

Séminaire GENRE et AFRIQUE
Sous la direction de Sophie Bessis

**DESS « Développement, coopération internationale
et action humanitaire »**
Université Paris 1 – La Sorbonne

EXPOSE

INITIATIVE PPTE

EN AFRIQUE

24 février 2005

**Maria Amador-Cuadro, Susanne Breitkopf,
Frédéric Buffa, Priscilla Lecomte et Clément Perrin**

1 Qu'est-ce que l'initiative PPTE ?

1.1 Introduction

La question du poids de la dette est fondamentale car le surendettement d'un pays compromet sa croissance à long terme et sa capacité à se développer et à lutter contre la pauvreté. L'endettement excessif réduit les ressources disponibles pour l'investissement et les dépenses sociales. Il diminue également la crédibilité du pays concerné auprès des bailleurs et investisseurs potentiels.

1.2 Origine

L'origine du poids de la **dette publique** dans la plupart des pays concernés par l'initiative PPTE remonte aux années 1970 et 1980. Le boom du prix des matières premières avait incité ces pays à s'endetter fortement dans les années 1960-70 pour financer leur développement. Le retournement de tendance du cours des matières premières, qui a suivi le choc pétrolier et la récession générale de la fin des années 70 et du début des années 80, a entraîné une crise de la dette. L'endettement a continué à augmenter jusqu'au début des années 1990 sans que la croissance de ces économies ne permette d'éviter une grave crise du service de la dette.

De 1982 à 1992, la valeur actuelle nette (**VAN**) du ratio dette/exportations est passée de 266 à 620 % pour les 33 pays pauvres les plus endettés.

La dette extérieure totale de l'Afrique a progressé de 11 milliards de dollars en 1970 à 120 milliards au début des années 80, pour atteindre un pic de 340 milliards en 1995.

L'encours des créances des institutions multilatérales s'est considérablement accru, passant de 49 milliards de dollars fin 1980 à 208 milliards de dollars fin 1990 et à près de 350 milliards de dollars fin 1999. L'encours de la Banque mondiale est passé de 34 milliards de dollars fin 1980 à 141 milliards de dollars fin 1990 et 210 milliards de dollars (dont 120 milliards de dollars pour les pays à faibles revenus) fin 1999.

Pour les pays en développement à bas revenu (inférieur à 752 \$ par habitant), les efforts d'allègement de la dette qui ont précédé l'initiative PPTE ont généralement été réalisés dans le cadre du Club de Paris à partir de 1975. Cela s'est traduit principalement par des rééchelonnements du remboursement de la dette et de ses intérêts.

Au cours de différentes réunions du G8 à partir de 1988, différentes dispositions ont été entérinées pour pouvoir réduire le niveau des **dettes bilatérales** :

- Toronto (octobre 1988) : leur montant peut être réduit d'un tiers en VAN.
- Londres (décembre 1991) : la réduction peut aller jusqu'à 50% de la dette éligible.
- Naples (décembre 1994) : le niveau de réduction monte jusqu'à 67% avec un minimum de 50% pour les pays les plus pauvres et les plus endettés.
- Lyon (décembre 1996) : la réduction peut atteindre 80% pour les pays pauvres très endettés (PPTE).
- Cologne (novembre 1999) : le niveau de réduction peut s'élever à 90% ou plus, si c'est nécessaire pour atteindre le niveau de « soutenabilité » dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée.

Les deux dernières mesures correspondent à un certain couplage entre les mesures de réduction de la dette bilatérale d'une part, et l'initiative PPTE qui concerne la dette extérieure multilatérale d'autre part.

1.3 Historique

1.3.1 1^{ère} initiative PPTE - 1996

Face au problème du surendettement des pays les plus pauvres qui n'a pu être résolu par les mesures traditionnelles d'allègement de la dette, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale ont proposé en septembre 1996 un programme conjoint : l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette démarche est également une conséquence de la perte de crédibilité des institutions financières internationales (IFI) et une réponse à la mobilisation de la société civile sur le thème de la dette dans les années 1980 et 1990.

L'objectif initial de cette initiative, tel qu'il est affiché, est de ramener l'endettement **extérieur** des PPTE, qui appliquent des programmes d'ajustement et de réforme appuyés par le FMI et la Banque Mondiale, à un niveau soutenable. C'est la première fois que des bailleurs de fonds multilatéraux sont associés au traitement de la dette des pays pauvres.

L'application de l'initiative se déroule en deux phases de programmes d'ajustement structurel de trois ans, même si des aménagements sur la durée peuvent exister au cas par cas. Au bout de la première phase (**point de décision**), la "soutenabilité" de la dette du pays en question est à nouveau évaluée par les experts du FMI. Si la dette reste jugée "insoutenable" après application par les donateurs bilatéraux des traitements traditionnels, le pays peut entamer une seconde phase de réformes. Au terme de celle-ci (**point d'achèvement**), il reçoit si nécessaire un allègement de sa dette afin de la rendre soutenable.

Initialement, 41 pays, dont 33 en Afrique subsaharienne, étaient éligibles pour cette initiative. En 1999, seuls quatre pays en ont bénéficié : la Bolivie, la Guyane, Mozambique et Ouganda.

1.3.2 2^{ème} initiative PPTE (initiative renforcée) - 1999

Face à la faiblesse des premiers résultats et aux critiques (la campagne Jubilé 2000 apporte une pétition de 17 millions de signatures au G8 de Cologne de juin 1999), le G8 et les IFI lancent une initiative renforcée.

Les critères de sélection sont assouplis (la dette ne doit plus valoir que 150% des revenus d'exportation au lieu de 200-250% auparavant) afin d'inclure un plus grand nombre de pays bénéficiaires, et le volume des créances à traiter est augmenté. La volonté d'accélérer la mise en œuvre de l'initiative et de la lier davantage aux efforts de réduction de la pauvreté est affirmée. Ainsi, la deuxième phase de réformes devient « flottante » (un bon élève peut accélérer les réformes et accéder à un allègement plus rapidement) et une « aide intérimaire » peut être octroyée au pays après le point de décision.

A partir de 1999, les plans d'ajustement structurels traditionnels sont remplacés par les CSLP (cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté), qui doivent être élaborés conjointement par le gouvernement et la société civile du pays concerné à travers un processus participatif, sous la tutelle des IFI. Il s'agit de documents décrivant les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales définies pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Le CSLP est parfois appelé DSRP (document stratégique de réduction de la pauvreté), ou PRSP en anglais (Poverty Reduction Strategy Paper).

1.4 Fonctionnement

1.4.1 Eligibilité

Pour qu'un pays fortement endetté soit éligible à l'initiative PPTE, il doit répondre à une série de critères :

- n'être éligible qu'à une assistance concessionnelle de la part du FMI et de la Banque Mondiale (seulement éligible à l'IDA (International Development Association)).
- Avoir parfaitement mis en œuvre des réformes et les politiques économiques dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque Mondiale.
- Toujours faire face à un niveau d'endettement insoutenable, c'est à dire après la mise en place des programmes du FMI et la de banque Mondiale et même après mise en œuvre des mécanismes traditionnels d'allègement de dette comme les termes de Naples (pour lesquels les pays à bas revenu peuvent recevoir une réduction de la dette extérieure éligible de 67% en valeur actuelle nette).

