

FONDS
INTERNATIONAL
DE DÉVELOPPEMENT
AGRICOLE



Conseil des gouverneurs

Vingt et unième session
Rome, 11-12 février 1998

Point 11 de l'ordre du jour

Distr. **FIDA**
LIMITÉE

GC 21/L.7
18 décembre 1997

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

POLITIQUE GÉNÉRALE DU FIDA RELATIVE À LA GESTION DES
PARTENARIATS AVEC LES PAYS AYANT DES ARRIÉRÉS

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Préambule	1
I. Introduction	1
II. Arriérés relatifs aux prêts du FIDA	2
III. Causes des arriérés	2
IV. Procédures appliquées par le FIDA et conséquences des arriérés et efforts de règlement des arriérés	2
V. Récapitulation	5
VI. Une politique générale visant à encourager le service de la dette	6
VII. Décisions déjà prises par le Président du FIDA et directives et décisions attendues des organes directeurs du FIDA	10
ANNEXE Projet de résolution sur la politique générale du FIDA relative à la gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés	13
APPENDICES	
I Arrears on IFAD Loans 1 (Arriérés au titre des prêts accordés par le FIDA)	
II Causes of Arrears (Causes des arriérés)	3
III. IFAD's Procedures, the Consequences of Arrears and Arrears Settlement Efforts 5 (Procédures du FIDA, conséquence de l'existence d'arriérés et efforts de règlement des arriérés)	
IV. A Debt-Service Incentive Policy Framework (Une politique générale destinée à encourager le service de la dette)	9

POLITIQUE GÉNÉRALE DU FIDA RELATIVE À LA GESTION DES PARTENARIATS AVEC LES PAYS AYANT DES ARRIÉRÉS

Préambule

1. Le présent document est une version révisée du document EB 97/61/R.9 (qui apportait des modifications au document EB 96/59/R.73) et répond aux observations présentées par le Conseil d'administration à sa soixante et unième session tenue en septembre 1997. Il propose un ensemble de principes directeurs permettant de gérer les relations opérationnelles entre le FIDA et les pays pauvres très endettés qui ont fréquemment des arriérés à l'égard du Fonds. Le Conseil d'administration avait demandé à la direction du FIDA: de transmettre la proposition au Conseil des gouverneurs; d'obtenir du Conseil des gouverneurs des avis sur la politique générale proposée; de prier le Conseil des gouverneurs de prendre note des décisions arrêtées par la direction du FIDA (paragraphe 44); de solliciter l'approbation des décisions prises par le Conseil d'administration (paragraphe 45) à sa session de septembre 1997; et enfin d'inviter le Conseil des gouverneurs à approuver le projet de résolution joint en annexe.

I. Introduction

2. Le Conseil d'administration, le Comité de vérification des comptes et les Commissaires aux comptes ont à plusieurs reprises formulé des observations sur la nécessité pour le FIDA de reconsidérer et de renforcer ses méthodes et procédures relatives au remboursement des prêts (principal et intérêts/commissions de service). Il s'agit là d'une question dont l'importance ne fait que grandir, et qui se pose toujours avec acuité, car les arriérés de ces paiements restent à un niveau élevé.

3. Pratiquement toutes les institutions financières doivent faire face au problème des arriérés. Ceux-ci sont en partie le reflet des difficultés imprévisibles et imprévues rencontrées par les emprunteurs pour rembourser leur dette, qui découlent souvent de facteurs extérieurs tels que troubles civils et catastrophes naturelles (voir appendice II). A ce titre, il est difficile de les résoudre par des moyens autres que des mesures correctives. En revanche, il importe de mettre en place un cadre d'action positive et préventive pour prévenir l'apparition d'arriérés dus à une mauvaise évaluation des risques, ou à une insuffisance de la supervision et du suivi. Le problème des arriérés n'est pas simplement un problème de comptabilisation des prêts. Les difficultés de service de la dette ont le plus souvent pour origine des problèmes économiques nationaux, qu'ils soient structurels, cycliques ou liés à l'inefficacité de la gestion de l'économie. La prise en compte préventive de ces facteurs de risque fait partie du système de gestion des risques de toute institution financière, qui devrait également inclure des mesures correctives et de provisionnement éventuel pour arriérés, afin de protéger l'intégrité financière de l'institution et sa capacité de servir équitablement les besoins de crédit de tous ses pays membres.

4. La direction du FIDA a présenté un certain nombre d'exposés au Comité de vérification des comptes et au Conseil d'administration lors des sessions antérieures, mais ils portaient essentiellement sur les aspects du remboursement des prêts et du recouvrement des arriérés touchant aux procédures et aux modalités de comptabilité interne. L'objet du présent document est: a) de proposer un ensemble de principes directeurs essentiellement proactifs pour gérer les partenariats entre le FIDA et les pays qui ont une propension à avoir des arriérés; et b) d'obtenir les conseils et l'approbation des organes directeurs du FIDA.

II. Arriérés relatifs aux prêts du FIDA

5. Au 30 novembre 1997, le montant total des arriérés dus au FIDA se chiffrait à 45,5 millions de USD (contre 41,7 millions de USD en novembre 1995 et 27,1 millions de USD en novembre 1993), soit 3,5% du total cumulé des remboursements. Bien que ce montant soit faible en regard de celui dû à d'autres institutions financières internationales (IFI) et de l'endettement total des pays concernés, sa progression relativement importante au cours des quatre dernières années met en relief les risques pour l'avenir. On trouvera à l'appendice I des précisions sur les variations par région, par conditions de prêt ainsi que sur les risques de crédit du FIDA aux pays pauvres très endettés. La structure des arriérés en 1997 a peu changé par rapport à celle présentée dans le rapport de 1996.

