

Cote du document: EB 2010/101/R.16  
Point de l'ordre du jour: 12  
Date: 23 novembre 2010  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Ouvrir pour que les  
populations rurales pauvres  
se libèrent de la pauvreté

## Participation du FIDA à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés

### Proposition pour les Comores et rapport de situation 2010

#### Note pour les représentants au Conseil d'administration

##### Responsables:

##### Questions techniques:

##### **Brian Baldwin**

Conseiller principal en gestion des opérations  
téléphone: +39 06 5459 2377  
courriel: [b.baldwin@ifad.org](mailto:b.baldwin@ifad.org)

##### Transmission des documents:

##### **Liam F. Chicca**

Fonctionnaire responsable  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2462  
courriel: [l.chicca@ifad.org](mailto:l.chicca@ifad.org)

Conseil d'administration — Cent unième session  
Rome, 14-16 décembre 2010

---

Pour: **Approbation**

## Table des matières

<b>Recommandation pour approbation</b>	<b>1</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. Nouveau cas: les Comores</b>	<b>1</b>
<b>III. État d'avancement de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE</b>	<b>4</b>
A. Coût total de l'Initiative PPTE à la charge du FIDA	5
B. Engagements du FIDA à ce jour	5
C. Allègements de dette accordés	5
D. Financement des allègements de dette accordés par le FIDA	6
<b>IV. Recommandations</b>	<b>6</b>

## Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver un allègement de la dette pour un nouveau pays (les Comores) dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés, ainsi que la présentation pour information du contenu du présent document à la trente-quatrième session du Conseil des gouverneurs, conformément à la recommandation qui figure au paragraphe 24.

## Participation du FIDA à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés – Proposition pour les Comores et rapport de situation 2010

### I. Introduction

1. L'objectif du présent rapport de situation pour 2010 est:
  - de prier le Conseil d'administration d'approuver un allègement de dette dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) pour un nouveau pays (les Comores);
  - d'informer le Conseil d'administration sur l'état d'avancement de l'Initiative PPTE et sur la participation du FIDA à cette dernière; et
  - de demander au Conseil d'administration d'approuver la présentation pour information du contenu du présent rapport de situation à la prochaine session du Conseil des gouverneurs.

### II. Nouveau cas: les Comores

2. En juin 2010, les Conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Association internationale de développement (IDA) sont convenus d'appuyer un ensemble de mesures de réduction de la dette des Comores au titre de l'Initiative renforcée.
3. Depuis leur accession à l'indépendance en 1975, les Comores ont connu une longue période d'instabilité politique ponctuée par de violents transferts des pouvoirs présidentiels qui ont eu pour effet de ralentir l'organisation de l'État et d'entraver le processus de réconciliation politique. En 2001, une nouvelle constitution a créé l'Union des Comores, pays formée de trois îles dont chacune est dotée d'un président et d'un parlement. Après des élections contestées dans l'île d'Anjouan, et la dégradation de la coopération qui s'en est suivie entre le gouvernement de l'Union et celui de chacune des îles, le FMI a dû renoncer à mettre en place le programme appuyé par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance qui avait été négocié à la fin de 2007. Pour la gestion économique, le soutien des donateurs et la croissance, ces évolutions ont eu des répercussions désastreuses. Alors qu'elles émergent peu à peu de cette longue période de troubles politiques, les autorités comoriennes ont mis en place un programme ambitieux de réformes économiques à moyen terme afin de relancer la croissance de l'activité et de lutter plus efficacement contre la pauvreté.
4. À l'instar du FMI et de la Banque mondiale (IDA), d'autres donateurs et créanciers recommencent peu à peu à apporter leur soutien aux Comores, notamment la Banque africaine de développement (BAfD), l'Union européenne et les partenaires pour le développement de la Ligue des États arabes et de la région du Golfe. Cet

appui – qu'il s'agisse, par exemple, de la supervision étroite du portefeuille en cours du FIDA (un examen à mi-parcours vient juste d'être effectué) ou de l'octroi d'un financement supplémentaire (prévu pour 2011) en faveur du programme national pour un développement humain durable – est absolument nécessaire étant donné l'étendue de la pauvreté et les difficultés auxquelles la société comorienne continue de se heurter du fait du marasme économique et de l'instabilité politique persistante de ces dernières années. D'après la dernière enquête réalisée auprès des ménages, qui date de 2004, 37% des ménages (44,8% de la population) vivent sous le seuil de pauvreté. L'incidence de la pauvreté varie d'une île à l'autre, mais elle est généralement plus élevée dans les zones rurales.

