



**MISE EN OEUVRE DE
L'INITIATIVE PPTE :**

**CONCLUSIONS ET
RECOMMANDATIONS DE LA REUNION
DES MINISTRES DE PPTE**

*Copenhague
8 décembre 1999*

Le présent document expose les conclusions et les recommandations de la Réunion ministérielle des Pays pauvres très endettés (PPTE) qui s'est tenue à Copenhague le 8 décembre 1999. Des ministres et hauts fonctionnaires de 16 PPTE y participaient ainsi que des représentants des pays finançant le Programme de renforcement des capacités d'analyse et de stratégie de désendettement des PPTE (Autriche, Danemark, Suède, Suisse et Royaume-Uni), sous les auspices desquels la réunion était organisée avec le concours du personnel du Bureau technique, Debt Relief International, qui exécute le programme.

Quatre ministres de PPTE en ont présenté les conclusions à toutes les organisations régionales et internationales concernées par le renforcement des capacités lors de la V^e Réunion du Comité consultatif du PRC PPTE, le 9 décembre.

La réunion comprenait deux sessions, l'une sur la mise en oeuvre de l'initiative PPTE, l'autre sur les besoins de renforcement des capacités des PPTE.

1. MISE EN OEUVRE DE L'INITIATIVE PPTE

1.1. CALENDRIER DE L'ALLÈGEMENT

- La préparation de l'Initiative renforcée et des documents sur la Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) et la mobilisation des fonds nécessaires à la mise en oeuvre de l'Initiative renforcée, toutes deux effectuées par la Banque mondiale et le FMI, résultent en des retards injustifiés dans l'octroi des allègements à certains PPTE.
- Pour les pays qui ne font que débiter des programmes FASR/FRPC, trois années d'attente pour atteindre le point de décision représentent un délai trop long pour les stratégies de réduction de la pauvreté qui resteront insuffisamment financées par manque d'allègement PPTE et cela risque de provoquer un « retour à la léthargie ».
- L'allègement rétrospectif, pour les pays qui ont déjà dépassé les points de décision et d'exécution PPTE, ne vient pas assez rapidement. Il y a de bonnes raisons d'éliminer la « troisième phase » proposée, sauf en cas de graves problèmes dans le programme d'ajustement — autrement dit, ces pays devraient avoir simultanément des « seconds points de décision » et des « seconds points d'exécution » et, si possible, à la même date que leurs « premiers points d'exécution ».
- Les PPTE s'inquiètent aussi de ce que les dates utilisées pour calculer l'allègement rétrospectif ne sont pas celles de leurs points de décision initiaux, ce qui conduit à une perte substantielle d'allègement de dette.

1.2 CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

- Le ratio service de la dette/recettes budgétaires doit avoir beaucoup plus d'importance, et il faut tenir compte du poids de la dette intérieure et du secteur privé (sans impliquer que l'Initiative PPTE les allégera).

- Il convient de définir des critères et d'élaborer des programmes (à partir de projections macro-économiques très réalistes et de mécanismes de financement en cas d'événement imprévu) qui protègent contre l'instabilité des exportations ou des recettes budgétaires, afin d'éviter que des chocs économiques survenant après le point d'exécution ne rendent la dette de nouveau non-viable comme cela s'est déjà produit dans plusieurs pays.

