

a

**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA – Troisième session**

Rome, 5-7 juillet 2005

**NOTE D'INFORMATION**

**DONS ET POIDS DE LA DETTE**

**SIGLES ET ACRONYMES**

|        |  |
|--------|--|
| ADET   | Analyse du degré d'endettement tolérable                         |
| BIRD   | Banque internationale pour la reconstruction et le développement |
| CET    | Cadre d'endettement tolérable                                    |
| EPIN   | Évaluation de la politique et des institutions nationales        |
| FAfD   | Fonds africain de développement                                  |
| FAsD   | Fonds asiatique de développement                                 |
| FMI    | Fonds monétaire international                                    |
| IDA    | Association internationale de développement                      |
| IDA 14 | Quatorzième reconstitution des ressources de l'IDA               |
| MVA    | Approche en volume modifié                                       |
| PPTE   | Pays pauvres très endettés                                       |
| SAFP   | Système d'allocation fondé sur la performance                    |
| VAN    | Valeur actuelle nette  |

## I. INTRODUCTION

1. Le FIDA assigne actuellement 10% de son programme de travail annuel à son programme de dons, conformément à la politique en matière de dons adoptée par son Conseil d'administration en décembre 2003 (document EB 2003/80/R.5/Rev.1). Le Conseil examinera la mise en œuvre de cette politique en septembre 2005. Le Fonds envisage également d'appliquer aux «États fragiles» et aux pays qui sortent d'un conflit ou ont été frappés par une catastrophe naturelle une politique spécifique qui pourrait donner lieu à d'autres propositions quant à la part et à l'utilisation des dons dans son programme de travail annuel. Par delà ces considérations et pour dépasser le strict cadre du FIDA, les effets potentiellement pénalisants du surendettement sur les perspectives de développement suscitent depuis quelque temps déjà une attention considérable, tout comme l'utilisation des dons pour ramener le poids de la dette des pays pauvres dans des limites tolérables.

2. Le remboursement de la dette (et le paiement des intérêts et commissions) est devenu un élément majeur des finances nationales et de la balance des paiements, et dans nombreux pays pauvres les recettes de l'État et les rentrées en devises sont insuffisantes pour amortir l'impact de la dette extérieure sur la poursuite des stratégies de développement durable. Les propositions visant à alléger le fardeau de cet endettement sont donc au centre des concertations autour du développement, de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

3. Les premiers efforts organisés (décidés au cas par cas) dans ce domaine sont dus à l'initiative du Club de Paris des donateurs bilatéraux. Ce Club existe depuis 1956; son aide aux pays les plus pauvres aux conditions dites «de Toronto» ou «de Londres» a été assez limitée, mais elle s'est nettement élargie avec l'adoption des «conditions de Naples». Pour sortir véritablement les pays les plus pauvres de l'ornière, il faut traiter la question de la dette dans un cadre associant les institutions multilatérales – qui détiennent d'importantes créances sur ces pays. L'action engagée à l'échelle du système pour coordonner les efforts bilatéraux et multilatéraux s'est traduite par l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) lancée en 1996 et renforcée en 1999, qui fournit un cadre commun pour exonérer certains pays très pauvres de l'obligation de rembourser l'intégralité de leur stock de dette. L'initiative PPTE prévoit des transferts de valeur vers les pays participants sous forme d'annulations partielles de la dette de manière à ramener le ratio d'endettement extérieur à un niveau tolérable. L'accès à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative est soumis à la présentation d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (ainsi qu'à l'adoption, par exemple, de *principes rigoureux en matière de gestion financière*).

4. Vingt-sept des 38 pays théoriquement admis à bénéficier d'une mesure d'allègement au titre de l'Initiative PPTE sont parvenus au point d'achèvement (18 ont dépassé ce point et bénéficient d'allègements irrévocables). Le coût total de l'Initiative en faveur de ces pays est estimé à 58 milliards de USD (en valeur actuelle nette [VAN] de 2004)<sup>1</sup>. Mais d'aucuns craignent que cet effort soit insuffisant. Certains créanciers publics bilatéraux ont pris des mesures énergiques en vue d'*annuler* la dette bilatérale, et les institutions financières multilatérales encouragent une nouvelle approche de l'aide multilatérale au développement à travers le Fonds asiatique de développement (FAsD), l'Association internationale de développement (IDA) et le Fonds africain de développement (FAfD). Il s'agit en l'espèce de fournir aux pays exposés au risque de surendettement une assistance financière sous forme de dons uniquement ou d'un panachage dons-prêts, sur la base du *cadre d'endettement tolérable* (CET).

---

<sup>1</sup> FMI et IDA, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update. Washington, avril 2005.