III. Causes des arriérés

6. L'appendice II montre clairement que les arriérés doivent être considérés comme le résultat de problèmes économiques intérieurs, le plus souvent structurels. Le FIDA doit fonder ses décisions de programmation et sa politique générale de remboursement des prêts sur l'analyse des causes pour lesquelles les pays accumulent des arriérés; des types de problèmes de structure, de politiques et de gestion qu'ils rencontrent; et des moyens qui nous permettront de remédier à ces problèmes tout en aidant les ruraux pauvres à échapper à la pauvreté. La politique générale du FIDA doit définir comment le Fonds va travailler avec les pays qui ont des arriérés d'une manière qui tienne compte des causes particulières de leurs problèmes de service de la dette et d'arriérés.

IV. Procédures appliquées par le FIDA, conséquences des arriérés et efforts de règlement des arriérés

a) Procédures du FIDA

7. L'Accord portant création du FIDA stipule que le FIDA accorde des dons et des prêts suivant des modalités et à des conditions qu'il juge appropriées eu égard à la situation et aux perspectives économiques du Membre ainsi qu'à la nature et aux exigences de l'activité envisagée. Les Principes et critères en matière de prêts exposent les modalités et conditions de prêt du FIDA (y compris les modalités de remboursement) qui sont récapitulées à l'appendice III. Ils stipulent aussi que le Fonds déterminera les modalités et conditions de sélection des pays, en tenant compte de leur "situation et de leurs perspectives économiques" (mentionnant tout particulièrement les pays de la Communauté financière africaine), de leur "capacité financière" (ce qui devrait inclure le niveau d'endettement, l'aptitude à assurer le service de la dette et les causes des difficultés de remboursement), ainsi que "des exigences de l'activité concernée" ("Critères relatifs aux projets"). Le Conseil d'administration approuve les modalités et conditions d'emprunt pour chaque projet.

8. S'agissant du remboursement des prêts et du suivi des arriérés, le FIDA a défini des principes directeurs et un ensemble de procédures qui sont dans l'ensemble conformes à ceux des autres IFI, sauf pour ce qui est du provisionnement pour défaut de paiement ou créances douteuses. Les "Conditions générales applicables aux accords de prêt et aux accords de garantie" (article IX) et "l'Administration des prêts et des dons - Manuel opérationnel" (chapitre 8) décrivent en détail les procédures de remboursement et de suivi des arriérés, les sanctions à appliquer en cas d'arriérés et les exceptions (voir appendice III).

9. En ce qui concerne les calendriers d'amortissement des prêts, les principes du FIDA sont rigoureux. Le remboursement d'un prêt se fait en fonction de l'échéancier qui a été défini dans l'accord de prêt, qui prévoit des versements semestriels selon les conditions approuvées par le Conseil d'administration et qui précise notamment la date du dernier versement. Les procédures opérationnelles ne prévoient que trois cas dans lesquels le Fonds peut modifier un calendrier d'amortissement (voir appendice III). La seule dérogation introduite par le Conseil des gouverneurs en février 1997 (document GC 20/L.6) concerne la réduction de la valeur actuelle nette de la dette dans le cadre de l'initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés, qui revient de fait à modifier à posteriori l'échéancier convenu et donc les modalités et les conditions du prêt.

10. La procédure actuelle de suivi du remboursement des prêts consiste essentiellement en l'envoi de "relevés de compte" (c'est-à-dire d'invitations à payer) et de rappels des sommes dues par télécopie/télex.

b) Conséquences des arriérés

11. 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 (voir appendice III) 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.

12. 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.

13. 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.

14. Elaboration 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;
- 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.

15. Du fait de cette politique, et parce que les arriérés et les suspensions concernent actuellement en grande partie des pays d'une même région (Division Afrique I), le FIDA éprouve des difficultés à respecter strictement la ventilation par région de son programme de prêts approuvée par les organes directeurs en 1994/1995. Il continuera donc à faire face à ce problème en gérant son programme de prêts sur la base d'une moyenne mobile sur trois ans, comme approuvé par ses organes directeurs, et à rechercher l'avis du Conseil d'administration sur cette question à l'occasion de la présentation de l'Aperçu du programme de travail et budget du FIDA lors des sessions de septembre du Conseil.

