

Publication N° 2

**MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE :
CONSIDERATIONS ESSENTIELLES
POUR LES GOUVERNEMENTS DES PPTE**

Matthew Martin et Alison Johnson

Debt Relief International Ltd
2001

ISBN 1-903971-09-8

© Debt Relief International Ltd, 2001. Toute reproduction d'un extrait quelconque de la présente publication, par quelque procédé que ce soit, et notamment par réimpression ou photocopie, ou tout autre usage de ce document ne peuvent être effectués qu'avec la permission des éditeurs.

Publié par

Debt Relief International Ltd
4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road
London EC1R 3AF, Royaume-Uni
Téléphone : 44 (0)20 – 7278 0022 Télécopie : 44 (0)20 – 7278 8622 Email : publications@dri.org.uk

Imprimé au Royaume-Uni par

In One, Londres

Avant-propos

La présente série de publications a été élaborée en réponse aux nombreuses demandes d'informations reçues par *Debt Relief International (DRI)* sur le Programme de renforcement des capacités (PRC) d'analyse et de stratégie de la dette des Pays pauvres très endettés (PPTE), ainsi que sur les aspects techniques de l'analyse et des négociations de la dette essentielles au développement et à la mise en œuvre de stratégies nationales de désendettement. L'objectif du PRC PPTE, fondé par cinq gouvernements européens (Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Suède et Suisse) est de perfectionner et de renforcer les capacités des gouvernements PPTE à développer et mettre en œuvre leur propre stratégie nationale d'allègement de la dette, ainsi qu'une politique de nouveaux emprunts permettant d'atteindre la viabilité à long terme de leur dette sans avoir recours à l'assistance extérieure. DRI est l'organisation à but non lucratif choisie par les cinq bailleurs de fonds européens pour mettre en œuvre le PRC PPTE.

Cette série de publications émane de l'expérience que DRI a acquise auprès de 32 gouvernements PPTE, plus particulièrement en organisant des ateliers nationaux, régionaux et internationaux sur la stratégie de désendettement, les négociations de la dette, les prévisions macro-économiques et la réduction de la pauvreté. Ces publications visent principalement les hauts fonctionnaires et les décideurs des PPTE, mais elles seront très utiles aux personnels des organisations régionales africaines, asiatiques et latino-américaines, aux ONG et aux universitaires des pays en développement et des pays industrialisés.

Ces publications ont pour but de présenter des thèmes spécifiques de manière concise, accessible et pratique qui seront utilisés et mis en œuvre par les gouvernements PPTE. Cette série devrait permettre aux hauts fonctionnaires et aux décideurs de se concentrer sur certaines des questions principales relatives à la viabilité à long terme de la dette, aux prévisions macro-économiques et à la réduction de la pauvreté dans les PPTE. Chaque publication est rédigée de manière indépendante.

Les vues exprimées dans ces publications sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions officielles des bailleurs de fonds du PRC PPTE.

Vos commentaires sur la présente publication ou tout autre thème à aborder dans cette série sont les bienvenus.

Alison Johnson
Éditeur

Yolande Eyoun
Assistante éditoriale

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. L'Initiative PPTE renforcée.....	2
2.1 Critères d'éligibilité à l'Initiative PPTE.....	2
2.2 Allègement de la dette	2
2.3 Calendrier de l'allègement et bilan.....	3
2.4 Procédures à suivre pour obtenir un allègement	3
3. Données sur la dette.....	6
3.1 Couverture des données sur la dette	6
3.2 Validation et réconciliation des données de la dette	7
3.3 Calcul de la valeur actualisée.....	8
4. Simulations d'allègement de dette et de nouveaux déboursements	9
4.1 Scénarii d'allègement de la dette	9
4.1.1 <i>Les créanciers du Club de Paris.....</i>	<i>11</i>
4.1.2 <i>Les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris.....</i>	<i>11</i>
4.1.3 <i>Les créanciers commerciaux.....</i>	<i>12</i>
4.1.4 <i>Les créanciers multilatéraux</i>	<i>12</i>
4.2 Simulations de nouveaux déboursements.....	13
4.2.1 <i>Les créanciers multilatéraux</i>	<i>15</i>
4.2.2 <i>Les créanciers bilatéraux</i>	<i>15</i>
4.2.3 <i>Les créanciers commerciaux.....</i>	<i>15</i>
4.2.4 <i>Les dons.....</i>	<i>15</i>
4.2.5 <i>La dette intérieure.....</i>	<i>15</i>
4.3 Hypothèses concernant les déficits financiers	16
5. Données macro-économiques	16
5.1 Données sur les exportations	16
5.1.1 <i>Définition des exportations</i>	<i>16</i>
5.1.2 <i>Dates des mesures.....</i>	<i>17</i>
5.2 Données sur les recettes budgétaires.....	18
6. Prévisions macro-économiques	18
6.1 Prévisions de la balance des paiements.....	19
6.1.1 <i>Postes du compte courant.....</i>	<i>19</i>
6.1.2 <i>Postes du compte capital.....</i>	<i>20</i>

6.2	Prévisions budgétaires	21
6.2.1	<i>Postes des recettes budgétaires</i>	21
6.2.2	<i>Postes des dépenses budgétaires</i>	22
6.2.3	<i>Postes hors bilan</i>	23
6.3	Analyse de sensibilité et indicateurs de vulnérabilité	23
6.3.1	<i>Analyse de sensibilité</i>	23
6.3.2	<i>Les indicateurs de vulnérabilité</i>	24
7.	Besoins de renforcement des capacités et assistance disponible	25
7.1	Besoins de renforcement des capacités	25
7.2	L'assistance internationale pour le renforcement des capacités et l'information	25
	Diagramme 1 : L'Initiative PPTE	5
	Encadré 1 : Calcul de la valeur actualisée	8
	Tableau 1 : Scénarii d'allégement de la dette	10
	Tableau 2 : Scénarii de nouveaux emprunts	14
	Bibliographie	28

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AID	Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale)
APD	Aide publique au développement
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Groupe de la Banque mondiale)
BRD	banques régionales de développement
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Centre latino-américain d'études monétaires)
CNUCED	Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement
DCPE	Document-cadre de politique économique
DRI	Debt Relief International
DSRP-I	Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté
EBS	Exportations de biens et services
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FOS	Fonds pour les opérations spéciales (Banque inter-américaine de développement)
IBW	Institutions de Bretton Woods
LIBOR	Taux interbancaire offert à Londres
MEFMI	Macroeconomic and Financial Management Institute for Eastern and Southern Africa (Institut de gestion macro-économique et financière d'Afrique orientale et australe)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE I	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (1996)
PPTE II	Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (1999)
PRC PPTE	Programme de renforcement des capacités d'analyse de la dette et de stratégie du désendettement des pays pauvres très endettés
RBI	Recettes budgétaires intérieures
SD	Service de la dette
STD	Service total de la dette
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
TICR	Taux d'intérêt commercial de référence
VA	Valeur actualisée
VAN	Valeur actualisée nette
VUM	Valeur unitaire manufacturée
WAIFEM	West African Institute for Financial and Economic Management (Institut ouest-africain de gestion financière et économique)

1. INTRODUCTION

Le présent document a été préparé à l'origine pour servir de document d'information pour les ateliers nationaux et régionaux sur la stratégie et l'analyse du désendettement des pays pauvres très endettés (PPTE), organisés par *Debt Relief International* (DRI). Les résultats de ces ateliers sont rassemblés dans un rapport sur la stratégie de désendettement, pour obtenir une réduction de dette pendant et après l'Initiative PPTE, et constituent un programme national de renforcement des capacités pour s'assurer que le pays sera capable d'exécuter et d'actualiser sa stratégie de désendettement sans assistance extérieure. Le rapport et le programme sont présentés à de hauts représentants des gouvernements, à la communauté des donateurs, aux syndicats, aux médias et à la société civile lors de séminaires de sensibilisation à la dette qui se tiennent à l'issue des ateliers nationaux.

L'objectif de ces ateliers est d'aider les gouvernements à concevoir une stratégie nationale de désendettement dans le contexte de l'Initiative PPTE renforcée (PPTE II). En conséquence, ce document expose les questions essentielles que les gouvernements des PPTE doivent examiner pour analyser la viabilité de leur dette et mettre en œuvre l'Initiative.

Le présent document s'appuie sur l'expérience de Debt Relief International qui a conseillé et formé 32 PPTE au cours des six dernières années, parfois en coopération avec le Secrétariat du Commonwealth, la CNUCED et le PNUD, et avec le concours financier des gouvernements des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse et des États-Unis, du PNUD et de la Banque mondiale. Il s'appuie également sur nos travaux poursuivis avec le Secrétariat du Commonwealth, le Groupe des 24, la CNUCED et le PNUD pour analyser l'évolution mondiale des questions d'endettement, l'Initiative de désendettement en faveur des PPTE et les concepts alternatifs de viabilité de la dette. En juillet 1997, les gouvernements autrichien, danois, suédois et suisse ont formalisé ce soutien en créant le Programme de renforcement des capacités d'analyse de la dette et de stratégie du désendettement des PPTE, mis en œuvre par Debt Relief International. Le Royaume-Uni s'est joint à ce programme en qualité de donateur à part entière en 1998. Nous sommes très reconnaissants vis-à-vis de toutes ces institutions et, notamment, à l'égard des gouvernements des 32 PPTE avec lesquels DRI travaille et dont les décideurs et le personnel ont le véritable mérite de l'expérience que nous avons acquise. En effet, en fin de compte, ce sont les citoyens des PPTE qui savent réellement si leur endettement est viable ou pas.

Le présent document s'est également beaucoup inspiré des documents des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale qui nous ont été fournis en notre qualité officielle de conseillers auprès des gouvernements. Nous nous sommes aperçus que fréquemment — à cause de difficultés de communication — ces documents ne parvenaient pas aux gestionnaires de la dette dans les PPTE. D'où notre volonté de diffuser, par ce document, les informations détaillées qui existent sur la manière de mettre en œuvre l'Initiative PPTE, afin que ces pays aient une idée claire des énormes responsabilités que l'Initiative va placer sur les épaules de leur personnel. Bien que ce document ait été initialement formulé pour expliquer l'Initiative PPTE originelle (PPTE I), il a été révisé et actualisé pour refléter les changements incorporés dans l'Initiative PPTE renforcée (PPTE II).

Le document est divisé en sections qui examinent, tour à tour, chaque série de questions qui se posent lors de l'application de l'Initiative PPTE renforcée. Cela concerne :

- PPTE II : les critères d'éligibilité, le calendrier et les procédures de l'allègement de dette et des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) ;
- **données sur la dette** : dette couverte par PPTE, rapprochement des données et calcul de la valeur actualisée ;

- simulations d'allègement de dette et de nouveaux déboursements, pour tous les différents types de créancier ;
- **données macro-économiques**, concernant notamment les recettes budgétaires et ceux des exportations ;
- **prévisions macro-économiques**, notamment de la balance des paiements et du budget ; et analyse de sensibilité des PPTE aux différents scénarii macro-économiques ;
- disponibilité de l'assistance internationale en matière de renforcement des capacités et information.

2. L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE

2.1 CRITERES D'ELIGIBILITE A L'INITIATIVE PPTE

Les principales caractéristiques de PPTE II sont les suivantes

- Pour être éligible, un pays doit être exclusivement AID, éligible pour la FRPC et avoir établi un bilan des résultats obtenus dans le cadre des programmes d'ajustement avec le FMI et la Banque mondiale, y compris l'approbation par les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale d'un Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I) et ne pas être en mesure de parvenir à une gestion durable de sa dette extérieure en dépit d'une utilisation complète des mécanismes traditionnels d'allègement de dette.
- L'éligibilité est déterminée à partir d'une analyse tripartite de viabilité de la dette (AVD).
- Un pays est éligible à l'Initiative PPTE si, après avoir bénéficié des Termes de Naples (67 % de réduction du stock de dettes) octroyés par le Club de Paris :
 - son ratio valeur actualisée de la dette/exportations (VA/EBS) dépasse les 150 % (au lieu de 200 %-250 %)¹;

ou si

 - son ratio valeur actualisée de la dette/recettes budgétaires (VA/RBI) dépasse les 250 % (au lieu de 280 %).
- L'accès à l'allègement par la **fenêtre fiscale** (ratio VA/RBI) exige aussi du pays qu'il passe deux seuils supplémentaires : le **critère d'ouverture** avec un ratio exportations/PIB de 30 % ou plus et le **critère de recettes** avec un ratio recettes budgétaires/PIB de 15 % (ces ratios étaient respectivement de 40 % et 20 %, avant l'accord du G7 à Cologne en 1999).
- Bien que ce ne soit plus un critère imposé, les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ont indiqué que le ratio service de la dette/exportations devrait décroître en dessous de 15 % à 20 % au point d'exécution.