L'Initiative PPTE innove en ce qui concerne la place donnée aux pays bénéficiaires, pour la première fois une initiative se veut participative. Dans la pratique, les bailleurs multilatéraux (FMI et Banque Mondiale) travaillent en partenariat avec les parties prenantes au niveau national à l'élaboration de politiques de redressement économique (réformes économiques et sociales).

- Elaboration d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (CSLP)

1.4.2 Etapes

- Après une période de 3 ans durant laquelle le pays met en place une politique d'ajustement structurel, s'il est toujours éligible à l'initiative PPTE (dette encore insoutenable), les cadres de la Banque Mondiale et du FMI réalisent :
 1. une analyse de viabilité de la dette pour déterminer les besoins d'allègement.
 2. évalue les progrès suffisants nécessaires à la satisfaction des critères retenus

Cette première étape se dénomme **point de décision**, qui consiste en d'autres termes à établir un contrat entre la Banque Mondiale et le FMI, dans lequel les bailleurs de fond s'engagent à ramener la dette au seuil de viabilité si les politiques de redressement ne suffisent pas.

- Le pays aboutit à un point intermédiaire, qui consiste en *un allègement intérimaire*. Cependant pour obtenir la totalité de l'allègement de la dette il doit :
 - 1) Continuer à prouver qu'il exécute comme il convient les programmes soutenus par le FMI et la Banque Mondiale.
 - 2) Pendant une période qui dépend :
 - du maintien de la stabilité macroéconomique
 - de l'adoption et de l'exécution pendant un an au moins du CSLP.

⇒ **Point d'achèvement : réduction de montants convenus au point de décision.**

1.4.3 Pays concernés

42 pays ont été examinés par les conseils d'administration du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale pour déterminer leur éligibilité à l'initiative PPTE. Sur ces 42 pays, 34 sont en Afrique sub-saharienne, et seulement 38 ont été considérés comme éligibles (dont 32 en Afrique sub-saharienne).

Pays concernés en septembre 2004 (38 pays dont 32 en Afrique)		
Avant le point de décision 11 pays	Point de décision 12 pays	Point d'achèvement 15 pays
Burundi	Cameroun	Bénin
République Centrafricaine	Congo-Kinshasa	Bolivie
Comores	Gambie	Burkina Faso
Congo-Brazzaville	Guinée	Ethiopie
Côte d'Ivoire	Guinée-Bissau	Ghana
Laos	Honduras	Guyane
Libéria	Malawi	Madagascar
Myanmar	Rwanda	Mali
Somalie	Sao Tomé et Principe	Mauritanie
Soudan	Sierra Léone	Mozambique
Togo	Tchad	Nicaragua
	Zambie	Niger
		Ouganda
		Sénégal
		Tanzanie

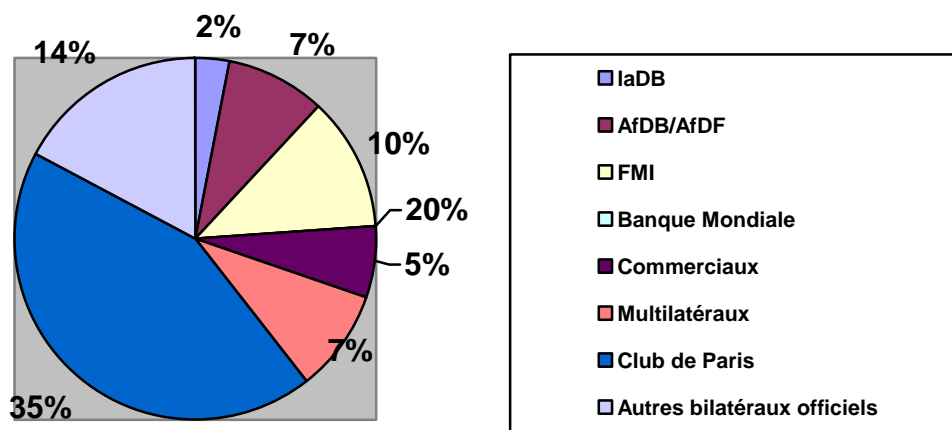
Voir en annexe pour une carte des pays concernés.

1.4.4 Financement

L'estimation du coût total de l'initiative PPTE (si les 37 pays atteignent le point d'achèvement) s'approche de 54.5 milliards de dollars (par rapport aux termes discutés en 2003). Le financement de l'initiative est pris en charge équitablement entre les bailleurs de fond bilatéraux et multilatéraux.

Bailleurs	Montants en milliards de \$
laDB	1,3
AfDB/AfDF	3,9
FMI	5,2
Banque Mondiale	10,8
Bailleurs commerciaux	2,8
Autres bailleurs multilatéraux	4
Club de Paris	19
Autres bailleurs bilatéraux officiels	7,5

Répartition de la contribution financière à l'initiative PPTE



- La contribution de la Banque Mondiale et du FMI s'estime respectivement à 10,8 milliards de dollars et 5,2 milliards de dollars.
- Les bailleurs bilatéraux établissent un compromis au sein du club de Paris. La plupart de membres du club de Paris s'engagent à apporter une diminution de la dette supérieure à celle décidée dans le cadre de l'initiative PPTE.
- Parmi les 51 bailleurs non membres du Club de Paris, 10 se sont engagés à participer à la réduction de la dette de l'initiative PPTE.
- La plupart des bailleurs commerciaux n'ont en général pas accepté de contribuer à l'initiative.

1) La Banque Mondiale et l'IDA

La banque mondiale et l'IDA ont créé le Trust Fund qui sert à financer l'initiative PPTE, il se caractérise par 2 composantes :

- Il rembourse l'IDA pour l'initiative PPTE ce qui consiste à réaliser des transferts à partir des revenus nets de la Banque Mondiale.
- Le Trust Fund utilise les contributions de donateurs (les bailleurs de fond multilatéraux régionaux et sous régionaux) pour financer l'initiative. Les dons promis s'élèvent à 3,4 milliards de dollars, et ont déjà effectivement atteint 2,9 milliards de dollars.

2) Le FMI

Le fonds fiduciaire FRPC-PPTE a été créé pour financer des allègements de dette au titre de l'Initiative PPTE et bonifier les taux d'intérêt des prêts FRPC pendant la période 2002–2005. Les ressources disponibles sont essentiellement constituées des dons et des dépôts de 93 pays membres, ainsi que de contributions de l'institution même. La contribution du FMI provient pour l'essentiel des revenus de placement du produit net des ventes d'or hors marché effectuées en 1999–2000.

L'utilisation des réserves d'or

En décembre 1999, le Conseil d'administration a autorisé des transactions hors marché consistant à vendre jusqu'à 14 millions d'onces d'or pour financer la participation du FMI à l'initiative PPTE.