16. Impact sur l'assise financière du FIDA. Les arriérés relatifs aux prêts représentent pour le FIDA une diminution temporaire de ses ressources engageables et ont donc une incidence négative sur sa capacité de servir équitablement les besoins de crédit de tous ses pays membres en développement. En outre, ils ont une incidence sur ses revenus puisque les montants concernés ne peuvent être placés. Si les arriérés continuent d'augmenter, le FIDA devra peut-être, à un moment ou à un autre, constituer des provisions pour créances douteuses. Cette question devra être traitée dans le cadre d'un examen plus général tenant compte également de la position des créanciers privilégiés. On sollicitera, selon que de besoin, l'avis du Conseil d'administration et du Comité de vérification des comptes à cet égard.

c) Options suivies par le FIDA pour le recouvrement des arriérés et enseignements qui en ont été tirés

17. Dans le cas d'arriérés et de l'application de suspensions, le FIDA mène un dialogue actif avec les autorités concernées afin de parvenir à un règlement dans les meilleurs délais. Lorsque le problème des arriérés ne peut être ainsi résolu, il applique toute une gamme de solutions adaptées à la situation du pays (et décrites plus en détail à l'appendice III). Les enseignements qui en ont été tirés montrent que:

- i) en déduisant les arriérés des nouvelles demandes de remboursements, on risque de porter atteinte à l'exécution des projets en cours;
- ii) le FIDA doit participer au processus débouchant sur un accord de règlement de la dette financé par des crédits-relais ou des mécanismes d'ajustement structurel du FMI ou de la Banque mondiale;
- iii) les décisions obtenues par voie de négociations directes avec les gouvernements ne sont pas toujours respectées, et le FIDA ne dispose d'aucun recours pour en garantir l'application, hormis la répétition des suspensions;
- iv) le FIDA a pour principe de ne pas rééchelonner les échéances des prêts. Tout au plus rééchelonne-t-il le règlement des arriérés, sans pour autant réviser le rythme futur du remboursement. Le Comité de vérification des comptes et le Conseil d'administration, tout en souscrivant aux accords de règlement qui ont été signés, se sont déclarés préoccupés de ce que les efforts mis en oeuvre pour parvenir rapidement à un règlement des arriérés puissent inciter les pays à manquer à leurs obligations. Cela revient à supposer implicitement que la valeur actuelle nette (VAN) des mesures de règlement doit être égale à celle qui était prévue dans les modalités et conditions d'emprunt initiales. C'est là un élément dont il faudra tenir compte dans l'élaboration des principes futurs. Or, certaines des formules adoptées dans le passé par le FIDA n'allaient pas dans ce sens. Le FIDA a parfois sacrifié une fraction de la VAN des remboursements de prêts attendus alors que les mesures adoptées auraient dû inclure une accélération des échéances et/ou des commissions de service plus élevées afin de respecter le principe d'une VAN constante;

- v) plus important encore, parce que les mesures prises en vue d'éliminer les arriérés ne portent pas sur les causes structurelles de l'endettement non soutenable ou des arriérés, le risque d'apparition de nouveaux arriérés est considérable.

V. Récapitulation

18. Les conclusions de l'analyse menée jusqu'ici sont les suivantes:

- a) les arriérés sont un problème qui prend progressivement de l'ampleur et que doivent affronter toutes les institutions financières, de préférence en y répondant par des initiatives globales et coordonnées;
- b) le FIDA dispose de procédures pour faire face aux arriérés, mais il s'agit essentiellement de mesures palliatives, qui ne sont pas toujours appliquées de manière systématique et ne sont pas toujours efficaces;
- c) en outre, les procédures dont dispose le FIDA sont "uniformes" et ne tiennent donc pas compte des situations nationales et des causes des arriérés. Il existe en réalité de fortes divergences régionales et toute stratégie préventive doit être axée sur les pays pauvres très endettés - ce qui appelle une démarche au cas par cas (dans un cadre cohérent), comme l'ont préconisé le Comité du développement FMI/Banque mondiale et le G7, puis le Club de Paris;
- d) les répercussions des suspensions sur l'exécution des projets, la prise en charge et l'engagement locaux, la participation des bénéficiaires et l'élaboration de nouveaux projets sont importantes, notamment dans les pays pauvres. Il convient de noter que la suspension de prêts touche fréquemment les pays dont les besoins sont les plus grands et qui sont confrontés aux problèmes les plus graves de balance des paiements et d'endettement;
- e) les mesures de règlement des arriérés peuvent être conçues de manière à mieux protéger l'intégrité financière du FIDA et l'équité vis-à-vis de ses divers emprunteurs.

19. Il est clair que le Fonds fait face à une situation ambiguë: il lui faut d'une part protéger son assise financière en évitant l'accumulation des arriérés et en limitant les décaissements aux pays qui ont des arriérés importants et ne disposent pas de plan de gestion du service de leur dette, mais doit aussi se préoccuper des effets négatifs des suspensions sur les activités de ses programmes sur le terrain, et en particulier de leur incidence sur la pauvreté.

20. D'autres institutions financières ont à leur disposition des moyens de programmation pour aider les emprunteurs méritants à faire face à leurs problèmes d'arriérés (prêts-programme, mécanismes d'ajustement et autres), qui permettent d'éviter d'interrompre les programmes. La nature des prêts du FIDA et les instruments dont il dispose ne lui permettent pas une semblable souplesse - et pourtant, il est particulièrement important d'éviter, chaque fois que possible, toute perturbation des programmes, pour ne pas interrompre les activités mises en oeuvre pour éliminer la pauvreté.

VI. Une politique générale visant à encourager le service de la dette

21. La politique générale proposée et les principes sur lesquels elle repose sont décrits en détail à l'appendice IV. Elle est fondée sur une double approche, à savoir:

- a) des mesures préventives pour éviter les problèmes de service de la dette, les arriérés et les suspensions;
- b) des mesures correctives pour résoudre les problèmes de service de la dette qui se posent.

a) Mesures préventives pour éviter les problèmes de service de la dette, les arriérés et les suspensions

22. Les mesures préventives sont notamment: le maintien de flux financiers nets positifs pour l'emprunteur; le renforcement des moyens de gestion de la dette; l'établissement de diagnostics sur les pays; diverses possibilités de conception et de financement des projets; la collaboration avec le FMI et la Banque mondiale; et la participation à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) de la Banque mondiale et du FMI.