5. La situation économique des Comores se ressent encore des effets de l'instabilité politique persistante et des crises mondiales récentes. La croissance du PIB réel a atteint 1,8% en 2009, grâce aux programmes de travaux publics financés par les donateurs, à l'investissement dans la construction privée des envois de fonds des travailleurs expatriés et à l'expansion du secteur financier, mais elle n'était que de 1% en 2008. Cela dit, le pays a quand même progressé vers la réalisation de plusieurs des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dont le premier d'entre eux, à savoir éliminer l'extrême pauvreté et la faim, même si les évaluations font actuellement état d'un dérapage des indicateurs de malnutrition chez les enfants.
6. Le programme de réformes à moyen terme du gouvernement, qui découle directement du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté et la croissance (DSRPC), a pour but de stimuler la croissance économique et d'améliorer les conditions de vie de la population dans un environnement macroéconomique stable. Outre le développement de l'agriculture de subsistance, la relance économique doit être alimentée par une accélération des chantiers de travaux publics (financés par les donateurs) et par l'augmentation des investissements dans le tourisme. Le programme de réformes met surtout l'accent sur l'amélioration de l'environnement des entreprises et de la gouvernance, afin d'encourager l'investissement et le développement des infrastructures, ainsi que sur la productivité et la diversification de l'agriculture. À moyen terme, les principaux risques sont les tensions politiques susceptibles de resurgir entre les autorités de l'Union et celles des îles, la mise en œuvre plus lente que prévu des réformes et les incertitudes entourant le rythme de la reprise économique mondiale.
7. Le DSRPC, adopté officiellement par le gouvernement le 10 septembre 2009, est le premier document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) complet établi pour le pays. Il a été mis au point dans le cadre d'un processus participatif approfondi et très ouvert, qui a réuni de nombreuses parties prenantes – représentants de la société civile, chefs traditionnels et religieux, ONG et partenaires du développement. Pour un État fragile où des crises politiques à répétition ont entravé pendant tant d'années la formulation et la mise en œuvre de l'action gouvernementale, le fait d'avoir réussi à mettre en place un DSRP complet est en soi un événement. Le DSRPC établit un programme ambitieux dont le but est de renforcer les secteurs de l'économie qui offrent le plus fort potentiel de croissance et de réduction de la pauvreté: tourisme, agriculture et pêche.
8. À la fin de 2009, la dette extérieure contractée ou garantie par l'État comorien était estimée à 286,8 millions d'USD (arriérés compris) en termes nominaux, soit 213,1 millions d'USD en valeur actuelle nette (VAN). La dette multilatérale représentait un peu plus des trois quarts du stock total de la dette en termes nominaux, les encours auprès de l'IDA atteignant à eux seuls 42,0% de la dette extérieure totale. Les autres créanciers multilatéraux les plus importants des Comores sont la BAfD (13,3% du total de la dette extérieure), la Banque arabe pour le développement économique de l'Afrique (9,6%), le FMI (3,5%), la Banque islamique de développement (3,3%) et le FIDA (2,8%).

