodologie par enquêtes et hors enquêtes et des échantillons), en attendant de terminer le programme de travail Plan stratégique en statistiques, qui accorde la priorité absolue aux statistiques CEP.

Le Lesotho et Swaziland envisagent (avec la **Namibie**) une demande d'admission commune. Le **Mozambique** examine actuellement les recommandations formulées par la mission de DFI en matière d'évaluation de la demande

AUTO-ÉVALUATION DES CAPACITÉS NATIONALES

En janvier, le CEMLA, le MEFMI et le WAIFEM ont lancé le deuxième cycle d'auto-évaluations, afin d'aider les partenaires de mise en œuvre à évaluer leur progression vers les objectifs du PRC.

MÉTHODOLOGIE ET PRODUITS D'INFORMATION

DFI a travaillé intensivement sur la méthodologie, en consultant les équipes et partenaires nationaux, particulièrement dans les domaines suivants : qualité des données et vérification des modèles, techniques d'échantillonnage, manuels liés aux logiciels et à la

QUOI DE NEUF SUR LE SITE INTERNET ?

Le site Internet du PRC PPTTE a fait l'objet d'un certain nombre de perfectionnements en mars. Les pages ouvertes englobent de nouvelles informations concernant la Bolivie, des mises à jour de calendriers et des publications. Les pages techniques du site réservé aux membres* ont été fortement actualisées grâce aux nouveautés suivantes: supports de formation génériques sur la qualité des données; formulaires d'enquêtes génériques sur l'actif et le passif; programme de travail pour les deux prochains trimestres; et contacts pour la Bolivie.

* Tous les fonctionnaires des équipes nationales participantes sont encouragés à s'inscrire en suivant les consignes suivantes :

Aller sur <http://www.dfi.org.uk>

Sélectionner la langue d'accès à la page d'accueil.

Cliquer sur 'Membres' pour ouvrir l'encadré d'inscription.

Remplir les champs de l'encadré, puis cliquer sur 'Valider'.

Vous recevrez par courrier électronique une confirmation comprenant vos nom et mot de passe d'utilisateur.



Atelier de clôture de diffusion du Malawi, janvier 2004

gestion des données.

PARTENAIRES RÉGIONAUX

Sur la base des Mémoires d'accord signés en décembre avec DFI, le MEFMI et le WAIFEM ont commencé à renforcer les capacités de leur personnel, afin d'accélérer leur participation au PRC CEP. Le MEFMI a nommé Mme Manneko Moyau, du Lesotho, pour qu'elle travaille au projet tanzanien.

Un mémorandum analogue est prévu avec le CEMLA. En mars, DFI et la BCEAO se sont rencontrés pour examiner le rôle potentiel de cette dernière dans le programme, ainsi que la possibilité d'un atelier régional commun en milieu d'année, afin de partager les expériences et d'évaluer les capacités et les demandes d'assistance des pays de la Zone franc CFA.

PERSONNEL

Hendrie Scheun est rentré en Namibie, mais il continuera à remplir les fonctions de Responsable de programme pour DFI, ainsi qu'à travailler en tant que formateur régional du PRC CEP.

PROGRAMME DE TRAVAIL FUTUR

D'avril à juin 2004, le PRC CEP prévoit de :

Projets nationaux

- finaliser les propositions et (sous réserve d'une confirmation de financement) les missions d'évaluation de la demande en Gambie, au Ghana et en Zambie (DFI/MEFMI/WAIFEM) ;
- réaliser les travaux préparatoires et lancer le projet en Bolivie (DFI/CEMLA) ;
- organiser des rencontres inaugurales de sensibilisation et formation en Ouganda, au Malawi et au Kenya, ainsi qu'une rencontre de clôture de diffusion en Tanzanie (DFI/MEFMI) ;
- poursuivre les discussions avec le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland.

