



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.10.1998
COM(1999) 518 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN
ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

**concernant la participation communautaire à l'initiative d'allègement
de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)**



COMMISSION EUROPÉENNE

Communication de la Commission
concernant la participation communautaire à l'initiative d'allégement
de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été lancée par le FMI et la Banque mondiale en septembre 1996 dans le but de contribuer à soulager l'endettement des pays les plus pauvres qui font des efforts d'ajustement d'une manière concertée et s'engagent à lutter contre la pauvreté. Elle représente un effort coordonné de tous les donateurs, et notamment des créanciers multilatéraux. L'initiative concerne les pays les plus pauvres qui sont éligibles à l'aide très concessionnelle fournie par la BM et le FMI, et dont l'endettement est jugé insoutenable après l'application de toutes les autres mesures d'allégement de la dette. En tant que partenaire important des pays en développement, la Communauté apporte principalement son soutien au développement par des aides non remboursables. Elle n'est donc qu'un petit créancier multilatéral. Par exemple, selon les estimations les plus récentes, elle ne représente que 2% environ du coût total de l'initiative PPTE, ou encore approximativement 4,3% du coût total pour l'ensemble des créanciers multilatéraux (13,3 milliards d'US\$).

Depuis le début, la Communauté a soutenu avec détermination l'initiative en faveur des PPTE, et elle y a pleinement participé pour ses créances envers les pays ACP éligibles. Elle s'est ainsi engagée à alléger en temps voulu la dette communautaire de tous les pays ACP éligibles à l'initiative PPTE, conformément aux dispositions de la décision du Conseil du 6 juillet 1998. En outre, elle a également essayé de résoudre certains problèmes spécifiques, tels que l'appui à apporter pendant la période intérimaire, par des actions complémentaires en tant que donateur (annexe 1).

Au sommet du G7 à Cologne, les ministres ont approuvé une initiative élargie devant offrir un allègement *plus profond, plus large et plus rapide* (annexe 2). Suite aux améliorations proposées, le coût total de l'initiative devrait maintenant doubler et passer à plus de 27,4 milliards d'US\$.

Du fait de l'adoption des objectifs ambitieux arrêtés au sommet du G7 de Cologne, il faudra encore mobiliser des ressources supplémentaires pour boucler le financement de la part multilatérale de l'initiative PPTE élargie:

Tableau 1: Ressources nécessaires pour le bouclage de l'initiative PPTE
(en milliards d'US\$)

Institutions (excepté le FMI)	Besoins de financement totaux	Déjà identifiés	Reste	o/w. à court terme
Banque mondiale	5.1	2.0	3.1	0.6
BAfD	2.0	0.6	1.4	0.8
BID	1.0	0.4	0.6	0.6
Autres créanciers multilatéraux (y compris la CE)	2.9	1.8	1.1	0.6
Total (y compris le FMI)	13.3	-	6.2	2.6

Sources: *The Enhanced HIPC Framework: Financing the World Bank's HIPC Debt Relief*, IDA, 26 août 1999, et mise à jour manuelle après la dernière assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods

Pour réduire le déficit de financement bilatéral, une pression croissante s'exerce sur les institutions multilatérales pour augmenter l'autofinancement de leurs contributions à l'initiative PPTE élargie. Pour les banques multilatérales de développement, le principal obstacle tient au fait qu'un autofinancement interne accru se ferait par prélèvement sur leurs programmes d'aide. Pour la BAfD, l'exercice est presque impossible.

Lors des dernières assemblées annuelles des institutions de Bretton Woods, à Washington, la communauté des bailleurs de fonds a pris un ensemble ambitieux de décisions politiques, dont on peut attendre des répercussions d'une grande portée pour l'ensemble des pays très endettés les plus pauvres. Pour la première fois, une relation étroite a été soulignée entre les stratégies de lutte contre la pauvreté, les programmes d'ajustement structurel et l'initiative de réduction de la dette. Aussi bien le FMI que la Banque Mondiale ont été mis au cœur d'une panoplie d'instruments d'aide au développement plus cohérents, plus efficaces et plus coordonnés. La Facilité concessionnelle du FMI pour les pays les plus pauvres (la FASR) a été recentrée sur la lutte contre la pauvreté, et transformée en une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC). De nouveaux Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté seront conjointement préparé par la Banque Mondiale et le

FMI. De surcroît, les créanciers multilatéraux et bilatéraux ont annoncé des contributions significatives au financement de l'initiative PPTE.

Malgré ces engagements récents, le niveau des contributions bilatérales au Fonds Fiduciaire lié à l'initiative PPTE (1,4 milliards) reste toutefois encore insuffisant pour couvrir un déficit à court terme estimé à 2,6 milliards (tableau 2). En outre, bien que plutôt limité (notamment si on tient compte de la très faible contribution américaine à l'allègement bilatéral de la dette au titre de l'initiative PPTE élargie), l'engagement du gouvernement des États-Unis reste subordonné à l'accord du Congrès américain, qui n'est pas garanti.

Tableau 2: Aide bilatérale au Fonds spécial en faveur des PPTE (en millions d'US\$)

	Contr.	Engage ments anciens	Engage ments récents	TOTA L		Contr.	Engage ments anciens	Engage ments récents	TOTA L
Australie	5			5	Luxembourg	1			1
Belgique	4	8		12	Pays-Bas	61	70		131
Canada	27			27	Norvège	41			41
Danemar k	26			26	Portugal	15			15
France		21		21	Espagne	15			15
Finlande:	14			14	Suède	29			29
Alleman e		27	54	81	Suisse	28			28
Grèce	1			1	RU	36	135	50	221
Irlande	16			16	États-Unis			650?	650
Italie		70		70					
Japon	10			10	TOTAL	329	331	754	1414

Source: 'HIPC Initiative: Perspectives on the Current Framework and Options for Change', IDA, 2 avril 1999, avec mise à jour partielle grâce aux informations dont dispose la Commission.

