

Cote du document:	EB 2009/96/R.6
Point de l'ordre du jour:	6
Date:	1 ^{er} avril 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F

Ouvrer 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 la République du Togo et rapport de situation

Conseil d'administration — Quatre-vingt-seizième session
Rome, 29-30 avril 2009

Pour: **Approbation**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour approbation.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Brian Baldwin

Conseiller principal en gestion des opérations

téléphone: +39 06 5459 2377

courriel: b.baldwin@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver une proposition relative à un allègement de dette pour un nouveau pays (République du Togo) dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés et l'application d'un plan de règlement des arriérés dus par la République du Togo, conformément à la recommandation figurant au paragraphe 23.

Participation du FIDA à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés: proposition pour la République du Togo et rapport de situation

I. Introduction

1. Le présent document a pour objet:
 - de prier le Conseil d'administration d'approuver un allègement de dette pour un nouveau pays – la République du Togo – dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'application d'un plan de règlement des arriérés dus par la République du Togo; et
 - d'informer le Conseil d'administration sur l'état d'avancement de l'Initiative PPTE et sur la participation du FIDA à cette même initiative.

II. Nouveau cas d'allègement: République du Togo

2. En novembre 2008, les conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Association internationale de développement ont convenu d'appuyer un ensemble de mesures de réduction de la dette de la République du Togo au titre de l'Initiative PPTE renforcée.
3. Le Togo vient tout juste de sortir de plus de dix ans d'instabilité politique et de déclin économique, période durant laquelle la quasi-totalité de l'aide extérieure a été interrompue.
4. La longue crise politique du Togo a eu d'importantes répercussions sur les indicateurs sociaux, dont la plupart sont loin derrière ceux des pays voisins. Les dépenses en matière de santé, d'éducation et d'investissement public sont nettement inférieures aux moyennes régionales, ce qui tient en grande partie à l'insuffisance de l'aide extérieure, à la mauvaise gestion des dépenses et au défaut d'établissement de priorités. Il ressort de l'enquête sur les principaux indicateurs de bien-être réalisée en 2006 que 62% environ de la population souffre de pauvreté. Le niveau de pauvreté est deux fois plus élevé en milieu rural (environ 74%) qu'en milieu urbain (environ 37%).
5. Les élections parlementaires de 2007 ont marqué un tournant dans la réforme politique du Togo et ont ouvert la voie au réengagement de donateurs. En septembre 2008, un nouveau premier ministre a été nommé et le cabinet a été remanié. Lors d'une table ronde organisée à Bruxelles les 18 et 19 septembre 2008, à laquelle a participé le FIDA¹, des donateurs ont fait part de leur intention de renforcer notablement leur assistance afin d'aider le Togo à mettre en œuvre son prochain programme stratégique de réduction de la pauvreté et à affronter les priorités en matière de dépenses.
6. Le Togo figure également parmi les économies les plus durement touchées par la hausse des prix mondiaux des produits alimentaires et des carburants, du fait des fortes importations de carburant dans les secteurs du transport, de l'industrie et de l'énergie. Bien que le pays soit pratiquement autosuffisant en termes de production alimentaire, les prix élevés des denrées alimentaires ont provoqué des tensions sociales et ont fortement amoindri le revenu réel de la population urbaine. La situation a été aggravée par les fortes inondations de l'été 2008, qui ont détruit les routes et ponts du principal axe routier reliant le Port de Lomé aux pays enclavés du nord, paralysant ainsi le secteur vital du commerce et des transports et interrompant les exportations de biens et services.

¹ En décembre 2007, le FIDA a également pris part à la mission d'information FMI/Banque mondiale/Banque africaine de développement qui s'est rendue au Togo afin d'examiner les conditions préalables pour la reprise de la coopération de la communauté internationale avec le pays, y compris la question du règlement des arriérés.

