

Cote du document: EB 2012/107/R.34
Point de l'ordre du jour: 14 e)
Date: 6 décembre 2012
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Question concernant le statut de créancier privilegié et le rééchelonnement des prêts

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Rutsel Martha
Conseiller juridique
téléphone: +39 06 5459 2457
courriel: r.martha@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent septième session
Rome, 12-13 décembre 2012

Pour: **Information**

Question concernant le statut de créancier privilégié et le rééchelonnement des prêts

I. Introduction

1. À la demande de la République du Soudan (ci-après dénommée "le Soudan") et afin d'aider ce pays à faire face à la situation économique difficile dans laquelle il se trouve, le FIDA a négocié avec le Soudan un plan de rééchelonnement de sa dette conforme à la Politique et aux règles du FIDA en matière d'arriérés, qui a été présenté à la cent sixième session du Conseil d'administration. Durant les délibérations du Conseil d'administration, un certain nombre de membres ont souligné que les négociations relatives à la dette, menées entre le Fonds et le Soudan, progressent plus rapidement que dans le cas d'autres organisations. À cet égard, deux points ont été soulevés. Premièrement, le fait que le Fonds participe activement à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), dans le cadre de laquelle, d'ordinaire, les banques de développement sont censées agir de façon concertée. Deuxièmement, la question de savoir si le Fonds, pour ce qui concerne le plan de rééchelonnement de la dette, est censé respecter le statut de créancier privilégié de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI).

II. Directives du Conseil des gouverneurs du FIDA

A. Politique en matière d'arriérés

2. À sa vingt et unième session, le Conseil des gouverneurs a examiné le document GC 21/L.7 intitulé "Politique générale du FIDA relative à la gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés" et le projet de résolution qui y était contenu, et a adopté le paragraphe 32 g) des Principes et critères du FIDA en matière de prêts visant à mettre en place un cadre de gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés. Ce paragraphe est libellé comme suit:

"afin d'éliminer les arriérés qui peuvent apparaître de temps à autre au titre du paiement des intérêts ou des commissions de service et du remboursement du principal, le Conseil d'administration peut modifier les conditions auxquelles un prêt a été accordé à un pays, y compris le différé d'amortissement, la date d'échéance et le montant de chaque remboursement du prêt, tout en préservant la valeur actuelle nette initiale".

3. En d'autres termes, le Conseil des gouverneurs a conféré au Conseil d'administration le pouvoir et la responsabilité d'éliminer les arriérés qui peuvent apparaître au titre du paiement du service de la dette et du remboursement des prêts par des États membres emprunteurs.
4. On se rappellera que l'introduction de cette autorisation visait à permettre au Conseil d'administration de gérer efficacement les conséquences négatives que les arriérés de remboursement des prêts peuvent avoir sur la réalisation des objectifs du Fonds en ce qui concerne les pays qui ont besoin de son aide. Les conséquences négatives recensées dans le document GC 21/L.7 sont les suivantes:
 - a) **Suspension de projets et du portefeuille de pays.** La conséquence la plus importante des arriérés est la suspension des décaissements du prêt. L'analyse des suspensions de prêts par le FIDA montre que celles-ci peuvent avoir des conséquences irréversibles sur le déroulement d'un projet et sur la participation de ceux concernés sur le terrain, en particulier des bénéficiaires des projets.

- b) **Pas de possibilité de report de la date de clôture.** Tant que les projets sont suspendus, il ne peut y avoir de report de la date de clôture des prêts.
 - c) **Cofinancement.** Il existe un risque que le cofinanceur puisse lui aussi interrompre ses versements, privant encore plus le projet et le pays des ressources extérieures engagées.
 - d) **Élaboration de nouveaux projets.** La suspension des décaissements en faveur des projets en cours se répercutera sur l'octroi de nouveaux prêts de la manière suivante: i) tant qu'un pays a des arriérés importants, aucun nouveau prêt ne sera instruit ni soumis au Conseil d'administration; ii) les prêts approuvés par le Conseil d'administration ne seront pas signés si des montants non négligeables d'arriérés existent à la date prévue de la signature du prêt; et iii) les prêts signés ne pourront entrer en vigueur si des arriérés d'un montant non négligeable existent lorsque les conditions d'entrée en vigueur sont réunies.
5. Il s'agit là de considérations essentielles qu'il convient de garder à l'esprit pour exercer le pouvoir conféré par le Conseil des gouverneurs en vertu du paragraphe 32 g) des Principes et critères du FIDA en matière de prêts.