Au cours du même sommet, et suite à une 'note d'information' des services de la Commission sur une éventuelle contribution communautaire à l'initiative PPTE élargie, la présidence du Conseil européen a fait la déclaration suivante:

« L'UE est disposée à utiliser des fonds dans le cadre des instruments existants du FED pour apporter une contribution substantielle à l'allègement de l'endettement des États ACP qui sont éligibles à l'initiative PPTE, et elle va soumettre aux États ACP une proposition en ce sens. Au sein de l'effort global de la Communauté internationale, le traitement des États non-ACP devra être équitable. Cette initiative devrait comprendre des contributions à une annulation de dette de l'ordre d'un milliard d'euros ».

La proposition de la Commission, qui suit la note d'information susmentionnée, s'inscrit dans cette perspective.

* *

La décision arrêtée par le Conseil le 6 juillet 1998, sur proposition de la Commission, a confirmé la pleine participation de la Communauté à cette initiative, en tant que donateur et créancier:

- en tant que donateur, par l'octroi de ressources supplémentaires au titre de la facilité d'ajustement du 8ème FED, pour les pays ayant atteint le «decision point»;
- en tant que créancier, par l'octroi de ressources provenant principalement des intérêts du FED pour diminuer directement, au niveau convenu pour les donateurs multilatéraux, la dette des pays ayant atteint le «completion point».

Comme ces deux dimensions ne concernaient pas les PPTE non-ACP, le financement (40 MECU) avait pour seule origine le FED.

Les réductions des ratios d'éligibilité, l'application rétroactive des nouveaux critères, l'accroissement du nombre de pays et l'accélération des décisions vont accroître considérablement le coût global de l'initiative élargie, de telle sorte que les intérêts du FED ou les remboursements éventuels, prévus pour ce faire dans la décision du Conseil de juillet 1998, ne suffiront pas pour boucler le financement.

Les ressources non allouées du 8ème FED et des FED précédents devraient être la principale source de financement pour la contribution de l'UE. Cependant, dans la perspective de l'élargissement de l'initiative, la Commission propose que l'endettement externe des PPTE non-ACP soit également abordée, et sur la base d'un appui financé sur ressources budgétaires. En ce qui concerne les ACP, les ressources FED disponibles, qui dépassent le milliard d'euros, ont pour origine : la non allocation de ressources programmables aux pays non performants; l'absence de mobilisation des deuxièmes tranches des ressources programmables pour certains pays, conformément au principe de programmation par tranche prévu dans la Convention de Lomé IV révisée; et enfin, les crédits inutilisés du STABEX, qui deviendront disponibles après l'expiration de la Convention de Lomé IV, le 29 février 1999.

Cependant, pour mobiliser de telles ressources, une décision du Conseil des ministres conjoint UE-ACP est nécessaire dans la mesure où l'action proposée par la Communauté n'entre pas dans le champ d'application de la Convention de Lomé.

Pour se préparer à une telle décision, un dialogue doit être ouvert dans les plus brefs délais entre la Communauté européenne et ses partenaires ACP. De même, l'utilisation des financements tirés du Budget Général en faveur des PPTE non-ACP sera mise en œuvre en cohérence avec les stratégies de coopération de la Commission à leur endroit. La base légale pour une action communautaire en la matière est le Règlement ALA N° 443/92, qui met en évidence un nouvel engagement envers la lutte contre la pauvreté (art. 4), et le soutien communautaire pour permettre aux pays partenaires de l'Union de dépasser leurs problèmes macro-économiques et structurels (art. 5).

* *

La proposition de la Commission se fonde sur trois éléments:

Rôle de la Communauté en tant que créancier:

Pour tous les créanciers multilatéraux, il est impossible à ce stade de chiffrer de façon définitive le coût de leur contribution à l'initiative. En effet, certains pays ne seront qualifiés, s'ils le sont, qu'en 2001 ou après, et ce n'est qu'alors qu'on disposera d'analyse fiable de leur dette. De ce fait, les niveaux d'allègement de dette ne peuvent être que très approximativement estimés pour l'ensemble des pays éligibles (annexe 3).

Selon les estimations actuelles, et par rapport à une créance communautaire de l'ordre de 1,3 milliards d'euros, arriérés inclus, en valeur nette actualisée, le coût de la contribution communautaire en faveur des pays potentiellement éligibles serait de l'ordre de 550 millions d'euros (annexe 4), dont 40 millions d'euros sont déjà mobilisés par la décision de juillet 1998, grâce aux intérêts des FED antérieurs.

La mobilisation du financement requis réaffirme l'engagement politique fort de la Communauté européenne envers l'initiative. Ces ressources seront néanmoins mobilisées au cas par cas, y compris pour ce qui est du niveau d'arriérés à prendre en compte, après un avis favorable du Comité FED, de sorte que chacun des pays concernés, en atteignant son "completion point", puisse rembourser par anticipation une partie de sa dette à la Communauté sur la base de la valeur nette actualisée (annexe 5).

Rôle de la Communauté en tant que donateur:

Au-delà de ce montant, qui correspond à l'intervention de la Communauté en qualité de créancier, la Commission suggère de rester dans la ligne définie dans le cadre de

l'initiative PPTE originale pour l'intervention de la Communauté en qualité de donateur. Il est ici fait allusion au bonus jusque là accordé aux pays éligibles qui ont atteint leur "decision point", en sus de leur appui à l'ajustement structurel, afin qu'ils puissent financer de façon appropriée les réformes macro-économiques, qui, à leur tour, faciliteront l'atteinte de leur "completion point" (annexe 1). L'évaluation de l'importance du bonus devra, dans le futur, prendre également en compte la capacité passée du pays bénéficiaire à s'acquitter du service de la dette communautaire.