23. Remboursement par transfert automatique du Trésor public pour les montants inférieurs au seuil de minimis. Dans le cadre de son dialogue avec les pays membres emprunteurs, le FIDA doit souligner l'incidence importante sur sa trésorerie des arriérés de faibles montants, et devrait étudier la possibilité de créer un mécanisme permettant les transferts automatiques des trésors publics pour assurer le service de la dette en général, ou tout au moins pour le paiement des montants dus se situant au-dessous du seuil de minimis de 10 000 USD.

24. Maintien d'un flux financier net positif. La crise mexicaine et l'Initiative du FMI et de la Banque mondiale pour la réduction de la dette des PPTE ont clairement souligné la nécessité de ne pas interrompre les flux de montants significatifs et stables de ressources d'investissement consenties à des conditions favorables appropriées pour la production, afin d'assurer la poursuite d'une croissance de haute qualité et des efforts visant à éliminer la pauvreté. L'accroissement des flux financiers nets positifs entre débiteurs et créanciers qui en résulterait permettrait à la fois de poursuivre les efforts de lutte contre la pauvreté rurale et renforcerait la capacité du pays à assurer le service de sa dette. En améliorant sa politique et ses procédures actuelles, le FIDA sera mieux en mesure de répondre à cette exigence.

25. L'amélioration de l'exécution maintiendra des flux financiers nets positifs. La rapidité de mise en oeuvre des projets et des décaissements entraînera les flux de ressources extérieures qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs de développement du pays et au service de la dette, d'où l'importance du suivi et de la gestion du portefeuille de pays. Du point de vue opérationnel, la gestion de portefeuille consiste en la fourniture d'un appui pour l'exécution des projets et en mesures de supervision. La présence effective du FIDA sur le terrain et sa visibilité lui seront utiles pour prévenir les problèmes de service de la dette et d'arriérés. C'est dans ce contexte que le FIDA travaillera également en collaboration étroite avec ses institutions coopérantes pour régler les problèmes de service de la dette rencontrés par les pays membres emprunteurs. Le suivi et la gestion du portefeuille de pays se fondent également sur un dialogue permanent avec l'emprunteur. Dans le cas où un emprunteur commence à avoir d'importantes créances en souffrance, le Fonds entreprendra systématiquement un bilan de l'endettement avec les fonctionnaires concernés de l'Etat Membre afin de définir les mesures concrètes qui favoriseront une meilleure gestion de la dette du pays envers le FIDA.

26. Le problème du maintien de flux financiers nets positifs se pose avec le plus d'acuité pour les prêts consentis à des conditions intermédiaires et ordinaires, dont le différé d'amortissement est de cinq ou trois ans et dont le remboursement du principal (défini dans l'accord de prêt) devient exigible durant les premières années de l'exécution du projet. Les mesures ci-après, qui peuvent être prises seules ou en combinaison, permettraient d'améliorer la politique actuellement en vigueur:

- i) modifier la méthode actuelle de calcul du différé d'amortissement et de la date du versement de la première tranche de remboursement du principal et établir un lien entre différé d'amortissement et entrée en vigueur du prêt afin de tenir compte de la période d'exécution effective; prolonger le différé d'amortissement en fonction de la période d'exécution du projet, mais en aucun cas au-delà de six ans, tout en maintenant une VAN constante en DTS;
- ii) passer à un calendrier d'amortissement du principal établi d'après une méthode de versements en "tranches progressives", tout en maintenant une VAN constante en DTS.

27. L'objectif de cette proposition n'est pas d'accroître l'engagement du FIDA dans les pays membres qui empruntent à des conditions intermédiaires ou ordinaires, mais simplement d'améliorer l'efficacité des prêts strictement limités qu'il accorde à ces pays. Le FIDA continuera de mettre l'accent sur les pays les plus pauvres, notamment d'Afrique subsaharienne. Le Conseil d'administration sera invité à examiner les conditions de prêt proposées, définies selon les modalités indiquées ci-dessus, lorsqu'il examinera le Rapport et recommandation du Président pour le projet concerné, conformément à son pouvoir général d'approbation des conditions de prêt accordées à un pays.

28. Le FIDA doit assurer une prompt reprogrammation du portefeuille de pays après règlement d'une crise majeure ayant entraîné des perturbations dans l'exécution des projets et la suspension des décaissements. Certains pays ont dans le passé été de bons payeurs mais sont confrontés à des crises - catastrophes, troubles civils - qui ont diminué leur aptitude à assurer le service de leur dette. Même après avoir surmonté ces crises, il leur reste un surendettement dont il leur est difficile de venir à bout. La réactivation de projets en cours et le lancement de nouveaux projets permettent au gouvernement concerné de régler ses arriérés au FIDA sur ses propres ressources et au FIDA de reconstituer les comptes spéciaux des projets, ce qui fournit au gouvernement des ressources en devises.