B. Participation à l'Initiative PPTE

6. L'initiative PPTE a été lancée par le FMI et la Banque mondiale en 1996 avant de devenir, en 1999, une initiative "renforcée" pour la réduction de la dette destinée à éliminer la dette insoutenable des pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés au monde. Les pays admis à en bénéficier doivent satisfaire à un certain nombre de conditions, s'engager à réduire la pauvreté en élaborant des politiques appropriées et faire état de l'obtention de bons résultats au fil des ans. C'est sur la base de l'évaluation de ces critères que les Conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale décident officiellement qu'un pays est admis à bénéficier de l'Initiative pour la réduction de la dette, à l'issue d'une concertation entre tous les créanciers, y compris le Club de Paris et les institutions financières internationales (IFI). Tous les créanciers participants s'engagent, en vertu d'un accord, à ramener la dette des pays à un niveau jugé soutenable sur la base d'une répartition précise de la charge découlant de l'allègement visé. Le processus susmentionné débouche sur un accord appelé point de décision dans le cadre de l'Initiative PPTE. Une fois qu'il a atteint le point de décision, le pays est admis à bénéficier immédiatement d'un allègement provisoire de l'échéance au titre du service de la dette exigible.
7. Le FIDA, qui occupe la cinquième place de par sa contribution à la réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTE pour l'Afrique, participe activement à ce processus depuis son lancement. À sa cinquante-neuvième session, en décembre 1996, le Conseil d'administration a fait de ce principe de participation du Fonds à l'Initiative PPTE initiale un élément de la politique générale du Fonds relative à la gestion des partenariats opérationnels avec des pays ayant des arriérés à l'égard du Fonds. À sa vingtième session, en février 1997, le Conseil des gouverneurs, par sa résolution 101/XX, a modifié le paragraphe 32 des Principes et critères en matière de prêts avec l'adjonction du texte ci-dessous, qui confère au Conseil d'administration un pouvoir d'approbation:

Aux fins de la mise en œuvre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés, le Conseil d'administration peut modifier les conditions auxquelles un prêt approuvé est consenti à un pays. En déterminant le différé d'amortissement, la date d'échéance et le montant de chaque tranche de remboursement des prêts, le Conseil d'administration prendra en compte une évaluation de la viabilité de l'endettement du pays effectuée en vertu de l'Initiative pour la réduction dette des pays pauvres très endettés.

8. À sa vingt et unième session, se fondant sur le document publié sous la cote GC 21/L.6, le Conseil des gouverneurs a adopté par la résolution 105/XXI les orientations opérationnelles encadrant la participation du FIDA à l'Initiative PPTE et autorisé la création du Fonds fiduciaire pour l'Initiative PPTE dans le but de procéder à des opérations d'allégement de dette. Par la suite, à sa vingt-troisième session tenue en février 2000, le Conseil des gouverneurs a décidé par la résolution 117/XXIII que le FIDA participerait pleinement à l'Initiative PPTE renforcée. Ce mécanisme est désormais opérationnel.
9. Aux termes du paragraphe 6 de la résolution 105/XXI (1998) du Conseil des gouverneurs, "le Fonds fiduciaire du FIDA pour l'Initiative servira à financer un ensemble de mesures d'allégement de la dette à l'égard du FIDA de chaque État membre remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'Initiative afin de ramener l'endettement total desdits États membres à un niveau soutenable". Il s'ensuit que, tant qu'un pays ne remplit pas les conditions requises pour pouvoir bénéficier de l'Initiative PPTE, les règles et procédures y relatives, y compris s'agissant de l'action concertée de tous les créanciers participants, ne s'appliquent pas et que, par conséquent, le Fonds est tenu de régler la question des arriérés des pays emprunteurs conformément à ses propres politique et règles en la matière.