- Dans un premier temps, le FMI a vendu de l'or au pays membre au cours du marché et a versé le produit sur un compte spécial de placement au profit de l'Initiative PPTE.
- Dans un second temps, il a accepté de racheter immédiatement au pays membre concerné la même quantité d'or, au même cours du marché, en règlement de ses obligations financières venant à échéance. Ces transactions ont donc permis de laisser inchangé le solde des avoirs réels en or du FMI.

2 Résultats et limites de l'initiative PPTE

2.1 Le Cameroun, « mauvais élève off-track » ?

2.1.1 Chiffres clés

- Superficie en km² : 475 000
- Population : 15 729 000
- PIB par habitant en \$ (2002) : 699
- Espérance de vie (2000-2005) : 46,2
- Taux d'analphabétisme (2002) : 26,5
- Dette extérieure en Mrds \$ (2002) : 8,5
- Allègement PPTE prévu en Mrds \$: 1,26



2.1.2 Le Cameroun et l'initiative PPTE renforcée

C'est grâce à l'initiative PPTE renforcée, que le Cameroun remplit les conditions pour atteindre le point de décision (11 octobre 2000). Ceci permet au pays d'entrer dans la période intérimaire et de bénéficier des premiers allègements de dette. Selon le document de décision de la Banque Mondiale, le Cameroun a mis en œuvre le PAS III avec succès, ainsi que des activités pour améliorer la gouvernance.

Détail intéressant : entre 1997 et 2000, dans le cadre du « ménage » dans les ministères, les ministres de la Santé et des Télécommunications, ainsi que le directeur de la sécurité sociale, ont été suspendus et arrêtés. Il y a eu aussi un grand ménage dans le ministère des Finances où plus de 100 officiels ont été arrêtés. La période intérimaire est dite « flottante », sa durée dépend du progrès réalisé.

Le FMI approuve la Facilité pour la réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) en Décembre 2000. Le CSLP final est approuvé par la Banque Mondiale en été 2003. Afin d'atteindre le point d'achèvement, le Cameroun doit mettre en œuvre le CSLP de manière dite satisfaisante pendant au moins une année. La Banque Mondiale estime que l'allègement de la dette camerounaise va aller au delà des 1,26 milliards de dollars prévus, et qu'il y aura un allègement supplémentaire autour de 1 Milliard de dollar.

2.1.3 Les créanciers

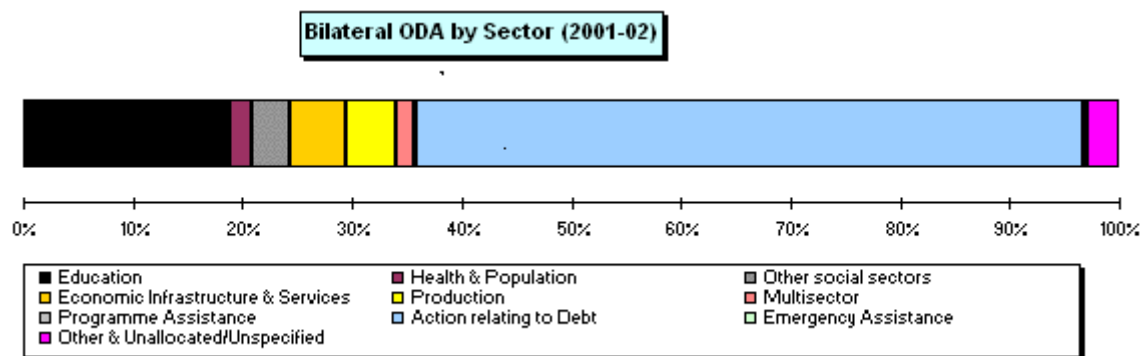
Top Ten Donors of gross ODA (2001-02 average) (USD m)	
1 France	144
2 Germany	73
3 EC	56
4 IDA	56
5 Canada	43
6 SAF & ESAF (IMF)	31
7 Austria	30
8 Netherlands	30
9 Belgium	29
10 United Kingdom	27

Source : OCDE

La répartition de la dette camerounaise par créateur montre une forte dominance des bilatéraux :

- Dette bilatérale: 69%
- Dette multilatérale: 26%
- Dette commerciale: 5%

Source : BM



Les actions relatives à la dette comprennent presque deux tiers de l'APD bilatérale versée au Cameroun
Source : OCDE

2.1.4 Rôle de la France - les C2D

La France détient 33% du total des créances et joue donc un rôle majeur dans le processus. Elle s'est engagée à accorder des allègements supplémentaires au titre du volet bilatéral pour un coût total de 1,55 Mrds d'Euro, dont 75 millions accordés dès le point de décision et 1083 millions à partir du point d'achèvement. L'annulation de la dette s'effectuera dans le cadre de contrats dits de Désendettement et Développement (C2D), négociés entre la France et le Cameroun. Dans le cadre des C2D, le gouvernement camerounais continuera de rembourser ses prêts à chaque échéance, mais dès le remboursement constaté, le Trésor Français abondera de la somme correspondante un compte spécifique ouvert à la BEAC. Ces fonds sont désormais considérés des dons qui devraient servir à financer des programmes lutte contre la pauvreté.

2.1.5 Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)

7 axes pour le développement du Cameroun :

- Assurer la stabilité macro-économique
- Renforcer la croissance par diversification économique (c'est-à-dire : gérer la baisse progressive de production pétrolière)
- Renforcer le secteur privé comme moteur principal de la croissance et comme partenaire dans les services sociaux
- Développement des infrastructures et des ressources naturelles de manière durable
- Accélérer l'intégration économique dans le cadre CEMAC
- Renforcer les ressources humaines et les secteurs sociaux
- Améliorer le cadre institutionnel, la gestion administrative et la gouvernance

Secteurs sociaux d'intervention prioritaires :

Éducation primaire (construction de salles de classe, recrutement d'instituteurs vacataires...) ; santé publique (extension des programmes de lutte contre les grandes endémies VIH-SIDA, paludisme...) ; développement rural (relance des activités de riziculture...) ; développement urbain et travaux publics (réhabilitation de pistes, assainissement urbain...).

2.1.6 Résultats du processus PPTE

- Le Cameroun s'est nettement désendetté depuis 2000
- Quelques réformes institutionnelles ont été réalisées (parmi lesquelles la réforme de collecte d'impôt, le nouveau système d'information intégré pour la gestion des finances publiques, la réforme du système de passation des marchés publics)
- Difficultés et retards dans la mise en œuvre des programmes
- Retard dans le versement des sommes d'allègement de la dette au compte BEAC
- Les fonds n'ont pas été dépensés en accord avec les priorités du CSLP

Le pays s'est nettement désendetté depuis son entrée dans l'initiative: l'encours de la dette publique extérieure est passé de 126,7 % du PNB en 1995 à 96,9 % en 2002. Sur la même période, le service de la dette est passé de 20,3 % à 13,8 %. Ce développement est, selon l'OCDE, dû à plusieurs facteurs : la forte croissance depuis la dévaluation de 1994 et l'amélioration des exportations. Mais aussi à un désendettement considérable au delà de l'initiative PPTE, car le Cameroun a fait de réels efforts de remboursement de sa dette vis-à-vis des créanciers.