29. La poursuite de l'élaboration de nouveaux projets durant une période de suspension, et tant que le pays n'est pas placé en situation de non-comptabilisation (retard de 300 jours), est proposée à titre de principe directeur afin de rassurer les emprunteurs sur le fait que de nouveaux programmes pourront rapidement être lancés dès que les arriérés seront réglés (toutefois, ces prêts n'arriveront au stade de la négociation, de l'approbation et de la signature qu'en application des procédures du FIDA). Même avec les pays placés en situation de non-comptabilisation, un dialogue permanent sera maintenu pour montrer que le FIDA entend réellement entreprendre de nouvelles activités de programme une fois que les arriérés auront été réglés. Ces mesures permettraient au Fonds de mener une action concertée avec l'emprunteur en vue du règlement des arriérés, ce qui s'est parfois révélé utile.

30. Renforcement des capacités de gestion de la dette. De nombreux pays ont eu besoin d'un appui et d'une assistance technique pour renforcer leurs capacités en matière de gestion de la dette. Il est donc proposé que le FIDA leur fournisse un appui strictement limité et lié à l'exécution des projets, éventuellement en établissant un lien entre le renforcement des capacités destinées à permettre l'exécution rapide des projets et le nécessaire renforcement des capacités de l'administration centrale et des collectivités locales dans le domaine de la planification et de la gestion des ressources destinées à la lutte contre la pauvreté ou encore au

moyen de dons d'assistance technique au titre du Mécanisme spécial d'intervention. Le FIDA fournira un appui aux programmes bénéficiant du soutien du FMI et de la Banque mondiale ayant des objectifs similaires, comme demandé par ces deux institutions dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés.

31. Évaluation des stratégies de pays: remonter jusqu'aux causes des arriérés. Le FIDA définit ses stratégies à moyen terme dans des études des opportunités stratégiques de pays (COSOP), qui analysent l'expérience du pays considéré et les enseignements qui en ont été tirés, définissent le cadre dans lequel s'inscrivent le programme et les modalités de prêt (qui tiennent obligatoirement compte du niveau d'endettement du pays, de sa capacité à assurer le service de sa dette et des origines de ses problèmes de remboursement) et identifient les alliances stratégiques. Il est proposé d'inclure systématiquement dans les COSOP pour les pays pauvres très endettés une évaluation de la capacité de ces pays à assurer le service de leur dette, une analyse des causes des problèmes de service de la dette, une analyse des problèmes du FIDA en matière de service de la dette et des conséquences de l'existence d'arriérés ainsi qu'une évaluation de ce qu'impliquent les conclusions de cette analyse pour la stratégie du FIDA. La définition d'une stratégie de pays permettant d'assurer la viabilité de la dette pourrait contribuer à assurer un meilleur service de la dette envers le Fonds. Le FIDA cherchera à collaborer étroitement avec le FMI (documents cadres de politique économique) et avec la Banque mondiale (système de notification de la dette et stratégies d'assistance au pays).

32. Conception des projets et choix des méthodes de financement. Le FIDA doit réfléchir à sa stratégie opérationnelle en faveur des pays pauvres très endettés, définir un schéma de programme de prêts qui mette l'accent sur la nécessité pour ces pays d'entrées importantes et régulières de nouvelles ressources, et déterminer les types de projet qu'il lui faut financer pour aider les pays à s'attaquer aux causes de leurs problèmes de service de la dette. Outre l'impératif pour le FIDA d'éliminer la pauvreté, la stratégie opérationnelle en faveur des pays pauvres très endettés doit tenir compte des considérations suivantes: économies en devises; recettes en devises; mobilisation des ressources intérieures; cofinancement par panachage et diversification des instruments à la disposition du FIDA pour aider les pays pauvres très endettés, en dehors des prêts ordinaires aux projets. Les programmes élaborés dans le cadre de cette stratégie feront l'objet d'une analyse de viabilité détaillée.

33. Resserrement des liens de travail avec le FMI et la Banque mondiale, notamment en tant qu'institutions coopérantes. Compte tenu des mandats du FMI et de la Banque mondiale en matière macro-économique et sectorielle, notamment en ce qui concerne les pays ayant une forte propension à enregistrer des arriérés, il est proposé de renforcer notre collaboration avec ces deux institutions, et en particulier avec le FMI, qui font dépendre leur aide du paiement des arriérés et qui disposent d'instruments permettant de faciliter le respect de cette condition. Le Président du FIDA a envoyé en mars 1996 un courrier au FMI pour proposer une telle collaboration et il est nécessaire d'intensifier les efforts dans ce domaine.

34. Participation à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés. L'objectif de cette initiative récente est de ramener la valeur actuelle nette de la dette de 22 pays ayant atteint un seuil critique (qui ont mis en oeuvre des programmes de réformes macro-économiques et d'ajustement structurel) à un niveau viable afin de leur permettre de poursuivre leurs efforts de réforme économique et d'élimination de la pauvreté. Le Conseil des gouverneurs (document GC 20/L.6) a approuvé la participation du FIDA à cette initiative. Le document EB 97/61/R.8, soumis pour examen à la soixante et unième session du Conseil d'administration, présentait dans le détail le cadre général et les mécanismes proposés pour cette participation, comme demandé par le Conseil des gouverneurs.

b) Mesures correctives pour résoudre les problèmes de service de la dette qui se posent

35. Les mesures correctives portent notamment sur: un meilleur suivi des arriérés, en autorisant une suspension seulement partielle des remboursements pour que les "contrats sociaux" puissent être honorés, la mise en place d'un cadre permettant d'éliminer les arriérés à une VAN constante et la mobilisation des membres donateurs du FIDA.