5. Le CET mis au point lors des négociations de la quatorzième reconstitution des ressources de l'IDA (IDA 14) pour octroyer des dons aux pays «exclusivement IDA» n'est pas censé être un mécanisme susceptible de porter le *volume* de l'aide aux pays surendettés au-delà du niveau global prévu pour IDA 14. Les participants aux négociations ont souligné que l'octroi de dons supplémentaires aux pays surendettés ne devait pas compromettre la santé financière de l'IDA. Il ne devrait pas non plus léser les pays de l'IDA qui ne sont pas surendettés et ne peuvent donc bénéficier de dons au titre du CET. Par conséquent, tout en prévoyant une augmentation significative des dons au titre du CET, IDA 14 inscrit le dispositif dans le système IDA d'allocation fondé sur la performance (SAFP), et peut ainsi déterminer le niveau des aides à l'intérieur des paramètres du système. IDA 14 confirme par ailleurs le principe de la *compensation* de l'IDA pour ressources ou recettes sacrifiées (et imputables à tous les pays IDA) en raison de l'application du CET, qui est appelé à devenir la seule base IDA pour l'octroi des dons. À la différence de ce que prévalait pour IDA 13, dans le cadre IDA 14, les dons ne seront plus attribués selon une série de critères d'admissibilité à objectifs spécifiques. Le CET a précisément pour objectif de ramener le *degré d'endettement à des niveaux tolérables*, s'assurant que l'aide (d'une valeur déterminée dans le cadre d'un SAFP) est fournie sous une *forme* qui répond à l'impératif de viabilité de la dette, c'est-à-dire qu'elle n'endette pas davantage encore les pays qui n'ont pas les moyens de faire face à leurs obligations.

## II. SURENDETTEMENT ET AIDE DE L'IDA: IDA 14

6. Comme l'orientation générale d'IDA 14<sup>2</sup> n'a été approuvée par les administrateurs de l'IDA qu'en mars 2005, un certain nombre de questions financières et opérationnelles ne seront réglées que progressivement. Ainsi, il est bien précisé que la base de l'évaluation du risque de surendettement n'est appliquée qu'à titre provisoire pendant que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) mettent au point conjointement un schéma prospectif d'analyse du degré d'endettement tolérable (ADET), et en attendant que les seuils de mobilisation du programme de dons soient mieux déterminés<sup>3</sup>. Pour l'heure, tout examen du CET doit porter davantage sur les questions de fond que sur les dispositions opérationnelles provisoires. En ce qui concerne les principes de base, l'approche adoptée par l'IDA pour intégrer le paramètre de l'endettement dans son programme d'aide s'articule en trois éléments:

- évaluer la tolérabilité de l'endettement des pays et déterminer sur cette base la composante dons du programme d'assistance;
- s'assurer que les allocations de ressources sous forme de dons restent dans le cadre du SAFP;
- s'assurer que les dons octroyés aux pays exposés au risque de surendettement n'entament pas les ressources de l'IDA et sa capacité à répondre aux besoins des autres pays.

7. Ces trois processus sont censés poser les bases d'une approche qui permettra de remédier aux problèmes de vulnérabilité au risque de surendettement tout en préservant le système de l'allocation fondée sur la performance et la capacité de l'IDA à financer durablement le développement.

---

<sup>2</sup> IDA, *Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of Governors. Additions to IDA Resources: Fourteenth Replenishment. Working Together to Achieve the Millennium Development Goals*. Washington, mars 2005.

<sup>3</sup> Voir les options envisagées par le FMI et l'IDA. *Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations*. Washington, 28 mars 2005.

**8. Vulnérabilité et part des dons dans le programme d'aide de l'IDA.** Pour déterminer si tel ou tel pays doit recevoir son allocation SAFP sous forme de prêt ou de don, l'IDA évaluera son risque de surendettement sur la base de deux séries de variables (en attendant que l'ADET soit au point): i) les principaux ratios d'endettement VAN/PIB; VAN/exportations, et service de la dette/exportations) et ii) la note EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales). Les pays les mieux placés dans le classement EPIN sont considérés, à ratios d'endettement égaux, comme moins exposés au risque de surendettement (selon le classement en trois fourchettes de l'EPIN, voir tableau 1).

Tableau 1: Seuils relatifs à la dette et au service de la dette

| Score EPIN du pays          | Ratio   |             |            |
|-----------------------------|---------|-------------|------------|
|                             | VAN/PIB | VAN/Export. | SD/export. |
| Bon (EPIN $\geq$ 3,75)      | 50      | 200         | 25         |
| Moyen (3,75 < EPIN < 3,25)  | 40      | 150         | 20         |
| Médiocre (EPIN $\leq$ 3,25) | 30      | 100         | 15         |

VAN/PIB = Valeur actuelle nette de la dette au PIB

VAN/Export. = Valeur actuelle nette de la dette aux exportations

SD/export. = Service de la dette aux exportations

9. Le calcul de la tolérabilité de la dette sert à classer les pays selon un système de «signalisation» du risque de surendettement: le feu vert indique un risque faible, le feu orange un risque moyen et le feu rouge un risque élevé de surendettement<sup>4</sup>. L'IDA finance les pays classés «rouge» à 100% sous forme de dons, ce pourcentage tombant à 45% dans le cas des pays classés «orange» (voir tableau 2). Les pays classés «vert» ne reçoivent pas de dons.