Une telle contribution serait conforme à deux éléments clés de la proposition de Cologne: la nécessité d'apporter un appui approprié aux PPTE au cours de la période intérimaire, et la nécessité de renforcer le contenu social de tout l'exercice (annexe 6).

Dans le passé, cet accroissement s'était réalisé par des réaffectations au sein de l'enveloppe consacrée à la Facilité d'Ajustement Structurel, sans augmentation du montant global de cette dernière. Si cet instrument doit être déployé largement dans un proche avenir, vu le grand nombre de pays qui deviendront éligibles à l'initiative au cours des 24 prochains mois, il n'y aura pas de marge suffisante pour couvrir les besoins supplémentaires des pays concernés. Il faudra donc procéder à une augmentation des ressources de la Facilité, augmentation d'autant plus souhaitable que le prochain FED n'entrera probablement pas en vigueur avant 2002.

La Commission estime que la contribution de la Communauté à l'initiative PPTE en tant que créancier devrait conduire à augmenter la Facilité d'ajustement du 8ème FED d'un montant d'environ 150 millions d'euros. Ce montant devra également être mobilisé sur les ressources non allouées du 8ème FED et des FED précédents.

L'aide complémentaire de la FAS sera mobilisée au cas par cas sur le Programme d'ajustement structurel chaque fois qu'un pays atteint son "decision point".

Rôle de la Communauté en tant qu'acteur important du développement:

La Commission estime que la Communauté, en sa qualité de partenaire important du développement, devrait contribuer, au-delà de sa participation stricto sensu à l'approfondissement de l'initiative PPTE, à son financement global, et plus précisément au Fonds Fiduciaire lié à l'initiative.

Cette contribution complémentaire s'inscrirait dans la politique générale d'aide au développement de la Communauté, dont l'éventail va de la stratégie communautaire d'intégration des pays en développement dans le système commercial international à l'appui à l'allègement global de la dette et à la lutte contre la pauvreté.

Cette participation devrait néanmoins être envisagée en gardant présente à l'esprit la nécessité d'assurer un minimum d'équité dans la répartition des charges entre les acteurs. La Communauté ne peut pas assurer entièrement, à elle seule, le bouclage financier de l'initiative, et les autres bailleurs de fond devraient jouer un rôle équitable dans le financement de l'initiative.

En outre, il conviendrait qu'une contribution de ce type ne soit pas exclusivement financée par des ressources non allouées du FED. Elle devrait plutôt être vue comme une contribution à l'allègement global de la dette des pays les plus pauvres très endettés, qui englobent également des pays non-ACP. En tant que telle, la contribution devrait comporter un judicieux dosage de ressources du FED et de financements complémentaires appropriés tirés du budget général, ainsi que des contributions de tous les acteurs dans un contexte communautaire convenu.

Tout en préservant un financement suffisant pour les programmes existants, ce financement à partir du budget général impliquerait un redéploiement des ressources à l'intérieur de l'enveloppe financière attribuée aux programmes de coopération géographique non-ACP concernés, couverts par la sous-section B7 (actions extérieures) du budget communautaire.

Le montant de la contribution communautaire au Fonds Fiduciaire lié à l'initiative pourrait être de l'ordre de 200 à 300 millions d'euros, selon les décisions qui seront finalement prises en matière de répartition équitable des charges. 82% seraient financés sur des ressources non allouées du FED (annexe 4), et le reste sur le budget communautaire. Compte tenu de la distribution géographique et de l'éligibilité aux allègements de dette des pays concernés, la répartition approximative de ces 18%, sur une période de trois ans commençant en 1999, pourrait être de 15% au titre du chapitre B7-31 'Coopération avec les pays d'Amérique Latine en voie de développement' et de 3% au titre du chapitre B7-31 'Coopération avec les pays d'Asie en voie de développement'. Toutefois, la ligne de partage précise reste à déterminer, y inclus en fonction des discussions qui auront lieu avec la Banque Mondiale sur les modalités de mise en œuvre.

La contribution communautaire au Fonds Fiduciaire lié à l'initiative serait ciblée. Les ressources provenant du FED seraient ciblées sur le groupe des ACP, et en principe sur la réduction des créances de la BafD à l'égard des PPTE africains qui font partie du groupe des pays ACP (des dispositions spécifiques seront prises pour l'unique ACP PPTE non-africain: le Guyana). Les ressources provenant du budget aideraient à

financer la réduction des créances à l'égard des PPTE asiatiques ou latino-américains. Des dispositions spécifiques seront prises pour assurer que, suite au soutien apporté par l'UE à l'initiative multilatérale de réduction de la dette, les pays bénéficiaires utiliseront ces ressources additionnelles pour le développement de leur secteur social. Les modalités techniques de ce financement combiné pour une éventuelle contribution de l'UE à l'initiative PPTE élargie devraient évidemment être étudiées avec le plus grand soin. En particulier, des dispositions spécifiques seront prises pour assurer une visibilité, un suivi et un contrôle financier adéquats de la contribution de l'UE à l'initiative en général et au Fond Fiduciaire en particulier.

En bref, la proposition de la Commission se présente de la manière suivante:

Contribution à l'initiative en tant que créancier :	550 millions d'euros
Accroissement de la Facilité d'Ajustement Structurel :	150 millions d'euros
<u>Contribution au Fonds Fiduciaire lié à l'initiative :</u>	<u>200-300 millions d'euros</u>
Total	900-1000 millions d'euros

ANNEXES

A LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION

CONCERNANT LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE A L'INITIATIVE D'ALLEGEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES (PPTE)

ANNEXE N°1 :

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION DU CONSEIL DU 6 JUILLET 1998.