2.2 ALLEGEMENT DE LA DETTE

Le montant de l'allègement de la dette à octroyer à un pays, sur la base d'une répartition du fardeau sur tous les créanciers, est calculé au point de décision. Tous les créanciers sont donc invités à

¹ Les chiffres entre parenthèses sont les seuils PPTE utilisés de 1996 à 1999.

anticiper l'allègement et à accorder autant d'allègement que possible entre les points de décision et d'exécution. En conséquence, la plupart des PPTE peuvent maintenant s'attendre à recevoir une grande partie de leur allègement dès que leur point de décision aura été atteint.

2.3 CALENDRIER DE L'ALLEGEMENT ET BILAN

La mise en œuvre de l'Initiative PPTE requiert deux « étapes » et deux éléments essentiels :

- la « **première étape** » qui peut durer jusqu'à trois ans à compter du moment où les « Termes de Naples » du Club de Paris sont appliqués au pays pour le service de sa dette, période durant laquelle il continue de suivre son programme d'ajustement avec le FMI et la Banque mondiale. Vient ensuite :
- le « **Point de décision** » qui coïncide avec l'éligibilité du traitement du stock de la dette selon les Termes de Naples. L'éligibilité du pays et le montant de l'allègement de dette sont décidés à ce moment là. Si un pays est éligible, c'est-à-dire si les ratio VA/exportations ou VA/recettes budgétaires sont supérieurs aux seuils imposés au point de décision, on passe à :
- la « **Deuxième étape** » durant laquelle le pays reçoit jusqu'à 90 % de réduction des flux financiers de la part du Club de Paris (et d'autres créanciers non multilatéraux), ou plus si c'est nécessaire pour parvenir à la viabilité, ainsi qu'une grande partie de son allègement multilatéral. La durée de cette étape dépend de la réussite du pays à développer et mettre en œuvre son programme de réduction de pauvreté. En général, les Conseils d'administration des Institutions de Bretton Woods (IBW) s'attendent à ce que les pays appliquent, pendant au moins un an, le DSRP qu'ils viennent d'approuver. Cela peut prendre plus ou moins de 3 ans et sa date d'achèvement est « **flottante** ». Cela débouche sur :
- le « **Point d'exécution** » lorsque tous les créanciers apportent suffisamment d'allègement pour obtenir la viabilité, y compris 90 % ou plus de traitement du stock par les créanciers non multilatéraux et toute réduction de dette supplémentaire de la part des multilatéraux, nécessaire pour que le PPTE puisse atteindre le seuil de viabilité.

La notion de points d'exécution flottants vise à apporter de la flexibilité dans le choix du moment de l'allègement de la dette. Ainsi, les pays qui sont les plus avancés en matière de développement et d'application de leurs programmes de réduction de la pauvreté, recevront un allègement de dette plus tôt. Toutefois, le fait de lier l'octroi de l'allègement de cette manière peut être perçu comme une condition supplémentaire de l'allègement.

Le diagramme 1 montre les différentes étapes et calendriers de l'Initiative PPTE et l'allègement de dette que les pays peuvent envisager de recevoir à chaque étape.

2.4 PROCEDURES A SUIVRE POUR OBTENIR UN ALLEGEMENT

Plus précisément, chaque pays doit effectuer une série de tâches horriblement compliquées et longues afin d'obtenir un allègement de dette. Ces procédures comprennent :

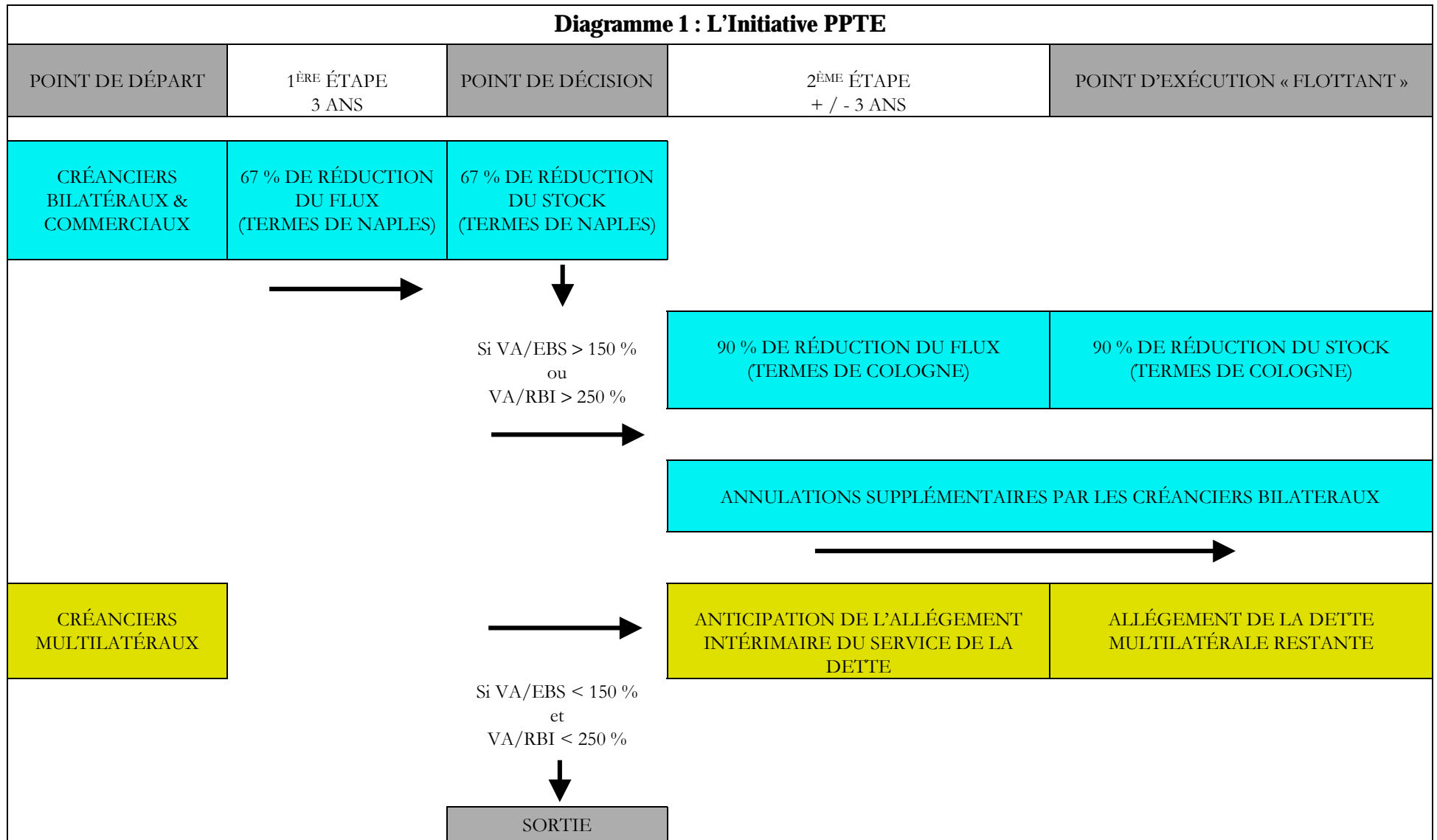
- se mettre d'accord avec les créanciers sur les dernières données concernant le stock de dettes, le service, les exportations et le budget, y compris un rapprochement intégral des données de la dette ;

MISE EN OEUVRE DE L'INITIATIVE PPTE RENFORCEE :
CONSIDERATIONS ESSENTIELLES POUR LES GOUVERNEMENTS DES PPTE

- la préparation d'une analyse tripartite préliminaire sur la viabilité de la dette (AVD) par le FMI, la Banque mondiale et le gouvernement du PPTE. Cette AVD comprend la préparation d'un allègement de dette à long terme, d'un nouveau financement et de scénarii macro-économiques ;
- des entretiens avec le FMI et la Banque mondiale sur l'AVD préliminaire et les recommandations du personnel du FMI et de la Banque mondiale sur le calendrier et les montants de l'allègement ;
- des consultations avec les créanciers et les donateurs sur leur bonne volonté d'assurer l'allègement ;
- la préparation d'une stratégie nationale intérimaire de réduction de la pauvreté (SRP) en consultant la société civile et la communauté des donateurs ;
- un accord entre le FMI et la Banque mondiale et le gouvernement du PPTE adoptant le document PPTE officiel sur le point de décision (y compris l'AVD tripartite finale) et un document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I), accompagnés d'une déclaration d'intention pour les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale ;
- des réunions des Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale pour commenter le document PPTE sur le point de décision et le DSRP – le **point de décision** ;
- une réunion avec le Club de Paris pour obtenir l'allègement peu de temps après le point de décision ;
- (entre les points de décision et d'exécution) des examens annuels du développement et de l'exécution du DSRP-I et de la viabilité de la dette; et des réunions des Conseils d'administration des IBW pour examiner la date du point d'exécution ;
- préparation et exécution pendant un an d'un DSRP final et révision de l'AVD, et réunions des Conseils de la Banque mondiale et du FMI pour approuver le document PPTE du point d'exécution (y compris l'AVD finale) et le DSRP ;
- éventuellement, des réunions supplémentaires avec le Club de Paris et le Groupe consultatif afin d'obtenir des engagements fermes concernant l'allègement et l'assistance à la réduction de la pauvreté.

Cette liste décourageante donnera une idée claire aux gouvernements des PPTE de l'ampleur des tâches à accomplir avant de recevoir un allègement PPTE (voir section 7 sur le sujet des besoins de renforcement des capacités et l'assistance internationale disponible).

Diagramme 1 : L'Initiative PPTE



5

Les sous-critères EBS/PIB > 30 % et RBI/PIB > 15 % doivent également être atteints.

3. DONNEES SUR LA DETTE

Cette section traite trois ensembles de sujets liés aux données sur la dette : la dette couverte par l'Initiative ; la validation et la réconciliation des données ; et le calcul de la valeur actualisée de la dette.

3.1 COUVERTURE DES DONNEES SUR LA DETTE

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, les Institutions de Bretton Woods ont précisé que pour calculer les ratios de viabilité de la dette, la couverture de la dette est « limitée dans tous les cas à la *dette extérieure publique et publiquement garantie* » (FMI/Banque mondiale, 1996). Cela comprend tous les emprunts à moyen et long terme du gouvernement central, de la banque centrale et des instances para-étatiques auprès des institutions multilatérales (y compris le FMI), auprès des créanciers bilatéraux gouvernementaux (Club de Paris et hors OCDE) et les prêts des créanciers commerciaux accordés aux banques, exportateurs et fournisseurs, qu'ils soient garantis directement ou pas par le gouvernement.