---

<sup>4</sup> Le classement FMI/IDA du 28 mars 2005 inclut également une catégorie «pays surendetté», page 17.

**Tableau 2: Pays classés «rouge» et «orange»  
par l'IDA (novembre 2004)**

| <b>«Feux orange» (financement à 45% sous forme de dons)</b>  |                         |                      |
|--|-------------------------|----------------------|
| Burkina Faso   | Ouganda                 | Kenya                |
| Sénégal  | Nicaragua               |                      |
| <b>«Feux rouges» (financement à 100% sous forme de dons)</b> |                         |                      |
| Afghanistan  | Guinée                  | Sao Tomé-et-Principe |
| Angola   | Guinée-Bissau           | Sierra Leone         |
| Bhoutan  | Guyana                  | Îles Salomon         |
| Burundi  | Haïti                   | Soudan               |
| Cambodge   | Kirghizistan            | Tadjikistan          |
| Cameroun   | République démocratique | Timor-Leste          |
| République centrafricaine                                    | populaire lao           | Togo                 |
| Tchad  | Lesotho                 | Tonga                |
| Comores  | Libéria                 | Zambie               |
| Congo  | Malawi                  |                      |
| Côte d'Ivoire  | Mali                    |                      |
| République   | Mauritanie              |                      |
| démocratique du  | Mongolie                |                      |
| Congo  |                         |                      |
| Érythrée   | Niger                   |                      |
| Éthiopie   | République de Moldova   |                      |
| Gambie   | Rwanda                  |                      |
| Géorgie  | Samoa                   |                      |

10. Bien entendu, le classement des pays selon le risque de surendettement n'est pas permanent: il évoluera en fonction des ratios d'endettement, des notes EPIN et de l'ajustement éventuel des seuils de vulnérabilité. Comme ces seuils sont orientés à la baisse<sup>5</sup>, les dons sont appelés à se multiplier et à constituer une part croissante des financements. L'application des seuils publiés par l'IDA en novembre 2004 a donné les résultats présentés au tableau 3. Il en ressort que «la part globale des dons est estimée à environ 30%»<sup>6</sup>.

**Tableau 3: IDA 14 – Résultats de l'allocation par «couleur de signalisation»**

|  | <b>Pays IDA admissibles*</b> |
|--|------------------------------|
| <b>Vert</b> (crédit seulement)                   | 19                           |
| <b>Orange</b> (financement mixte crédit/dons)    | 5                            |
| <b>Rouge</b> (dons seulement)                    | 40                           |
| <b>Cas spéciaux transitoires</b>                 | 2                            |
| <b>Nombre de pays pouvant bénéficier de dons</b> | 47                           |

\*Sauf pays IDA soumis à conditions rigoureuses ou plus rigoureuses.

<sup>5</sup> IDA, mars 2005, page 26.

<sup>6</sup> Ibid.

11. **Dons et SAFF.** Compte tenu des évaluations du risque de surendettement indiquées au tableau 2, un nombre non négligeable de pays (47) va recevoir l'aide de l'IDA intégralement (100%) ou partiellement (45%) sous forme de dons. Le *volume* de cette aide reflétera les allocations SAFF de chacun, sans pour autant coïncider tout à fait avec elles. En effet, l'IDA appliquera ce qu'elle appelle l'approche en volume modifié (MVA) à l'allocation SAFF des pays auxquels elle consent des dons en vertu de son nouveau système de classement. Il s'agit en l'occurrence de retenir 20% de l'allocation SAFF théorique, le pays recevant alors des aides et des dons d'un montant équivalant à 80% de son allocation SAFF. Cette retenue sera appliquée aux pays «rouges» comme aux pays «orange». Un peu plus de la moitié (11%) de ces 20% sera réaffectée aux emprunteurs de l'IDA selon un calcul basé sur la performance de chacun (le montant correspondant venant s'ajouter au montant initial de l'allocation SAFF) – autrement dit, les bénéficiaires des dons «récupèrent» une partie des ressources prélevées dans la première étape de la MVA. Le dosage crédit/don des ressources réaffectées dépendra de l'exposition des pays au risque de surendettement. En définitive, les bénéficiaires des dons recevront entre 80 et 90% du montant initial de leur allocation fondée sur la performance.