Huit pays ACP ont franchi le cap du 'decision point' en 1997 et en 1998, et sont donc couverts par la décision du 6 juillet 1998. Avec les nouveaux critères, tous, et non plus seulement six d'entre eux, devraient finalement être qualifiés pour bénéficier d'un allègement de dette.

Parmi ces huit pays, trois seulement ont à ce jour franchi le 'completion point' dans le cadre de l'initiative PPTE : l'Ouganda, le Guyana et le Mozambique. Suite à la proposition de financement adoptée par la Commission le 24/7/98, toutes les obligations restantes de l'Ouganda au titre des prêts spéciaux ont été éteintes pour un montant de 4.590.000 écus. Pour ce qui est du Guyana, une proposition de financement sera très prochainement présentée au Comité du FED. Il va de soi que, dans l'un et l'autre cas, un allègement supplémentaire interviendra dès qu'on connaîtra les nouveaux objectifs d'allègement de dette. Le Mozambique est un cas plus délicat, car il faudra payer par anticipation beaucoup de capitaux à risque, ce qui pose plusieurs problèmes techniques. Comme, de plus, le 'completion point' vient tout juste d'être décidé, la Commission propose d'attendre quelques semaines/mois, que les objectifs d'allègement soient redéfinis, pour donner directement une version définitive du schéma d'allègement.

Depuis le début de sa participation à l'initiative PPTE, la Commission considère que son engagement plein et entier en tant que créancier n'est pas suffisant au regard de l'ampleur du problème de la dette pour les ACP. D'où sa décision de réaménager la répartition de la facilité d'ajustement structurel (FAS), et d'augmenter de 15% les allocations des PPTE durant la période intérimaire (ou de 10% pour les pays qui bénéficient déjà d'un bonus de 15% au titre de l'appui à l'intégration régionale). On se rapportera à l'annexe 3 pour constater qu'un grand nombre de pays seront concernés par cette mesure au titre de leurs allocations 1999-2000.

Il est à noter que cette initiative communautaire anticipait en fait sur la demande du G7 d'apporter un appui aux PPTE dès le début de la période intérimaire, comme elle visait déjà à renforcer le contenu social du processus lié à l'initiative (cf. annexe 6).

ANNEXE N°2 :
LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE L'INITIATIVE ELARGIE

Suite à une série d'initiatives lancées par différents Etats Membres, les pays du G7, rassemblés à Cologne au début juin 1999, ont décidé de faciliter et renforcer l'accès des pays les plus pauvres et les plus endettés aux mécanismes de l'initiative PPTE.

Les propositions qui ont été faites alors et qui ont depuis été endossées par les institutions de Bretton Woods s'articulent autour de trois grands axes, résumés en anglais dans le slogan '*deeper, broader and faster*' :

- approfondir l'allègement de la dette :
 - * réduire le ratio de qualification 'Valeur Nette Actualisée de la dette sur exportations' de 200-250 à seulement 150%.
 - * assouplir les conditions d'accès à la 'fenêtre fiscale', en abaissant les seuils de qualification concernant l'ouverture des économies bénéficiaires et le poids des recettes dans le Produit Intérieur Brut (PIB)¹.
 - * Appliquer rétroactivement ces nouveaux critères aux pays qui ont déjà atteint leur 'decision / completion points', de sorte qu'ils ne soient pas pénalisés pour avoir rempli plus vite les conditions requises.
 - * fixer définitivement les objectifs de réduction de dette au 'decision point', à savoir au moment où la qualification d'un pays est décidée (sans révision possible, comme auparavant, au 'completion point', à savoir au moment où il est reconnu que le pays a respecté les conditions posées et où les créanciers procèdent effectivement à la réduction du stock de la dette du pays), de sorte qu'un accroissement du PIB ou des exportations ne pénalisent plus les bénéficiaires.
- étendre la couverture de l'initiative :
 - * grâce à ces modifications, augmenter le nombre des 41 PPTE qui devraient être finalement déclarés qualifiés pour bénéficier de l'initiative, et le faire passer de 26 à 33, voire 36 si on compte le Liberia, le Soudan et la Somalie.
- fournir une assistance plus rapidement
 - * les Institutions Financières Internationales (IFIs), et les autres multilatéraux qui le souhaitent, fourniront un allègement du service de la dette pendant la période intérimaire, à savoir entre le 'decision' et le 'completion point'.
 - * le 'completion point' sera désormais flottant, en ce sens que les pays bénéficieront de l'allègement définitif de leur dette dès qu'ils auront satisfait à l'ensemble des conditions posées, même si c'est avant les 3 ans posés jusque là comme période intérimaire.

¹ Pour bénéficier de la 'fenêtre fiscale', à savoir être qualifié alors même que la Valeur Nette Actualisée de la dette est inférieure à 150% des exportations, il suffit maintenant que le ratio 'Valeur Nette Actualisée de la dette sur recettes' dépasse 250% (contre 280% auparavant), que les exportations représentent seulement 30% du PIB (contre 40% auparavant) et que les recettes dépassent 15% de ce même PIB (contre 20% auparavant)

ANNEXE N°3 :
LISTE DES PAYS POTENTIELLEMENT ELIGIBLES.

'Decision point' atteint en 1997

Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Guyana, Uganda

'Decision point' atteint en 1998

Côte d'Ivoire, Mali, Mozambique, Sénégal.

'Decision point' attendu en 1999

Tchad, Ethiopie, Ghana, Guinée, Honduras, Laos, Malawi, Mauritanie, Nicaragua, Niger, Tanzanie, Togo, Zambie.

'Decision point' attendu en 2000

Cameroun, Congo, Guinée-Bissau, Madagascar, Rwanda, Sierra Leone.