2.1.7 Problèmes

Le Cameroun a été constamment en retard pour arriver au point d'achèvement, notamment pour deux raisons :

Une mauvaise gestion des fonds PPTE et la non mise en œuvre du CSLP.

En 2003 il y a eu des "tensions budgétaires" (OCDE) ; 72,1 millions de dollar d'allégement n'ont pas été versés au compte de la BEAC.

A la mi-octobre 2003, le Cameroun a reçu potentiellement près de 200 Mrds de francs CFA dont 14 ont été effectivement dépensés (OCDE).

Raisons invoquées par les bailleurs :

- incapacité à investir récurrente (faible exécution chronique du budget d'investissement depuis 20 ans)
- manque de projets de bonne qualité
- dysfonctionnements administratifs

Autre problèmes : 90 % des crédits dans le budget 2004 au titre des dépenses PPTE sont constitués des dépenses qui auraient déjà dû être exécutées, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour de nouveaux projets. La dette intérieure a été sous-estimée (au 31.12.2003 estimée à 1,1 Mrds CFA = 15,7 % du PIB).

Critique OCDE : "Contrairement aux engagements pris, les dépenses ne reflètent pas nécessairement la priorité aux secteurs sociaux identifiés dans le CSLP ».

Postes budgétaires en augmentation

...et en diminution nette

Défense	+ 6.6 %
Présidence	+ 5.6 %
Economie et Finance	+ 5.2 %
Administration Territoriale	+ 35.3 %

Santé	- 1.9 %
Transport	- 17.4 %
Agriculture	- 0.3 %
Élevage	- 11.3 %

(Note : L'Administration territoriale gère les projets PPTE.)

L'OCDE conclut : « Ces évolutions, si elles se confirment, feraient du CSLP un document formel sans lien avec les instruments budgétaires réels. »

Pendant sa mission en été 2004, le FMI a trouvé un « trou » d'environ 66 milliards de CFA auprès du Ministère de Finance. Le 30 Août 2004, le Cameroun est déclaré « off track ». En janvier 2005, le ministre des Finances annonce un nouveau « programme de lutte contre la corruption ». Une mission du FMI en février 2005 n'a pas abordé les résultats concrets, et une nouvelle mission est prévue pour le mois d'Avril. Si le Cameroun réussit à se mettre « on track », il pourrait atteindre le point d'achèvement en 2006.

A suivre...

2.2 L'Ouganda, « élève modèle » ?

2.2.1 Chiffres Clés

- Superficie : 241 000 km²
- Population (2004) : 26 M
- PIB par habitant en dollars (2001/2002) : 236
- Espérance de vie (2000-2005) : 46.2
- Taux d'analphabétisme (2002) : 31.2
- Initiative PPTE : avril 1998
- Initiative PPTE renforcée : avril 2000
- Dette en 1998 : 3.6 Mds de \$
- Montant de l'allègement par l'initiative PPTE : 2 Mds de \$
- Dette en 2004 : 4.2 Mds de \$



2.2.2 L'endettement ougandais et l'initiative PPTE

En 1998, l'endettement ougandais est à près de 70% multilatéral, et parmi les 42 PPTE, c'est le pays avec le plus fort taux de remboursement (85%).

En 1998, le stock de dette ougandaise était de **3.6 Mrds de \$**, année du premier allègement de dette par l'initiative PPTE. C'est le premier pays à bénéficier de l'initiative.

Service de la dette en moyenne pour la période 1993 - 1998 : 155 millions de \$.

En raison de son comportement « exemplaire », l'Ouganda bénéficie d'allègement de dette dans un délai record (2ans au lieu des 6 règlementaires).

Les montants d'allègements : 650 millions \$ (1998) + 1,3 Mrds \$ (2000) = ~2 Mrds de \$.

Service de la dette pour 1999 - 2005 : 86 millions de \$ (l'économie réalisée représente 35% du budget de l'Etat).

2.2.3 La mise en place d'un plan de réduction de la pauvreté

Entre 1995 et 1997, l'Ouganda élabore un « Poverty Eradication Action Plan » à travers une vaste consultation populaire. Il sert de modèle au PRSP adopté par les bailleurs de fond.

Celui-ci est financé à travers la mise en place d'un « Poverty Action Fund » qui doit protéger la politique de lutte contre la pauvreté des coupes budgétaires.

Les principaux domaines concernés par le plan sont la santé et l'éducation, mais aussi les infrastructures, le gouvernement local... Mise en place de « SWAP : Sector Wide Approaches » qui harmonisent l'action des bailleurs.

Les réformes prévues concernent aussi la stabilisation macroéconomique, la diminution des dépenses militaires, la diversification des exportations...

La mise en place de ce plan est permise par un contexte politique et social particulier : « no-party system », forte décentralisation, équipe volontariste au sein du ministère des finances et du développement.

2.2.4 Les résultats macro-économiques mitigés

L'endettement : l'Ouganda bénéficie d'un allègement du service de la dette très important entre 1998 et 2002, ainsi qu'une baisse du service de la dette par rapport aux exportations.

Ces bons résultats sont accompagnés d'une politique de stabilisation macro-économique : maîtrise de l'inflation et des dépenses budgétaires, diversification des exportations. L'économie ougandaise croît à un rythme supérieur à 5% par an.

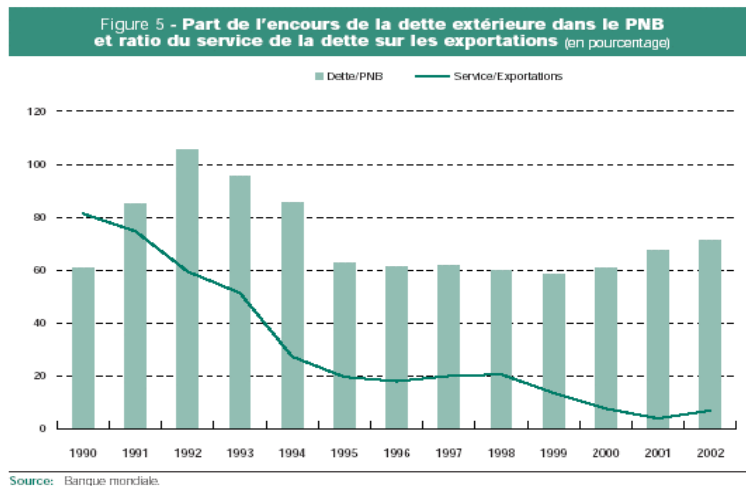
Reprise de l'endettement : celui-ci a repris sa progression à partir de 2000, et est aujourd'hui à nouveau insoutenable. Alors qu'en 2000, la dette était retombée à 1,7 Mrds de \$, en 2003, la dette ougandaise était de **4,2 Mrds de \$** ! Le ratio dette (en VAN) sur exportations, dont la cible était de 150% aurait atteint plus de 300% en juin 2003 (contre 250 en 1997).

Les raisons :

- baisse des cours du café, principale recette d'exportation.
- reprise de l'endettement (1,5 Mrds depuis 2000) permise par un meilleur rating du pays
- un certain nombre de créanciers n'a pas accordé les allègements de dette prévus.