36. Application des procédures existantes en les améliorant. Jusqu'en 1991, et dans le but de perturber au minimum les programmes, la politique du FIDA était de ne suspendre que le prêt dont le remboursement ne se déroulait pas selon l'échéancier prévu, même si le Fonds avait toute latitude pour interrompre l'ensemble des activités de projet dans le pays concerné - ce qu'il a d'ailleurs fait dans certains cas. Toutefois, des arriérés importants ont continué d'apparaître, y compris pour des prêts déjà clôturés auxquels la procédure de suspension ne pouvait s'appliquer. L'accélération des échéances n'est pas une solution efficace, et n'a donc pas été appliquée. Le Fonds a par conséquent révisé sa politique: désormais, la suspension d'un prêt 75 jours après la date d'exigibilité est suivie de la suspension de l'ensemble du portefeuille de prêts du pays si les arriérés n'ont toujours pas été versés dans les 120 jours (c'est-à-dire, 45 jours après la date de suspension du premier prêt enregistrant des arriérés, ou lorsque le premier prêt faisait l'objet d'un remboursement anticipé). Tout emprunteur manquant à ses obligations est régulièrement informé des répercussions éventuelles que pourrait avoir le non-paiement des arriérés sur l'ensemble de son portefeuille. Le Fonds doit maintenant appliquer également les mesures prévues par ses procédures au bout de 150 et de 300 jours d'arriérés (voir appendice III).

37. Un nombre de plus en plus important de projets financés par le FIDA prévoient un partage des coûts avec les bénéficiaires dans le cadre d'accords - "contrats de participation" - avec une grande diversité d'organisations structurées ou non structurées de bénéficiaires et les autorités chargées de la gestion du projet. Ces accords prévoient généralement un apport de fonds de la part des bénéficiaires correspondant à un pourcentage donné du prêt du FIDA. Il est proposé que le Fonds examine comme il convient ces contrats de participation, conclus dans le cadre de ses projets participatifs avant de décider de suspendre ou non un prêt, et il est suggéré d'envisager une suspension seulement partielle afin de pouvoir honorer les contrats de participation en vigueur. Les accords de prêt, et notamment l'annexe 2, devront tenir compte explicitement de ce type d'arrangement pour garantir la transparence de la mise en oeuvre de cette politique.

38. Les conditions de mise en oeuvre de ces différents éléments seront déterminées lors des examens de portefeuille de pays, effectués semestriellement sous la présidence du Président du FIDA.

39. Cadre général de règlement des arriérés en utilisant la VAN initiale comme VAN de référence. Il est proposé de définir une politique générale qui permettra au personnel opérationnel de négocier, conformément aux orientations générales définies par la direction du FIDA, des mesures de règlement des arriérés destinées à garantir, de la meilleure façon possible, le remboursement de la VAN initiale, en tenant compte de la situation de l'emprunteur. Bien que la VAN des remboursements doit maintenir la VAN initiale du prêt, le personnel pourra négocier les divers éléments qui détermineront cette valeur, à savoir: la période de remboursement, le différé d'amortissement et les versements d'arriérés initiaux, le taux d'intérêt, le montant des tranches (et les instruments juridiques permettant d'obtenir ces remboursements) et les facteurs d'actualisation monétaire; ainsi que le rapport entre ces éléments et les causes à l'origine de l'apparition des arriérés et les initiatives prises pour les prévenir. Des directives techniques et des procédures détaillées seront préparées afin de faciliter l'application de cette politique et d'en assurer la cohérence. A l'appui de cet élément de la politique, le FIDA fera appel au personnel nécessaire, assurera la formation du personnel de contrepartie et fournira les ressources budgétaires indispensables.

40. Ces dispositions devront être incorporées dans les Conditions générales et dans les accords de prêt du FIDA, et il faudra tenir le Comité de vérification des comptes informé des mesures de règlement des arriérés ainsi prises. Il sera indiqué clairement aux emprunteurs du FIDA que la participation du Fonds à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés pour leur pays dépendra du respect total de ces mesures de règlement des arriérés.

41. Mobilisation des États membres donateurs bilatéraux pour qu'ils apportent leur soutien sous forme de participation à divers types de prêts. On trouvera à l'appendice IV de plus amples renseignements sur les diverses options mais, pour l'essentiel, il s'agit de mobiliser des ressources supplémentaires pour financer divers nouveaux instruments destinés à aider les États Membres pauvres à lutter contre la pauvreté tout en maintenant leur endettement à un niveau viable.

c) Domaines d'application de la politique

42. Il importe également de définir le domaine d'application de cette politique, une fois qu'elle sera approuvée. Pour cela, trois options sont possibles:

- i) La politique s'appliquerait immédiatement à la totalité des arriérés, actuels et futurs. Ne seraient exclues que les mesures de règlement des arriérés convenues avant l'adoption de cette politique, et dans la mesure où elles sont effectivement pleinement respectées. Cette première option, qui est la plus stricte, est également la plus équitable à l'égard des pays qui ont respecté les calendriers convenus de remboursement des prêts.
- ii) La politique ne s'appliquerait qu'aux arriérés accumulés à partir de sa date d'adoption. Cela conduirait à maintenir, pendant une période considérable, deux types d'arriérés, ce qui n'est pas souhaitable.
- iii) La politique ne s'appliquerait qu'aux arriérés au titre de prêts signés à partir de sa date d'adoption. Elle ne s'appliquerait donc pas aux prêts en vigueur et ne permettrait par conséquent de n'atteindre qu'une petite partie des objectifs envisagés.