12. **Contenir l'impact de l'expansion du volume des dons sur les ressources de l'IDA.** L'IDA sait pertinemment qu'elle doit prendre des mesures pour que l'application du CET n'affecte pas sa capacité future d'aide au développement, et IDA 14 mentionne expressément la question des *commissions non perçues* pour cause de financement sous forme de dons. Comme il a été dit plus haut, 11% des 20% prélevés au titre de la MVA seraient redistribués aux pays de l'IDA, les 9% restants étant retenus par l'IDA pour compenser ses pertes de commissions. Ces ressources (les 9% non distribués) produiraient des revenus car elles seraient prêtées aux pays de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)/IDA par un guichet de prêts assortis de «conditions (plus) rigoureuses», à un taux d'intérêt inférieur de 200 points à celui des prêts à taux fixes de la BIRD. Ce mécanisme de compensation «interne» ne concerne que le manque à gagner, à savoir les *commissions non perçues* par l'IDA. Comme ces commissions sont fort modestes, elles ne représentent qu'une toute petite part des rentrées de prêts, constituées pour l'essentiel du *remboursement du principal*.

13. En ce qui concerne l'Initiative PPTE, les dispositions relatives aux compensations pour annulation du remboursement du principal<sup>7</sup> sont clairement définies. Pour ce qui est des dons au titre de la vulnérabilité au risque de surendettement, IDA 14 indique simplement que «les participants sont convenus que les remboursements de principal sacrifiés seront compensés par des contributions supplémentaires que les donateurs verseront au fur et à mesure des besoins» (autrement dit, au moment où le paiement serait normalement exigible selon le calendrier applicable si l'aide avait pris la forme d'un prêt de l'IDA)<sup>8</sup>.

### III. LE FIDA ET L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE

14. Le FIDA ne détient qu'une toute petite part du stock de la dette publique extérieure des pays pauvres en développement, mais participe néanmoins pleinement aux diverses phases de l'Initiative PPTE depuis l'adoption de la résolution 101/XX par le Conseil des gouverneurs du Fonds, le 21 février 1997. Comme celle des autres participants, sa contribution a pris la forme d'annulations de créances (paiement

<sup>7</sup> Voir la référence au rôle du Fonds fiduciaire PPTE «pour compenser la diminution des rentrées de crédits liée aux mesures d'allègement de la dette» (IDA, mars 2005, page 38). Voir à titre de comparaison IDA 14, qui prévoit un prélèvement de 9% pour compenser les commissions non perçues (Ibid, page 27).

<sup>8</sup> Ibid, page v. Le Fonds africain de développement a adopté le même système pour honorer les obligations de compensation (voir rapport sur la dixième reconstitution générale des ressources du Fonds africain de développement, corrigenda aux paragraphes xxii et 7.19, 1<sup>er</sup> février 2005). La dixième reconstitution prévoit expressément un système de compensations financières dans les futures reconstitutions.

des intérêts et du principal) à la date d'échéance des prêts admissibles. Les pays africains sont de très loin les principaux bénéficiaires des mesures d'allègement de la dette.

15. L'estimation initiale du manque à gagner pour le FIDA était d'environ 60 millions de USD. L'Initiative PPTE renforcée a porté ce chiffre à environ 515 millions de USD (en valeur nominale). Contrairement à d'autres grands créanciers multilatéraux, le FIDA ne fait pas partie du mécanisme collectif de compensation pour rentrées de prêts non encaissées (Fonds fiduciaire PPTE administré par la Banque mondiale). Par contre, le FAfD a obtenu le financement du Fonds fiduciaire à hauteur de 84% de ses obligations. À ce jour, le FIDA bénéficie du soutien compensatoire bilatéral direct de ses membres, pour un montant de quelque 67 millions de USD<sup>9</sup>, et cherche à être admis dans le Fonds fiduciaire PPTE.

16. Compte tenu de son expérience dans le cadre de l'Initiative PPTE, le FIDA a été amené à s'interroger sur les implications du CET. À l'instar de l'Initiative, le CET: i) ne plafonne pas expressément le montant global de la composante dons des programmes d'aide; ii) est appelé à s'appliquer plus largement (et à coûter plus cher); iii) nécessite des dispositions compensatoires concrètes du même ordre que celles qui figurent dans IDA 14 (voir plus haut, par. 13) afin de ne pas compromettre la capacité du FIDA à répondre durablement aux besoins de tous ses pays membres en voie de développement.

#### **IV. INCIDENCES DE L'ADOPTION D'UNE MÉTHODE D'ÉVALUATION DU SURENDETTEMENT POUR DÉTERMINER LES MODALITÉS D'AIDE DU FIDA**