'Decision point' attendu en 2001 ou après

RCA, Burundi, Myanmar, Sao Tome & Principe, RDC, Liberia, Somalie, Soudan.

ANNEXE N°4 :
METHODE D'ESTIMATION DE LA CONTRIBUTION COMMUNAUTAIRE.

Déduire des annexes 3 et 5 le montant de la contribution communautaire supposerait une estimation fiable des pourcentages de réduction de dette qui seront décidés. Or cela est impossible car nous sommes actuellement dans une période de transition :

- Pour les pays qui ont déjà franchi le 'decision point' les qualifiant pour bénéficier de l'allégement de la dette, il convient de réactualiser les chiffres avancés jusque là à la lumière des nouveaux principes posés à Cologne, et on ne peut donner que des ordres de grandeur approximatifs².
- Pour les autres pays éligibles, mais non encore qualifiés, les données disponibles sont encore plus insatisfaisantes puisqu'on n'a pas de bonne estimation des ratios économiques et qu'on ne connaît pas le taux d'actualisation qui sera utilisé pour le calcul de la Valeur Nette Actualisée.

On ne peut donc prétendre donner que des ordres de grandeur, avec une marge d'erreur importante. Les Institutions de Bretton Woods s'y sont essayées. Elles ont ainsi estimé que le coût total de l'initiative passerait de 6,2 à 13,3 milliards de dollars pour l'ensemble des créanciers multilatéraux, ce qui revient à dire que les principes posés à Cologne multiplient par un peu plus de 2 le coût de l'initiative.

² En principe, le coût de la participation à l'initiative est dorénavant fixé au 'decision point', sur la base des données économiques du moment. Pour les pays qui l'ont déjà franchi, la façon dont on va appliquer le principe de rétroactivité n'est pas encore très claire : prendra-t-on en compte l'évolution effective des ratios et des données macro-économiques -exportations, recettes, PIB et surtout taux d'actualisation-, ou appliquera-t-on mécaniquement les nouveaux ratios aux données originales ?

Le tableau suivant, établi à partir des estimations disponibles à ce stade, décrit la ventilation de ce coût total en termes géographiques :

Tableau 3: ventilation géographique du coût total (%)

	% du coût total, tous HIPC	% du coût total, tous HIPC sauf SSL
ACPI...	86	113
<i>dont: ACP hors SSL</i>	62	82
<i>dont: ACP hors Afrique</i>	1	2
ALAT	11	15
Asie	2	3

Source: Banque Mondiale

En ce qui concerne plus précisément la Communauté, il convient de rappeler que les créances 'européennes' sont de trois types : prêts spéciaux, capitaux à risque et prêts sur ressources propres de la BEI. Pour ce qui est de la participation à l'initiative PPTE, la Communauté prend à sa charge les deux premiers types de créance, et la BEI le dernier (elle a décidé de répondre positivement à l'invitation du Conseil exprimée dans la décision du 6 juillet 1998). Les responsabilités sont donc clairement identifiées.

La difficulté tient au fait qu'il n'est techniquement possible, ni d'utiliser directement les estimations qui ont été fait par les institutions de Bretton Woods³, ni de disposer d'estimations pays par pays, fussent-elles approximatives⁴.

Compte tenu de ces contraintes, il a fallu procéder de façon pragmatique. Concrètement, il a été décidé d'appliquer à la base de données fournie par la BEI (qui donne les échéanciers, et donc les valeurs nettes actualisées, de chacun des prêts spéciaux et des capitaux à risque) le moins mauvais pourcentage de réduction disponible, à savoir celui tiré des estimations moyennes des Institutions de Bretton Woods.

Dans le document 'préliminaire' fourni par ces dernières⁵, le chiffre avancé pour la participation 'européenne' est de 731 millions de dollars sur la base d'une actualisation 1998. Ce chiffre représente 41% de la Valeur Nette Actualisée de la dette des ACP envers la Communauté et la BEI, arriérés inclus (1,8 milliards de dollars). En termes relatifs, cet ordre de grandeur est cohérent avec l'augmentation du coût multilatéral total de l'initiative - la réduction de dette moyenne qui avait servi de base de travail dans le

³ Non seulement parce qu'elles ne font pas la différence entre les différentes créances 'européennes' susmentionnées, mais parce que l'estimation qu'elles donnent de leur valeur nette actualisée est tout à fait excessive par rapport aux informations en notre possession. Enfin, utiliser les estimations des Institutions de Bretton Woods reviendrait à passer par des calculs en dollars, alors que la Commission a toujours précisé qu'elle ne pouvait travailler qu'en euros, et qu'elle ne se sentait tenue, dans le cadre de sa participation à l'initiative, que par les pourcentages de réduction des valeurs nettes actualisées (qui n'ont pas d'unité). De fait, il semblerait bien que la principale origine de la différence entre les chiffres des Institutions de Bretton Woods et ceux de la BEI soit liée à des questions de taux change appliqués.

⁴ En fait, la Banque Mondiale, qui centralise l'information recueillie dans le cadre de l'initiative PPTE, dispose de telles estimations. Elle a ainsi pu établir une matrice des coefficients de réductions, à partir de laquelle elle a estimé les réductions de dette pour chaque pays potentiellement éligible. La Banque mondiale ne peut toutefois pas rendre publiques cette matrice, ni aucun tableau qui permettrait de la déduire clairement, car cela pourrait créer de fausses espérances, et donner à de simples estimations un statut trop formel. Si la Commission essayait de rassembler l'information susceptible de lui permettre d'établir ses propres estimations pays par pays, elle serait confrontée au même problème.

⁵ 'Preliminary costing for individual MDBs - EIB/EU', MDBs Meeting, Friday, June 25, 1999.

précédent rapport (1998) sur la participation communautaire à l'initiative PPTE était de 20%.