7. Afin de relancer l'économie et de réduire la pauvreté, les autorités togolaises cherchent à consolider la stabilité macroéconomique et à aller de l'avant sur la voie des réformes structurelles essentielles tout en garantissant le renforcement de l'assistance technique et financière des partenaires de développement. Les principaux objectifs stratégiques à moyen terme sont les suivants:
- abaissement de la dette publique à un niveau acceptable grâce à un ajustement fiscal progressif, à la régularisation des arriérés et à l'allègement global de la dette extérieure du pays;
 - reprise du dialogue avec les partenaires de développement afin de favoriser le renforcement significatif de l'assistance financière et technique pour des projets prioritaires et de promouvoir les réformes;
 - accroissement des ressources en matière de santé, d'éducation, d'agriculture et d'infrastructures grâce à la réallocation des dépenses intérieures et à l'utilisation effective de l'augmentation attendue de l'aide extérieure;
 - renforcement de la gouvernance fiscale afin d'accroître les revenus et de promouvoir l'efficacité et la transparence des dépenses;
 - restructuration des banques d'État afin de renforcer leur situation financière, de réduire les menaces à la stabilité macroéconomique et de permettre au secteur financier privé de se développer; et
 - mise en œuvre de réformes structurelles orientées vers la croissance afin d'améliorer l'environnement économique et de réformer les entreprises publiques, notamment dans les secteurs du coton et du phosphate.
8. Les autorités envisagent de finaliser le DSRP au cours du premier semestre 2009. Celui-ci doit être élaboré avec la large participation des parties prenantes, sur la base d'une définition précise des priorités en matière de réformes. Vu les difficultés que connaît le Togo s'agissant de capacités et de financement, un enjeu majeur sera d'identifier des partenaires de développement susceptibles de soutenir les réformes prioritaires. La conférence des partenaires de développement du Togo, organisée en 2008, a constitué une étape importante en ce sens. Les éventuelles priorités à moyen terme s'agissant des dépenses relatives à l'agriculture et à la sécurité alimentaire sont notamment:
- l'augmentation des activités génératrices de revenus au niveau communautaire, y compris les activités susceptibles d'accroître la production alimentaire et/ou de faciliter l'approvisionnement des marchés et de la population en produits alimentaires; et
 - le développement 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.
9. À la fin de 2007, la dette extérieure publique et à garantie publique du Togo (y compris les arriérés) avant l'allègement de dette classique, était estimée à 2,2 milliards d'USD en valeur nominale. La valeur actuelle nette (VAN) correspondante (1,8 milliard d'USD) équivaut à environ 72% du PIB, 191% des exportations et 396% des recettes fiscales. Le Togo peut prétendre à un allègement de la dette au titre du guichet fiscal de l'Initiative PPTE sur la base des chiffres de fin 2007; le facteur commun de réduction est estimé à 19%. Après application de l'ensemble des mécanismes d'allègement de dette classiques, la VAN de la dette du Togo était estimée à 1 411 millions d'USD fin 2007, soit 309% des recettes fiscales. Le montant d'allègement de dette nécessaire pour ramener ce taux à 250% du seuil PPTE était estimé à 270 millions d'USD en VAN à la fin 2007. Sur la base d'une répartition proportionnelle de la charge, l'aide multilatérale, dont celle du FIDA, se monterait à 150 millions d'USD (en VAN) et l'aide bilatérale et commerciale à 120 millions d'USD (également en VAN).