Produits d'information et méthodologie

- finaliser la méthodologie d'échantillonnage des investisseurs et les Manuels de logiciels/gestion des données ;
- finaliser la Publication 1 et réviser la Publication préliminaire 2.

Évaluations, promotion et administration

- tenir la deuxième réunion du Comité consultatif à Accra le 20 mai, qui impliquera l'analyse du deuxième cycle d'évaluations des capacités nationales ;
- finaliser les discussions et les mémorandums d'accord entre DFI, CEMLA et BCEAO

L' article sur la Zambie du Bulletin 17 a révélé des stocks considérables d'IDE et de dette extérieure du secteur privé en 2001, à hauteur de 30 % et 25 % du PIB, respectivement. Les flux nets se sont également révélés importants, les deux catégories se situant à 4 % du PIB. Le présent article examine de plus près les considérations de financement sectoriel. Celles-ci englobent le choix des entreprises entre fonds propres et dette, ainsi que les répercussions qui en découlent sur les coûts et la viabilité.¹

FINANCEMENT SECTORIEL PAR CAPITAUX ÉTRANGERS ET PAR EMPRUNTS

L'analyse des structures de financement extérieur en Zambie dépend de la méthode d'évaluation employée. La valeur comptable (VC) d'une entreprise ou d'un secteur en reflète les cours historiques, tandis que la valeur marchande (VM) se rapproche des prix en cours. Du fait qu'un certain nombre d'entreprises interrogées avaient démarré avant 1980, l'inflation et la rentabilité ont fortement accru leurs valeurs marchandes, jusqu'à un niveau moyen près de 3 fois supérieur à leur valeur comptable.

La Zambie est financée par emprunts si l'on fonde l'analyse sur les valeurs comptables et financée par actions si l'on applique les valeurs marchandes. Toutefois, à des fins de comparaison avec d'autres pays du monde en développement, étant donné que la plupart des pays compilent encore leurs données en VC, l'utilisation de cette valeur s'impose. La Zambie présentait un coefficient d'endettement moyen de 247 %, c'est-à-dire qu'à chaque USD de capitaux propres correspondaient 2,47 USD de dette extérieure privée. Ce coefficient est relativement positif, car le rapport *Global Development Finance 2003* de la Banque mondiale fait état de coefficients d'endettement pour l'Afrique

subsaharienne de 303 % et de 196 % pour l'ensemble des pays en développement. Il est également positif par rapport aux règles du financement d'entreprises souvent citées – selon lesquelles une entreprise doit être financée par un tiers de capitaux propres, un tiers de dette à court terme et un tiers de dette à long terme, ce qui se traduirait par un coefficient d'endettement de 200 %.

La VC étant toutefois assez éloignée de la réalité, le reste de l'analyse se concentre sur la VM. Ces résultats révèlent une préférence globale pour le financement par actions plutôt que par emprunts, comme l'indique un coefficient d'endettement moyen de 85 %. En d'autres termes, pour chaque USD de capitaux propres on ne relève qu'une moyenne de 0,85 USD de dette extérieure si l'on applique la valeur marchande. En comparaison avec le nombre limité de pays qui répertorient la valeur marchande, cela semble aussi relativement solide.

Cependant, même un faible coefficient d'endettement peut refléter des modes de financement sectoriel très variés. C'était le cas de la Zambie, où 2 secteurs étaient majoritairement financés par emprunts – les mines et les transports ; un secteur (commerce de gros et de détail) était financé de manière équilibrée entre dette et actions ; tandis que les autres secteurs étaient principalement financés par actions.

CONSIDÉRATIONS DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR

Les principales raisons motivant le choix du type de financement extérieur dépendaient du secteur d'activité et de ses besoins en investissements.

Les secteurs qui recouraient au financement par emprunts pour investir présentaient une très forte intensité de capital. La plupart de ces entreprises

possédaient des méthodes de production à forte intensité de capital et se procuraient installations et matériel auprès des nations industrialisées ou d'autres nations, ce qui exigeait un financement officiel par emprunts, surtout lors des phases de démarrage ou de recapitalisation des activités.