Toutefois, il a souvent été avancé que, pour évaluer la viabilité générale du fardeau total de la dette d'un pays, d'autres catégories de dettes devraient être prises en compte², notamment :

- *les emprunts du secteur privé non garantis par le gouvernement*. Cette dette est particulièrement importante dans les pays où des capitaux étrangers financent de grands projets du secteur privé, tels que dans le secteur minier, et qui doivent contribuer de façon importante aux recettes des exportations³ ;
- *la dette extérieure à court terme* (qu'elle soit due par le gouvernement ou le secteur privé). Dans de nombreux pays, cette dette est importante (et souvent publique ou publiquement garantie). Les lignes de crédit de la banque centrale, qui souvent ne sont pas signalées à la Banque mondiale, sont également importantes ;
- *la dette intérieure du gouvernement*. Afin d'évaluer le fardeau de la dette sur le budget du gouvernement, la dette intérieure doit être prise en compte⁴. Puisque les dettes extérieure et intérieure représentent des manières différentes de financer le déficit du gouvernement, le calcul des conséquences fiscales de l'allègement sur la dette extérieure doit prendre en compte si les bénéfices seront détournés pour financer la dette intérieure. De même, un changement des emprunts du gouvernement passant de la dette extérieure à la dette intérieure peut présenter une image faussement optimiste du fardeau fiscal si l'on examine uniquement la dette extérieure. De surcroît, avec la libéralisation des échanges extérieurs dans de nombreux PPTE, la frontière entre dette intérieure et extérieure est de plus en plus floue, notamment lorsque les pays émettent des dettes intérieures libellées en devises convertibles telles que le dollar EU ou le franc CFA.

Jusqu'à présent, le FMI et la Banque mondiale ont fait clairement savoir que les autres types de dettes (secteur privé, dette intérieure) ne seraient pas inclus dans les ratios calculant la viabilité de la dette, ratios qui jouent un rôle crucial lorsqu'il s'agit de déterminer le montant de l'allègement offert par

² Voir Gouvernement bolivien (1996) ; Gouvernement ougandais (1995) ; Martin (1996) et (1999a) ; CNUCED (1997).

³ L'inclusion des dettes privées non garanties dans l'analyse ne devrait pas impliquer qu'un pays recherche un allègement de ces dettes (voir Baball, 2001).

⁴ De nouveau, cette inclusion ne devrait pas impliquer qu'un pays recherche un allègement de sa dette intérieure (voir Johnson, 2000a).

l'initiative. Toutefois, il y a de plus en plus de pression pour que l'essentiel de l'allégement porte sur les liquidités budgétaires, tout en prenant en compte le fardeau de la dette intérieure (avec des solutions pour ce dernier à trouver en dehors du cadre PPTE, voir Réseau ministériel PPTE, 2000), et le FMI a accepté que, lorsque qu'elle est importante, la dette intérieure soit intégralement analysée dans les documents FRPC des Conseils d'administration. Il est donc très important de disposer de données précises sur ces types de dettes.

3.2 VALIDATION ET RECONCILIATION DES DONNEES DE LA DETTE

L'une des procédures menant au point de décision d'un pays consiste à réconcilier les données de sa dette avec celles de tous ses créanciers extérieurs. Cela doit se faire prêt par prêt, avec un accord sur le stock de dettes, les arriérés et les termes du service de la dette. Cette réconciliation doit être extrêmement précise et complète et faire l'objet d'une confirmation par écrit de la part des créanciers qui ont accepté les montants réconciliés : autrement dit, il s'agit virtuellement d'un « audit de la dette ». Cette réconciliation prendra énormément de temps, exigera de la part du personnel du temps et des efforts pour contacter les créanciers, obtenir et vérifier les comptes des créanciers et trouver une solution à toutes les différences entre les données des créanciers et des débiteurs.

En outre, un certain nombre de questions compliquées et/ou controversées peuvent se poser :

- l'évaluation des dettes multilatérales non concessionnelles sur le marché ou sur une base comptable ;
- la reconnaissance des dettes contestées, telles que les dettes militaires dues à l'ex-Union Soviétique ;
- le taux de change utilisé pour convertir certaines dettes dans la devise servant au remboursement, telles que certaines dettes libellées en roubles russes ou en roupies indiennes ;
- la « propriété » des dettes qui ont été échangées directement ou sur le marché secondaire ;
- le niveau d'arriérés des « vieux » emprunts, notamment si les intérêts pour retard de paiement ont été cumulés ;
- l'inclusion de dettes para-étatiques, garanties ou non par le gouvernement, dettes qui sont utilisées pour calculer les ratios PPTE ;
- l'existence de dettes « passives », c'est-à-dire des emprunts en souffrance pour lesquels les créanciers n'exigent pas activement le paiement et s'il a été confirmé ou pas, par écrit, qu'elles ont été annulées.

Cette réconciliation doit être terminée avant le point de décision et, donc, devra commencer 6 à 9 mois auparavant. Les Institutions de Bretton Woods tablent normalement sur 95 % et plus de dettes complètement réconciliées au point de décision, avec une certaine tolérance pour les délais occasionnés par les dettes contestées ou le manque de réponse de certains créanciers.

Dans le cadre de PPTE II, le calcul de l'allégement de la dette se fait sur la base des dernières données actualisées disponibles au point de décision (au départ il se faisait sur la base du point d'exécution). Dans la pratique, cela signifie que la date retenue pour « geler » la base de données de la dette d'un pays est la fin de l'année civile ou fiscale précédant l'année du point de décision, selon la période annuelle utilisée par le programme du FMI. Ainsi, pour un pays ayant un point de décision en 2001 et un programme FMI basé sur l'année civile, la dette et les données macro-économiques de la

fin-2000 serviront à calculer l'éligibilité à l'initiative et l'allègement de la dette.

3.3 CALCUL DE LA VALEUR ACTUALISEE

Les principaux ratios utilisés par les Institutions de Bretton Woods pour évaluer la viabilité de la dette (décrits plus en détail à la section 4) consistent à calculer la « valeur actualisée » de la dette et à la comparer aux exportations ou aux recettes budgétaires. L'utilisation de la valeur actualisée au lieu de la valeur nominale se justifie par le fait que la valeur actualisée prend en compte les termes et conditions du portefeuille de prêts et, donc, reflète précisément le coût du service de la dette au cours actuel (voir encadré 1)⁵.

Encadré 1 : Calcul de la valeur actualisée

La valeur actualisée de la dette représente le flux des futurs paiements du service de la dette, moins la valeur temporelle de l'argent. L'idée à la base du calcul de la valeur actualisée est que les versements effectués aujourd'hui sont plus pesants que ceux qui sont versés plus tard à cause des coûts de substitution et de l'inflation. Cela signifie qu'un paiement du service de la dette de 100 \$EU aujourd'hui représentera moins que cela en termes « réels » s'il est fait l'année prochaine.

La formule générale pour calculer la valeur actualisée d'un flux de paiements est :

$$VA = \frac{S^1}{(1+t)} + \frac{S^2}{(1+t)^2} + \frac{S^3}{(1+t)^3} + \dots + \frac{S^n}{(1+t)^n}$$

sachant que VA = valeur actualisée du flux des futurs paiements
 Sⁿ = paiements du service de la dette pendant la période n
 t = taux d'escompte

Prenons un exemple : si les paiements du service d'une dette sont de 10 000 \$EU par an pendant trois ans, la valeur nominale de ces paiements à l'issue des trois ans sera de 30 000 \$EU, alors que la valeur actualisée du flux de paiements, en supposant un taux d'escompte de 10 %, sera :

$$VA = \frac{10\,000}{(1+0,1)} + \frac{10\,000}{(1+0,1)^2} + \frac{10\,000}{(1+0,1)^3} = 24\,869$$

Les Institutions de Bretton Woods parlent, à tort, de la valeur actualisée de la dette comme étant la valeur actualisée nette.

La mise en œuvre de l'Initiative PPTE implique deux séries de calcul de la valeur actualisée :

- (i) la valeur actualisée avant l'allègement de la dette et tout nouvel emprunt, ce qui signifie que le service de tous les prochains déboursements doit être exclu ;
- (ii) la valeur actualisée après les simulations d'allègement de dette et des nouveaux emprunts, lorsque le service des prochains déboursements doit être inclus (pour d'autres informations sur les nouveaux emprunts, voir section 4.2).

⁵ Voir Martin (2000) pour une argumentation contre l'emploi de la valeur actualisée.

Pour le premier de ces calculs, la valeur actualisée ne sera calculée avec précision que si les paiements projetés du service de la dette sur les montants non déboursés sont exclus. De plus, afin de calculer la valeur actualisée correctement, tout le service futur doit être inclus — ce qui implique que la durée de la prévision doit être aussi longue que la période d'échéance la plus longue — actuellement pouvant aller jusqu'à 50 ans.

Une deuxième série de calculs de la valeur actualisée gravite autour du taux d'intérêt à utiliser pour actualiser le flux des paiements prévus du service de la dette. En principe, le *Taux d'escompte* devrait représenter le coût alternatif d'emprunter sur les marchés financiers (même si peu de PPTE peuvent emprunter sur ces marchés). Pour les besoins de l'Initiative PPTE, les Institutions de Bretton Woods utilisent les taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR) adoptés par l'OCDE pour officiellement soutenir les crédits à l'exportation des pays de l'OCDE. Pour les devises des pays non membres du G7, le TICR du \$EU est également utilisé pour le yuan chinois, le dinar irakien, le rouble russe et les paiements en monnaie locale du Fonds des opérations spéciales (FOS) de la Banque interaméricaine de développement, si ces devises ou les paiements sont liés au dollar américain. Le TICR des droits de tirages spéciaux (DTS) est utilisé pour toutes les autres devises, y compris les unités comptables de la Banque africaine de développement, de la Banque interaméricaine de développement et les prêts communs de la BIRD⁶.

L'OCDE diffuse des informations sur les TICR⁷ les plus récents et les taux des devises les plus couramment utilisées sont alors publiés par le *Financial Times* et *Le Monde*. Le FMI et la Banque mondiale emploient la moyenne des TICR utilisés pendant les six mois précédant la date « à compter de » de la dette, qui sont disponibles sur le site Internet de Debt Relief International (voir bibliographie).

4. SIMULATIONS D'ALLEGEMENT DE DETTE ET DE NOUVEAUX DEBOURSEMENTS

La deuxième grande tâche à effectuer dans le cadre de PPTE II est une analyse de la viabilité de la dette pour laquelle les données de la dette doivent être traitées par des simulations de divers scénarii d'endettement. Il convient de faire deux types de simulation pour calculer la viabilité de la dette dans l'Initiative PPTE : simulations d'allègement de dette et simulations de nouveaux déboursements/déficits de financement.

4.1 SCENARI D'ALLEGEMENT DE LA DETTE

Le but ultime recherché lors de la conception de scénarii d'allègement de dette consiste à estimer si un pays est éligible pour un allègement dans le cadre de l'Initiative PPTE et, si tel est le cas, de savoir quel montant d'allègement de la dette les créanciers doivent accorder à un pays pour parvenir à la viabilité au point de décision et la meilleure manière d'obtenir un allègement anticipé pour réduire le

⁶ Si des pays ne sont pas en mesure, au début, de désagréger les données, prêt par prêt et devise par devise, ils peuvent calculer une estimation initiale en utilisant une moyenne TICR basée sur la composition des devises et l'échéance des prêts.

⁷ Consulter les sites Internet <http://www.oecd.org/media/new-numbers/index.htm> pour connaître les derniers TICR publiés par l'OCDE ; et <http://www.dri.org.uk> pour obtenir les moyennes semestrielles des TICR.

fardeau sur la trésorerie entre les points de décision et d'exécution. Il est essentiel d'examiner les scénarii possibles, créancier par créancier. Plus les scénarii d'allègement de dette seront détaillés, plus précises seront les prévisions du service de la dette à venir et, par là même, les calculs portant sur la viabilité de la dette et les besoins éventuels d'allègement de la dette selon PPTE II. Il est également utile de connaître les précédents accomplis par d'autres PPTE car cela peut permettre des avancées bien plus rapides en direction d'un allègement de la dette.

Pour chaque grande catégorie de créanciers, le tableau 1 montre les options disponibles avec PPTE II.