Des résultats moins positifs :

- Une augmentation de la dépendance budgétaire /aide qui est passé de 20% en 1998 à 36% du budget de l'Etat en 2002/2003.
- Le difficile contrôle des dépenses militaires, qui financent notamment l'intervention en Ituri. Forte augmentation du budget militaire au détriment des budgets alloués à l'agriculture notamment. Ce contrôle est une des mesures mises en avant dans la politique de réforme du système administratif.
- Forte progression de la pauvreté, notamment en raison d'un fort taux d'accroissement naturel. 56% de la population sous le seuil de pauvreté en 1992, 34% en 2000 mais 38% en 2003. Le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités, a lui aussi augmenté, passant de 0.35 en 1997 à 0.43 en 2003.



Source : OCDE, 2004

La baisse du service de la dette par rapport aux exportations (surtout pour la période 1996-2000) est due selon certains analystes à une augmentation des exportations permise par le pillage des ressources du Congo.

2.2.5 Une politique sociale encourageante mais sujette à controverse

« Universal Primary Education » :

le budget de l'éducation croît à un rythme de 10 % par an. Une politique très ambitieuse bénéficiant d'un financement important : on est passé en 5 ans de 2.5M à 7.5M d'élèves scolarisés. En 1999, on aurait atteint un taux d' enrôlement scolaire de 85% !! Ce taux était en effet complètement irréaliste et il se situe plutôt entre 75 et 80%. Le plus gros succès réside dans la réduction du différentiel filles/garçons, presque à égalité dans le primaire. Mais des problèmes : difficulté de recruter un personnel enseignant qualifié, manque de matériel pédagogique et de salles de classes.

Une des conséquences est un taux d'abandon très important : à peine un tiers des élèves inscrit en P1 en 1997 avaient atteint la P6 en 2002. Cela a conduit à la redéfinition des politiques scolaires, notamment par des pratiques de « double-shifting » (deux mi-temps à l'école), et « community based school management » (financement communautaire).

Santé et lutte contre le SIDA :

Le budget de la santé croît à un rythme de 20% par an. Des progrès certains dans ce secteur, notamment la baisse du taux de prévalence du SIDA, l'augmentation du taux d'immunisation, l'augmentation du personnel hospitalier. Le nombre de personnes ayant accès aux soins de santé et la fréquentation des hôpitaux ont augmenté. Cependant, le taux de mortalité infantile et maternelle n'a pas diminué et reste particulièrement élevé, lié à un taux de fécondité parmi les plus élevés du monde (6,9).

En conclusion, on peut dire que la politique de développement de l'Ouganda s'est profondément transformée grâce à l'initiative PPTE et en a ainsi permis le succès. Celui-ci s'explique par un soutien très important des bailleurs de fond et un contexte politique particulier (système basé sur le consensus, tradition de démocratie participative de la NRA héritée du socialisme tanzanien...).

2.3 Evaluation globale

2.3.1 Une initiative limitée dans sa nature même

- **La discrimination par la pauvreté et le niveau d'endettement**

- *L'exclusion de la majorité des pauvres*

Il faut être très pauvre et très endetté pour pouvoir prétendre aux allègements au titre de l'initiative PPTE. Ainsi, le Nigeria est très endetté, mais comme il s'agit d'un pays producteur de pétrole, il n'est pas jugé assez pauvre pour en profiter. Haïti, pour sa part, n'a pas été jugé assez endetté. Enfin, et surtout, les pays où les pauvres sont les plus nombreux en raison d'inégalités sociales fortes ne sont pas concernés par ces programmes : Inde, Brésil, Indonésie, Argentine, Mexique, Philippines, Pakistan...

- *L'exclusion de certains PPTE*

Le Laos n'a pas demandé à bénéficier de cette initiative jugeant qu'elle apportait plus d'inconvénients que d'avantages. Surtout, quatre pays parvenus au point de décision se sont vus refuser les allègements : l'Angola (dette soutenable malgré 25 ans de guerre), le Kenya, le Vietnam et le Yémen. De même, beaucoup de pays voient le programme interrompu pour cause d'instabilité politique. Ainsi est-on passé de 42 pays éligibles au départ à 36 à l'arrivée soit un passage d'une dette globale de 210 milliard \$ à 130 milliards !

- **Le problème du financement**

- *L'annulation de la dette multilatérale en question*

Un fond pour le financement de l'initiative a été créé. Les pays riches et les institutions multilatérales sont incités à contribuer à ce fond. Les sommes récoltées sont placées sur les marchés financiers, contribuant ainsi au gonflement de la bulle spéculative. Les bénéfices perçus sont destinés à financer les allègements car les institutions internationales piochent dedans afin de se rembourser. Peut-on dans ce cas parler réellement d'une annulation ou juste d'un travail d'image de marque ?

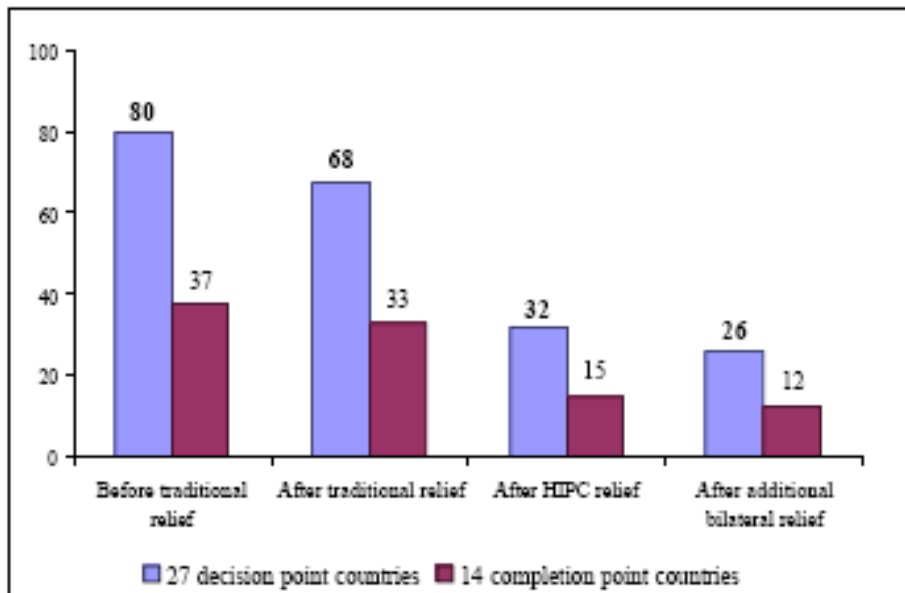
- *Une additionnalité de l'aide indispensable*

Pour que les allègements au titre de l'initiative se traduisent par un apport de ressources supplémentaires en valeurs réelles, il faut que les niveaux d'aides antérieures soient maintenus. Mais, dans sa conception, l'Initiative ne prévoit aucun dispositif pour garantir cela. Tant le volume global des transferts nets de ressources que les transferts nets en faveur des PPTE ont accusé une forte baisse ces dernières années. En réalité, les PPTE bénéficient d'une part croissante de flux d'aide globaux en diminution par rapport aux autres pays pauvres, mais ils ne reçoivent pas de fonds additionnels comparativement à ce qui était le cas avant le lancement de l'Initiative.