En outre, les entreprises des secteurs commerciaux importent la plupart des marchandises qu'elles vendent lors de leurs opérations quotidiennes. Pour ces entreprises, les prêts extérieurs en provenance de sociétés mères extérieures fournissent le financement nécessaire par le biais de « comptes d'exploitation » destinés à payer les fournisseurs étrangers. Jusqu'à ce qu'elles deviennent rentables, ces entreprises recourent généralement aussi à d'importants emprunts intra-entreprise pour financer leurs dépenses en capital par le biais de « comptes de prêts », dont l'avantage principal réside dans la flexibilité des arrangements – qui n'exigent ni remboursements à délai fixe, ni taux d'intérêt. Une fois que les filiales deviennent rentables d'une manière durable, les comptes de prêts sont généralement remboursés ou recapitalisés, ce qui leur permet de passer au financement par actions à mesure que le « cycle de vie » de leurs activités mûrit. Les entreprises des secteurs du commerce de gros et de détail ont commencé leurs activités entre 1930 et 1999, tandis qu'une analyse spécifique aux entreprises confirme que les plus récentes sont plus endettées ; l'essor global progressif du secteur explique donc sa répartition équilibrée entre dette et capitaux propres.

Ces facteurs se sont révélés plus importants pour les entreprises que les aspects qui sont souvent privilégiés, notamment les traitements fiscaux tels que les droits de timbre sur les capitaux propres, ou la possibilité d'annuler des versements d'intérêts, sous forme de dépenses d'activité.

FINANCEMENT GLOBAL (Y COMPRIS INTÉRIEUR)

Le tableau 1 révèle quelques variations importantes, si l'on compare les données du financement total par capitaux empruntés-capitaux propres à l'analyse susmentionnée du financement extérieur par capitaux empruntés-capitaux propres.

Le tableau 1 permet d'avancer un certain nombre d'observations :

- un grand nombre de secteurs possèdent un coefficient d'endettement total plus élevé que le coefficient d'endettement extérieur – industrie manufacturière, électricité, construction, hôtellerie, finance et autres secteurs ;

Tableau 1 : structure de financement par secteur, 2000-2001

Secteurs	Coefficients d'endettement extérieur	Coefficients d'endettement total
Agriculture	40,8 %	36,0 %
Mines et extraction	202,7 %	122,1 %
Industrie manufacturière	59,5 %	69,0 %
Électricité, gaz et eau	8,6 %	25,6 %
Construction	31,0 %	54,8 %
Commerce de gros & de détail	99,1 %	86,3 %
Hôtellerie et restauration	47,3 %	60,2 %
Transports	215,2 %	168,5 %
Finance	30,9 %	56,4 %
Autres secteurs	79,8 %	92,9 %
Moyenne globale	85,2 %	77,1 %

Tableau 2 : rentabilité sectorielle, 2000-2001

Secteurs	Rapport des capitaux propres en valeur comptable	Rapport des capitaux propres en valeur marchande
Agriculture	103,9 %	55,7 %
Mines et extraction	(38,9 %)	(23,3 %)
Industrie manufacturière	33,3 %	11,9 %
Électricité, gaz et eau	61,0 %	5,7 %
Construction	15,0 %	14,3 %
Commerce de gros & de détail	77,8 %	15,1 %
Hôtellerie et restauration	(89,6 %)	(43,5 %)
Transports	35,8 %	13,6 %
Finance	57,2 %	13,1 %
Autres secteurs	(19,5 %)	(7,3 %)
Total	10,8 %	3,7 %