Sur l'inclusion des arriérés dans la base des créances, il n'est pas inutile de rappeler qu'il y a eu un glissement progressif de doctrine. Par le passé, le traitement dans le contexte de l'initiative PPTE des arriérés accumulés envers les multilatéraux était guidé par le principe suivant : tous les arriérés devaient être apurés avant qu'un pays PPTE puisse devenir éligible à un appui au titre de l'initiative (au 'decision point'), de sorte que tous les bailleurs de fonds puissent participer à l'action de réduction de la dette⁶. Cela reste vrai : l'établissement de la réduction effective de la dette ne sera pas décidé tant que tous les arriérés envers tous les créanciers multilatéraux n'auront pas été apurés. Toutefois, les estimations de la Banque Mondiale intègrent maintenant les arriérés dans la base à laquelle sont appliqués les pourcentages de réduction de dette pour définir le montant des participations multilatérales, de sorte que les arriérés sont traités comme une composante de la dette régulière. Sur cette question, un accord a été conclu entre tous les multilatéraux partie prenante à l'initiative, accord qui a été reconfirmé lors de la réunion des Banques Multilatérales de Développement, le 1er octobre 1999 à Washington.

Selon les données fournies par la BEI (cf. tableau 4 ci-après), la valeur nette actualisée à 4,5% des prêts spéciaux et capitaux à risque concernés par l'initiative serait, à la fin décembre 1998, de 1.209 millions d'euros hors arriérés, et de 1.340 millions d'euros arriérés inclus. Si on applique à ce dernier montant le taux de 41%, on obtient 549 millions d'euros (ou 516 millions si on exclut le Soudan, la Somalie et le Liberia). Compte tenu des marges d'incertitudes liées à la méthode d'estimation retenue⁷, même si le Soudan, la Somalie et le Liberia ne bénéficieront vraisemblablement pas de l'initiative, il est préférable de se donner une certaine

⁶ Jusqu'à maintenant, la Communauté, qui a été traitée comme créancier privilégié, a toujours strictement adhéré à ce principe dans son appui au pays tiers, et l'appui accordé dans le cadre PPTE n'a pas appelé un traitement particulier (l'Ouganda, seul pays ACP à avoir reçu un allègement de dette, n'ayant pas d'arriérés envers la Communauté).

⁷ Appliquer à la base de données de la BEI le taux moyen 'européen' tiré des estimations de la Banque Mondiale est d'évidence un pis aller, au-delà même des problèmes liés à la qualité de ces données (cf supra). Tout d'abord, il existe des différences sensibles entre la répartition géographique des prêts sur ressources propres d'une part (moins nombreux, et concentrés sur un petit nombre de pays), et des prêts spéciaux et des capitaux à risque d'autre part. Notamment, un des principaux débiteurs de la BEI au titre de ses prêts sur ressources propres est la Côte d'Ivoire, pour laquelle nous savons que l'annulation de dette sera nettement en dessous de la moyenne. L'utilisation, pour les prêts spéciaux et les capitaux à risque, du taux moyen pour l'ensemble des créances 'européennes' (BEI incluse) tend donc à sous-estimer la réduction de dette qui sera nécessaire dans le cadre de l'initiative. Par ailleurs, la base de données fournie par la BEI donne la valeur nette actualisée au 31 décembre 1998. Ce qui signifie que tous les nouveaux déboursments qui auront lieu après cette date mais avant la date butoir fixée pour le calcul de la VNA au 'decision point' devront ultérieurement être rajoutés. Si ces deux premiers éléments tendent à biaiser vers le bas l'estimation qui suit, le choix d'un taux d'actualisation cohérent avec ce que serait le taux de référence pour un 'decision point' à la fin 1998 (4,5%) tend au contraire à surestimer la valeur actualisée des dettes communautaires. En effet, pour les pays qui ont déjà franchi leur 'decision point', le taux d'actualisation de référence est de fait supérieur, et donc la valeur nette actualisée inférieure. Si la remonté des taux d'intérêt se confirme, il en sera de même des pays qui seront qualifiés en l'an 2000 ou après. De plus, de même qu'il faut tenir compte des déboursment qui continue à intervenir au titre des droits de tirage, il convient d'intégrer les remboursements qui interviendront, jusqu'aux 'completion point' et devront être déduits de la valeur des créances communautaires au 31/12/98. En l'absence d'information susceptible de déterminer quel facteur prédominera, on est conduit à faire l'hypothèse que les différents biais se compenseront, mais il convient de se donner une marge de sécurité certaine sur les résultats de l'estimation.

marge de sécurité en retenant une évaluation conservatrice, qu'on situera autour de 550 millions d'euros⁸.

En fait, ce chiffre inclut une estimation de ce que serait notre contribution à un allègement de dette en faveur de pays comme la Somalie, le Soudan et le Liberia, et plus généralement de pays avec lesquels la Communauté a suspendu sa coopération. Sur le plan méthodologique, il convient aussi de souligner que tous les chiffres susmentionnés sont arrêtés au 31/12/98. En d'autres termes, ce qui sera remboursé par les PPTE jusqu'à l'allègement de leur dette doit en être déduit.

En fait, la façon dont on tient compte des pays avec lesquels la Communauté a suspendu sa coopération est difficile à gérer. D'une part, on voit mal comment la Commission pourrait s'engager à participer à l'initiative tant que la coopération n'a pas repris avec ces pays⁹. D'autre part, il est impossible d'affirmer que la coopération ne reprendra pas avec ces pays, même à relativement brève échéance. Par là-même, il paraît sage de comptabiliser le coût potentiel de l'éligibilité de ces pays, tout en sachant que la participation communautaire sera vraisemblablement, pour eux, plus tardive que celle des autres créanciers multilatéraux.