1.3. STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ (SRP)

- Les économies réalisées grâce à l'allègement de la dette devraient être consacrées, en priorité, à la réduction de la pauvreté ainsi qu'à l'équilibre des comptes fiscaux pour assurer la stabilité.
- La plupart des pays ayant déjà des Stratégies de réduction de la pauvreté (soutenues par les donateurs), la communauté internationale ne devrait pas chercher à réinventer le « fil à couper le beurre » en exigeant une nouvelle SRP dans chaque pays.
- Toutefois, les Stratégies de réduction de la pauvreté pourraient être élargies et approfondies de plusieurs manières :
 - ✓ Etendre les dépenses budgétaires au-delà des secteurs sociaux pour inclure le développement rural, le microcrédit et les programmes d'assistance aux groupes vulnérables ;
 - ✓ analyser les effets de toutes les politiques macro-économiques sur la pauvreté ; et
 - ✓ suivre de près la distribution des revenus, l'emploi et la délégation de pouvoir aux pauvres, toutes choses indispensables pour une croissance durable.
- Les SRP devraient faire preuve de souplesse et s'adapter aux circonstances du pays, à la fois dans la démarche (ex : la nature de la participation et de la consultation des pauvres) et dans le contenu (ex : prendre en compte les besoins de redressement après une catastrophe naturelle ou un conflit).
- Le meilleur moyen de concevoir et d'élargir les Stratégies de réduction de la pauvreté consiste à appliquer des méthodes participatives en remontant du bas vers le haut. Pour cela, les pays ont besoin d'une certaine liberté, avant que n'interviennent vraiment les donateurs et les Institutions de Bretton Woods.
- Pour la planification annuelle et à moyen terme, le niveau et les dates d'allègement de dette doivent être aussi prévisibles que possible, notamment concernant les nouveaux apports : l'imprévisibilité des ressources nuit au budget et aux SRP et décourage la société civile et les donateurs.
- Tous les pays ont besoin d'une anticipation considérable de l'allègement pour réduire la pauvreté, pour répondre aux attentes de la population de voir rapidement les résultats d'un allègement de la dette et pour réduire l'incertitude.

- Il est vital de bien sensibiliser la société civile de sorte que ses membres aient des espoirs réalistes concernant les dates d'allègement et les nouveaux apports.
- On craint que le personnel du FMI n'ait peut-être pas actuellement toutes les compétences nécessaires pour analyser la réduction de pauvreté et ses modalités et, par conséquent, il faudrait faire appel à la Banque mondiale, à d'autres institutions des Nations Unies et à des analystes indépendants.

1.4. LES CONDITIONNALITES

- Les ministres sont inquiets (et manquent d'informations) à propos de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, notamment sur la manière dont la période de transition de la FASR à la FRPC va se dérouler.
- Les conditionnalités ne devraient provenir que de la Stratégie de réduction de la pauvreté décidée par le pays lui-même, avant d'être approuvées par la communauté internationale, à condition qu'elles correspondent à certaines normes minimales. Elles ne devraient pas être imposées en supplément ou par les donateurs.
- Il y a déjà trop de conditions. Par conséquent, la FRPC ne devrait avoir qu'un nombre très limité de critères qui remplaceraient ceux de la FASR qui ne sont pas directement liés à la réduction de la pauvreté au lieu de s'y ajouter.
- Les conditions devraient porter en particulier sur les aspects relevant du gouvernement (processus de participation, niveaux des dépenses et indicateurs intermédiaires) plutôt que sur des objectifs généraux hors de sa portée.
- La conformité aux critères ne doit pas être évaluée de façon rigide, par exemple :
 - ✓ un PPTE ne réussissant pas à remplir les conditions de la FASR ou de la FRPC (notamment celles qui ne sont pas directement liées à la réduction de la pauvreté) ne devrait pas voir son allègement de dette retardé ;
 - ✓ les niveaux de dépenses sociales devraient être accordés à titre indicatif et non pas obligatoires et prendre en compte toute bonne justification de non-exécution ;
 - ✓ l'allègement de la dette ne devrait pas être retardé si des chocs internes ou externes empêchent le pays d'atteindre ses objectifs en matière de dépenses sociales à cause d'une diminution de ses revenus budgétaires ou du financement des donateurs.

1.5. FINANCER L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE

- C'est à la communauté internationale qu'il revient de mobiliser les contributions des différents groupes de créditeurs. Les PPTE ont, en effet, très peu de pouvoir pour influencer leurs créditeurs.
- Certains PPTE sont confrontés à des restrictions d'allègement parce que certains créditeurs bilatéraux non membres du Club de Paris n'y participent pas. Dans bien des cas, il est politiquement difficile pour les PPTE d'insister pour obtenir cet allègement.