2.3.2 Impact financier de l'initiative

- Une réduction effective de la dette permettant l'accroissement de la lutte contre la pauvreté
- *Les sommes globales d'allègements fin 2004*

Figure 1. Debt Stock Reduction
(in billions of U.S. dollars in 2003 NPV terms)

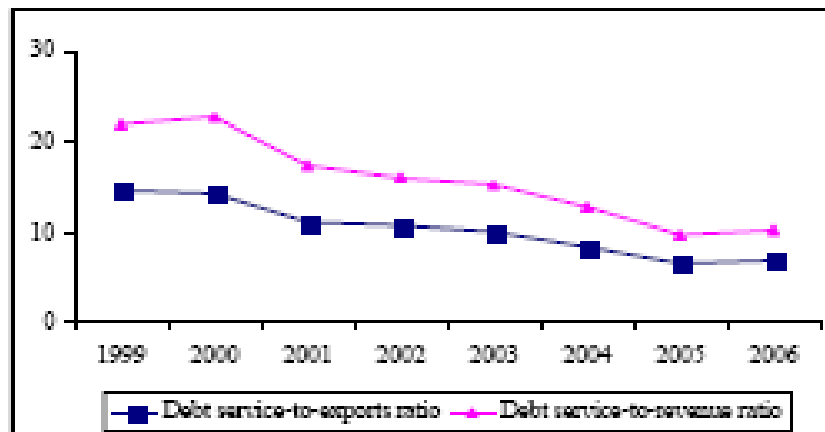


Source: HIPC Initiative country documents; and World Bank and IMF staff estimates.

Le dernier rapport de la Banque mondiale fait état de 14 pays ayant atteint le point d'accomplissement. Onze pays n'ont par contre même pas encore atteint le point de décision le plus souvent pour cause d'instabilité politique ou de guerre. Le stock total de dette de ces pays est passé de 37 milliards de \$ à 12 milliards de \$, soit une réduction d'environ 67% en VAN.

Si l'on compare avec les années 1998-1999, le service de la dette est passé d'une moyenne de 16% des exportations (24% des revenus fiscaux) à une moyenne de 10% des exportations (15% des revenus fiscaux).

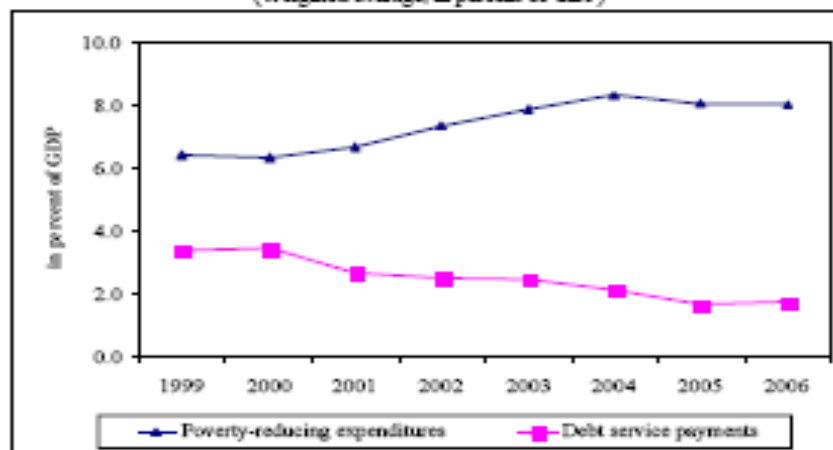
Figure 2. Debt-Service Ratios for the 27 Countries that have Reached Decision or Completion Points
(Weighted average, in percent)



Source: HIPC documents and Panel staff estimates.

- *La hausse des dépenses de lutte contre la pauvreté*

Figure 3. Poverty-Reducing Expenditures and External Debt Service in 27 Countries that have Reached Decision or Completion Points
(Weighted average, in percent of GDP)



Source: HIPC documents and Panel staff estimates.

Ces allègements ont permis la hausse des dépenses allouées aux secteurs prioritaires (notamment éducation et santé) : elles passent en moyenne de 6,4% du PIB en 1999 à 7,9% en 2003. Les CSLP permettent d'instaurer des filets de sécurité et de réorienter les dépenses publiques vers les secteurs sociaux afin de corriger les effets négatifs des PAS sur les pauvres.

• **Un impact financier limité au court terme**

- *La régularisation d'une situation de fait*

L'allègement a deux faces : l'annulation des créances APD (20 milliards \$) et l'allègement des créances commerciales et multilatérales (50 milliards \$), soit un total de 70 milliards pour une dette globale de 130 milliards \$, c'est-à-dire 54%. Or, la plupart des pays ne payaient, avant l'initiative, pas plus de 50% du service de la dette. Ainsi, l'allègement ne fait que régulariser une situation existante de fait. Toutefois, pour certains pays bon payeurs comme l'Ouganda, l'allègement est significatif.

- ***La reprise de l'endettement***

Sur le long terme mais aussi à moyen terme, l'allègement de la dette n'a permis en réalité, pour bon nombre de pays, que de voir leur dette devenir soutenable c'est-à-dire qu'ils peuvent de nouveau contracter des dettes sur les marchés financiers afin de rembourser le reste de la dette qui n'a pas été annulé. Ainsi, le processus de surendettement structurel reprend son cours ! D'où la nécessité selon nombre d'associations militantes d'annuler totalement la dette.

D'autre part, la reprise de l'endettement est souvent liée au niveau de dépendance toujours fort de ces pays vis-à-vis des cours des matières premières car la diversification de l'activité économique n'a pas été assez forte, voire inexistante.

• **L'affectation des ressources dégagées aux CSLP**

Il est souvent difficile de comprendre si les hausses des budgets alloués sont additionnelles c'est-à-dire issues des ressources dégagées par l'allègement de la dette ou bien si elles proviennent de budgets déjà planifiés antérieurement. Aussi, nous manquons d'informations quant aux augmentations attendues de l'aide financière des donateurs.

- ***Des crédits faibles pour d'ambitieux projets***

L'exemple du domaine de la santé est ici très intéressant. Dans la plupart des CSLP, ce secteur n'est pas compris comme un secteur d'investissement permettant de réduire la pauvreté durablement mais au contraire comme un secteur de consommation qui s'améliorera par la réduction de la pauvreté. Ainsi, les budgets qui lui sont alloués ne sont pas à la hauteur des défis envisagés. Les dépenses moyennes de santé prévues par habitant et par an restent insuffisantes par rapport au seuil minimum de 30\$-40\$, jugé nécessaire pour garantir aux pauvres les soins de santé les plus essentiels.

2.3.3 Les résultats des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté

• **Le poids des institutions internationales**

- ***Une nouvelle forme d'ajustement structurel***

Ce point constitue une des grandes critiques faite à l'initiative PPTE : les CSLP ne seraient finalement que, remaquillés par le nouveau paradigme de lutte contre la pauvreté, une nouvelle forme de Plans d'Ajustement Structurel. Et il est clair que pour arriver jusqu'au point de décision, les Etats doivent mettre en place un certain nombre de réformes qui reprennent largement les principes fondamentaux des années quatre-vingt : stabilisation macro-économique, libéralisation et intégration dans l'économie mondiale.