9. L'instabilité politique et économique qui a régné pendant la période 2007-2009 aux Comores explique dans une large mesure l'accumulation d'arriérés de paiement à l'égard de la quasi-totalité des créanciers. Dans l'intervalle, le pays a toutefois apuré ses arriérés ou conclu des accords de rééchelonnement des arriérés avec plusieurs créanciers, et il a engagé des négociations avec un certain nombre d'autres créanciers multilatéraux. En ce qui concerne les pourparlers avec le FIDA, en octobre 2010, les autorités comoriennes ont effectué un premier paiement de 134 616 euros et ont fait savoir que le solde serait réglé d'ici la fin de l'année. La VAN des arriérés dus au Fonds a été intégrée, avec l'aval du département de gestion de la dette de la Banque mondiale et du Fonds fiduciaire PPTTE, à l'allègement de dette convenu au point de décision et au calcul du facteur commun de réduction.
10. Sur la base des données à fin 2009, les Comores peuvent bénéficier d'un allègement de leur dette au titre du "guichet exportations" de l'Initiative PPTTE. Après application intégrale des mécanismes habituels d'allègement de la dette, la dette des Comores est estimée à 257,4 millions d'USD en VAN à fin 2009, soit 343% des exportations de biens et services. Le montant de l'allègement nécessaire pour ramener le ratio VAN de la dette/exportations au seuil de 150% fixé par l'Initiative PPTTE est estimé à 144,8 millions d'USD en VAN à la fin de 2009. Cela correspond à un facteur commun de réduction de 56%. Sur la base d'un partage proportionnel des charges, l'aide des créanciers multilatéraux se chiffrerait à 111,2 millions d'USD, et l'aide des créanciers bilatéraux et commerciaux, à 33,6 millions d'USD (en VAN).
11. Le Conseil d'administration est invité à approuver: i) la contribution du Fonds à l'allègement de la dette des Comores, pour un montant de 2,0 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) (soit environ 3,2 millions d'USD) en VAN de fin 2009<sup>1</sup>; et ii) l'annulation de la totalité des échéances pendant la période intérimaire. Selon les prévisions, l'allègement du service de la dette devrait se chiffrer à environ 2,9 millions de DTS en valeur nominale, à fournir jusqu'à épuisement des ressources consenties pour l'allègement (actuellement prévu en 2026).
12. La fourniture inconditionnelle de l'aide au titre de l'Initiative PPTTE et les mécanismes habituels de réduction de la dette ramèneraient la VAN du ratio dette/exportations des Comores de 343% à la fin de décembre 2009 à environ 142,7% en 2012. L'allègement de la dette au titre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) et de l'Initiative en faveur des pays les moins avancés (PMA) ferait encore baisser ce ratio, qui tomberait ainsi à 86,5% des exportations de biens et services en 2012, en raison de l'annulation de la dette vis-à-vis de l'IDA, de la BAfD et de la Banque européenne d'investissement. L'allègement supplémentaire accordé par les créanciers bilatéraux ramènerait la VAN du ratio dette/exportations à 86%. Selon les projections, la VAN de la dette devrait encore diminuer à long terme. Si l'on tient compte de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTTE et de l'IADM, la VAN de la dette poursuivrait sa baisse pour revenir à 80,2% des exportations de biens et services d'ici 2029, sous l'effet de la croissance prévue des exportations et de la politique prudente des autorités en matière d'emprunt. D'après l'analyse de sensibilité, la capacité des Comores à assurer le service de la dette extérieure après allègement au titre de l'Initiative PPTTE serait très fragile en cas de chocs externes et de chocs sur la croissance.
13. Les Comores parviendront au point d'achèvement de l'Initiative PPTTE renforcée lorsque les conditions sectorielles spécifiques ci-après (en plus des conditions types) seront remplies: adoption de mesures destinées à améliorer la gestion des finances publiques et la gouvernance; renforcement des secteurs sociaux; soutien

<sup>1</sup> Au 31 juillet 2010, l'encours du principal de la dette des Comores envers le FIDA se chiffrait à 4,96 millions de DTS, dont 126 000 DTS d'arriérés (les arriérés accumulés sur les commissions de service exigibles s'élevaient à 26 000 DTS à la même date).

de la croissance; et amélioration de la gestion du service de la dette. Les Comores devraient atteindre le point d'achèvement PPTTE au milieu de 2012.

14. Le gouvernement s'est engagé à utiliser les ressources libérées grâce à l'Initiative PPTTE pour financer les activités énumérées dans le DSRP. En ce qui concerne l'agriculture et la sécurité alimentaire, les priorités à moyen terme sont les suivantes:
- augmenter les activités génératrices de revenu au niveau des communautés, y compris les activités qui permettent d'accroître la production alimentaire et/ou de faciliter l'approvisionnement des marchés et de la population en produits alimentaires; et
  - élargir l'offre de services de qualité à la disposition des producteurs – conseils, éducation et formation agricoles, et recherche-développement afin d'améliorer la fourniture d'intrants agricoles.