- Tous les créanciers multilatéraux régionaux doivent participer au maximum avec leurs propres ressources plutôt que de détourner d'autres sources d'aide.
- Toutes les créances bilatérales des pays de l'OCDE doivent être traitées dans le cadre du Club de Paris : il ne devrait y avoir aucune catégorie de dette exclue (dans le domaine monétaire, postal, hospitalier ou paraétatique).
- Il est important d'avancer rapidement en direction de l'annulation des dettes d'APD et cela en plus de l'allègement PPTE.
- Les dettes post-date butoir devraient être traitées selon les besoins.
- S'il n'y a pas suffisamment d'anticipation des allègements, les Fonds de la dette multilatérale — dirigés par les PPTE eux-mêmes — devraient continuer à exister, ou les dons pour l'aide devraient augmenter afin de financer une réduction accélérée de la pauvreté dès les premières années des programmes.
- Bien que l'on s'inquiète de savoir si le Fonds fiduciaire PPTE dispose de suffisamment de capitaux, cela ne devrait pas être une cause de retard car il y a certainement assez de fonds pour octroyer un allègement aux pays qui ont atteint - ou sont en passe d'atteindre bientôt - leur point de décision.

1.6. NOUVEAUX EMPRUNTS/FINANCEMENT

- Il reste une inquiétude majeure selon laquelle l'allègement de la dette ne serait pas totalement additionnel : il y a déjà eu des cas de nouveaux dons ou de promesses de prêts (notamment pour l'allègement des dettes bilatérales) réduits à cause de l'allègement PPTE.
- Certains donateurs (ex : Fonds japonais/arabes) menacent ouvertement d'interrompre les nouveaux transferts si le pays obtient un allègement PPTE. La communauté internationale devrait s'y opposer énergiquement.
- On constate des difficultés continues et importantes à recevoir l'aide dans les temps prévus. Les prévisions de déboursement dans les programmes de FRPC doivent être beaucoup plus réalistes et la coordination entre les donateurs et la capacité d'absorption des bénéficiaires doivent être considérablement améliorés.
- Les stratégies de financement des PPTE doivent insister pour que les nouveaux emprunts soient faits en termes très concessionnels et, chaque fois que possible, avec une proportion minimum de dons bien au-dessus de 35 % ou de préférence à travers des dons. Cela suppose qu'il y ait suffisamment de donateurs prêts à financer ces dons destinés aux pays moins « populaires ».

1.7. PARTICIPATION DES PPTE À LA CONCEPTION ET À LA MISE EN OEUVRE DE L'INITIATIVE PPTE

- Il y a un besoin urgent de fournir plus d'informations aux PPTE sur les expériences menées par les autres pays, et cela dans leur propre langue.
- Les gouvernements des PPTE devraient mettre en place leur propre groupe ou réseau de contrôle indépendant pour examiner l'Initiative PPTE tous les six mois.

2. PRIORITES DANS LE RENFORCEMENT DES CAPACITES D'ANALYSE ET DE STRATEGIE POUR LE DESENDETTEMENT

2.1. STRUCTURES INSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

- Des progrès considérables ont été accomplis dans la législation et la réglementation mais de nombreux pays doivent encore renforcer et mettre à jour ces mesures.
- Beaucoup de pays ont des solutions différentes et excellentes au niveau juridique qui pourraient donner lieu à des échanges d'informations et d'expériences. Il n'y a pas une seule et unique solution valide.
- La plupart des pays ont encore besoin de renforcer leurs institutions (notamment au niveau du personnel), de clarifier les mandats entre et au sein des différents départements et de s'assurer qu'ils sont bien appliqués.

2.2. GESTION ORDINAIRE DE LA DETTE - ENREGISTREMENT, PAIEMENTS ET DÉBOURSEMENTS

- La plupart des pays ont des systèmes d'enregistrement informatisés en place, ou en cours de rénovation, mais ils ont encore besoin d'assistance pour les moderniser et garantir une capacité de formation aux bases de données régionales et de chaque pays.
- Les pays préféreraient mettre les systèmes en réseau afin d'améliorer la coordination entre les différentes organisations concernées.
- Certaines limitations en logiciel existent encore, par exemple pour les réconciliations avec les comptes du FMI.
- Les pays continuent d'avoir des difficultés à enregistrer les dettes intérieures ou du secteur privé, et les dons.
- Les pays nécessitent de systématiser la compilation de leurs propres informations sur les

procédures de déboursement afin de devenir plus efficaces dans la mobilisation des déboursements.