Tableau 1 : Scénarii d'allègement de la dette	
Types de dettes éligibles	Options d'allègement
<p>I. Bilatérale</p> <p>I.1. Club de Paris</p> <p><u>Pré-date butoir</u> APD Non concessionnelle : - non rééchelonnée antérieurement - antérieurement rééchelonnée selon les Termes de Venise, Toronto, Londres et Naples</p> <p><u>Postdate butoir</u> - arriérés/service courant</p> <p><u>Intérêt moratoire</u></p> <p><u>Dettes inéligibles (ex. : de minimis)</u></p> <p>I.2. Hors Club de Paris</p>	<p>1. <u>Termes PPTE</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 67 % de réduction du service de la dette avant le point de décision - 67 % de réduction du stock pour tester l'éligibilité PPTE. Si insuffisant : * 90 % de réduction du service de la dette éligible entre les points de décision et d'exécution, ou plus pour certains créanciers * 90 % de réduction du stock au point d'exécution, ou plus au cas par cas <p>2. <u>En complément de PPTE</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - report du service (ex. : post-date butoir, intérêts moratoires) - annulation de toutes les dettes APD et/ou non-APD, et dettes pré et/ou post-date butoir - conversion (prix, montant jusqu'à 100 % des dettes APD, 10 % des non-APD) <p>3. <u>Non PPTE donc à payer dans les délais prévus</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Comparable au Club de Paris 2. Annulation jusqu'à 100 % 3. Conversion ou rachat (prix, montants) 4. Payer les principaux créanciers
<p>II. Commerciale</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Rééchelonnement (termes) 2. Conversion ou rachat (prix, montants) 3. Payer les principaux créanciers
<p>III. Multilatérale</p> <p>Concessionnelle Non concessionnelle</p>	<p>A. <u>Avant le point de décision</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Payer tout le service pour apurer les arriérés (peut-être au moyen de subventions de donateurs à travers un Fonds de la dette multilatérale) 2. Cinquième dimension pour la BIRD et les banques régionales de développement <p>B. <u>Entre les points de décision et d'exécution et après le point d'exécution</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Réduire le service de la dette (paiements partiels effectués par les créanciers multilatéraux) en mettant l'accent sur l'anticipation pour réduire le fardeau sur les liquidités 2. Rééchelonner ou refinancer le service 3. Racheter les emprunts

4.1.1 Les créanciers du Club de Paris⁸

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, le scénario de base consistera normalement à déterminer si un pays sera éligible en analysant si, après avoir bénéficié des Termes de Naples, soit une réduction de stock de 67 %, son endettement atteindra des niveaux viables.

Une fois qu'un pays est réputé éligible pour l'Initiative PPTE (c'est-à-dire que ses ratios d'endettement ne sont toujours pas viables après un allègement de 67 %), le Club de Paris apportera une réduction du service de sa dette pouvant aller jusqu'à 90 % durant la période comprise entre les points de décision et d'exécution et cela sera suivi par une réduction du stock de ses dettes de 90 % au point d'exécution. Si cela n'est pas suffisant pour atteindre la viabilité (en termes de VA/exportations ou VA/recettes), alors les créanciers du Club de Paris accorderont jusqu'à 100 % de réduction de la dette pré-date butoir⁹, puis annuleront (au cas par cas) un certain pourcentage de la dette post-date butoir afin de parvenir à la viabilité de la dette. Chaque créancier octroie aussi son allègement par l'une des deux options possibles (Option A, réduction de la dette, ou Option B, réduction du service). Quelques créanciers préfèrent encore accorder leur allègement par des conversions de dettes.

De surcroît, la plupart des créanciers de l'OCDE ont accepté en principe d'annuler toutes les dettes APD. Certains pays, notamment le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis sont allés plus loin et accordent 100 % d'annulation pour toutes les dettes bilatérales, y compris les crédits à l'exportation. Une autre manière que le Club de Paris a employée dans le passé pour apporter un allègement anticipé à ces pays a été de déferer le service de la dette post-date butoir ou les intérêts résultants du rééchelonnement, communément appelés les intérêts moratoires. D'un autre côté, si le Club de Paris est moins généreux, les pays peuvent devoir payer tout le service de la dette post-date butoir et tous les intérêts moratoires. (Certains gouvernements créanciers du Club de Paris ont également refusé jusqu'à une date récente d'inclure certains types de dette — postale, hospitalière ou monétaire, dette à l'égard d'organisations para-étatiques — dans la réorganisation de la dette).

Au-delà de ces engagements généraux, de nombreux détails restent à négocier. Les pays devront donc simuler différents types de traitements par les créanciers à partir des options (A et B) du Club de Paris.

4.1.2 Les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris¹⁰

Pour les créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris, le scénario de base aurait des termes comparables à ceux que nous venons de présenter pour le Club de Paris — exigés par l'Initiative et acceptés par tous les gouvernements. Toutefois, la réalité pourrait être plus complexe de plusieurs manières, rendant les scénarii plus difficiles, notamment :

- il n'y a normalement pas de post-date butoir pour les dettes bilatérales hors Club de Paris. Les PPTE doivent analyser par eux-mêmes si les créanciers sont prêts à appliquer une post-date butoir ;

⁸ Voir Vilanova et Martin (2000) pour des précisions sur la manière dont l'allègement de la dette est octroyé par le Club de Paris.

⁹ Application de la date butoir par le Club de Paris : tous les prêts doivent avoir été contractés avant une date convenue afin de se qualifier pour une réorganisation. La date butoir est généralement fixée lors de la première négociation. Les emprunts contractés avant la date butoir sont définis comme la dette pré-date butoir alors que les autres constituent la dette post-date butoir.

¹⁰ Pour plus d'informations sur les dettes dues à ces créanciers, voir FMI et Banque mondiale (2000) et DRI (2001b).

- beaucoup de créanciers non membres du Club de Paris n'ont pas compté d'intérêt sur les arriérés mais certains commencent à le faire. C'est un problème fondamental pour beaucoup de PPTE dont les dettes à l'égard de ces créanciers sont essentiellement des arriérés car les intérêts peuvent augmenter de manière significative l'endettement total ;
- certains créanciers non membres du Club de Paris ont accordé un allègement de dette supérieur à ce qui est actuellement proposé par le Club de Paris (ex. : rachats ou conversions à 8 % de la valeur nominale). D'un autre côté, certains créanciers ont résolument refusé de réduire leurs créances et ont insisté pour qu'elles soient remboursées dans leur totalité. Cela est particulièrement vrai lorsque les prêts ont été accordés récemment (ou sont encore accordés) et seraient considérés « post-date butoir » par le Club de Paris. Bien qu'il ait été suggéré que ces créanciers pourraient simplement être forcés de tolérer des arriérés, cela signifierait que la dette resterait à la valeur actualisée de la dette et, donc, augmenterait les ratios en VA. En conséquence, pour être réalistes, plusieurs PPTE ont, en concevant leurs propres stratégies, testé les effets potentiels de niveaux inférieurs d'allègement par certains créanciers n'appartenant pas au Club de Paris.

4.1.3 Les créanciers commerciaux

Pour les PPTE qui ont déjà procédé à un rachat de dette commerciale financé par l'APD, cette catégorie de dette ne sera pas très grande. Toutefois, les scénarii de simulation pour les autres créanciers commerciaux posent des questions similaires à celles évoquées à la section précédente :

- certains créanciers — notamment ceux qui ont commencé très récemment à prêter ou qui fournissent un financement pour les importations essentielles — vont refuser d'octroyer un allègement selon des termes similaires à ceux du Club de Paris ;
- d'autres ont refusé de participer aux opérations de rachat — et certains poursuivent actuellement en justice le gouvernement d'un PPTE pour des règlements plus élevés que le prix de rachat ;
- certains créanciers insistent pour compter des intérêts sur les arriérés, alors que d'autres ne le font pas.

Là encore, de nombreux gouvernements de PPTE ont, afin de ne pas se tromper dans leurs prévisions d'allègement, testé les effets possibles des différents niveaux de participation dans les rachats ou les Accords Brady, ou les différents termes de l'allègement accordé par ces créanciers.

4.1.4 Les créanciers multilatéraux

Bien que l'Initiative PPTE renforcée permette aux pays de recevoir une grande partie de l'allègement de leurs dettes multilatérales entre les points de décision et d'exécution, en plus de l'allègement accordé après le point d'exécution, il ne reste que quelques options avant le point de décision :

- certains pays emploient des fonds donnés par les donateurs bilatéraux pour payer le service de dettes multilatérales. La Bolivie, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Mozambique et l'Ouganda ont trouvé que la meilleure manière de le faire, et d'améliorer le contrôle du débiteur et la coordination, était de mettre sur pied un *Fonds de la dette multilatérale*. D'autres pays ont suivi et ont donc simulé les effets de ces fonds sur le fardeau de leur endettement avant *la période de l'Initiative PPTE* ;
- les pays continueront d'avoir accès aux facilités existantes telles que la Cinquième dimension pour payer le service de leur dette BIRD. Cela devrait être pris en compte dans les simulations ;

- finalement, il est important de se rappeler que les pays doivent s'acquitter de tous leurs arriérés auprès des créanciers multilatéraux avant le point de décision et ne pas accumuler de nouveaux arriérés après.

PPTE II prévoit que les pays recevront une grande partie de leur allègement multilatéral entre les points de décision et d'exécution, ainsi qu'un allègement après le point d'exécution (DRI, 2001a). Le principe à la base de l'allègement accordé par chaque créancier est le partage du fardeau financier et cela peut se faire au travers d'une série d'options permettant aux créanciers de parvenir à une réduction de la valeur actualisée de la dette, à savoir :

- réduire le service de la dette d'un certain pourcentage (les créanciers financent la réduction avec les ressources énumérées ci-dessous) ;
- rééchelonnement et refinancement du service avec des taux d'intérêt plus faibles et des échéances plus longues (le financement vient des ressources indiquées ci-dessous) ;
- rachat des prêts.

Les modalités d'octroi de cet allègement par les créanciers multilatéraux sont :

- le Fonds fiduciaire PPTE qui reçoit des contributions de la part des créanciers multilatéraux qui y participent et des donateurs bilatéraux, est administré par l'AID ;
- des dons par les donateurs ; et
- les propres ressources des institutions.

La question principale est le mode d'octroi de cet allègement car il peut affecter de manière significative le fardeau financier d'un pays pendant la période entre les points de décision et d'exécution. **L'anticipation** de l'allègement avec, par exemple, une réduction de 100 % du service pendant cette période intérimaire, apportera un soulagement financier plus important qu'un rachat qui donne un allègement du service de la dette sur l'ensemble des échéances (ex. : jusqu'à 50 ans). Ainsi, il est essentiel d'évaluer les implications financières de chaque option offerte par les créanciers.

Presque toutes les institutions multilatérales ont accepté la façon de fournir l'allègement. Toutefois, seuls la BAD, la BEI, le FMI et la Banque mondiale ont accepté le principe d'un allègement anticipé.

4.2 SIMULATIONS DE NOUVEAUX DEBOURSEMENTS¹¹

Alors que les scénarii d'allègement de dette simulent la restructuration du portefeuille de dettes existant pour parvenir à la viabilité, il est aussi crucial de considérer l'impact sur la viabilité qu'auront les futurs déboursements des dettes en cours de traitement et les nouveaux emprunts. Si les gouvernements des PPTE veulent parvenir à une viabilité à long terme de leur dette, il est essentiel qu'ils évaluent toutes les sources potentielles des nouveaux flux financiers et leurs coûts, dates, prévisibilité et stabilité, afin de concevoir des politiques de nouveaux emprunts. Une politique de nouveaux emprunts examine les types de nouveaux financements les plus à même de répondre aux besoins du pays et les directives pour l'appliquer. Pour les PPTE, la politique optimale est d'établir une préférence pour les dons, suivie de prêts comparables à ceux de l'AID et d'interdire les prêts non concessionnels (y compris les crédits à l'exportation). La meilleure manière d'y parvenir est de

¹¹ Voir Martin (2000) pour une réflexion sur les questions plus générales concernant les nouveaux financements ; et DRI (2001c) pour un examen des expériences des pays.

calculer systématiquement les éléments de dons à l'aide de devise/taux d'escompte spécifiques en fonction des échéances.