### **III. État d'avancement de la mise en œuvre de l'Initiative PPTTE**

15. Depuis la mise en place de l'Initiative PPTTE, des progrès sensibles ont été accomplis dans l'application des mesures d'allégement de la dette. Près de 90% des pays admis à en bénéficier (35 sur 38<sup>2</sup>) ont franchi le point de décision, ce qui leur permet de prétendre à une aide au titre de cette initiative. Vingt-huit pays ont désormais atteint le point d'achèvement, et sept en sont au stade intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement (voir le tableau ci-après). Ces deux dernières années, le rythme de passage du stade intermédiaire au point d'achèvement s'est accéléré grâce aux progrès accomplis par les pays en termes de mise en œuvre de leurs programmes macroéconomiques et de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Depuis décembre 2008, le Burundi, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, Haïti, le Libéria et la République du Congo sont parvenus au point d'achèvement et le FIDA a entamé le processus convenu d'allégement de leur dette.
16. Le Conseil d'administration du FIDA a approuvé, à sa session de décembre 2009, un document relatif à l'accession de la Côte d'Ivoire au point de décision. Parmi les autres pays qui ont déjà franchi le point de décision, la Guinée-Bissau et le Togo progressent rapidement et pourraient atteindre le point d'achèvement d'ici la fin de 2010; la Côte d'Ivoire y parviendrait quant à elle en 2011.
17. Le maintien de la dette à un niveau supportable au-delà du point d'achèvement demeure un sujet de préoccupation, en particulier dans le contexte de la crise financière actuelle. Les analyses de viabilité de la dette confirment que les pays qui ont franchi le point d'achèvement sont en meilleure posture sur ce plan que les autres PPTTE et que les pays qui ne bénéficient pas de l'Initiative PPTTE. Mais leurs perspectives en matière de viabilité de la dette restent fragiles face aux chocs et elles sont très sensibles aux conditions auxquelles sont souscrits les nouveaux emprunts. Selon les dernières analyses de viabilité de la dette, seulement 40% environ des PPTTE ayant franchi le point d'achèvement présentent aujourd'hui un faible risque de surendettement, et le nombre de ceux pour lequel ce risque est jugé élevé est en augmentation. Cette situation souligne la nécessité pour les PPTTE qui ont franchi le point d'achèvement d'appliquer des politiques d'emprunt judicieuses et de renforcer leurs capacités en matière de gestion de la dette publique. Les créanciers multilatéraux qui se sont engagés à participer à l'Initiative PPTTE surveillent conjointement le niveau des allègements consentis dans le cadre du suivi effectué tous les ans par la Banque mondiale. Le FIDA participe à ce suivi pour lequel il communique toutes les informations requises sur la dette, conformément à ses responsabilités au titre du Cadre pour la soutenabilité de la

<sup>2</sup> Le Kirghizistan, le Népal et la République démocratique populaire lao se sont retirés de l'Initiative PPTTE.

dette et en concertation avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

### A. Coût total de l'Initiative PPTE à la charge du FIDA

18. En valeur actuelle nette, le coût total de la participation du FIDA à toutes les phases de l'Initiative PPTE<sup>3</sup> est actuellement estimé à 306,7 millions de DTS (soit environ 476,7 millions d'USD), ce qui correspond en valeur nominale à un coût de l'ordre de 460,0 millions de DTS (soit environ 715,3 millions d'USD)<sup>4</sup>. Cette estimation devra vraisemblablement être revue à la hausse en raison des retards pris par certains pays pour parvenir aux points de décision et d'achèvement, de la dégradation de la conjoncture économique qui rend nécessaire l'octroi de compléments d'allègement au point d'achèvement, et des taux d'escompte, qui restent bas. Le coût total des allègements de dette est estimé à 70,7 millions d'USD pour 2010.

### B. Engagements du FIDA à ce jour

19. À ce jour, le FIDA a consenti les allègements requis aux 35 PPTE qui sont parvenus au point de décision. Le total des engagements du FIDA (y compris au bénéfice des Comores) se chiffre jusqu'ici à 244,4 millions de DTS en VAN (approximativement 379,9 millions d'USD), ce qui correspond en valeur nominale à un allègement du service de la dette de 365,8 millions de DTS (soit approximativement 568,8 millions d'USD).

### C. Allègements de dette accordés

20. Au 30 septembre 2010, les allègements de dette consentis par le FIDA aux 28 pays ayant atteint le point d'achèvement se montaient à 286,1 millions d'USD en valeur nominale.

#### États membres du FIDA relevant de l'Initiative PPTE, en fonction du stade atteint

<i>Pays au point d'achèvement</i>	<i>Pays au point de décision</i>	<i>Pays en amont du point de décision</i>
Bénin	Tchad	
Bolivie (État plurinational de)	Côte d'Ivoire	Érythrée
Burkina Faso	Comores <sup>a</sup>	Somalie
Burundi	République démocratique du Congo	Soudan
Cameroun	Guinée	
République centrafricaine	Guinée-Bissau	
Congo	Togo	
Éthiopie		
Gambie		
Ghana		
Guyana		
Haïti		
Honduras		
Libéria		
Madagascar		
Malawi		
Mali		
Mauritanie		
Mozambique		
Nicaragua		
Niger		
Rwanda		
Sao Tomé-et-Principe		
Sénégal		
Sierra Leone		
Ouganda		
République-Unie de Tanzanie		
Zambie		

<sup>a</sup> Sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration à sa session de décembre 2010.