- cependant, cela est principalement dû au fait que les capitaux propres intérieurs sont très peu présents dans les autres secteurs : seul le secteur de l'électricité emprunte plus en valeur absolue auprès de sources intérieures qu'extérieures ;
- en outre, aucun des coefficients totaux n'est supérieur à des niveaux globalement comparables ;
- seuls l'agriculture, le commerce et les transports présentent des coefficients totaux plus faibles, mais ils dominent les investissements totaux ;
- en conséquence, le coefficient d'endettement moyen de la Zambie a atteint 77 %, contre un coefficient d'endettement extérieur de 85 % ;
- en fait, toutes les entreprises empruntent en moyenne 4,6 fois plus à l'extérieur qu'en Zambie. Cela dénote en partie leur accès à des fonds de type sectoriel, comme indiqué précédemment, mais cette situation est principalement due aux barrières et aux coûts élevés de l'accès au crédit intérieur.

COÛTS DES CAPITAUX PROPRES ET DES CAPITAUX EMPRUNTÉS PAR SECTEUR

Le tableau 2 révèle la rentabilité sectorielle des entreprises privées en Zambie pour 2000-2001, d'après leur Bénéfice net d'exploitation (BNE) après impôts, corrigé pour refléter la prise de participations étrangère dans le secteur. La colonne 1 indique le rapport des prises de participations en valeur comptable, tandis que la colonne 2 révèle le rapport des capitaux propres en valeur marchande.

Les résultats révèlent que les entreprises zambiennes étaient rentables en 2001, si l'on applique n'importe laquelle des mesures. Le rapport des investissements en valeur comptable atteignait 10,8 %, tandis que celui de la valeur marchande était de 3,7 %. Le rapport *Global Development Finance 2003* fait état de taux annuels moyens de rendement de l'IDE en valeur comptable de 7,1 % pour 25 pays dans la période

1993-2000. La moyenne pour l'Afrique subsaharienne était de 13 %, comparable au rapport de la Zambie en valeur comptable. Les performances des différents secteurs se sont toutefois révélées fortement contrastées. Les secteurs les plus rentables étaient les suivants (en ordre) : agriculture, commerce de gros & de détail, construction, transports, finance et industrie manufacturière. Les secteurs en perte étaient : hôtellerie, mines et autres (principalement biens immobiliers). Des deux secteurs financés par emprunts, les transports étaient rentables, tandis que le secteur minier connaissait une mauvaise année.

Si l'on considère le rapport comme le « coût » annuel de la prise de participations, on peut alors le comparer au coût du financement par emprunts. Ce dernier était considérablement plus faible que le taux de rapport en valeur comptable pour tous les secteurs, et même plus faible que le taux de rapport des capitaux propres en valeur marchande pour certains. On relève toutefois de vastes variations sectorielles, que l'on peut classer en 4 groupes :

- secteurs à financement par emprunts extérieurs mixte (intra-entreprise et institution de crédit sans relation) et taux d'intérêt relativement élevés, tels que l'hôtellerie (8,8 %) et l'agriculture (8,1 %) ;
- secteurs à financement par emprunts extérieurs mixte et taux d'intérêt relativement faibles, tels que l'industrie manufacturière (3,9 %), les mines (3,5 %) et le commerce de gros & de détail (1 %) ;
- secteurs à financement par emprunts extérieurs mixte auprès d'institutions de crédit sans relation et à taux d'intérêt relativement élevés, tels que les autres secteurs (7 %) et les transports (6,6 %) ;
- secteurs à financement par emprunts extérieurs auprès d'institutions de crédit sans relation et à taux d'intérêt relativement faibles, tels que l'électricité (3,6 %) et la finance

(1,7 %).