D'une façon générale, d'ailleurs, il convient de rappeler que la participation communautaire à l'initiative s'étalera sur plusieurs années, et que la charge que cela représente doit être pensée au-delà des échéanciers indicatifs de l'annexe 3. Tout d'abord, dans la mesure où le 'completion point' devrait dorénavant être flottant, l'échéancier des coûts est plus que jamais indicatif. Il est très probable que, si certains pays qui se qualifieront plus tôt que prévu, d'autres le feront plus tard ; En d'autres termes, des 'completion point' pourront intervenir plus de trois ans après les 'decision point'. D'autre part, même si le traitement des arriérés dans le cadre de l'initiative a été 'amélioré', il reste un risque réel, dans les faits et au-delà des incertitudes géopolitiques (certains bénéficiaires potentiels sont en état de guerre ou très fragiles politiquement), qu'on observe bon nombre de retards par rapport aux dates théoriques des 'completion points', du fait de l'incapacité pour ces pays de liquider intégralement leurs arriérés.

⁸ Dont 40 MEUR sont déjà financés du fait de la décision de juillet 1998, à travers les intérêts des FED précédents.

⁹ C'est d'autant plus net qu'alléger la dette de tels pays reviendrait d'une certaine façon à faire de l'aide budgétaire puisque cela permettrait de libérer des ressources qui auraient été jusque là été consacrées au service de la dette.

Tableau 4 : Coût théorique à partir des réductions moyennes (EUR)

	Total créances		dont Prêts spéciaux		arriérés (b)	Coût Théorique (4) $0.41 \times (a+b)$
	Nominal	VNA (1) (a)	Nominal	VNA (1)		
Angola	2.107.710	1.676.812	0	0	978.881	1.088.834
Bénin	15.885.850	10.264.038	2.796.735	1.591.466		4.208.256
Burkina	45.536.152	32.201.534	11.629.399	6.930.186	10.477	13.206.925
Burundi	54.201.588	32.300.611	42.689.409	23.511.196	5.680.753	15.572.359
Cameroun	83.838.177	46.607.965	81.171.648	44.511.617		19.109.265
CAR	13.916.421	10.790.989	4.454.571	2.595.257	1.303.805	4.958.865
Tchad	8.142.926	5.824.017	5.331.606	3.601.913	30.913	2.400.521
Congo	47.480.297	29.494.208	37.085.907	21.376.347	16.323.192	18.785.134
Congo (RDC)	138.731.707	86.595.910	108.529.321	63.171.978	44.378.977	53.699.704
Côte d'Ivoire	82.059.529	50.724.419	66.246.525	38.505.539	11.400	20.801.686
Éthiopie	81.595.071	55.827.759	32.650.644	18.248.946	11.000	22.893.891
Ghana	47.409.459	33.638.739	29.437.474	18.416.877		13.791.883
Guinée	145.616.087	94.177.740	63.971.201	35.123.489	4.402.095	40.417.732
Guinea B.	5.610.600	5.610.600			902.140	2.670.223
Guinea Eq	4.403.616	3.346.207			2.602.258	2.438.871
Guyana	51.096.680	29.316.417	43.174.114	23.072.409		12.019.731
Kenya	144.989.180	95.773.260	87.432.193	51.447.287	1.596.039	39.921.413
Liberia	6.400.453	3.877.330	5.828.853	3.305.730	1.286.313	2.117.094
Madagascar	49.098.029	32.068.513	30.170.338	16.967.571		13.148.090
Malawi	89.070.772	57.431.596	31.088.890	17.418.722	23.733	23.556.685
Mali	57.263.432	39.994.067	26.078.948	14.742.812		16.397.567
Mauritanie	59.223.561	40.951.983	28.176.598	15.692.864		16.790.313
Mozambique	45.115.734	30.361.150	7.687.004	3.235.408	1.205.131	12.942.175
Niger	34.272.625	21.140.877	24.256.962	13.051.789	6.169.543	11.197.272
Rwanda	35.652.251	23.535.877	23.735.701	13.886.726	7.073.035	12.549.654
Sao T. & P.	1.103.932	941.410	0	0		385.978
Sénégal	93.860.217	58.439.695	66.365.451	37.302.249	24.762	23.970.427
Sierra Leone	34.368.124	22.078.084	17.479.696	9.745.864	2.243.708	9.971.935
Somalie	19.022.338	16.403.094	0	0	5.558.634	9.004.308
Soudan	37.676.792	30.105.038	12.471.873	7.878.929	23.340.592	21.912.708
Tanzanie	75.067.684	51.887.432	36.289.449	22.940.210	569.059	21.507.161
Togo	29.459.809	19.489.507	23.005.303	14.484.995	1.166.281	8.468.873
Uganda (3)	41.664.619	36.089.050	(4)	4.590.000		14.796.510
Zambie	161.261.860	100.477.562	136.403.621	80.297.394	3.558.294	42.654.701
Total HC (2)	1.542.271.432	1.009.753.649	894.067.425	516.006.485	46.306.967	432.984.853
Total - SSL	1.779.103.698	1.159.058.028	1.067.338.707	616.461.110	100.265.476	516.322.637
TOTAL	1.842.203.281	1.209.443.489	1.085.639.433	627.645.769	130.451.015	549.356.747

(1) VNA = valeur nette actualisée au 1/1/99 à 4,5%

(2) Total HCS = Total hors pays avec lesquels la coopération est actuellement suspendue, à savoir : Somalie, Soudan Liberia (SSL) + RDC, Niger, Sierra Leone et Togo

(3) Dans le cas de l'Ouganda, il ne reste en fait plus de prêts spéciaux, puisque ceux-ci ont déjà été annulés dans le cadre de participation communautaire à l'initiative PPT. Du fait du principe de rétroactivité, nous avons toutefois rajouté à la VNA de nos créances la valeur qu'avait, au moment de leur remboursement anticipé, ces prêts spéciaux

(4) Coût théorique de la participation communautaire en appliquant un taux de 41% à la VNA des créances communautaires arriérés inclus.