<sup>3</sup> La participation du FIDA couvre tous les pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE, y compris ceux qui ne sont pas encore parvenus au point de décision.

<sup>4</sup> Estimations calculées sur la base des taux de change en vigueur au 30 septembre 2010.

## D. Financement des allégements de dette accordés par le FIDA

21. Le FIDA finance sa participation à l'Initiative PPTE en mobilisant des contributions extérieures (versées au FIDA soit directement, soit par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire PPTE administré par la Banque mondiale) et en puisant dans ses ressources propres. Les contributions extérieures (versées ou annoncées) se chiffrent à environ 193,7 millions d'USD (59,4%) et les financements d'origine interne à environ 124,7 millions d'USD (38,2%) au total. Le Conseil d'administration a approuvé plusieurs transferts de ressources au Fonds fiduciaire PPTE au cours de la période 1998-2003 ainsi qu'en 2006 et en 2007 (25 millions d'USD cette année-là). **Le Conseil d'administration est ici informé que, à la date de valeur du 1<sup>er</sup> octobre 2010, le FIDA a prélevé sur ses propres ressources et transféré au Fonds fiduciaire un montant supplémentaire représentant l'équivalent de 30,0 millions d'USD.** Le solde a été couvert par le produit du placement du reliquat du Fonds fiduciaire du FIDA pour l'Initiative PPTE à fin septembre 2010.
22. Afin d'atténuer les répercussions des allégements de dette sur les ressources dont le FIDA dispose pour accorder de nouveaux prêts et dons, les États membres du FIDA ont apporté leur soutien au Fonds pour que celui-ci puisse officiellement accéder au Fonds fiduciaire PPTE administré par la Banque mondiale. Un accord à ce sujet a été conclu lors de la réunion sur l'Initiative PPTE et son financement tenue à Washington le 19 novembre 2006. Les participants ont pris acte que cette décision viendrait alourdir les besoins de financement globaux du Fonds fiduciaire PPTE. Une fois l'accord de don transmis et signé, le FIDA a reçu en octobre 2007 le premier transfert provenant du Fonds fiduciaire PPTE administré par la Banque mondiale (104,1 millions d'USD). Une deuxième série d'accords de don séparés, représentant un montant total d'environ 18,1 millions d'USD, a été reçue en mai 2009 de la part des administrateurs du Fonds fiduciaire PPTE, à l'appui de l'allégement de la dette de la Gambie, de Sao Tomé-et-Principe et de la Sierra Leone. Les accords de don correspondant au versement d'une troisième tranche de 46,2 millions d'USD par le Fonds fiduciaire pour l'allégement de la dette sont en phase finale de préparation en vue d'un transfert en 2010.
23. Tout en veillant, en priorité, au financement adéquat du Fonds fiduciaire PPTE, la direction continuera aussi à encourager les États membres à fournir directement des ressources supplémentaires au FIDA pour aider celui-ci à financer sa participation à l'Initiative PPTE.

## IV. Recommandations

24. Le Conseil d'administration est invité:
- i) à approuver la contribution proposée à la réduction de la dette des Comores à l'égard du Fonds au 31 décembre 2009 (voir le paragraphe 11) d'un montant de 2,0 millions de DTS en VAN de fin 2009. Cet allégement sera accordé conformément aux termes de la résolution suivante:
 

"DÉCIDE: que le Fonds, sur décision du Conseil d'administration, abaissera la valeur de la dette des Comores envers le FIDA par la réduction, jusqu'à hauteur de 100%, de ses obligations semestrielles au titre du service de la dette à son égard (principal et commissions de service/intérêts), à mesure qu'elles deviennent exigibles et jusqu'à concurrence du montant global de 2,0 millions de DTS en VAN de fin 2009."
  - ii) à noter que le Président du FIDA a opéré, sur les ressources internes du FIDA, des transferts au Fonds fiduciaire d'un montant équivalant à 30 millions d'USD; et



- iii) à prendre note de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE et de la participation du FIDA à cette initiative, et à approuver la présentation au Conseil des gouverneurs – sous la forme d'une note d'information – des sections pertinentes du présent document, telles que révisées de manière à refléter les décisions susmentionnées du Conseil d'administration, en tant que rapport de situation pour 2010.