L'objectif des simulations de nouveaux déboursements est de calculer des prévisions précises du futur service de la dette. L'idéal serait que les hypothèses de nouveaux déboursements soient effectuées séparément des dettes en cours de traitement (prêts/dons déjà acceptés mais pas encore déboursés), des prêts/dons actuellement négociés et des projets possibles de financement de prêts/dons, ainsi que la balance des paiements ou le soutien budgétaire nécessaire pour combler les déficits financiers. Plus les scénarii de nouveaux déboursements seront détaillés et plus précises seront les prévisions du futur service de la dette et donc le calcul de la viabilité.

Le tableau 2 donne un exemple de nouveaux scénarii d'emprunt. Les paramètres à considérer en projetant les nouveaux déboursements comprennent les montants et les termes, créancier par créancier ou prêt par prêt, et le profil anticipé de déboursement. Ils devront également prendre en compte toute nouvelle politique gouvernementale d'emprunt (ex : recours à des dons au lieu de prêts, ou tout plafonnement fixé par les programmes du FMI et de la Banque mondiale). Il est crucial que les prévisions soient très prudentes et basées sur les performances des déboursements récents (dans l'idéal, projet par projet) plutôt que sur les dates d'expiration des prêts. Des prévisions trop élevées peuvent enfler excessivement les prévisions de la valeur actualisée de la dette. Il est important aussi de vérifier si les créanciers (surtout la Banque mondiale et le FMI) utilisent des hypothèses différentes, en échangeant avec eux les informations.

Tableau 2 : Scénarii de nouveaux emprunts	
Créancier	Options de nouveaux emprunts
Multilatéral FMI - FRPC AID BRD Autres banques de développement Autres créanciers multilatéraux	Concessionnelle (montants, termes et profils des déboursements) Non concessionnelle montants, termes et profils des déboursements) Dons (montants et profils des déboursements)
Bilatéral OCDE (créancier par créancier) Non-OCDE (créancier par créancier)	Concessionnelle (montants, termes et profils des déboursements) Non concessionnelle montants, termes et profils des déboursements) Dons (montants et profils des déboursements)
Commercial	Montants, termes et profils des déboursements
Court terme	Montants, termes et profils des déboursements
Intérieur Bons du Trésor (court terme) Titres, obligations et emprunts du Trésor Autres instruments	Montants, termes et profils des déboursements

4.2.1 Les créanciers multilatéraux

Bien que de nombreuses institutions multilatérales prêtent selon des termes aussi bien concessionnels que commerciaux, tous les PPTE sont « AID seulement » ce qui signifie que les nouveaux engagements qu'ils reçoivent des banques multilatérales de développement et du FMI ne peuvent être que concessionnels. Les termes et conditions de ces prêts ne sont pas négociables. Leurs montants et rythmes de déboursement dépendent de l'objet de l'emprunt et des programmes de crédit des institutions. Les prêts du FMI sont aussi liés aux quotas du pays et aux limites d'accès au crédit imposées par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC, anciennement FASR).

4.2.2 Les créanciers bilatéraux

Les créanciers bilatéraux prêtent aussi selon des termes concessionnels (aide) et non concessionnels (crédit à l'exportation). L'objet du prêt peut affecter les termes : par exemple, les prêts pour certains projets ou le développement de certains secteurs peuvent être concessionnels alors que le crédit commercial n'est jamais concessionnel. Quelques gouvernements offrent aussi des crédits mixtes qui associent aide et crédit à l'exportation. Cependant, la plupart des PPTE ont des clauses dans leurs programmes FRPC qui interdisent (ou tout au moins limitent sévèrement) ces emprunts.

4.2.3 Les créanciers commerciaux

La plupart des gouvernements des PPTE contractent peu d'emprunts commerciaux. Cela reflète leurs politiques qui consistent à éviter autant que possible ces emprunts et les coûts associés ou le manque d'accès aux crédits commerciaux. Il y a aussi généralement un plafond sur ces emprunts dans les programmes du FMI. Toutefois, il peut y avoir de nouveaux emprunts commerciaux privés substantiels, notamment dans les PPTE ayant des politiques libérales d'emprunt pour le secteur privé. Leurs déboursements et le service de la dette ont un impact sur le déficit de la balance des paiements, augmentant ainsi le besoin de nouveaux emprunts pour le gouvernement. Il est donc vital de faire des prévisions précises des emprunts du secteur privé.

4.2.4 Les dons

Bien que les dons soient considérés comme la source de financement la moins chère pour les PPTE, cela n'est pas nécessairement vrai car la pratique consistant à conditionner l'aide au recours aux fournisseurs du pays donateur et aux procédures bureaucratiques de déboursement des donateurs peut signifier que ces dons n'en valent pas la peine. Cela est tout particulièrement vrai pour les dons en vue de certains projets, même si les programmes plus rapides de déboursement de dons pour le soutien du budget et/ou de la balance des paiements ne sont pas non plus exempts de retards de la part des donateurs. Ainsi, dans les prévisions de nouveaux dons, il est important de faire la distinction entre les dons pour les projets et ceux pour les programmes, si possible, et d'être réaliste sur les futurs déboursements, en prenant en compte la propre expérience du pays, donateur par donateur.

4.2.5 La dette intérieure¹²

Il est possible pour le gouvernement d'emprunter au niveau national au lieu de le faire à l'étranger, en émettant des bons du Trésor et d'autres instruments financiers : la décision peut dépendre des différentiels de taux d'intérêt et de la disponibilité d'un financement extérieur. Cependant, cela est hautement indésirable pour les pays qui ont un fardeau d'endettement fiscal intérieur très lourd. De

¹² Voir Johnson (2000b) pour un examen plus complet des questions principales.

surcroît, de tels emprunts peuvent déstabiliser des secteurs financiers fragiles. Les PPTE doivent réellement rechercher l'équilibre nécessaire entre les emprunts intérieurs et extérieurs.

4.3 HYPOTHESES CONCERNANT LES DEFICITS FINANCIERS

Après avoir réfléchi aux hypothèses sous-jacentes des nouveaux emprunts, l'étape suivante consiste à envisager comment tous les déficits financiers (que ce soit dans la balance des paiements ou dans le budget) seront comblés — par des dons, des prêts concessionnels ou des emprunts commerciaux). Comme pour les hypothèses de nouveaux déboursements, les hypothèses concernant les déficits peuvent avoir un impact crucial sur la viabilité du fardeau de l'endettement et l'allègement nécessaire dans le cadre de l'Initiative PPTE. Les termes des emprunts nécessaires pour combler un déficit peuvent être les mêmes que ceux régissant les nouveaux déboursements, ou ils peuvent varier en fonction d'une évaluation faite donateur par donateur, de leur volonté de combler le déficit financier, s'il est possible de l'évaluer.

5. DONNEES MACRO-ECONOMIQUES

Dans le cadre de l'Initiative PPTE, la capacité d'un pays à assurer le service de sa dette se mesure en fonction de ses recettes à l'exportation et de ses recettes budgétaires. Ce chapitre examine les différentes façons de calculer les dénominateurs de ces ratios.

5.1 DONNEES SUR LES EXPORTATIONS

Dans la mesure où l'un des principaux ratios utilisés pour évaluer la viabilité de la dette ($VA/EBS = 150\%$) est basé sur les recettes des exportations¹³, les données sur les exportations sont devenues un élément fondamental dans la mise en œuvre de l'initiative : notamment la définition des exportations et la date ou la période à laquelle elles seront mesurées.

5.1.1 Définition des exportations

Pour les besoins de l'Initiative PPTE, les Institutions de Bretton Woods ont défini le dénominateur des exportations dans les ratios de viabilité comme les exportations de biens et de services, conformément au *Manuel du FMI sur la Balance des Paiements*, V^e édition, 1993. D'après ce manuel,

« Les exportations de biens sont définies, *de façon approximative*, comme incluant les biens à transformer et les services sont définis comme excluant les services facteurs ».

Cela signifie que toutes les *exportations de services facteurs*, y compris les recettes des facteurs de production ou des intrants employés dans un pays autre que celui où leurs propriétaires résident, tels que les intérêts et les dividendes reçus du capital national investi à l'étranger, *sont exclus du dénominateur des exportations*.

¹³ Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, le ratio service de la dette/exportations n'est plus utilisé comme indicateur de viabilité (précédemment 20-25 %). Il est prévu à la place que « ce ratio se situera entre 15 % et 20 %, ou au-dessous », au point d'exécution. Voir FMI/Banque mondiale (1999a)

Dans certains pays, les *envois d'argent des travailleurs émigrés* sont classifiés comme services facteurs parce qu'ils sont traités comme des paiements d'une main-d'œuvre résidant dans le PPTE, mais utilisée à l'étranger. L'inclusion ou l'exclusion des envois des travailleurs émigrés, dans les exportations, a été une source de litiges car, dans certains PPTE, ces flux financiers peuvent représenter une grande proportion de toutes les recettes provenant de l'étranger, qu'elles viennent des biens ou des services. Ils ont donc un impact significatif sur l'évaluation de la viabilité de la dette. Au départ, les Institutions de Bretton Woods avaient déclaré que « lorsque les envois des émigrés constituent une contribution significative à la capacité du service de la dette d'un pays, ces apports devraient être inclus dans le dénominateur du ratio VAN dette/exportations » (FMI/Banque mondiale, 1996). Toutefois, il s'est avéré virtuellement impossible d'inclure les envois des travailleurs émigrés à cause des difficultés à les distinguer des autres revenus et flux financiers : il n'y a pas de données fiables dans la plupart des PPTE. Par conséquent, les Institutions de Bretton Woods recommandent désormais d'exclure les envois des émigrés du calcul des exportations (FMI/Banque mondiale, 1997a : page 4, note 3).

En l'an 2000, les Institutions de Bretton Woods ont accepté d'exclure des estimations sur les exportations le *commerce en transit et les réexportations* car « réexporter n'entraîne pas un changement de propriété vis-à-vis des résidents » et donc « ce commerce ne devrait pas être compté dans les statistiques de la balance des paiements, comme l'indique le Manuel sur la Balance des Paiements (V^e Édition) » (voir FMI, 2000 : page 48). Cela signifie qu'il devrait être exclu à la fois des exportations et des importations. Toutefois, tout en ayant accepté d'exclure les réexportations du calcul des exportations et des importations, les Institutions de Bretton Woods ont insisté pour que le coût du commerce des réexportations lié à des services tels que le transport et les assurances, réalisés par des entreprises locales, plus une estimation de leurs bénéfices, soit inclus dans le calcul des recettes pour les services non facteurs. Dans le cas de la Gambie, ces recettes ont été estimées à l'équivalent de 21,75% du commerce des réexportations. La base de ces estimations doit être rigoureusement examinée avant de les inclure dans le calcul des exportations.

5.1.2 Dates des mesures

Le problème des dates auxquelles mesurer la viabilité de la dette pose deux questions. La première est de choisir comment établir la date « à compter de » à laquelle les données sur les exportations (et sur la dette) sont utilisées pour calculer les ratios de viabilité. Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, pour calculer à la fois les données sur les exportations et sur la dette, la date « à compter de » est la fin de l'année fiscale ou civile précédant le point de décision.

La seconde question concerne la longueur de la période à laquelle mesurer les exportations. De grandes fluctuations dans les prix des matières premières sur les marchés internationaux ou dans les rendements agricoles peuvent provoquer un essor ou une stagnation des exportations. Pour atténuer ces fluctuations dans les chiffres annuels des exportations, les Institutions de Bretton Woods ont maintenant accepté de calculer le ratio VA/EBS sur la base de la moyenne des exportations sur les trois ans précédant l'année du point de décision. Elles ont indiqué qu'il pourrait y avoir des exceptions à cette règle, lorsque des calculs précis montrent que, pour un pays donné, cette moyenne est trompeuse : dans ce cas, une estimation de la tendance pour un pays donné sera utilisée à la place. Cependant, cette règle n'a pas encore été appliquée et les pays doivent évaluer soigneusement les implications d'utiliser différentes années de base¹⁴.

¹⁴ Le ratio du service de la dette continuera à être calculé sur la base des exportations annuelles.