43. À sa session de septembre 1997, le Conseil d'administration a approuvé la politique générale proposée et souscrit à la première option concernant le domaine d'application de cette politique: applicabilité immédiate à la totalité des arriérés. Le Conseil d'administration a prié la direction du FIDA de transmettre cette recommandation au Conseil des gouverneurs pour approbation.

VII. Décisions prises par le Président et le Conseil d'administration du FIDA et directives et décisions attendues du Conseil des gouverneurs

Décisions prises par le Président du FIDA

44. Compte tenu du fait que le Président du FIDA a approuvé, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, les éléments ci-après de la politique proposée, le FIDA:

- a) inclura une évaluation de la capacité de service de la dette dans tous ses documents de stratégie de pays concernant les pays pauvres très endettés (paragraphe 31);

- b) s'efforcera d'adopter pour chaque projet des options en matière de conception et de financement, qui tiennent compte des raisons pour lesquelles l'endettement du pays pauvre très endetté concerné est insoutenable (paragraphe 32);
- c) étudiera avec les emprunteurs, au moment de la négociation des prêts, la possibilité d'établir un mécanisme de transfert automatique des trésors publics au FIDA pour le remboursement du principal et le paiement des intérêts/des commissions de service (paragraphe 23);
- d) améliorera, en étroite collaboration avec les institutions coopérantes, l'exécution des projets et les conditions de décaissement de façon à obtenir des flux financiers nets positifs plus importants, et maintiendra un dialogue avec les emprunteurs pour s'assurer que les versements se feront conformément au calendrier défini dans les accords de prêt (paragraphe 25);
- e) reprogrammera rapidement le portefeuille de prêt du pays concerné, dès que la grave crise qui aura perturbé l'exécution des projets et entraîné la suspension des décaissements au titre du prêt aura été réglée (paragraphe 28);
- f) assurera un suivi rapide des arriérés par le biais d'une application plus rigoureuse des procédures en vigueur (paragraphe 36);
- g) poursuivra le dialogue sur l'élaboration de nouveaux projets avec le pays emprunteur qui est confronté à des problèmes de service de sa dette (paragraphe 29);
- h) collaborera étroitement avec le FMI et la Banque mondiale (paragraphe 33) sur la mise en oeuvre de la politique et de la stratégie du FIDA dans le cadre général de la gestion de la dette;
- i) élaborera, en fonction des décisions des organes directeurs (voir ci-dessous), les directives opérationnelles nécessaires et informera régulièrement le Comité de vérification des comptes et le Conseil d'administration des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique générale approuvée.

Décisions prises par le Conseil d'administration

45. À sa soixante et unième session le Conseil d'administration a pris les décisions suivantes à l'effet de:
- a) modifier les Conditions générales applicables aux accords de prêt et de don afin de permettre au FIDA d'éliminer les arriérés futurs, en utilisant la valeur actuelle nette en DTS du prêt en tant que VAN de référence (paragraphe 39). Compte tenu de la décision de principe du Conseil d'administration sur cette question, un texte portant modification des Conditions générales sera présenté en 1998 au Conseil d'administration dans le cadre de la révision des Conditions générales;

- b) lui présenter, pour examen, un petit nombre de programmes destinés à renforcer la capacité de gestion de la dette des pays emprunteurs (paragraphe 30), en collaboration avec d'autres institutions financières internationales et programmes bilatéraux, et en appliquant les procédures actuelles du FIDA concernant l'utilisation des ressources affectées aux dons d'assistance technique;
- c) permettre au Président du FIDA de tenir compte de la nécessité de poursuivre l'exécution des "contrats de participation" conclus avec les bénéficiaires (paragraphe 37) lorsqu'il étudiera la possibilité de suspendre totalement ou partiellement les décaissements d'un prêt en cas d'arriérés;
- d) faire appel aux Etats Membres donateurs bilatéraux afin qu'ils participent au financement de prêts de divers types;
- e) soumettre pour examen au Conseil des gouverneurs les observations du Conseil d'administration et ses recommandations (énumérées dans la section ci-après).

Décisions présentées au Conseil des gouverneurs pour examen

46. Le Président du FIDA, se fondant sur les observations et recommandations formulées par le Conseil d'administration, demande au Conseil des gouverneurs de le conseiller sur la politique générale proposée et l'invite à adopter un projet de résolution autorisant le FIDA:

- a) à modifier le paragraphe 31 des Principes et critères en matière de prêts pour permettre au Fonds de tenir compte de l'endettement de ses pays membres emprunteurs lors de l'élaboration des critères de définition des conditions applicables aux pays (paragraphe 31);
- b) à modifier le paragraphe 32 des Principes et critères en matière de prêts pour permettre au Président du FIDA de définir les modalités et conditions des prêts à accorder aux pays très endettés (conditions ordinaires ou intermédiaires) en tenant compte de la viabilité de l'endettement de l'emprunteur en se basant sur l'une et/ou l'autre des options ci-dessous (paragraphe 26):
 - i) modifier la méthode actuelle de calcul du différé d'amortissement et de la date de versement de la première tranche de remboursement du principal; établir un lien entre différé d'amortissement et entrée en vigueur du prêt afin de tenir compte de la période d'exécution effective; et prolonger le différé d'amortissement en fonction de la période d'exécution du projet, mais en aucun cas au-delà de six ans, en préservant la valeur actuelle nette en DTS prévue par les modalités et les conditions applicables aux prêts accordés aux conditions ordinaires et intermédiaires;
 - ii) passer à un calendrier d'amortissement du principal établi d'après une méthode de versements en "tranches progressives", tout en maintenant constante la VAN en DTS prévue dans les modalités et conditions des prêts accordés à des conditions ordinaires et intermédiaires.