III. Points de vue de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et du Fonds monétaire international

10. Le Bureau du Conseiller juridique s'est mis en rapport avec la Vice-Présidence chargée des affaires juridiques de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Service juridique du Fonds monétaire international (FMI) afin de déterminer si, dans le cadre de l'Initiative PPTE, le Fonds est en droit d'agir ainsi de manière unilatérale ou s'il est tenu d'attendre que la Banque mondiale et le FMI procèdent à l'apurement des arriérés. La question est donc de savoir si le rééchelonnement concessionnel de la dette d'un pays avant que celui-ci n'atteigne le point de décision doit être comptabilisé au titre de l'allégement de dette accordé par le Fonds audit pays dans le cadre de l'Initiative PPTE. En réponse à la question soulevée par le Bureau du Conseiller juridique, à savoir si oui ou non, et si oui, à partir de quel moment il est nécessaire ou prévu, dans le cadre de l'Initiative PPTE, que des institutions financières multilatérales agissent de concert et cessent d'appliquer de manière unilatérale les accords de financement, la Vice-Présidence chargée des affaires juridiques de la BIRD et le Service juridique du FMI ont fourni les informations suivantes:
 - Pour qu'un pays puisse bénéficier de la réduction de la dette au titre de l'initiative PPTE, il est impératif de résoudre un certain nombre de questions clés; ainsi: i) les rapports du pays avec les créanciers doivent être normalisés, notamment moyennant l'apurement des arriérés à l'égard des créanciers multilatéraux; et ii) les créanciers doivent être assurés de disposer des ressources nécessaires pour prendre en charge leur part du coût encouru au titre de l'Initiative PPTE. Pour que le pays puisse bénéficier d'un allégement, il faudra notamment que les indicateurs de soutenabilité de la dette soient supérieurs aux seuils PPTE applicables et que les créanciers donnent l'assurance qu'ils sont prêts à accorder ledit allégement.
 - La participation des créanciers à l'Initiative PPTE se faisant sur une base volontaire, aucune action concertée de tous les créanciers d'un pays donné n'est obligatoire. Cependant, l'un des principes clés sur lesquels repose l'initiative PPTE est que l'action entre tous les créanciers concernés doit être concertée, sur la base d'une participation large et équitable, partant du principe que le succès de l'Initiative PPTE, à savoir permettre à un pays d'échapper à une charge de dette insoutenable, suppose la participation sans

réserve de tous les créanciers. En ce qui concerne l'apurement des arriérés et la réduction de la dette, l'approche généralement retenue consiste à adopter un cadre global caractérisé par la solidarité entre créanciers.

- Une fois réglées les questions relatives à l'admissibilité d'un pays à la réduction de la dette, il est probable que la BIRD et le FMI passeraient à la phase de l'action concertée dont il est question au deuxième point ci-dessus. Dans le cadre de l'Initiative PPTE, le FMI et la BIRD s'engagent au point de décision (c'est-à-dire lorsque le Fonds décide si oui ou non un membre est admis à bénéficier de l'aide fournie au titre de l'Initiative et détermine le montant de cette aide) à prendre en charge la part d'allégement de dette qui leur revient, à condition de recevoir des garanties satisfaisantes que les autres créanciers agiront de même. Par conséquent, dans la mesure où un créancier fournit les assurances requises, on serait en droit d'attendre de ce même créancier qu'il fournisse l'assistance promise. L'allégement de la dette serait ensuite accordé par les créanciers au moment de l'accord conclusif (c'est-à-dire lorsque le Fonds décide de décaisser des fonds au profit du membre admis à en bénéficier).
- Dans le cadre de l'Initiative PPTE, un rééchelonnement concessionnel de la dette avant que ne soit atteint le point de décision peut être comptabilisé sur la part d'allégement de la dette du créancier multilatéral. Nous sommes en mesure de confirmer que, dans les cas où des créanciers multilatéraux accordent un rééchelonnement concessionnel des arriérés avant que ne soit atteint le point de décision au titre de l'Initiative PPTE, l'élément concessionnel inhérent à la restructuration peut être considéré comme faisant partie de l'allégement de dette accordé par le créancier au titre de l'Initiative. Depuis son adoption, en 1998, il est d'usage de comptabiliser systématiquement l'élément don lié à l'apurement des arriérés (preuves en sont les documents de pays relatifs à l'Initiative PPTE).