5.2 DONNEES SUR LES RECETTES BUDGETAIRES

Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, le deuxième critère d'éligibilité est un ratio VA/RBI de 250 % ou plus. Pour bénéficier de cette « fenêtre fiscale », les pays concernés doivent satisfaire aussi à deux sous-critères : le seuil d'ouverture (soit un ratio EBS/PIB de 30 % ou plus) et le seuil de recettes (ratio RBI/PIB de 15 % ou plus). Comme le stipule le document des Conseils d'administration, le personnel des IBW n'a pas « connaissance d'une méthode d'analyse qui donnerait une base solide au calcul des ratios exportations/PIB et recettes budgétaires/PIB » et ces ratios sont basés sur « des considérations pragmatiques pour assurer l'éligibilité des cas les plus justifiés mais aussi contenir les coûts additionnels de l'Initiative » (FMI/Banque mondiale, 1997b : page 3).

Il a été clairement indiqué que ce dénominateur sera mesuré en excluant les dons et qu'il sera également basé sur une définition durable des recettes budgétaires (ex : en excluant les recettes des privatisations et en se basant seulement sur le gouvernement central et non pas le secteur public consolidé). En outre, le ratio sera calculé sur la base d'une seule année de recettes fiscales — l'année précédant le point de décision (FMI/Banque mondiale, 1997c). Toutefois, les pays devraient examiner de près la volatilité de leurs revenus s'ils veulent obtenir une plus grande flexibilité.

Bien qu'il ne soit pas un critère d'éligibilité aux yeux du FMI et de la Banque mondiale pour un allègement de dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, le ratio service de la dette extérieure/recettes budgétaires (STD/RBI), qui mesure le fardeau de l'endettement sur la trésorerie du budget, est un élément beaucoup plus crucial, du point de vue du gouvernement d'un PPTE, pour évaluer la viabilité, le calendrier et la méthode de l'octroi de l'allègement de dette. Les pays doivent, en particulier, minutieusement étudier ce ratio afin de pouvoir négocier un maximum d'allègement de dette anticipé. Il est également utile de se pencher sur le ratio service de la dette/dépenses gouvernementales pour mesurer le détournement de fonds du gouvernement, au détriment d'autres secteurs tels que la réduction de la pauvreté, pour payer le service de la dette¹⁵.

6. PREVISIONS MACRO-ECONOMIQUES

Les prévisions macro-économiques jouent deux rôles essentiels dans l'analyse de la viabilité de la dette. Premièrement, les prévisions concernant les exportations de biens et de services non facteurs et les revenus fiscaux sont les dénominateurs des ratios de viabilité, ainsi les hypothèses à la base des prévisions de ces postes sont d'une importance cruciale. Deuxièmement, les prévisions d'ensemble de la balance des paiements et du budget auront pour résultat (pour la plupart des PPTE) deux déficits financiers (balance des paiements et budget) qu'il faudra combler par de nouveaux emprunts supplémentaires ou un allègement de dette. Ainsi la précision avec laquelle on estime d'autres postes comptables dans la balance des paiements et le budget devient toute aussi importante, car un déficit plus important de la balance des paiements ou du budget signifie de nouveaux emprunts supplémentaires qui, à leur tour, augmenteront la valeur actualisée et le service de la dette, ainsi que les futurs ratios d'endettement.

¹⁵ Voir Johnson (2000a) pour un examen plus détaillé du fardeau fiscal de la dette.

Le présent chapitre met en lumière quelques-unes des principales questions à se poser avant de faire des prévisions macro-économiques. Il ne traite pas les questions de modélisation macro-économique — et l'idéal serait que la cohérence de toutes les prévisions soit vérifiée selon un modèle macro-économique adapté aux circonstances de chaque pays¹⁶.

6.1 PREVISIONS DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

6.1.1 Postes du compte courant

Projeter les *recettes des exportations de biens* dépend des prévisions à la fois des prix et des volumes. Du fait que la plupart des exportations des PPTE sont des produits agricoles ou minéraux commercialisés sur les marchés mondiaux, un PPTE a peu, ou pas, d'influence sur les recettes qu'il reçoit de ses exportations. Au lieu de cela, les prix sont déterminés par les marchés internationaux qui, dans certains cas, sont assez erratiques. Souvent les pays sont tentés d'utiliser les prix sur les marchés mondiaux pour effectuer leurs simulations. Cependant, dans beaucoup de PPTE, les prix réellement payés pour leurs exportations peuvent diverger considérablement des prix des marchés internationaux, du fait de primes ou de rabais en fonction de la qualité.

De même, alors que la croissance en volume des marchandises traditionnelles peut, en général, être reliée à des tendances récentes, avec un plafond basé sur des pics de production historiques, il peut y avoir des divergences parce que les augmentations du prix initial des exportations ou la libéralisation du commerce peuvent provoquer de fortes hausses de volume qui ne se répéteront pas ; ou les pics historiques peuvent ne jamais se reproduire à cause de l'épuisement des réserves ou des sols (du fait de la surproduction minière et halieutique, de la désertification ou de la sécheresse).

Dans certains PPTE, la base des exportations est en cours de diversification avec le développement de projets non traditionnels dans l'agriculture, la pêche, l'extraction minière, l'industrie pétrolière ou le secteur manufacturier. Certains de ces développements proposés ont le potentiel d'accroître de façon substantielle les exportations une fois les entreprises en pleine activité. Toutefois, il est important d'être très réaliste à propos de l'impact potentiel et des dates des exportations, parce que des prévisions trop optimistes de l'impact de ces projets peuvent faussement réduire le besoin apparent d'allègement de dette. D'une manière générale il vaudrait mieux ne pas inclure les recettes de ces projets tant que la production n'a pas réellement commencé.

Il est également utile de vérifier s'il y a eu, historiquement, un rapport cohérent entre les exportations et la croissance du PIB et de vérifier les tendances du ratio exportations/PIB.

Prévoir les *importations de biens* implique des hypothèses similaires sur la hausse des prix et des volumes. Si de grands projets d'exportation sont prévus, il est alors important de s'assurer que toutes les importations nécessaires pour réaliser ces projets apparaissent bien dans les prévisions de la balance des paiements. En outre, beaucoup de PPTE manquent de données précises sur les prix des importations ou les volumes (même les valeurs des données ne sont pas toujours fiables). Dans certaines circonstances, beaucoup ont recours aux données du FMI sur les prix internationaux des marchandises manufacturées, évalués par les partenaires commerciaux, les indices VUM (valeur unitaire manufacturée). Les volumes sont donc dérivés de ces séries.

¹⁶ Pour de plus amples détails sur les techniques de prévision macro-économique, y compris dans le secteur réel et financier, la modélisation et d'autres domaines, voir Martin (1999b).

Cela rend très difficile de projeter les *élasticités des importations*¹⁷ et les effets des importations sur la croissance. Néanmoins, avec ces indices des prix internationaux, les élasticités des importations sont à peu près les mêmes pour la plupart des PPTE : c'est-à-dire que la croissance des importations suit plus ou moins la croissance du PIB. Ces élasticités peuvent aussi aider à établir des prévisions sur les importations. Cependant, il est vital d'examiner les récentes tendances dans un pays donné, afin de s'assurer que les prévisions sont réalistes, c'est-à-dire que les élasticités ne soient pas inférieures aux tendances récentes, à moins d'avoir d'excellentes raisons justifiant cette position. En outre, lors de la phase de développement des grands projets ou si, par exemple, les importations de denrées alimentaires augmentaient à la suite d'une sécheresse, les élasticités des importations devraient être encore supérieures.

Les *exportations de services* peuvent souvent être liées, d'une manière simpliste, aux exportations de biens (notamment dans le transport et l'assurance), mais elles peuvent être positivement ou négativement affectées par l'amélioration des infrastructures ou les problèmes liés aux installations portuaires ou ferroviaires, par exemple, le développement ou l'effondrement des services financiers tels que les assurances, ou des projets de tourisme (là encore, il convient d'être prudent dans les prévisions des recettes du tourisme).

Les *importations de services* ne peuvent pas non plus être liées aux importations de biens. Le *versement des intérêts* sur la dette extérieure doit évidemment être cohérent avec la couverture d'endettement et inclure le service de la dette privée non garantie. Le *versement des dividendes* doit être lié aux projets d'investissement en cours, avec un taux réaliste de rentabilité supérieur aux taux d'intérêts LIBOR du \$EU par un facteur qui prend en compte le risque-pays et peut probablement augmenter progressivement si les versements de dividendes sont traités d'une manière libérale par le gouvernement.

Les prévisions de *transferts* devraient également être beaucoup plus complexes que les simples tendances. Les prévisions des *envois des travailleurs émigrés* devraient être ajustées en fonction des changements politiques et économiques dans les pays accueillant ces travailleurs. Les prévisions des *transferts officiels* (dons d'aide) devraient refléter les gages les plus récents donnés à la Conférence des Groupes consultatifs pour les deux ou trois prochaines années et le déboursement de ces fonds pour être aussi précis que possible et tenir compte des récentes tendances constatées dans les déboursements. Toutefois, ces données sur l'aide sont souvent confidentielles pour les donateurs et les gouvernements des PPTE ont souvent des difficultés à les obtenir.

6.1.2 Postes du compte capital

Pour la plupart des PPTE, les principaux postes du compte capital seront les déboursements des *nouveaux emprunts* et les flux des *paiements du principal*. Ces flux doivent être en harmonie avec les emprunts que le secteur privé et public s'approprient à faire, dans les hypothèses de nouveaux déboursements et les remboursements du principal en fonction des scénarii d'allègement de dette. Comme nous l'avons souligné précédemment, il est très important que les nouveaux déboursements fassent l'objet de prévisions aussi réalistes que possible que ce soit pour les dettes « en cours » ou pour les nouvelles dettes.

L'augmentation des flux des *investissements étrangers directs* devrait également être considérée de manière réaliste. Comme pour les prévisions concernant les exportations, les prévisions basées sur des tendances historiques ne devraient pas être revues à la hausse tant que les accords n'ont pas été signés

¹⁷ Les élasticités des importations sont le changement en pourcentage des importations divisé par le changement en pourcentage du PIB.

et, de préférence, une fois que les déboursements ont commencé — parce que les demandes et les promesses d'investissements, souvent, ne se concrétisent pas. Les *autres flux financiers* devront inclure dans leurs prévisions *les investissements de portefeuille*, ainsi que les autres capitaux à court terme et à long terme. Il sera vital qu'avec PPTE on essaie de réduire les catégories résiduelles trop générales, telles que les transferts privés, et autres flux financiers, erreurs et omissions. Il est essentiel aussi de voir ces flux en termes nets — c'est-à-dire permettre de compenser tous les flux de dividendes et de capitaux, et les grands emprunts extérieurs qui sont souvent associés aux projets d'investissement (et les importations de biens et de service ainsi que les exportations) et de prendre en compte le rythme probable de développement des marchés financiers locaux pour attirer ces flux financiers.

Le dernier poste à considérer concerne les *réserves* anticipées. Au lieu de simplement prolonger les tendances historiques, il est essentiel de prévoir un cumul de réserves qui les rend adéquates pour financer une certaine proportion des importations annuelles de biens et de services (la couverture des importations qui était auparavant définie en fonction des biens seulement), afin d'éviter des pénuries sévères de devises étrangères. Bien que le niveau souhaitable de couverture des importations ne soit pas convenu universellement, beaucoup suggèrent entre 4 et 6 mois d'importations. Pas plus que la base des calculs : de nombreux PPTE ont avancé qu'elle devrait même protéger contre les dépôts libellés en dollars EU dans les comptes en devises étrangères du système bancaire.