47. Le Conseil des gouverneurs doit également examiner pour approbation l'aval donné par le Conseil d'administration à l'application immédiate et intégrale de la politique à tous les arriérés (option i) au paragraphe 42).

ANNEXE

PROJET DE RÉOLUTION SUR LA POLITIQUE GÉNÉRALE DU FIDA RELATIVE
À LA GESTION DES PARTENARIATS AVEC LES PAYS AYANT DES ARRIÉRÉS

Résolution ../XXI

Politique générale du FIDA relative à la gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés

Le Conseil des gouverneurs du FIDA,

Rappelant sa résolution 83/XVII sur les modalités et conditions de prêt du FIDA, adoptée le 28 janvier 1994, sa résolution 89/XVIII sur l'amendement des Principes et critères en matière de prêts, adoptée le 26 janvier 1995, sa résolution 94/XIX sur l'amendement des Principes et critères en matière de prêts adoptée le 18 janvier 1996 et sa résolution 101/XX sur la participation du FIDA à l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés, adoptée le 21 février 1997, qui ont toutes amendé les Principes et critères en matière de prêts;

Soulignant à nouveau qu'il est souhaitable de procéder à l'examen périodique des Principes et critères du FIDA en matière de prêts à la lumière de l'expérience acquise dans la pratique;

Préoccupé par l'augmentation du nombre d'emprunteurs ayant actuellement des arriérés à l'égard du Fonds et par le montant de ces arriérés;

Préoccupé en outre par l'effet qu'un niveau élevé d'endettement a sur les ruraux pauvres des pays concernés et sur la viabilité des efforts d'éradication de la pauvreté du pays;

Ayant examiné le document GC 21/L.7 sur la politique générale du FIDA relative à la gestion des partenariats avec les pays ayant des arriérés et le projet de résolution y afférent;

Décide que:

1. Le texte des Principes et critères en matière de prêts (document IFAD 8/Rev.2) sera amendé comme suit (les ajouts sont soulignés):
 - a) Au paragraphe 31, ajouter un nouvel alinéa qui se lit comme suit:
 - "e) En déterminant les conditions de prêt à appliquer à un pays, le Conseil d'administration tiendra également compte d'une évaluation par le Président du FIDA de la viabilité de l'endettement du pays et de son aptitude à assurer le service de la dette." ^{1/}; et

^{1/} Actuellement, dans ses recommandations relatives à l'éligibilité d'un pays aux conditions particulièrement favorables ou intermédiaires, le FIDA se base principalement sur le PNB par

b) Au paragraphe 32, ajouter le texte suivant à la suite de l'alinéa e):

"(f) Le Conseil d'administration peut modifier le différé d'amortissement et le montant de chaque tranche du remboursement du principal des prêts accordés à des conditions intermédiaires et ordinaires. Ce faisant, le Conseil d'administration, au vu des informations communiquées par le Président du FIDA, tiendra compte de la viabilité de l'endettement du pays et de sa capacité à assurer le service de sa dette. Lorsqu'il soumettra au Conseil d'administration une proposition fixant les conditions applicables à un prêt destiné au pays concerné, le Président du FIDA veillera à ce que: i) le différé d'amortissement du prêt, qui sera fonction de la date d'entrée en vigueur du prêt et de la date de fin de décaissement du prêt, ne dépasse pas six ans 2/; ii) la valeur actuelle nette en DTS des prêts accordés aux conditions intermédiaires et ordinaires précisées aux alinéas b) et c) ci-dessus soit maintenue.

(g) Afin d'éliminer les arriérés qui peuvent apparaître au titre du paiement des intérêts/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."

2. Le Président du FIDA rendra périodiquement compte au Conseil d'administration de la situation des arriérés à l'égard du Fonds.

habitant de ce pays. Cet amendement permettra au Président du FIDA de prendre en compte la viabilité de l'endettement du pays et son aptitude à assurer le service de la dette lorsqu'il formule une recommandation au Conseil d'administration relative aux pays pauvres très endettés.

2/ Les modalités et les conditions actuelles pour les prêts consentis à des conditions intermédiaires et ordinaires ne prévoient qu'un différé d'amortissement de 5 et 3 ans respectivement. Comme indiqué au paragraphe 26 du document EB 97/61/R.9, cette formule conduit souvent à faire débiter le remboursement du principal alors que les décaissements n'ont pas encore atteint leur vitesse de croisière, ce qui entraîne des flux financiers nets négatifs entre le FIDA et l'emprunteur. Cet amendement permettra au Président de prendre en compte les profils de décaissements attendus en recommandant au Conseil d'administration que les prêts soient octroyés à des conditions intermédiaires ou ordinaires.