- Beaucoup ont besoin d'établir des structures de formation continue, pour augmenter les capacités de gestion ordinaire de la dette — comptabilité, paiements et déboursements — au lieu de dépendre d'une assistance extérieure internationale.

2.3. NÉGOCIATIONS DE DETTE

- De grands besoins d'améliorer les compétences en matière de négociation et de simulation avec les créiteurs multilatéraux et bilatéraux qu'ils appartiennent, ou non, au Club de Paris.
- Un besoin également considérable d'assistance dans la gestion de la dette intérieure.
- Des demandes d'assistance continue pour la simulation de négociations en utilisant les données et la documentation spécifique du pays.

2.4. POLITIQUE DE NOUVEAUX EMPRUNTS

- Pratiquement tous les pays ont une législation et une réglementation claires, déjà en place ou en cours d'élaboration, qui centralisent la responsabilité des emprunts.
- Toutefois, la plupart ont besoin de faire respecter ces mandats et responsabilités pour s'assurer que d'autres organismes (notamment paraétatiques) atteignent les montants des éléments don concédés et que les autorités centrales ont le pouvoir de les approuver auparavant.
- L'analyse de la politique sur les nouveaux emprunts doit aller au-delà de l'élément don et prendre en compte d'autres aspects des termes négociés tels que les clauses et conditions.
- Les pays doivent chercher plus activement à identifier des sources appropriées de financement et à renforcer leurs capacités à négocier de nouveaux emprunts.

2.5. DONNÉES MACROÉCONOMIQUES ET CAPACITÉ DE PROJECTIONS

- La plupart des pays ont des faiblesses en matière d'analyse et de prévision financières et macroéconomiques. Il y a donc une grande nécessité de renforcer les capacités dans ce domaine.
- Beaucoup doivent aussi développer d'urgence leurs propres modèles spécifiques au pays.
- Il existe aussi un gros besoin d'amélioration des données recueillies dans de nombreux domaines, en particulier les importations et les mouvements de capitaux privés, tout en évitant la duplication par différents départements.

- De nombreux Etats n'ont pas encore établi de groupes de travail chargés de la coordination technique entre les acteurs macroéconomiques pour harmoniser les prévisions et les analyses.

2.6. CONCEVOIR UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

- Des stratégies permettant de faire face à la pauvreté sont en place, ou en cours d'élaboration, dans de nombreux pays.
- Toutefois, elles ont besoin d'être améliorées, notamment en élargissant la définition des dépenses au-delà de l'enseignement et de la santé, en analysant les interactions entre les politiques macroéconomiques et celles de réduction de la pauvreté, en surveillant la distribution des revenus et l'emploi, et en les transformant pour estimer avec plus de précision le coût des plans d'action.
- La plupart des pays ont donc besoin d'un certain renforcement de la planification de leur secteur social, ainsi que de la prévision et de la conception de leurs stratégies de réduction de la pauvreté.
- Ils devront aussi améliorer la qualité et la fréquence de la collecte des données sur les indicateurs sociaux.

2.7. CAPACITÉ A CONCEVOIR ET APPLIQUER UNE STRATÉGIE

- Les ateliers et le support de DRI ont beaucoup contribué à la conception préliminaire des stratégies mais il faudra plus de soutien pour améliorer et appliquer ces stratégies.
- La seconde génération d'ateliers devrait être plus complète et couvrir de manière plus détaillée certains des thèmes évoqués ci-dessus.
- Il faut souligner l'importance d'établir des équipes nationales avec des experts de tous les secteurs et des mandats pour mener régulièrement des AVD de façon indépendante.
- La nécessité d'avoir des systèmes d'enregistrement reliés aux deux logiciels de simulation.
- La nécessité d'élargir encore les stratégies pour mieux lier les politiques macroéconomiques recherchant la croissance et les stratégies de réduction de la pauvreté.