10. Le Conseil d'administration est invité à approuver la contribution du Fonds à l'allègement de la dette du Togo à hauteur de 2,3 millions de DTS (soit 3,5 millions d'USD) en VAN de 2008². L'allègement du service de la dette serait réalisé en un seul versement, une fois que le Togo aura atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE.
11. L'instabilité politique et économique qui a régné dans le pays au cours de la décennie précédente explique dans une large mesure l'accumulation d'arriérés de paiement de la part du Togo à l'égard de la quasi-totalité de ses créanciers. Depuis lors, le pays a toutefois apuré ses arriérés ou conclu des accords de rééchelonnement avec plusieurs créanciers et a engagé des négociations avec d'autres créanciers multilatéraux. Ainsi, des pourparlers approfondis avec le FIDA ont débouché, en décembre 2008, sur la signature, par le Ministre de l'économie et des finances, d'un accord formel établissant un plan de règlement des arriérés. Aux termes de ce plan, le Gouvernement effectuerait un versement de 542 395 EUR afin d'entamer l'apurement des arriérés et, après un différé d'amortissement, liquiderait les arriérés restants en six tranches égales. De plus, le gouvernement a repris le remboursement du principal et des commissions de service sur les prêts existants. Il faut noter que, d'après le Cadre pour la soutenabilité de la dette du FIDA, le Togo est actuellement considéré comme un pays à faible soutenabilité de la dette et devrait par conséquent bénéficier à l'avenir de financements sous forme de dons.
12. Compte tenu du paiement initial effectué par le gouvernement, et après confirmation par le Département bancaire et de gestion de la dette de la Banque mondiale et le Fonds fiduciaire pour l'initiative PPTE, la VAN de la balance des arriérés a été intégrée à l'allègement de dette convenu au point de décision. Cependant, étant donné que le facteur de réduction de la dette pour ramener la dette du Togo à des niveaux supportables a été fixé par la Banque mondiale et le FMI à 19% seulement, le montant de l'allègement de dette que le FIDA devra accorder au point d'achèvement ne sera pas suffisant pour financer l'apurement de tous les arriérés dus au FIDA. Par conséquent, après le différé d'amortissement, les arriérés restants seront liquidés en six tranches égales. Compte tenu de la réaction proactive du gouvernement à ce plan de règlement des arriérés et de la reprise des remboursements du prêt, le FIDA entend rechercher activement un financement supplémentaire auprès de donateurs bilatéraux afin d'aider le gouvernement à apurer le reliquat des arriérés.
13. Une fois qu'il aura atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE, le Togo pourra également prétendre à un nouvel allègement de dette dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Trois créanciers accorderaient un allègement de dette au titre de l'IADM: l'Association internationale de développement, la Banque africaine de développement et le FMI. Ces créanciers accorderaient 100% d'allègement de dette sur tous les montants déjà décaissés. Sous l'effet des allègements de dette consentis au titre de l'Initiative PPTE et de l'IADM, le ratio VAN de la dette-exportations du Togo devrait diminuer sensiblement pour s'établir à 65% l'année suivant l'accession au point d'achèvement.
14. Le Togo atteindra son point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE lorsqu'il remplira, outre les conditions types, les conditions sectorielles spécifiques suivantes: gestion des finances publiques; gouvernance (en particulier dans le secteur du phosphate); gestion de la dette; et réforme de base en matière de santé et d'éducation. Le Togo devrait parvenir au point d'achèvement d'ici à la fin 2010.

² Au 31 décembre 2008, l'encours de la dette du Togo à l'égard du FIDA représentait 4,3 millions de DTS, y compris 3,1 millions de DTS au titre des arriérés dus à cette date (les arriérés dus au titre de la commission de service s'élevaient à la même date à 1,2 million de DTS).