CONCLUSIONS ET INCIDENCES D'ORIENTATION

Bien que les résultats ci-dessus concernent les modes de financement sectoriel de la Zambie, on peut appliquer nombre de leurs conclusions et implications à d'autres pays participant au PRC CEP :

- les secteurs à forte intensité de capital recourent à des méthodes sophistiquées d'emprunt à long terme et dépendent de la dette extérieure. En conséquence, ils contractent des coûts de financement plus faibles que la moyenne ;
- les secteurs de nature commerciale recourent aussi bien aux capitaux propres qu'aux capitaux empruntés de manière équilibrée, mais ils passent des capitaux empruntés aux capitaux propres à mesure que le cycle de vie de leurs activités mûrit ;
- les autres secteurs recourent principalement aux capitaux propres, en grande partie parce que la dette intérieure est limitée et coûteuse et que la dette extérieure n'est pas toujours envisageable ;
- toutefois, le financement par actions se révèle moins flexible et plus coûteux que la dette extérieure, spécialement les emprunts intra-entreprises liés.

Les incidences de ces résultats en matière d'orientation sont problématiques. Les solutions traditionnelles conseillent aux pouvoirs publics de réduire leurs besoins en financement intérieur par le biais de la discipline budgétaire, afin de libérer des fonds pour le secteur privé et de réduire le niveau global des taux d'intérêt. L'expérience dans d'autres pays a toutefois révélé que le système bancaire intérieur rechigne fortement à prêter au secteur privé et que ce type de comportement n'évoluera que progressivement. Les pouvoirs publics doivent donc encourager les institutions financières non bancaires, telles que les fonds de capital-risque, les banques d'affaires et les compagnies de crédit-bail, qui peuvent rivaliser avec les sources existantes de financement intérieur et réduire les coûts, aussi bien en capitaux propres qu'en capitaux empruntés. En outre, il serait souhaitable que les pouvoirs publics travaillent plus activement avec les institutions bilatérales et multilatérales, afin d'élargir l'éventail des options de financement par dette extérieure qui s'offrent aux investisseurs et de soutenir davantage ces derniers dans la recherche de financements de tout type. Cela offrirait aux entreprises des options de financement à la fois meilleures et moins coûteuses.

¹ Pour de plus amples informations, voir *Foreign Assets and Liabilities and Investor Perceptions in Zambia, January 2004 (Actif et passif extérieurs et Perceptions des investisseurs en Zambie, janvier 2004)*, disponible sur www.boz.zm

CAPITAUX ÉTRANGERS PRIVÉS: QUESTIONS FRÉQUENTES

COMMENT LES PAYS ÉTABLISSENT-ILS REGISTRES ET ÉCHANTILLONS ?

Presque tous les pays du monde utilisent des enquêtes ou recensements comme méthode principale pour rassembler des données sur les CEP. L'une des principales difficultés consiste à établir un registre ou échantillon fiable pour l'enquête, de manière à économiser en temps et en ressources, ainsi qu'à garantir la qualité des résultats.

1) QUAND COMPILER LE REGISTRE ?

Il convient de le faire avant chaque enquête. La meilleure pratique statistique recommande :

- un recensement ou une enquête de référence lors de l'établissement d'une nouvelle série chronologique et tous les 5 ans par la suite. Le recensement doit couvrir la population entière des entreprises APE – qui est généralement très conséquente. L'enquête de référence doit couvrir un vaste sous-groupe d'entreprises qui soit suffisamment exhaustif pour fournir des données de référence fiables ;
- des enquêtes par sondages entre chaque recensement. Les enquêtes par sondages couvrent un sous-groupe plus réduit d'entreprises, qui sont néanmoins représentatives des caractéristiques APE nationales.

Les pays compilent donc un registre avant chaque recensement ou enquête de référence. Ensuite, ils actualisent constamment ce registre et en tirent des échantillons, en vue des enquêtes par sondages.

2) QUELLES SOURCES CONSULTER ?

Cela dépend du champ d'application désiré pour les données. La méthodologie du PRC CEP distingue quatre catégories de données APE (passif en fonds propres, passif hors fonds propres, actif en fonds propres et actif hors fonds propres). La meilleure pratique internationale consiste à employer de multiples sources pour chaque catégorie. Les pays doivent toutefois formuler des jugements de valeur quant à la fiabilité de chaque source et, le cas échéant, effectuer une enquête préalable pour tester ces jugements.