- ***L'intervention de la Banque Mondiale et du FMI mais aussi des bailleurs bilatéraux***

Les organisations internationales interviennent, dans l'élaboration des CSLP. Schématiquement, les politiques de développement doivent satisfaire trois exigences : l'« opportunité », l'« insertion » et la « sécurité ». La première signifie que la croissance doit être « pro-pauvres » en augmentant les « opportunités d'acquisition d'actifs par les pauvres ». Lutter contre la pauvreté nécessite une lutte contre les formes de discrimination, ainsi qu'un enrichissement du capital social des démunis pour que ceux-ci « s'insèrent ». Enfin, les actions doivent réduire la vulnérabilité de cette population face aux chocs économiques.

○ **L'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté**

- ***La bonne gouvernance en question***

La mise en œuvre des CSLP est généralement gérée par le ministère des finances pour une meilleure allocation des ressources. Mais ceci pose souvent le problème de la coordination interministérielle. Ces Etats ont le plus souvent engagé des réformes institutionnelles visant à

améliorer l'efficacité et la responsabilité de l'Etat. Toutefois, le nécessaire appui technique pour ces réformes et la mise en œuvre technique des CSLP n'a pu se faire sans l'aide des bailleurs bilatéraux ce qui a eu tendance à renforcer la dépendance de ces pays vis-à-vis de leurs relations bilatérales (exemple de la France avec création d'un fond d'appui à l'élaboration et l'application des CSLP).

- ***La consultation des acteurs***

Globalement, si les hauts fonctionnaires ont plutôt bien accueilli l'approche CSLP, les acteurs de la société civile se montrent sceptiques et frustrés. Mal organisés, ils sont peu impliqués dans le processus de décision politique ou sous forme de consultation sommaire. De même, les Parlements nationaux ne sont pas suffisamment associés à l'élaboration et à la validation des stratégies définies.

- ***Le pauvre : centre de la stratégie***

Les pauvres se sont trouvés ainsi au centre de la stratégie de développement économique des PPTE. La définition du pauvre par les institutions internationales a posé problème. Celles-ci ont intégré d'autres critères que celui du seul « manque de biens » notamment sous l'influence de Sen : « l'absence de capacités de choix ». Mais la question de la définition de « celui qui est pauvre » a créé des questionnements autour des stratégies à adopter : faut-il privilégier les secteurs où les pauvres sont majoritaires (agriculture) ou bien d'autres secteurs afin de diversifier l'activité et attirer la main d'œuvre pauvre vers de nouvelles activités ?

• **Quel impact sur la pauvreté ?**

- ***Le problème de l'évaluation***

Des progrès ont été faits dans la mise en place et le renforcement d'outils permettant d'analyser et de suivre les résultats des stratégies de réduction de la pauvreté. Les instruments traditionnels de suivi de la pauvreté ont fourni des données intéressantes d'impact, mais souvent avec un certain décalage et peu de pertinence pour éclairer les choix d'orientation politique. Certains pays ont toutefois commencé à mettre en place un système efficace de suivi et d'évaluation permettant de mesurer rapidement les résultats des actions menées, et par là, les progrès effectués en matière de lutte contre la pauvreté : indicateurs de bien-être social ou outils participatifs.

- ***Une simple amélioration des politiques sociales existantes ?***

Dans les faits, les stratégies nationales de croissance économique favorable aux pauvres apparaissent quasi inexistantes. Les pays africains engagés dans un processus d'élaboration d'un CSLP restent trop souvent dans une logique d'amélioration des politiques sociales et les stratégies sectorielles manquent de cohérence avec la politique macroéconomique : manque de hiérarchisation des priorités des politiques publiques, ni analyse des besoins prioritaires...

- ***Un impact minime sur la réduction de la pauvreté***

La priorité accordée à des mesures microéconomiques ne permet pas d'envisager un développement durable et stable de ces pays. D'autre part, cette dimension a abouti à la séparation de catégories de pauvres et des stratégies d'intervention. Par exemple, les pauvres de la campagne et des villes sont séparés alors que beaucoup de spécialistes insistent sur les fortes interdépendances entre les deux mondes.

3 Définitions

- **Qu'est-ce que la dette ?**

Au 31 décembre 2000, la dette des pays en développement s'élevait à 2 500 Mds de \$. Elle représente 60% du **financement du développement**.

La dette s'exprime soit en termes nominaux soit en VAN (**Valeur Actualisée Nette**), qui permet de mesurer le degré de concessionnalité de la dette.

La capacité de remboursement de la dette (la **signature financière**) est évaluée par les prêteurs potentiels.

Un pays qui ne peut pas assurer le **service de la dette** peut faire un **moratoire** sur la dette. Il peut bénéficier d'allègements de la part des créanciers, qui concernent soit le **flux** de dette (elle bénéficie d'un **rééchelonnement** ou d'un **refinancement** pendant une période de **consolidation**), soit le **stock** de dette (dans le cas de l'initiative PPTE notamment).

- **Types de dette**

Dette extérieure / dette domestique : la dette extérieure est la dette due par les résidents publics et privés d'un pays à l'égard des non-résidents, généralement assimilée à la dette libellée en devises étrangères. On distingue **dette publique** et **dette privée** en fonction du débiteur. On distingue aussi en fonction du type de créancier :

Les créanciers multilatéraux : le plus souvent le FMI, la Banque Mondiale ou les banques régionales de développement.

Les créanciers publics bilatéraux : les Etats et leurs institutions compétentes, pour la majorité membres du **Club de Paris**. Les créances bilatérales sont soit des prêts accordés dans le cadre de l'APD (prêts à caractère **concessionnel**, c'est-à-dire à taux de **libéralité** (réduction) d'au moins 25% et long délai de remboursement) ou des crédits commerciaux garantis par les Etats.

Les créanciers privés : il s'agit essentiellement des fournisseurs et des banques commerciales. Une partie de ses créanciers est membre du **Club de Londres**.

- **Mode de calcul de la soutenabilité de la dette**

Ratio de dette extérieure > 150% des exportations en valeur actuelle nette (après mise en œuvre des traitements de dette traditionnels)

Quand l'économie est très ouverte, c'est à dire que le ratio des exportations / PIB > 30% ; et que le poids du stock de la dette est élevé en dépit de ressources budgétaires importantes (supérieure à 15% du PIB).

La valeur actuelle nette de la dette peut être fixée à moins de 150% des exportations, de manière à ce que la VAN de la dette soit de 250% des revenus budgétaires.

- **Valeur actuelle nette**

La valeur actuelle nette (VAN) d'une dette est une mesure du degré de concessionnalité de cette dette. Elle se définit comme la somme actualisée au taux de marché approprié des annuités (intérêt et principal) restant à courir sur une dette existante. Ainsi, dès lors que le taux d'intérêt appliqué à un prêt est inférieur au taux de marché, la VAN de celui-ci est inférieur à sa valeur nominale.