III. État d'avancement de la mise en œuvre de l'Initiative PPTE

15. Depuis l'entrée en vigueur de l'Initiative PPTE, il y a douze ans, des progrès notables ont été accomplis s'agissant de l'application des allègements de dette. Plus des trois quarts des pays admissibles (33 sur 41) ont franchi le point de décision, ce qui leur permet de solliciter une aide au titre de cette initiative. Au total, 23 pays ont désormais atteint le point d'achèvement et 10 en sont au stade intermédiaire entre le point de décision et le point d'achèvement (voir tableau ci-après). Ces deux dernières années, le rythme auquel les pays au stade intermédiaire sont parvenus à leur point d'achèvement s'est accéléré en raison des progrès accomplis par ces pays dans la mise en œuvre de leurs programmes macroéconomiques et de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Depuis septembre 2005, le Cameroun, la Gambie, le Malawi, le Rwanda, Sao Tomé-et-Principe et la Sierra Leone ont tous atteint leur point d'achèvement et le Conseil d'administration du FIDA a approuvé des compléments d'allègement pour le Malawi et le Rwanda. En 2008, le Conseil d'administration a approuvé des contributions du FIDA à l'allègement de la dette pour la République centrafricaine à hauteur de 10,4 millions de DTS (15,7 millions d'USD) en VAN de 2006 et pour le Libéria à hauteur de 13,8 millions de DTS (21,0 millions d'USD) en VAN de 2007. Le Burundi, Haïti et la Guinée devraient atteindre leurs points d'achèvement au cours du deuxième semestre 2009.
16. Le maintien de la dette à un niveau supportable au-delà du point d'achèvement demeure un sujet de préoccupation, en particulier compte tenu de la crise financière actuelle. Les analyses de soutenabilité de la dette confirment que les pays qui ont franchi le point d'achèvement sont en meilleure posture sur ce plan que les autres PPTE et que les pays qui ne font pas partie des PPTE. Mais leur situation en matière de soutenabilité de la dette reste vulnérable aux chocs et est très sensible aux conditions auxquelles sont souscrits les nouveaux emprunts. Selon les dernières analyses de soutenabilité de la dette, 40% environ seulement des PPTE ayant franchi le point d'achèvement présentent aujourd'hui un faible risque de surendettement, et le nombre de ceux dont le risque est jugé élevé est en augmentation. Cette situation souligne la nécessité pour les PPTE 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. Le FIDA les aide en ce sens moyennant sa participation au Cadre pour la soutenabilité de la dette, la transmission de toutes les informations relatives à l'endettement et les contacts qu'il entretient avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

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

17. En VAN, le coût total de la participation du FIDA à toutes les phases de l'Initiative PPTE³ est actuellement estimé à 317,7 millions de DTS (soit environ 487,6 millions d'USD), ce qui correspond en valeur nominale à un coût de l'ordre de 466,2 millions de DTS (soit environ 715,8 millions d'USD)⁴. 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. Pour l'année 2009, le coût total des allègements de dette est estimé à 36,5 millions d'USD.

³ Regroupant l'ensemble des pays admis à bénéficier de l'Initiative PPTE, y compris ceux qui n'ont pas encore atteint le point de décision.

⁴ Sur la base d'estimations au 31 décembre 2008, au taux de change en vigueur au 31 décembre 2008.

B. Engagements du FIDA à ce jour

18. À ce jour, le FIDA a consenti les allègements de dette requis à l'ensemble des 32 PPTE qui ont atteint le point de décision. Jusqu'ici, ces engagements représentent au total 238,5 millions de DTS en VAN (soit approximativement 366,1 millions d'USD), ce qui correspond en valeur nominale à un allègement du service de la dette de 349,5 millions de DTS (soit approximativement 536,7 millions d'USD).

C. Allègements de dette accordés

19. Au 31 décembre 2008, le FIDA a accordé aux 23 pays parvenus au point d'achèvement des allègements de dette pour un montant total de 140,4 millions de DTS (soit environ 215,5 millions d'USD).

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

<i>Pays au point d'achèvement (23)</i>	<i>Pays au point de décision (10)</i>	<i>Pays en amont du point de décision (7)</i>
Bénin	Burundi	Comores
Bolivie	République centrafricaine	Côte d'Ivoire
Burkina Faso	Tchad	Érythrée
Cameroun	Congo	Kirghizistan
Éthiopie	République démocratique du Congo	Népal
Gambie	Guinée	Somalie
Ghana	Guinée-Bissau	Soudan
Guyana	Haïti	
Honduras	Togo*	
Madagascar	Libéria	
Malawi		
Mali		
Mauritanie		
Mozambique		
Nicaragua		
Niger		
Rwanda		
Sénégal		
Sierra Leone		
Sao Tomé-et-Principe		
Ouganda		
République-Unie de Tanzanie		
Zambie		

* Sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration à sa session d'avril 2009.