Il existe généralement de nombreuses sources de **passif extérieur en fonds propres**, bien que de qualité diverse. Les enquêtes antérieures (ou le contrôle de change et les registres d'endettement pour les pays) constituent un bon point de départ. Les organismes de promotion des investissements possèdent des listes d'entreprises dont les investissements sont approuvés, mais ils ignorent souvent si ces entreprises ont effectivement investi,

si elles s'appuient sur les définitions de résidence selon la BdP ou si elles couvrent tous les projets. Les bureaux statistiques disposent d'informations issues d'enquêtes auprès des ménages, des entreprises et des secteurs, mais elles ne sont pas toujours récentes et n'identifient pas forcément l'APE. Les banques centrales se procurent les noms de banques auprès des départements de supervision bancaire. Les registres de sociétés sont conçus pour que les entreprises s'y inscrivent et soumettent des comptes rendus annuels, mais ces derniers sont souvent dépassés ou mal organisés par manque de ressources. Les sites Internet des sociétés affichent parfois l'APE dans leurs déclarations financières (mais généralement pour quelques grandes entreprises uniquement). Les bourses de valeurs et les courtiers disposent d'informations sur les entreprises cotées en bourse et le cours des actions. Parmi les autres sources fiables, figurent les organismes de privatisation, ministères hiérarchiques, réglementations sectorielles spécifiques, zones de transformation des exportations, organismes sectoriels d'exportation et associations du secteur privé. L'administration fiscale constitue une source potentielle clé – le registre de la TVA contient pratiquement toutes les entreprises actives – mais il est crucial de préciser à cette administration qu'elle ne recevra aucune donnée en retour, afin de garantir la confidentialité des données de l'enquête. Il se peut aussi que les homologues qui compilent la BdP dans d'autres pays soient disposés à échanger des listes d'investisseurs, mais pas de données pour des raisons de confidentialité.

Parmi les sources de **passif extérieur hors fonds propres**, on trouve les bourses de valeurs/courtiers intérieurs et extérieurs, les départements des marchés financiers des banques centrales, les ministères hiérarchiques, ainsi que les enquêtes antérieures sur la dette.

Identifier l'actif extérieur constitue l'une des tâches les plus délicates. Parmi les sources d'actif en fonds propres, citons les organismes de promotion des investissements, les responsables de la compilation de la BdP dans les pays partenaires clés, le ministère du commerce et de l'industrie, les ambassades à l'étranger, les annuaires et associations de commerce, ainsi que les médias. Les sources d'actif hors fonds propres englobent les organismes de retraite et d'assurance-vie, ainsi que les données douanières.

Dans tous les pays et pour tous les types de CEP, les sources décisives résident dans les médias financiers et autres, les annuaires téléphoniques et les conversations avec le secteur privé. Rien ne peut remplacer les connaissances et l'information

au niveau local.

3) ACTUALISATION DU REGISTRE

Une fois qu'une liste préliminaire est établie auprès de ces sources, les pays doivent éliminer les recoupements et les entreprises non existantes. L'ensemble de la démarche peut s'avérer complexe et longue (2 à 3 mois). Même les bons registres ont des défauts, si bien que le PRC CEP encourage les pays à les actualiser au cours de la mise en œuvre. Il est également capital d'accepter que les registres ne sont pas statiques – ils doivent être revus et corrigés de manière à y inclure de nouvelles informations lors de la mise en œuvre de chaque enquête, d'après les informations recueillies sur le terrain. Les sources initiales se révèlent souvent très peu fiables, ce qui oblige les pays qui possèdent d'importantes populations d'investisseurs à réaliser deux enquêtes de référence avant de se sentir sûrs de leurs registres et de pouvoir commencer à sélectionner des échantillons plus réduits.