17. La participation aux systèmes d'allègement et de maîtrise de la dette peut avoir d'importantes conséquences pour le FIDA, comme pour toute autre institution financière multilatérale. Elle peut compromettre l'avenir financier, la répartition des ressources entre les pays, et l'équilibre entre programmes spécifiques spécialisés et intégration dans des mécanismes de financement du développement moins ciblés. Tout cela nécessite des arbitrages, variables d'une institution à l'autre, tout comme la forme des engagements. Les approches de l'IDA et du FAfD face au problème du poids de la dette présentent de nombreux points communs sans toutefois être identiques, et elles diffèrent de celle qui a été adoptée pour la huitième reconstitution des ressources du FAsD. Lors des consultations relatives à la sixième reconstitution de ses ressources, le FIDA a porté la part des dons à 10% de son programme de travail. Il participe par ailleurs pleinement à l'Initiative PPTE, dans des limites précises. Il mobilise donc déjà les dons et les remises de dette comme instruments de développement. Toute la question est de savoir comment, jusqu'où et sur quelle base méthodologique il pourrait utiliser plus largement les dons à des fins d'allègement de la dette en tant qu'instruments pour promouvoir le recul durable de la pauvreté rurale – ce à quoi doivent servir ses ressources en vertu de son mandat. Le FIDA apporte à l'action internationale en faveur du développement une valeur ajoutée non pas en termes de mécanismes de financement innovants, mais sous forme de réduction accélérée de la pauvreté rurale. C'est pourquoi la Consultation sur la septième reconstitution des ressources du FIDA a demandé à sa deuxième session une note d'information sur les conséquences de l'adoption de dispositifs d'allègement de la dette pilotés par d'autres institutions financières multilatérales. Étant donné que l'IDA et le FIDA ont globalement le même champ d'activité, le présent rapport donne une estimation des incidences de l'approche de l'IDA telle qu'elle se présente actuellement.

18. Le fait de *ne pas* suivre l'exemple de l'IDA en adoptant une méthode pour ramener la dette à des niveaux tolérables pourrait avoir un certain nombre d'implications inscrites en creux dans le rapport sur IDA 14, où il est dit que l'IDA va chercher à résoudre la question du «bénéficiaire sans contrepartie» des

---

<sup>9</sup> Voir document EB 2004/83/R.9 pour détails supplémentaires.

autres sources de financement<sup>10</sup> – en clair, le fait pour les financeurs de continuer d’octroyer des crédits, ou de nouveaux prêts, à des pays dans lesquels l’aide de l’IDA a été réorientée vers la formule des dons et de «profiter» ainsi du champ élargi de l’emprunt public. L’IDA n’a manifestement *pas* l’intention de donner des possibilités de prêt supplémentaires aux autres institutions. La Banque mondiale et le FMI vont vraisemblablement collaborer pour promouvoir la *cohérence* entre bailleurs de fonds quant au type d’instrument qu’ils appliquent dans les pays exposés au risque de surendettement – en l’occurrence, avec l’adoption par l’IDA et les autres institutions financières multilatérales d’un système d’octroi de dons, le FIDA pourrait avoir des difficultés à proposer des prêts, même à des conditions très favorables, aux pays pauvres classés «rouge» en termes de risques de surendettement.

19. L’approche IDA du CET aura donc des incidences difficilement mesurables pour l’instant, et ses conséquences financières sont imprévisibles, mais elles ne seront sans doute pas négligeables à moyen et long termes. Même dans les institutions qui l’ont déjà adoptée, on doit s’attendre à d’autres évolutions au fur et à mesure que les questions liées au SAFR et à la viabilité financière seront étudiées plus avant.

20. Il importe toutefois de souligner que les incidences financières des dons au titre du CET sont *foncièrement* différentes de celles qui résultent de l’application de la politique actuelle du FIDA en matière de dons, puisqu’avec le CET le volume de la composante dons de l’aide n’est pas plafonné, le montant de chaque don et le niveau global de la composante étant déterminés par des facteurs extérieurs à l’institution elle-même – notamment croissance de l’économie mondiale, politiques nationales, performance des institutions. L’évolution de ces facteurs se répercutera sur le niveau des dons – pour chaque pays *et pour la somme des pays*. Dans ce contexte, le seul plafond pratique du volume des dons est la valeur totale de l’aide.

21. À cette absence de plafond s’ajoutent des incertitudes quant à la stabilité des résultats à attendre de l’application de la méthode. Compte tenu de la part importante des produits primaires (essentiellement tropicaux) dans les exportations et le PIB de nombreux pays surendettés ou proches du surendettement, le degré de tolérabilité de la dette sera sans doute très sensible aux fluctuations des prix mondiaux de ces produits, et toute chute des cours peut faire basculer les pays, du vert à l’orange, et de l’orange au rouge. Le niveau des dons sera donc probablement très instable – puisque le fardeau de la volatilité des cours des produits de base est répercuté en partie sur les finances des institutions financières multilatérales<sup>11</sup>.

22. Outre les inévitables incertitudes qu’implique une initiative aussi nouvelle, la nature même de la méthode d’analyse du degré d’endettement tolérable empêche tout calcul précis des incidences financières, et cette imprévisibilité ne disparaîtra jamais. *À titre d’illustration*, on peut toutefois estimer les conséquences de la «signalisation» IDA de novembre 2004 pour le programme de travail du FIDA.

23. L’exercice sera centré sur deux dimensions de l’application du système: la part accrue de la composante dons dans le programme de travail, et les conséquences qui s’ensuivront pour la situation financière du FIDA.