IV. Rang des demandes de remboursement du FIDA par rapport à celles d'autres IFI

11. Comme indiqué ci-dessus, la participation des créanciers à l'Initiative PPTE se faisant sur une base volontaire, aucune action concertée entre créanciers du pays n'est obligatoire. Ainsi, en l'absence d'une décision du Conseil des gouverneurs accordant aux autres créanciers multilatéraux la préséance à l'égard des emprunteurs du Fonds, cette exigence n'aurait un caractère contraignant que si, en vertu des règles de droit international applicables, les demandes de remboursement de certains créanciers étaient privilégiées par rapport à celles du Fonds.
12. En droit international, le rééchelonnement de la dette comporte l'amendement des accords de financement entre le Fonds et l'État membre emprunteur, qui sont des traités au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. Par conséquent, d'un point de vue purement formel, en application de la règle *pacta sunt servanda*, tous les traités entre eux sont considérés comme des entités indépendantes et autonomes. Cela signifie qu'aucun accord international n'a la préséance absolue sur un autre ni qu'aucun accord entre deux ou plusieurs parties ne peut être opposé à des non-parties. Il découle de ce qui précède que, dès lors qu'une dette de l'emprunteur résulte d'accords conclus avec d'autres créanciers multilatéraux, lesdits accords constituent des obligations indépendantes dont le degré de priorité est équivalent. En fait, en ce qui concerne les droits des autres institutions financières multilatérales en tant que tierces parties aux accords de financement conclus entre le FIDA et ses emprunteurs, il existe un principe bien établi de droit international en vertu duquel un traité ne peut créer ni droits ni obligations à l'égard d'une tierce partie sans son consentement. Étant donné que les accords de financement conclus par le FIDA et les amendements y relatifs ne

contiennent aucune disposition reconnaissant à une tierce partie un droit quelconque, aucun droit ne peut être invoqué par des tierces parties à l'égard du FIDA, et aucune disposition des Conditions générales du FIDA applicables au financement du développement agricole ou de tout autre document, n'impose la préséance des demandes de remboursement avancées par des institutions financières multilatérales.

V. Conclusions

13. Sur la base de ce qui précède, il est possible de tirer les conclusions suivantes:
- dans le cas d'un pays qui ne remplit pas encore les conditions requises pour pouvoir bénéficier de l'Initiative PPTE, chaque créancier multilatéral peut appliquer sa propre politique concernant les arriérés des États membres.
 - En 1998, le Conseil des gouverneurs a introduit le paragraphe 32 g) des Principes et critères du FIDA en matière de prêts, autorisant le Conseil d'administration à traiter des conséquences fâcheuses que peuvent avoir les cumuls d'arriérés pour les États membres ayant besoin de l'assistance du FIDA.
 - Ainsi, en vertu du paragraphe 32 g) des Principes et critères du FIDA en matière de prêts, les arriérés doivent être réglés sur la base d'un plan de rééchelonnement de la dette, selon des modalités convenues par le Conseil d'administration.
 - Dans le cas des pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE, ce pouvoir est exercé tant que l'emprunteur n'a pas atteint le point de décision, après quoi le Fonds est censé agir de concert avec les autres institutions financières multilatérales.
 - Les réponses reçues de la BIRD et du FMI confirment que la participation des créanciers à l'initiative PPTE se fait sur une base volontaire; en conséquence, aucune action concertée des créanciers du pays n'est obligatoire. Par ailleurs, un rééchelonnement concessionnel intervenant avant que ne soit atteint le point de décision peut être comptabilisé comme part d'allègement de la dette accordée par l'organisation multilatérale au titre de l'Initiative PPTE. En ce qui concerne l'expression "avant le point de décision", la note conjointe élaborée par la Banque mondiale et le FMI sur l'Initiative PPTE intitulée: "Approach to Arrears to Multilateral Institutions", publiée en 1998, précise que la restructuration des arriérés intervenant peu de temps avant le point de décision devrait être décidée dans le cadre de l'Initiative PPTE. Dans la pratique, la définition du laps de temps précédant le point de décision a donné lieu à une interprétation souple.
 - D'autres principes pertinents de droit international viennent confirmer que le Fonds n'est pas tenu de donner la préséance aux demandes de remboursement avancées par d'autres institutions internationales multilatérales.