4) PRINCIPES DE DÉFINITION D'UN ÉCHANTILLON

Une fois qu'ils ont réalisé un recensement ou une enquête de référence fiable, les pays doivent définir des échantillons destinés aux enquêtes par sondages. Ils utilisent pour cela des filtres quantitatifs et qualitatifs.

Les filtres quantitatifs impliquent de fixer des seuils que les entreprises doivent dépasser pour être incluses. Ces filtres peuvent s'appuyer sur un ou plusieurs des éléments suivants :

- **stocks ou flux APE** : ils sont recommandés, mais ne sont disponibles qu'après des recensements initiaux ou des enquêtes de référence, ou auprès de comptes rendus précis des contrôles de change ;
- **investissements approuvés** par les organismes de promotion des investissements : bien qu'ils puissent mésestimer l'APE (voir plus haut), ces investissements constituent souvent la base d'un seuil ;
- **chiffre d'affaires prévu ou réel** : pouvant provenir du registre des sociétés, ce chiffre indique la taille, mais pas le statut résidentiel des transactions ;
- **TVA** : cela exige de juger le niveau de paiement de TVA qui implique qu'une entreprise possède des transactions internationales, mais là encore sans distinction de résidence.

La plupart des pays n'hésitent pas à utiliser des filtres qui ne distinguent pas la résidence pour les enquêtes de référence initiales, car a) ils souhaitent prospecter et comparer les transactions et opinions des résidents et non-résidents et b) ils souhaitent détecter l'actif extérieur des résidents. Après les

QUESTIONS TECHNIQUES SUR L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE

LES NOUVEAUX DÉCAISSEMENTS ET FINANCEMENTS CONTRACTÉS ENTRE LES POINTS DE DÉCISION ET D'ACHÈVEMENT PPTE ONT-ILS DROIT À L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE ?

La réponse à cette question est non. La proportion d'allègement PPTE que chaque créancier doit assurer, sur le principe du partage du fardeau, est déterminée d'après la VA de la dette au point de décision, qui s'appuie sur la base de données employée pour réaliser l'AVD au point de décision. Ainsi, l'allègement intérimaire, qui est assuré par la réduction en pourcentage des remboursements annuels du service de la dette qu'offrent par exemple l'AID et le FMI, ne s'applique qu'au service de la dette dû sur le stock employé à l'AVD du point de décision. Cela signifie qu'aucun allègement de la dette ne peut s'appliquer aux décaissements postérieurs au point de décision du pays.

Afin de contrôler correctement la prestation de ce type d'allègement de la dette, un pays doit répertorier tous les décaissements postérieurs au point de décision sur des prêts existants et nouveaux, séparément du stock de la dette qui correspond à sa base de données au point de décision PPTE.

Lors de la simulation de scénarii d'allègement de la dette après qu'un pays eut atteint son point de décision, il est indispensable de prévoir des codes de catégories de dettes distincts pour les prêts, qui englobent la dette au moment du point de décision, ainsi que les nouveaux décaissements et la nouvelle dette contractés après le point de décision. Ainsi par exemple, il est nécessaire de prévoir une catégorie de dette pour toute la dette due à l'AID correspondant à la base de données au moment du point de décision, ainsi qu'un deuxième code de catégorie de dette pour tous les décaissements au titre de l'AID après le point

de décision, afin de simuler correctement l'allègement de la dette par l'AID

QUEL MÉCANISME LE JAPON UTILISE-T-IL ACTUELLEMENT POUR ASSURER L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE INTÉRIMAIRE ?

Initialement au titre de l'initiative PPTE, le Japon n'était pas en mesure d'offrir des annulations de dette, si bien que les pays devaient rembourser entièrement le service de leur dette. Le Japon leur offrait ensuite un montant équivalent en dons, pour compenser les remboursements du service. En 2003, le Japon a toutefois modifié la façon dont il offre l'allègement intérimaire aux PPTE et il est désormais en mesure d'annuler la dette. Ce changement d'orientation signifie que les pays peuvent désormais négocier l'annulation du service de leur dette pendant la période intérimaire.

suite de la page 10

ACTIVITÉS DU PRC PPTE DE JANVIER À AVRIL 2004

atelier régional de nouveaux financements en juin.