---

<sup>10</sup> IDA, mars 2005, page iv.

<sup>11</sup> Le calcul de la vulnérabilité sur la base des valeurs de la même période est un choix délibéré qui permet au CET de s’adapter aux fluctuations des ratios d’endettement. Voir IDA et FMI, 28 mars 2005, pages 11 et 12.

**V. AUGMENTATION DE LA COMPOSANTE DONNS DANS LE PROGRAMME DE TRAVAIL DU FIDA  
RÉSULTANT DE L'APPLICATION DE LA MÉTHODE IDA DE DÉTERMINATION DU RISQUE DE  
SURENDETTEMENT**

24. Les incidences de la méthode sur le programme de travail en cours peuvent être déduites en appliquant la classification par couleurs aux pays IDA qui peuvent bénéficier de prêts très concessionnels du FIDA (voir paragraphe 9), puis en appliquant les ratios dons-prêts correspondants aux allocations SAFF des pays concernés (sur la base des modalités SAFF adoptées en septembre et octobre 2003 et qui doivent être réexaminées en septembre 2005) – y compris la MVA et la part de 11% redistribuée aux emprunteurs bénéficiant de conditions particulièrement favorables. Ce calcul ne donne qu'une idée *approximative* de ce qui se passerait en réalité, puisque le SAFF en est à sa première année d'application et que par conséquent l'analyse ne peut être basée que sur les allocations ex ante de la première année. De plus, les pays de la catégorie FIDA des emprunteurs bénéficiant de conditions particulièrement favorables n'ont pas tous une note CET de l'IDA – ou leur classement IDA ne convient pas pour le FIDA (pays IDA «mixtes»).

25. En l'occurrence, l'application du CET aux allocations SAFF du FIDA aurait des incidences très proches de celles qu'envisage IDA 14 en ce qui concerne le propre programme d'aide de l'IDA. Le pourcentage de l'allocation SAFF pouvant encore être octroyé sous forme de prêts serait de 75% (voir tableau 4) – la part des dons étant de 22% et celle des fonds non redistribués de 3%<sup>12</sup>. La comparaison avec l'IDA est plus pertinente si l'on calcule l'impact du CET sur les allocations SAFF dans la catégorie des pays FIDA bénéficiant de prêts très concessionnels (c'est-à-dire les plus pauvres). Dans cette catégorie, 68,1% des ressources seraient allouées sous forme de prêts, et 28,5% sous forme de dons (contre 30% pour l'IDA). Le pourcentage retenu serait d'environ 3,4%.

**Tableau 4: Incidences de l'application de la méthode IDA aux allocations SAFF annuelles du FIDA (en pourcentages)**

|                                     | Divisions du FIDA                    |                                    |                        |                                  |                                       |        |
|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|--------|
|                                     | Afrique de l'Ouest et du Centre (PA) | Afrique orientale et australe (PF) | Asie et Pacifique (PI) | Amérique latine et Caraïbes (PL) | Proche-Orient et Afrique du Nord (PN) | Global |
| Allocation SAFF sous forme de prêts | 47,00                                | 47,40                              | 92,46                  | 96,2                             | 85,76                                 | 75,44  |
| Allocation SAFF sous forme de dons  | 47,48                                | 46,88                              | 6,78                   | 3,35                             | 12,85                                 | 21,97  |
| Allocation SAFF retenue             | 5,52                                 | 5,72                               | 0,76                   | 0,46                             | 1,40                                  | 2,59   |

<sup>12</sup> La question de la gestion des fonds non redistribués (produits par la MVA) revêt une importance particulière pour le FIDA sur les plans financier et opérationnel, puisque le Fonds n'a pas de «partenaire» de type BIRD. Il accorde certes des prêts non concessionnels (à des conditions intermédiaires ou ordinaires), mais tout placement de ressources non réaffectées doit respecter les dispositions statutaires sur l'équilibre entre prêts à des conditions particulièrement favorables et autres prêts dans le programme de travail du FIDA.

26. Comme on pouvait s'y attendre, le basculement des prêts vers la composante dons serait particulièrement marqué pour l'Afrique (à commencer par l'Afrique subsaharienne), puisque l'exposition de cette région au risque de surendettement est devenue un sujet de préoccupation mondiale – et que l'Afrique est le principal bénéficiaire de l'Initiative PPTE. C'est là aussi que la retenue au titre de la MVA sera la plus élevée – les régions Asie et Pacifique et Amérique latine et Caraïbes ayant les retenues les plus basses, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord occupant la position médiane (en raison surtout de l'inclusion du Soudan).

## VI. IMPACT SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DU FIDA

27. En ce qui concerne les prêts très concessionnels du FIDA, l'application du CET de l'IDA se traduirait par une réaffectation de l'ordre de 28,5% à des dons, avec une retenue de 3,4% (voir par. 25). Comme le montre le tableau 5, ce redéploiement de 28,5% porterait la part globale des dons à 20,8%. Pour les besoins de l'analyse, la retenue de 3,4% est réaffectée à la catégorie des prêts ordinaires, qui porte des taux d'intérêt supérieurs à toutes les autres catégories de prêts du FIDA.