- **Traitement concessionnel, *concessionnalité***

La *concessionnalité* peut correspondre soit à une annulation d'une partie des créances, soit à un rééchelonnement de la dette sur une longue période à un taux d'intérêt inférieur au taux de marché approprié. On parle de *concessionnalité* lorsque le traitement de la dette se traduit par une diminution de sa valeur actuelle nette.

- **Topping-up**

Il s'agit d'une augmentation du niveau de réduction de la dette, dans le cadre d'un nouveau traitement de dette déjà annulée en partie (par exemple en augmentant le niveau d'annulation des 33.33% des termes de Toronto aux 67% des termes de Naples).

- **Point d'achèvement**

Dans le cadre de l'initiative PPTE, la communauté internationale s'engage à une date précise appelée point d'achèvement à fournir une aide suffisante pour permettre au pays d'atteindre un niveau d'endettement soutenable.

- **Point de décision**

Dans le cadre de l'initiative PPTE, les conseils d'administration du FMI et de la Banque Mondiale décident de l'éligibilité d'un pays au point de décision; la communauté internationale s'engage alors à fournir une aide suffisante au point d'achèvement pour permettre au pays d'atteindre un niveau d'endettement soutenable calculé au point de décision.

- **Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ; Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)**

Les CSLP sont établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque Mondiale. Le CSLP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Les CSLP forment la base des opérations de prêts concessionnels et d'allègement de dette du FMI et de la Banque mondiale dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays très endettés (PPTE). Les CSLP des pays qui ont consenti à leur diffusion peuvent être consultés sur les sites respectifs du FMI et de la Banque mondiale (d'après le FMI).

- **Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) ; Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)**

La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a remplacé en novembre 1999 la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). La FRPC est aujourd'hui le guichet par lequel le FMI accorde des prêts de faibles taux d'intérêt aux pays à faible revenu. Les programmes appuyés par la FRPC reposent sur des stratégies globales d'allègement de la pauvreté qui sont identifiées dans le DSRP.

4 Références

Initiative d'Halifax, Where the HIPC Initiative is failing, October 2003,
http://www.halifaxinitiative.org/index.php/Issues_Debt_IMF/479

CADTM, Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde : <http://www.cadtm.org>

FMI , Fiche technique sur l'initiative PPTE :
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm>

Banque Mondiale, Suivre : Home > News > Issue Briefs > Debt Relief
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040942%7EmenuPK:34480%7EpagePK:36694%7EpiPK:116742%7EtheSitePK:4607,00.html>

Eurodad, La Clause de Temporisation de l'Initiative PPTE : du déjà-vu ? octobre 2004,
<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=559>

CNUCED, Economic Development in Africa: Debt Sustainability, Oasis or Mirage?
septembre 2004, <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3246&lang=2>

Afrique Relance, Vol.15# 3 (octobre 2001), page 26 Qu'en est-il de la dette ? Malgré l'Initiative PPTE, les pays africains ploient sous le poids de la dette. Par Gumisai Mutume
<http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol15no3/153debt.htm>

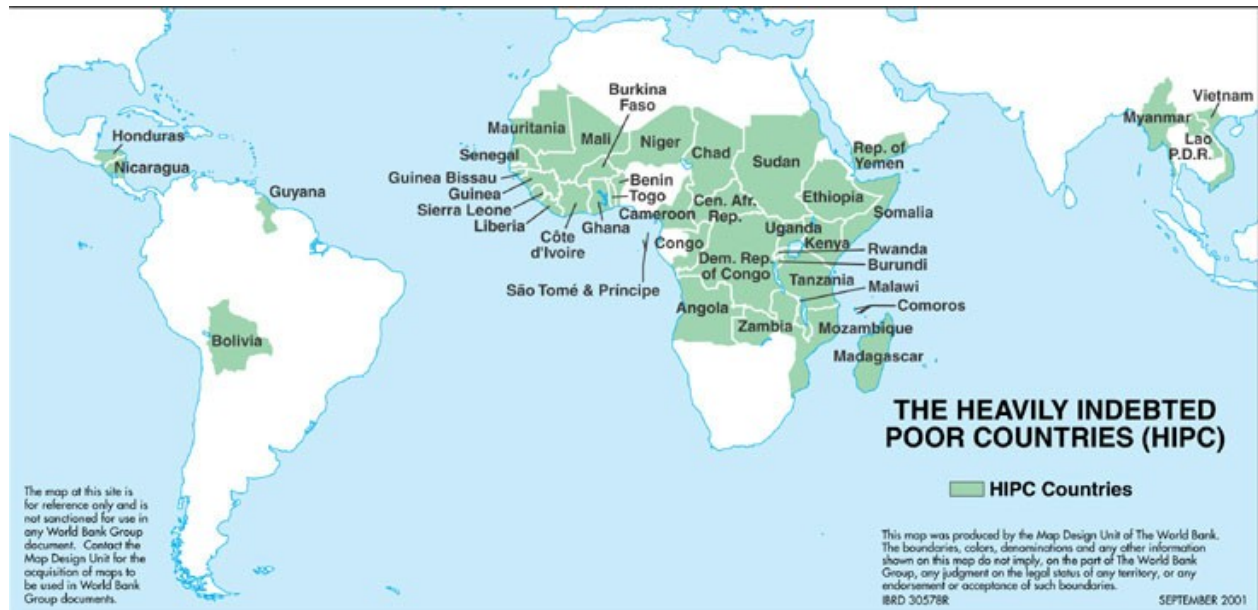
AITEC (Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs), L'initiative PPTE, et après, 2001, Frédéric Morteau (voir site du réseau IPAM) : www.reseau-ipam.org

HCCI, Sandrine Paillet, L'initiative PPTE de réduction de la dette pour les pays pauvres très endettés, septembre 2002 : <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/synthese/sy010.html>

Sur l'Ouganda voir la Banque Mondiale
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/UGANDAEXTN/0,,contentMDK:20225952~menuPK:473833~pagePK:141137~piPK:217854~theSitePK:374864,00.html>

5 Annexe : Pays concernés

La carte suivante montre les 42 pays concernés par l'initiative PPTE en septembre 2001 :



Pays concernés en septembre 2001 (42 pays)			
AFRIQUE (34 pays en 2001)			
Angola*	Côte d'Ivoire	Malawi	Somalie
Bénin	Ethiopie	Mali	Soudan
Burkina Faso	Gambie	Mauritanie	Tanzanie
Burundi	Ghana	Mozambique	Togo
Cameroun	Guinée	Niger	Ouganda
République Centrafricaine	Guinée-Bissau	Rwanda	Zambie
Comores	Kenya*	Sierra Léone	
Congo-Brazzaville	Libéria	Sao Tomé et Principe	
Congo-Kinshasa	Madagascar	Sénégal	
AMERIQUE (4 pays en 2001)			
Bolivia	Guyane	Honduras	Nicaragua
ASIE (4 pays en 2001)			
Laos	Myanmar	Vietnam	Yémen

* : pays dont la dette a été jugée soutenable au point de décision.