D. Financement des allègements de dette accordés par le FIDA

20. Le FIDA finance sa participation à l'Initiative PPTE grâce à ses propres ressources et à des contributions extérieures (versées au FIDA soit directement, soit par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire PPTE administré par la Banque mondiale). Le financement sur les ressources propres du FIDA représente approximativement 94,7 millions d'USD (33,2%) correspondant à des transferts approuvés par le Conseil d'administration en 1998, 1999, 2002 et 2007. Les contributions (versées ou annoncées) se montent à environ 85,9 millions⁵ d'USD (30,2%). Les fonds

⁵ Ce montant comprend également les intérêts cumulés provenant des liquidités du Fonds fiduciaire PPTE, d'un montant de 7,8 millions d'USD.

versés à ce jour par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire PPTTE administré par la Banque mondiale représentent au total 104,1 millions d'USD (36,6%). Le solde a été couvert grâce au produit du placement du reliquat du Fonds fiduciaire du FIDA pour l'Initiative PPTTE.

21. Afin d'atténuer les répercussions des allègements de dette sur les ressources que le FIDA peut engager pour accorder de nouveaux prêts et dons, les États membres du FIDA ont apporté leur appui au Fonds pour que celui-ci puisse officiellement accéder au Fonds fiduciaire PPTTE administré par la Banque mondiale. Un accord sur ce point est intervenu lors de la réunion tenue à Washington D.C. le 19 novembre 2006 à propos de l'Initiative PPTTE et de son financement. Les participants ont reconnu que cela augmenterait les besoins de financement globaux du Fonds fiduciaire PPTTE. Une fois l'accord de don transmis et signé, le FIDA a reçu en octobre 2007 le premier transfert provenant du Fonds fiduciaire PPTTE administré par la Banque mondiale (104,1 millions d'USD). Des accords de don à l'appui de l'allègement de la dette de la Gambie, de Sao Tomé-et-Principe et de la Sierra Leone sont en voie d'être conclus par les administrateurs du Fonds fiduciaire PPTTE, pour un montant total d'environ 18,1 millions d'USD. Au total, le déficit de financement du Fonds fiduciaire PPTTE (correspondant au pouvoir d'engagement nécessaire) est estimé à 308 millions d'USD, compte tenu des besoins de financement du FIDA et de la Banque africaine de développement.
22. En outre, tout en accordant la priorité au financement adéquat du Fonds fiduciaire PPTTE du FIDA, la direction continuera à encourager les États membres du FIDA à apporter directement des ressources supplémentaires au Fonds pour l'aider à financer sa participation à l'Initiative PPTTE.

IV. Recommandations

23. Le Conseil d'administration est invité:
 - i) à approuver la contribution proposée du FIDA à la réduction de la dette du Togo à l'égard du Fonds au 31 décembre 2008 (voir le paragraphe 10) d'un montant de 2,3 millions de DTS en VAN de fin 2008. Cet allègement 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 de la République du Togo à l'égard du FIDA moyennant l'intégration de ses arriérés dus au FIDA à l'allègement de dette jusqu'à concurrence du montant global de 2,3 millions de DTS en VAN";
 - ii) à approuver la consolidation des arriérés restants avec le rééchelonnement des remboursements sur une période triennale, avec un différé d'amortissement initial de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2009;
 - iii) à approuver le paiement des arriérés sur une base semestrielle, le premier versement étant exigible le 1^{er} juin 2001. Ces versements comprendront également les intérêts échus durant la période de consolidation et correspondront à six tranches semestrielles de 538 111 EUR chacune venant à échéance aux dates suivantes: 1^{er} juin 2011; 1^{er} décembre 2011; 1^{er} juin 2012; 1^{er} décembre 2012; 1^{er} juin 2013; et 1^{er} décembre 2013; et
 - iv) à prendre note de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'Initiative PPTTE et de la participation du FIDA à cette initiative et de la requête d'appui pour l'apurement des arriérés de la République du Togo à l'égard du FIDA.