**Tableau 5: Composition globale du programme de travail après application du CET de l'IDA**

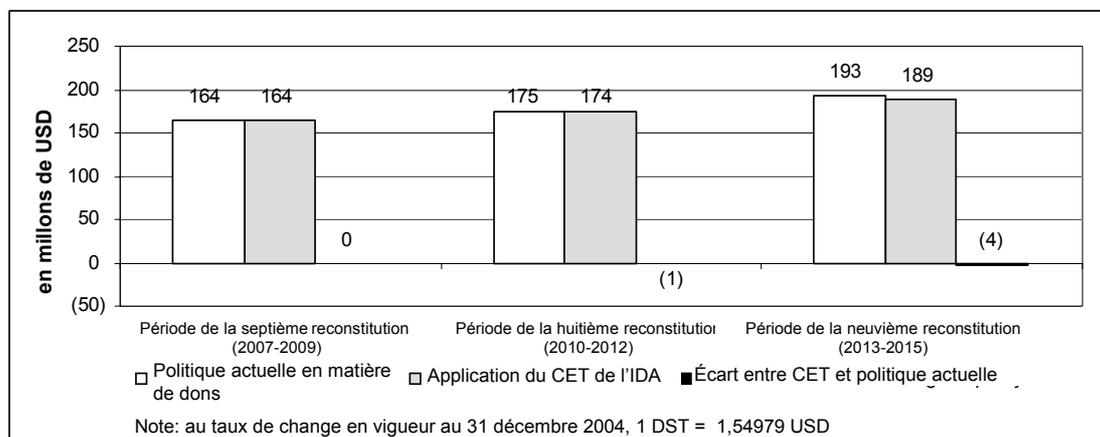
|   | Allocations actuelles             |  | Redéploiements au titre du CET                             |  | Allocation CET                                      |
|---|-----------------------------------|--|--|--|---|
|   | Allocations catégories prêts/dons | Allocations globales du programme de travail | Réaffectation de 28,5% des prêts concessionnels à des dons | Réaffectation de 3,4% des prêts concessionnels au fonds de retenue | Allocation globale au titre du programme de travail |
| Prêts concessionnels                    | 81,0%                             | 72,9%  | (20,8%) <sup>a</sup>                                       | (2,5%) <sup>b</sup>  | 49,6%   |
| Prêts intermédiaires                    | 9,0%                              | 8,1%   | -  | -  | 8,1%  |
| Prêts ordinaires                        | 10,0%                             | 9,0%   | -  | 2,5%   | 11,5%   |
| <b>Total partiel</b>                    | <b>100,0%</b>                     | <b>90,0%</b>                                 | <b>(20,8%)</b>   | <b>0,0%</b>  | <b>69,2%</b>  |
| Dons actuels                            | 100,0%                            | 10,0%  | -  | -  | 10,0%   |
| Dons supplémentaires                    | 0,0%                              | 0,0%   | 20,8%  | -  | 20,8%   |
| <b>Total partiel</b>                    | <b>100,0%</b>                     | <b>10,0%</b>                                 | <b>20,8%</b>   | -  | <b>30,8%</b>  |
| <b>Ensemble du programme de travail</b> |                                   | <b>100,0%</b>                                | <b>0,0%</b>  | <b>0,0%</b>  | <b>100,0%</b>                                       |

<sup>a</sup> la réaffectation de 20,8% dans le programme de travail est basée sur la réaffectation de 28,5% (voir paragraphe 27) de la catégorie des prêts concessionnels (72,9%).

<sup>b</sup> La réaffectation de 2,5 % dans le programme de travail est basée sur la réaffectation de 3,4% (voir paragraphe 27) de la catégorie des prêts concessionnels (72,9%).

28. Comme le montre le graphique 1, les pertes de commissions résultant de la part accrue des dons dans les allocations devraient être nulles dans la période couverte par la septième reconstitution des ressources, s'établir à 1 million de USD dans la période correspondant à la huitième reconstitution, et atteindre 4 millions de USD pour la neuvième reconstitution. Les pertes sont limitées par le fait notamment que la portion retenue est affectée aux prêts ordinaires. Le graphique indique le montant total des commissions et intérêts pour les périodes correspondant aux septième, huitième et neuvième reconstitutions des ressources (2007-2015), les incidences des remboursements de principal sacrifiés n'apparaissant que dans les périodes couvertes par les reconstitutions ultérieures. S'il n'est pas compensé par un mécanisme de type IDA 14, ce substantiel manque à gagner aura à la longue un impact croissant sur la position des ressources du FIDA.