ANNEXE N°5 :

RAPPEL DES PRINCIPES DEVANT GUIDER LA CONTRIBUTION COMMUNAUTAIRE.

La Communauté européenne participe pleinement à l'initiative en faveur des PPTE en aidant les pays qui seront admis à bénéficier de cette initiative à réduire la valeur nette actualisée de la créance communautaire à leur égard. À cet effet, la Communauté accorde des fonds sous forme d'aides non remboursables qui doivent être utilisés par les pays éligibles pour couvrir les obligations du service et de l'encours de leur dette envers la Communauté. Cette aide, ajoutée aux ressources fournies par d'autres créanciers, doit permettre aux pays éligibles de réaliser leur objectif spécifique en matière de niveau d'endettement soutenable convenu dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE.

Cette aide est utilisée en priorité par les pays bénéficiaires pour rembourser par anticipation les prêts spéciaux en cours sur la base de leur valeur nette actualisée. Si cette action s'avère insuffisante pour atteindre le niveau convenu d'allègement de la dette sur la base de sa valeur nette actualisée, le pays bénéficiaire utilise les fonds accordés sous forme d'aides non remboursables pour couvrir les obligations en cours envers la Communauté en matière de capitaux à risque.

La Commission prend une décision spécifique, cas par cas, pour chaque pays ACP éligible, de manière à lui accorder une aide conformément aux règles et aux procédures énoncées au chapitre IV de l'accord interne. La décision de la Commission concernant le montant de l'aide à fournir dans chaque cas doit permettre la réduction nécessaire de l'encours de la dette du pays considéré envers la Communauté sur la base de sa valeur nette actualisée et être compatible avec la méthodologie de l'initiative en faveur des PPTE. La décision relative à chaque pays doit également tenir compte de la structure de la dette du pays envers la Communauté, de la volonté de choisir les propositions les plus simples sur le plan administratif et de la nécessité d'assurer un traitement juste et équitable des différents pays éligibles. Chaque décision relative à un pays indique clairement les modalités, les termes et les conditions de la mise en œuvre de la décision du 6 juillet 1998.

ANNEXE N°6 :
LIEN ENTRE L'INITIATIVE ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE.

Le G7 ne s'est pas contenté de l'élargissement - approfondissement - accélération de l'initiative : il a aussi formellement demandé au FMI et à la Banque Mondiale de donner à leurs actions, ainsi qu'au processus d'allégement de dette, une priorité nettement plus marquée à la lutte contre la pauvreté. Les Facilités d'Ajustement Structurel Renforcées du FMI ont été explicitement mentionnées.

La réponse opérationnelle qui sera donnée par les institutions de Bretton Woods à cette demande du G7 n'est pas encore clairement définie. Il est néanmoins clair qu'il y a là en germe une profonde évolution de la façon dont seront élaborés, dorénavant, les programmes d'ajustement structurel et les documents cadres de politique économique.

Ce renforcement du lien social entre en parfaite résonance aussi bien avec des préoccupations communautaires anciennes qu'avec les nouvelles orientations de la Commission en matière d'ajustement structurel.

Pour ce qui est du premier point, les programmes d'appuis communautaires à l'ajustement structurel (PAAS) ont justement été créés pour renforcer et amplifier la dimension sociale des programmes négociés avec le FMI. Il s'agissait notamment, à l'origine, de sécuriser les dépenses sociales et garantir que le processus d'ajustement ne se fasse pas au détriment des conditions sociales. Il s'agissait aussi d'étendre le processus des ajustements nécessaires au-delà de la seule sphère monétaire et budgétaire pour garantir une meilleure efficacité de l'action publique dans les secteurs sociaux. En d'autres termes, la Commission s'est toujours attachée à garantir que le processus d'ajustement ait une dimension sociale forte, quitte, lorsque c'était nécessaire, à établir une conditionalité qui lui soit propre, spécifique aux aspects sociaux. Sous cet angle, la demande du G7 répond donc bien à des préoccupations communautaires anciennes.

Elle s'intègre aussi parfaitement dans la perspective des nouvelles orientations de la Commission en matière d'ajustement structurel. Suite aux travaux réunissant la plupart des grands bailleurs de fonds internationaux dans le cadre du SPA, il est en effet apparu de plus en plus clairement qu'il y avait lieu de jeter les bases d'une réforme de la conditionalité. La Commission a, dans ce processus, joué un rôle déterminant. A travers le cas pilote mené au Burkina Faso, elle a pu développer un certain nombre d'outils susceptibles de profondément moderniser la conception-même des programmes d'ajustement structurels, notamment en faisant dépendre les appuis de l'évolution d'indicateurs de performance largement centrés sur les besoins sociaux des populations. La dernière Communication de la Commission sur l'Ajustement structurel tire les conclusions de ces travaux, et un début de mise en œuvre a déjà été décidé, par exemple à Madagascar ou au Sénégal. L'idée de base est de se concentrer sur les résultats des réformes plutôt que sur celles-ci. Il s'agit d'une part de resituer les programmes de réformes dans une perspective à long terme, d'autre part d'accroître la responsabilité des pays sur le choix des mesures, le rythme et la séquence des réformes, de favoriser la transparence, de permettre d'explicitier les objectifs poursuivis et enfin d'apprécier les programmes sur les résultats obtenus. Le tout avec comme objectifs prioritaires la réduction de la pauvreté et le renforcement institutionnel.

La Commission espère que les institutions de Bretton Woods sauront tirer partie de ces expériences pour donner une réponse opérationnelle à la demande du G7 qui soit conforme aux principes posés dans le cadre du SPA.