6.2 PREVISIONS BUDGETAIRES

6.2.1 Postes des recettes budgétaires

Comme nous l'avons vu précédemment (section 4.2), ce n'est que récemment que les recettes budgétaires sont devenues une variable capitale dans l'Initiative PPTE, en tant que dénominateur dans le second ratio critique. Les prévisions passées des augmentations de recettes dans le cadre des programmes d'ajustement, se sont souvent montrées trop optimistes. Par conséquent, les prévisions de recettes budgétaires devraient être extrêmement prudentes. En particulier, il n'y a aucune raison de supposer que le niveau des recettes peut rapidement (ou dans certains pays jamais) revenir aux pics historiques précédents. Dans les pays où la confiance dans l'État ou bien la tradition de payer des impôts s'est désintégrée, à cause d'une guerre civile prolongée ou d'autres problèmes internes, cela peut prendre des décennies pour restaurer une culture où les recettes fiscales peuvent augmenter.

La plupart des PPTE sont hautement dépendants des *recettes des impôts commerciaux*. Les prévisions de ces recettes doivent être liées de près aux prévisions des importations ou des exportations mais, comme nous l'avons déjà noté en 5.1.1, les exportations et les importations risquent d'être hautement volatiles et les recettes seront difficiles à prévoir. Les recettes dépendront aussi des politiques de libéralisation du commerce que l'on attend des gouvernements, y compris des tarifs préférentiels plus bas facilitant les importations des pays voisins de la région. En outre, les gouvernements doivent prendre en compte l'élasticité et la fermeté de la fiscalité en se basant sur une analyse des réactions passées aux changements de politique fiscale. A la longue, vu l'accélération de la libéralisation du commerce, la plupart des PPTE seraient bien imprudents de prévoir des augmentations des recettes provenant des impôts commerciaux.

Dans la plupart des PPTE, la tendance récente a consisté à libéraliser et à réduire les *impôts directs sur les revenus des particuliers et des entreprises*. D'importants niveaux de fiscalité ont été considérés comme décourageant l'esprit d'entreprise. Toutefois, les opinions sont fortement mitigées quant au fait qu'une réduction des impôts conduirait à une plus grande production et, donc à davantage de recettes fiscales, et les PPTE devraient éviter d'être trop optimistes sur ces effets. Les *impôts indirects*, tels que la TVA ont été au cœur de l'élargissement de l'assiette fiscale ; toutefois, ils ont subi des retards

considérables (et parfois annulés), et le niveau des recettes a été extrêmement difficile à déterminer — quelquefois bien au-dessous des attentes et, dans d'autres pays, bien au-dessus. L'introduction des *impôts fonciers* s'est aussi révélée extrêmement difficile à mettre en œuvre, et a donc été assujettie à de longs retards.

Les prévisions des recettes exceptionnelles provenant des *privatisations* devraient être particulièrement prudentes parce que ces recettes pourraient être retardées (retard qui, à son tour, réduira le prix de vente de l'entreprise). De surcroît, il est vital de les traiter comme des recettes temporaires et, de préférence, les exclure des objectifs recettes/PIB afin d'être certain que seuls les revenus percevables de façon permanente soient au centre des mesures gouvernementales.

Enfin, toutes les prévisions des recettes peuvent être liées aux changements survenant dans les *structures de l'administration fiscale*. Beaucoup de pays ont mis en place des autorités fiscales indépendantes, avec différentes structures de gestion et des incitations salariales pour surmonter les problèmes de non-perception et de corruption. Toutefois, dans la plupart des pays, les augmentations initiales des niveaux de revenus se sont stabilisées et le gouvernement a réalisé qu'une autorité indépendante ne constitue pas une « solution miracle » pour augmenter les recettes. Notamment, ils ont trouvé que de nombreuses « exemptions fiscales » accordées dans le passé étaient liées, d'une manière ou d'une autre, à des projets de donateurs et que les donateurs n'étaient pas enclins à perdre ces privilèges.

6.2.2 Postes des dépenses budgétaires

Les prévisions de dépenses budgétaires (comme les prévisions des importations) devraient, dans l'idéal, se baser sur le calcul des dépenses nécessaires pour produire des taux élevés de PIB par habitant et une réduction rapide de la pauvreté ; ou tout au moins les mesures envisagées dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP, précédemment intitulé Document-cadre de politique économique, DCPE). Des recherches récentes ont indiqué que certains types de dépenses (notamment en matière d'infrastructure et de développement humain) facilitent beaucoup plus la croissance et de nombreux pays se mettent maintenant aux méthodes optimales, telles que les cadres de dépenses à moyen terme et la « budgétisation des programmes » qui leur permettent de calculer sur trois ans le coût des dépenses nécessaires pour atteindre les objectifs principaux du programme de réduction de la pauvreté.

Cependant, vu la difficulté d'établir un lien clair et quantifiable entre les dépenses budgétaires et la croissance, certains gouvernements continuent de baser leurs prévisions sur une augmentation des niveaux réels ou nominaux des différents types de dépenses. Plus précisément, les prévisions des *dépenses d'investissement* sont généralement basées sur un Programme d'Investissement Public de trois ans, qui est alors projeté sur une plus longue période basée sur un certain niveau d'augmentation réelle ou nominale. Les dépenses d'investissement ont déjà souvent démenti les prévisions, en partie à cause des délais de déboursement de l'aide. Les prévisions des *subventions et transferts* ont généralement tablé sur des coupes brutales à cause de la commercialisation ou de la privatisation des entreprises para-étatiques faisant des pertes. Néanmoins, les retards constatés dans les privatisations en général et la privatisation des entreprises para-étatiques faisant des pertes en particulier, ainsi que les versements à effectuer pour régler les dettes des sociétés privatisées, tout cela a souvent réduit les bénéfices nets à des niveaux négligeables. Les prévisions des *dépenses de salaires* ont souvent prévu une stabilisation nominale et même des réductions considérables, en se basant sur les programmes de réforme du service public qui ont pour objectif de réduire le personnel. Cependant, les primes de licenciement ont souvent augmenté les dépenses prévues initialement et la restructuration des salaires des fonctionnaires restants, pour augmenter les incitations, a souvent absorbé (ou même dépassé) la plupart des économies faites grâce aux réductions de personnel.

6.2.3 Postes hors bilan

Tous ces facteurs — en l'absence de brusques augmentations de la fiscalité en milieu d'année, ou de réductions des dépenses asséchant les budgets — ont souvent conduit les pays à devoir emprunter plus, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, pour combler les déficits budgétaires. Toutefois, la raison principale pour ces emprunts supplémentaires a souvent été l'insuffisance des prêts d'aide au développement et des déboursements de dons. En conséquence, même si ces postes ne sont pas normalement inclus dans le revenu, les hypothèses concernant ces déboursements sont cruciales pour calculer les déficits budgétaires.

Les autres postes cruciaux hors bilan peuvent consister à équilibrer les postes de paiement pour l'émission de bons afin de recapitaliser le système bancaire central ou commercial ou pour rembourser des dettes para-étatiques ou les arriérés d'autres dettes intérieures du gouvernement. Enfin, les hypothèses sur les taux de change sont capitales pour évaluer l'impact des postes guidés de l'extérieur (service de la dette extérieure et déboursements de l'aide et/ou des dons) sur l'équilibre budgétaire et le déficit.

6.3 ANALYSE DE SENSIBILITE ET INDICATEURS DE VULNERABILITE

6.3.1 Analyse de sensibilité

Les PPTE sont très vulnérables aux « chocs », des événements imprévus hors du contrôle du gouvernement qui ont eu un impact négatif sur la balance des paiements ou le budget¹⁸. Par conséquent, il est essentiel de tester la sensibilité des ratios de viabilité en cas de changements de l'environnement macro-économique. En particulier, les pays doivent évaluer les insuffisances possibles dans les recettes des exportations (provenant, par exemple, de la chute des prix des matières premières, sécheresse, etc.) et dans les recettes budgétaires, ainsi que les implications que de tels phénomènes auraient sur la viabilité de l'endettement. Autrement dit, une sécheresse peut-elle rendre le fardeau de la dette d'un pays de nouveau insoutenable ? Évaluer les risques liés, par exemple, aux fluctuations des taux de change sur le futur service de la dette — une devise nationale qui se déprécie alourdit le fardeau fiscal de la dette — est également important. Les pays doivent aussi examiner la volatilité et la fiabilité (ou l'imprévisibilité) des prévisions antérieures, ce qui conseillera sur les risques associés aux prévisions — par exemple, si les prévisions des prix des exportations sont trop optimistes, les prévisions de croissance seront continuellement surévaluées et ainsi de suite.

L'AVD et les documents PPTE des Conseils d'administration des IBW contiennent les résultats des différents scénarii macro-économiques, par comparaison aux scénarii élémentaires qui sont à la base du DSRP. Les principaux facteurs qui, jusqu'à présent, ont été testés dans les documents PPTE, sont des prix et une production des exportations plus bas, des élasticités des importations plus élevées, et des changements en termes de financement extérieur. La sensibilité est alors mesurée par les effets des différents scénarii sur les ratios critiques. Ces tests sont discutés en profondeur avec le gouvernement, il importe donc que celui-ci établisse une base analytique claire pour les scénarii alternatifs, par exemple :

- justifier le degré de divergence par rapport aux prévisions de base, en s'appuyant sur une analyse spécifique du pays, de la volatilité récente des différents postes de la balance des paiements et du budget ;

¹⁸ Pour plus de détails sur l'impact des chocs sur les PPTE, voir Martin et Alami (2001).

- tester la cohérence des résultats en les combinant à des scénarii d'ensemble à partir de modèles macro-économiques ;
- étendre l'analyse de sensibilité au-delà de la balance des paiements, jusqu'au budget et au PIB ;
- considérer, le cas échéant, des facteurs plus généraux tels que les sécheresses et les catastrophes naturelles.

6.3.2 Les indicateurs de vulnérabilité

Il peut être aussi utile d'évaluer les indicateurs de vulnérabilité d'un pays pour renforcer ses arguments en faveur d'un allègement de dette complémentaire à celui de l'Initiative PPTE. Dans le cadre de l'Initiative PPTE initiale, les indicateurs de vulnérabilité étaient utilisés pour déterminer des ratios ciblés précis : valeur actualisée/exportations et service de la dette/exportations, entre 200-250 % et 20-25 % respectivement. Bien que les indicateurs de vulnérabilité aient été éliminés avec l'Initiative PPTE renforcée, ils peuvent toujours aider les pays à justifier un allègement PPTE anticipé ou un allègement complémentaire à celui de l'initiative.

Les principaux indicateurs de vulnérabilité sont :

- **la concentration des exportations** : qui doit être mesurée en pourcentage des exportations totales du principal produit et des trois principaux produits d'exportation de l'année la plus récente ;
- **la variabilité des exportations** : est définie comme la déviation standard des valeurs exportées au cours des 10 dernières années pour lesquelles des données sont disponibles, en pourcentage du niveau moyen des exportations de biens et de services non facteurs ;
- **le déficit du compte courant** : en pourcentage du PIB, à l'exception des intérêts et des transferts officiels ;
- la couverture de réserve en devises étrangères (voir chapitre précédent) ;
- **la balance budgétaire primaire** (c'est-à-dire à l'exclusion des dons et du paiement des intérêts) en pourcentage du PIB sera également évaluée ;
- la valeur actualisée de la dette publique et de la dette publiquement garantie en pourcentage du PIB ;
- le fardeau de la dette intérieure gouvernementale et de la dette extérieure du secteur privé.

Pour tous ces indicateurs, il n'existe pas de niveau « désirable » établi internationalement. Il revient aux pays eux-mêmes de défendre leur propre cas en fonction de leurs perceptions de leur vulnérabilité comparée à celle des autres pays.

7. BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITES ET ASSISTANCE DISPONIBLE

7.1 BESOINS DE RENFORCEMENT DES CAPACITES¹⁹

Vu les tâches multiples, complexes et continues envisagées par les agents des gouvernements des PPTE (et le personnel du FMI et de la Banque mondiale) dans le cadre de l'Initiative, il semble évident que certains gouvernements devront renforcer grandement leurs structures et capacités institutionnelles pour les effectuer.