**Graphique 1: Commissions et intérêt pour les périodes couvertes par les septième, huitième et neuvième reconstitutions des ressources\***  
(en millions de USD)



\* Sur la base d'un programme de travail en augmentation de 10% par an pour la période couverte par la septième reconstitution, selon le scénario présenté dans les documents REPL. VII/2/R.2 et R.3 lors de la deuxième session de la Consultation. Selon cette hypothèse, le programme de travail devrait continuer à augmenter de 10% par an pendant la période correspondant à la huitième reconstitution, puis au rythme du taux d'inflation pour la neuvième reconstitution.

## VII. CONCLUSION

29. L'IDA, l'un des principaux acteurs de l'aide multilatérale concessionnelle aux pays pauvres, a répondu au problème de plus en plus préoccupant du poids excessif de la dette en proposant une nouvelle approche du financement multilatéral du développement. Le Fonds africain de développement et le Fonds asiatique de développement ont l'un et l'autre pris des initiatives du même genre. La formulation d'une approche axée sur les dons pour venir en aide aux pays pauvres exposés au risque de surendettement est un nouvel instrument important dans la boîte à outils de l'aide multilatérale au développement. Elle ouvre des perspectives inédites, dont celle de soutenir de nouveaux types d'activité. Mais elle représente aussi une gageure pour toutes les institutions financières multilatérales, à commencer par celles dont l'aide au développement est particulièrement tournée vers l'Afrique.

30. Les défis à relever sont de plusieurs ordres. Premièrement, la Banque mondiale et le FMI travaillent encore à la mise au point de la méthode d'analyse du degré d'endettement (ADET), qui devrait donner une base solide pour le classement des pays, faute de quoi un élément clé pour déterminer quels pays doivent recevoir une aide sous forme de dons (et à quelle hauteur) fait encore défaut. Deuxièmement, l'absence de tout dispositif de plafonnement pose des questions majeures quant à la gestion des ressources sur la durée (d'autant qu'il n'existe aucun mécanisme de compensation complète et automatique). Troisièmement, le rôle et la portée des aides complémentaires sous forme de prêts bonifiés resteront flous tant que les politiques relatives aux «bénéficiaires sans contrepartie» n'auront pas été largement approuvées et appliquées.

31. Face à de telles incertitudes, il est pour l'instant impossible de déterminer avec précision les coûts et avantages, en termes de développement, de l'adoption d'un CET au FIDA. Au chapitre des avantages éventuels, le CET contribuerait à moyen et long termes à alléger le poids du service de la dette des pays pauvres vulnérables et permettrait de dissocier utilement l'investissement dans le développement au service des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les obligations cumulées au fil des

années au titre de la dette extérieure. Pour ce qui est des coûts, la question de la cohérence avec le nouveau SAFP reste posée, et l'application de la MVA<sup>13</sup> risque de réduire l'investissement dans la lutte contre la pauvreté rurale. Par ailleurs, *toutes* les institutions financières multilatérales, dont le FIDA, s'inquiètent légitimement du coût institutionnel qu'implique l'exposition quasi-illimitée à un processus d'annulations de créances – au détriment de leur capacité à répondre aux besoins futurs de tous les pays pauvres et en développement, y compris ceux qui, en raison de leurs bonnes notes EPIN, ont moins de possibilités d'obtenir des aides sous forme de dons. L'analyse des incidences de l'adoption d'un CET (à titre d'illustration, le CET de l'IDA dans sa version de novembre 2004, voir section VI) fait apparaître un fort impact à long terme sur les liquidités du FIDA, ce qui nécessiterait, en l'absence de mécanismes de compensation adéquats (tels que la formule IDA 14 des versements ponctuels en échange des annulations de remboursement de principal), une révision à la baisse des futurs programmes de travail, de manière à préserver la santé financière du Fonds.

32. Mais, s'il adoptait un CET, le FIDA pourrait moduler ses activités dans les pays en fonction des opportunités et des besoins locaux identifiés dans le SAFP – sans les contraintes découlant actuellement des possibilités limitées d'emprunt à l'extérieur en raison de problèmes de gestion économique. Par ailleurs, les «leaders du secteur» travaillent toujours à l'élaboration du CET de sorte que, par souci d'harmonisation, toute proposition détaillée du FIDA concernant l'adoption d'un CET ou d'un mécanisme similaire suppose un suivi attentif de la mise au point de l'approche IDA, notamment de la politique relative aux «bénéficiaires sans contrepartie» applicable aux scénarios de financement uniquement par des dons, ou par des dosages crédits/dons.

---

<sup>13</sup> Voir FMI et IDA, 28 mars 2005, pages 2-3: «Une tolérance moindre au risque de surendettement, se traduisant par des seuils plus prudents, implique des coûts pour les donateurs, qui devront faire des dons supplémentaires à la place des prêts. Mais si les dons s'avèrent insuffisants pour préserver les flux d'aide nécessaires, (les pays à faibles revenus) seront pénalisés du fait des possibilités de développement perdues, y compris de la baisse du financement de la poursuite des OMD».