- Deux membres de la région du Pôle-Dette, Alidou Adebé du Bénin et Pierre Kamdem du Cameroun, nous ont rendu visite pendant 2 semaines en avril, afin de planifier et de travailler sur leurs dossiers de titularisation, qui aborderont respectivement les « Négociations et décaissements de nouveaux financements pour la réduction de la pauvreté » et la « Restructuration de la dette commerciale ».
- Le Coordinateur du site Internet du CEMLA, Jorge Xicotencatl Cruz Bautista, a passé une semaine à Londres au mois de mars, afin d'examiner de près le site Internet du PRC et de dresser un plan technique destiné à sa décentralisation au cours de la phase 3 du PRC.
- Une fonctionnaire bolivienne, Patricia Miranda, a passé deux semaines au CEMLA en janvier, pour s'informer de tous les produits d'information et de formation du PRC en matière de renforcement des capacités. Ce détachement a englobé des activités sur la viabilité budgétaire de la dette, ainsi qu'un aperçu des questions liées à une future étude du PRC sur une stratégie de désendettement décentralisée.

PRODUITS D'INFORMATION

Le PRC a totalement mis à jour son site Internet, avec notamment une nouvelle documentation de liaison CS-DRMS[©]/Debt-Pro[©] et de nouveaux documents de référence technique sur les plus récentes conditions de renégociation, de nouveaux financements et de taux d'escompte

TICR. Il a également lancé un nouveau serveur de listes destiné aux fonctionnaires des PPTE en gestion de la dette dans les domaines suivants : derniers développements du PRC et de sa méthodologie, Initiative PPTE, analyse de viabilité de la dette. Consulter le site www.dri.org.uk pour de plus amples informations.

ACTIVITÉS FUTURES

Au cours du prochain trimestre, le PRC PPTE prévoit les activités suivantes :

- atelier régional du MEMFI de Formation des formateurs et de nouveaux financements en juin ;
- ateliers nationaux de stratégie de désendettement dans les pays suivants : Guyana, Mauritanie, Niger et São Tomé-et-Príncipe ;
- missions de gestion institutionnelles dans les pays suivants : Angola, Burkina Faso, Mali, Niger et Nicaragua ;
- mission de suivi au Bénin, en Bolivie et au Tchad ;
- missions des conseillers sur la dette au Burundi, en Gambie, en Guinée et au Rwanda ;
- deux autres détachements d'experts régionaux du Pôle-Dette ;
- 2^e Séminaire interrégional des gestionnaires de la dette à Accra, du 13 au 15 mai ;
- 14^e réunion du Comité exécutif du PRC PPTE du 17 au 19 mai ;
- bulletin 20, publication 9 et mise à jour trimestrielle du site Internet.

suite de la page 15

CAPITAUX ÉTRANGERS PRIVÉS: QUESTIONS FRÉQUENTES

enquêtes initiales, les pays préfèrent toutefois employer l'APE pour fixer le seuil, qu'ils complètent éventuellement en y ajoutant toute nouvelle entreprise d'importance.

Les filtres qualitatifs servent à s'assurer qu'une enquête capte des données qui sont représentatives de diverses caractéristiques de l'APE, ou de l'économie. Celles-ci peuvent servir soit à s'assurer que l'enquête est équilibrée (par ex. par secteurs ou régions), soit à permettre une analyse détaillée plus sélective de sous-groupes particuliers (par ex. pays sources ou types d'APE).

Les seuils et nombres précis d'entreprises dépendront de la fréquence de la collecte des données, de la longueur des questionnaires, ainsi que des contraintes en capacités. Les données plus fréquentes, plus profondes ou plus vastes exigeront un échantillon plus réduit, à moins que les capacités ne puissent être renforcées.