En particulier, les multiples réunions, documents et besoins de données exigeront des effectifs en personnel plus importants dans les principales directions et divisions responsables de l'enregistrement des données et de la négociation, et pour l'enregistrement des données fiscales et des exportations ainsi que des autres prévisions macro-économiques et pour la programmation de la réduction de la pauvreté. Cela pourrait se faire au travers d'un programme de réforme du service public qui augmenterait les incitations à avoir un service allégé. En outre, beaucoup de pays auront besoin de réformes institutionnelles telles qu'une amélioration de la coordination des diverses directions et la création d'une stratégie nationale de désendettement et de réduction de la pauvreté ou d'une équipe capable d'analyser la viabilité de la dette en associant tous les principaux services du gouvernement. Ces structures varieront d'un pays à l'autre en fonction de la situation nationale.

La nécessité pour ces pays de produire des DSRP signifiera, dans de nombreux pays, l'établissement d'une équipe chargée de l'analyse de la réduction de la pauvreté, équipe issue des principaux services et directions sectoriels, ou en ligne, du gouvernement, qui pourraient nécessiter des réformes institutionnelles, des effectifs plus importants et une formation du personnel aux techniques analytiques nécessaires. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement devra aussi consulter largement la société civile et la communauté des donateurs et cela pourrait nécessiter dans certains pays une attitude plus transparente du gouvernement et de ses organismes. Ceux qui seront chargés de la réduction de la pauvreté devront aussi coordonner de près leur action avec celle des équipes de stratégie de désendettement et de politique macro-économique pour s'assurer i) qu'ils connaissent le montant des économies issues de l'allègement de dette disponible pour des dépenses de réduction de la pauvreté, et ii) qu'ils analysent suffisamment les liens entre les politiques macro-économiques et la réduction de la pauvreté.

7.2 L'ASSISTANCE INTERNATIONALE POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES ET L'INFORMATION

En plus des réformes institutionnelles, de nombreux PPTE nécessiteront une assistance pour mettre en œuvre une formation complète au renforcement des capacités et apprendre à formuler leurs propres stratégies de désendettement et de réduction de la pauvreté et analyser la viabilité de leur propre dette — ainsi que la soumission régulière de types essentiels d'information sur la dette, les nouveaux financements, les tendances macro-économiques et les meilleures pratiques dans la programmation de la réduction de la pauvreté.

De nombreux types d'assistance sont disponibles pour renforcer les capacités des PPTE dans ces domaines. En particulier, *Debt Relief International* (avec le concours financier des gouvernements de

¹⁹ Voir Debt Relief International (2000b).

plusieurs pays : Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Suède et Suisse) a aidé 32 PPTE à travers son Programme de renforcement des capacités d'analyse de la dette et de stratégie du désendettement (PRC). L'objectif du PRC consiste à donner aux gouvernements des PPTE une capacité entière et indépendante à développer et mettre en œuvre leur propre stratégie nationale d'allègement de dette et une nouvelle politique d'emprunt cohérente avec la viabilité à long terme de la dette et analyser la meilleure manière d'employer l'allègement de dette pour réduire la pauvreté.

Nous assistons les gouvernements de nombreuses façons différentes :

- **les missions d'évaluation des demandes** où nous les aidons à évaluer leurs besoins et à demander une assistance au renforcement des capacités en matière de réforme institutionnelle, gestion opérationnelle de la dette extérieure et intérieure, renégociations de dette, nouvelles politiques de financement (dette extérieure et intérieure, aide et flux de capitaux privés), prévisions macro-économiques et programmation de la réduction de la pauvreté ;
- **les ateliers régionaux et nationaux sur la stratégie de désendettement** durant lesquels des équipes de responsables nationaux de toutes ces questions techniques (12 dans les ateliers régionaux et environ 30 dans les ateliers nationaux) préparent un rapport sur la stratégie nationale de désendettement, ainsi qu'un plan de renforcement des capacités, à présenter à leurs décideurs politiques et à la communauté internationale des donateurs ;
- **les ateliers régionaux et internationaux thématiques** sur des sujets tels que les programmes informatiques d'analyse de la stratégie de désendettement (le logiciel DEBT-PRO™, utilisé par le FMI et la Banque mondiale), les renégociations de dette (simulations en direct de négociations, par exemple, avec le Club de Paris), dette intérieure, nouvelles stratégies de financement (gestion de l'aide et flux de capitaux privés), prévisions macro-économiques et programmation de la réduction de la pauvreté ;
- **les missions de suivi** qui apportent une assistance intensive sur certains aspects de la formulation de la stratégie de désendettement et la programmation de la réduction de la pauvreté ;
- **les conseillers à court terme en renforcement des capacités** (contrats d'environ 1 an) qui travaillent essentiellement à une formation intensive et au renforcement des capacités institutionnelles dans tous les domaines cités précédemment ;
- **un réseau ministériel PPTE** qui rassemble des Ministres des Finances des PPTE, ainsi que de hauts responsables, deux fois par an, pour échanger leurs vues sur l'Initiative PPTE, les stratégies de réduction de la pauvreté, leurs besoins de renforcement des capacités et pour les présenter à la communauté internationale ;
- **le réseau technique PPTE** qui permet aux responsables PPTE de se maintenir au courant des derniers développements en se contactant directement entre eux et en toute confidentialité. Nous les avons mis aussi en contact avec toutes les autres organisations régionales et internationales appropriées, ONG, organisations du secteur privé, et sources de meilleure pratique et information sur des questions telles que les prévisions des cours des matières premières, la réduction de la pauvreté ou les tendances internationales des taux d'intérêt ;
- **des publications et un site Internet** qui permettent aux PPTE de se tenir informés des meilleures pratiques internationales les plus récentes en matière de gestion de la dette, de prévisions macro-économiques et de réduction de la pauvreté²⁰.

²⁰ De plus amples détails sur les activités de DRI sont disponibles sur notre site Internet : <http://www.dri.org.uk>

Depuis la fondation de DRI, nous avons formé plus de 1 300 responsables officiels lors de 40 rencontres dans le monde entier. Les travaux de Debt Relief International sont entièrement financés par les donateurs qui parrainent ces programmes avec, occasionnellement, un cofinancement pour des projets spécifiques. Nous cherchons à renforcer les capacités au sein des gouvernements mais, lorsque ces gouvernements nous en donnent l'autorisation, il est possible d'inviter aussi des organisations internationales et des ONG pour traiter certains aspects d'un programme particulier.

L'un de nos principaux objectifs est de confier la mise en œuvre du programme aux organisations partenaires régionales appartenant aux gouvernements des PPTE et dirigés par eux-mêmes. On retiendra parmi elles :

- pour l'Afrique francophone : le Pôle régional BEAC/BCEAO de formation en gestion de la dette (Pôle-Dette) ;
- pour l'Amérique latine : le Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) ;
- pour l'Afrique orientale et australe anglophone : le Macroeconomic and Financial Management Institute for Eastern and Southern Africa (MEFMI) ; et
- pour l'Afrique occidentale anglophone : le West African Institute for Financial and Economic Management (WAIFEM).

En attendant ce passage de témoin, nous nous concentrons sur le renforcement des capacités des experts régionaux. Sur les 92 experts auxquels nous faisons appel régulièrement en ce moment, 72 viennent des PPTE eux-mêmes²¹.

²¹ Pour plus de précisions, voir Debt Relief International (2000a).

BIBLIOGRAPHIE

- Baball, Balliram (2001), *Best Practices in Private Sector Debt Management*, Debt Relief International : Londres, à paraître.
- Boote, Anthony R. et Thugge, Kamau (1999), Allègement de la dette des pays à faible revenu – L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, Séries des brochures N° 51-F, Fonds monétaire international : Washington DC.
- CNUCED/PNUD (1997), *Debt Sustainability, Social and Human Development and the Experiences of the HIPC's*, CNUCED: Genève.
- Debt Relief International : Londres
- (2000a) Pays pauvres très endettés – Programme de renforcement des capacités d'analyse et de stratégie de la dette.
 - (2000b) Besoins des PPTE en termes de renforcement des capacités.
 - (2001a) *HIPC Experiences of Debt Renegotiations*, à paraître.
 - (2001b) *Negotiating New Financing for HIPC's*, à paraître.
 - (2001c) *Multilateral Debt Relief Under HIPC II*, à paraître.
- Fonds monétaire international (2000), *The Gambia - Staff Report for the 2000 Article IV Consultation*, FMI : Washington, DC, 7 juillet.
- Fonds monétaire international et Banque mondiale, Washington, DC
- (1996) *The HIPC Debt Initiative - Elaboration of Key Features and Possible Procedural Steps*, 26 août.
 - (1997a) *CAP Paper for the Preliminary HIPC Initiative Documents for Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire and Uganda*, 1er avril.
 - (1997b) *HIPC Initiative - Guidelines for Implementation*, 22 avril.
 - (1997c) *HIPC Initiative - Note on the Use of a Central Government Revenue Base*, 3 novembre.
 - (1999a) Modifications de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), 23 juillet.
 - (1999b) Initiative en faveur des pays pauvres très endettés : renforcer le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté, 26 août.
 - (1999b) *Notes on Modalities for Implementing HIPC Debt Relief Under the Enhanced Framework*, 10 décembre.
 - (2000a) Initiative PPTE – Rapport d'avancement, 14 avril.
- Gouvernement ougandais (1995), *A Strategy for Reducing the External Debt of Uganda*, Gouvernement de la République de l'Ouganda : Kampala, juillet.
- Gouvernement bolivien (1996), *Bolivia's Enhanced Debt Strategy and Proposal for Multilateral Debt Relief*, Gouvernement de la République de Bolivie : La Paz, septembre.

Johnson, Alison

- (2000a) *The Fiscal Burden of Debt*, document présenté lors de l'Atelier du Secrétariat du Commonwealth sur l'Initiative PPTE, 17-18 juillet.
- (2000b) Questions clés pour analyser la viabilité de la dette intérieure, Debt Relief International : Londres, août.

Martin, Matthew

- (1996) *A Multilateral Debt Facility: Global and National*, Rapport pour le Groupe des 24, External Finance Africa: Londres, mars
- (1999a) *Changing the HIPC Indicators*, Rapport pour le Ministère britannique pour le Développement international (DFID), Debt Relief International : Londres, mars.
- (1999b) Meilleures pratiques pour l'établissement de prévisions macro-économiques : principales questions à examiner, Document d'information pour l'atelier régional DRI/MEFMI, Dar es-Salaam, Tanzanie, 15-22 novembre.
- (2000) *Financing Poverty Reduction in the Heavily-Indebted Poor Countries: Beyond HIPC II*, présenté lors de l'Atelier du Secrétariat du Commonwealth sur l'Initiative PPTE, 17-18 juillet.

Martin, Matthew et Alami, Randa (2001), *Long-term Debt Sustainability for HIPCs: How to respond to Shocks?*, Development Finance International : Londres, 30 janvier.

Réseau ministériel des PPTE (2000), Mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée, Déclaration de la II^e Réunion ministérielle des PPTE : Genève, 7 Juin.

Vilanova, Juan Carlos et Martin, Matthew (2000), Le Club de Paris, Debt Relief International: Londres, août.

Sites Internet

Debt Relief International	http://www.dri.org.uk
Banque mondiale	http://www.worldbank.org
Club de Paris	http://www.clubdeparis.org
FMI	http://www.imf.org
OCDE	http://www.oecd.org

PUBLICATIONS PAR DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Toutes nos publications sont également disponibles en anglais, espagnol et portugais.

1. Programme de renforcement des capacités d'analyse et de stratégie de la dette des pays pauvres très endettés
2. Mise en œuvre de l'Initiative PPTE renforcée : considérations essentielles pour les gouvernements des PPTE
3. Le Club de Paris
4. Vue d'ensemble des conversions de dettes
5. Questions clés pour analyser la viabilité de la dette intérieure
6. Besoins des PPTE en termes de renforcement des capacités

Vous pouvez obtenir ces publications en vous adressant à :

Debt Relief International
4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road, London EC1R 3AF, G-B.
Téléphone : 44 (0)20 – 7278 0022
Télécopie : 44 0(20) – 7278 8622
publications@dri.org.uk