



19 SEPTEMBRE 2008

***CONTRIBUTION DU CLUB DE PARIS
POUR LA CONFERENCE DE DOHA
SUR LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT
(29 novembre - 2 décembre 2008)***

La Conférence de Suivi sur le Financement du Développement se tiendra à Doha (Qatar) du 29 novembre au 2 décembre 2008 sous l'égide des Nations Unies. Son principal objectif est de parvenir à un diagnostic partagé sur la mise en œuvre du Consensus de Monterrey (2002) et d'identifier de nouvelles priorités dans un contexte international en mutation.

Le chapitre II.E du Consensus de Monterrey, devenu le Chapitre V du projet de déclaration finale de la Conférence de Doha publié fin juillet 2008, traite spécifiquement de la dette extérieure.

En tant que groupe de créanciers souverains impliqués dans des opérations de restructuration de dette depuis plus de 50 ans, le Club de Paris a jugé légitime de prendre position dans le cadre de la préparation de la Conférence de Doha.

La contribution du Club de Paris à la Conférence de Doha comporte tout d'abord une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de Monterrey sur la dette extérieure (I). Elle contient ensuite un certain nombre de recommandations sur quelques-unes des questions prioritaires qui lui paraissent devoir être abordées au cours des prochaines années sur la dette (II).

I. Depuis Monterrey, les initiatives internationales d'allégement de la dette ont permis de réduire de manière significative le poids de la dette, en particulier dans les pays à faible revenu

1. Le Consensus de Monterrey avait appelé à une mise en œuvre rapide et effective de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), de façon que les pays éligibles puissent tirer plein bénéfice des allègements de dette (amélioration de la situation d'endettement, mobilisation de ressources nouvelles pour la lutte contre la pauvreté, accès facilité aux sources de financement privé).

A ce jour, 23 pays (19 depuis Monterrey) ont bénéficié de la totalité des allègements de dette associés à l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, pour une réduction de dette totale de 35 Mds\$ (en valeur actuelle nette à fin 2007). 10 autres pays ont atteint le point de décision et se sont vus accorder 16 Mds\$ supplémentaires au titre des allègements de dette intérimaires. Le montant des allègements de dette pour les 8 pays qui n'ont pas encore franchi le point de décision est estimé à 20 Mds\$.

Au total, l'initiative PPTE devrait se traduire par une réduction de dette globale de 71 Mds\$ pour les 41 pays éligibles. 33 Mds\$ supplémentaires proviendront de l'IADM (Initiative d'allègement de la dette multilatérale).

2. Les allègements de dette, conjugués à d'autres facteurs (amélioration de la situation macroéconomique, renforcement des capacités de suivi et de gestion de la dette publique...), ont conduit à une forte diminution des ratios d'endettement dans les pays bénéficiaires, libérant ainsi des ressources publiques supplémentaires pour le financement du développement.

Grâce à l'initiative PPTE, le stock de la dette publique extérieure a été réduit de plus de 90% dans les 23 pays post-point d'achèvement. A fin 2007, le ratio de la dette sur exportations pour les pays post-point d'achèvement était en moyenne de 63%, contre 200% pour les pays pré-point d'achèvement. Le service de la dette rapporté au PIB a également diminué dans les 33 PPTE post-point de décision, de près de 5% en moyenne en 2000 à 1,5% en 2006 et moins de 1% projetés en 2010.

Dans le même temps, les dépenses publiques consacrées à la réduction de la pauvreté ont augmenté d'environ 2% du PIB (de 7% du PIB en 1999 à 9% en 2006). Bien qu'aucune corrélation parfaite ne puisse être déduite de ces chiffres, il ne fait aucun doute que les réductions de dette ont conféré de nouvelles marges de manœuvre budgétaires aux pays bénéficiaires pour mobiliser davantage de ressources publiques en faveur du développement.

3. La contribution du Club de Paris à l'initiative PPTE s'élève à 25,5 Mds\$ pour les 33 PPTE post-point de décision (50% du total des réductions de dette prévues dans le cadre de l'initiative), dont :

- 18,8 Mds\$ accordés aux 23 PPTE post-point d'achèvement. 11,5 Mds\$ correspondent à 100% de l'effort d'allègement de dette attendu du Club de Paris dans le cadre de l'initiative PPTE et 7,4 Mds\$ supplémentaires sont accordés au titre des efforts bilatéraux additionnels des pays créanciers membres du Club de Paris ;

- 7,1 Mds\$ correspondant aux allègements de dette que le Club de Paris s'est engagé à accorder aux 10 PPTE « intérimaires ». Ces pays ont déjà bénéficié d'un traitement de dette avant et après le point de décision et un certain nombre de membres du Club de Paris octroient des allègements de dette supplémentaires à titre bilatéral dès l'atteinte du point de décision.

En outre, le Club de Paris a développé depuis octobre 2003 une approche « sur mesure » (l'approche d'Évian) pour les pays non éligibles à l'initiative PPTE qui font face à des difficultés de remboursement de leur dette. Cette approche identifie pour chaque pays concerné la nature et l'origine de ces difficultés (problèmes temporaires de liquidité, risques d'endettement insoutenable à long terme). Entre 2004 et 2006, neuf pays ont bénéficié de traitements de dette dans le cadre de l'approche d'Évian, pour un montant total de 69,3 Mds\$ et un volume d'annulations de 47,8 Mds\$.

4. Le Consensus de Monterrey, repris sur ce point par le projet de déclaration finale de la Conférence de Doha, a souligné "l'importance de se doter de principes clairs pour la gestion et la résolution des crises financières, qui prévoient un partage équitable de l'effort entre les secteurs public et privé et entre débiteurs, créanciers et investisseurs".

En tant que groupe informel de créanciers souverains dont la fonction, depuis plus de 50 ans, est de trouver des solutions durables et coordonnées aux problèmes de dette souveraine, le Club de Paris a élaboré un ensemble cohérent, transparent et prévisible de principes et de méthodes gouvernant les opérations de restructuration de la dette. En particulier, le principe de la comparabilité de traitement fournit un cadre clair et équilibré pour le partage de l'effort entre les créanciers, selon lequel les réductions de dette accordées par chacun des créanciers sont proportionnelles aux créances qu'il détient sur le pays débiteur. Les traitements de dette du Club de Paris ont prouvé leur efficacité au cours du temps en trouvant un juste équilibre entre les créanciers d'une part, entre les intérêts des créanciers et les besoins des débiteurs d'autre part. À cet égard, le Club de Paris a recouru à plusieurs reprises à des mesures exceptionnelles, au-delà des termes de traitement de dette habituels, en faveur de pays dont la capacité de remboursement de la dette était très faible et qui étaient de surcroît soumis à des chocs exogènes sévères.

Le Club de Paris reconnaît en outre les efforts réalisés par les autres créanciers pour favoriser une restructuration ordonnée de la dette souveraine, notamment ceux mis en œuvre par les créanciers privés – comme les porteurs de titres obligataires – (clauses d'action collectives, comités de créanciers), sous réserve que les réductions de dettes accordées soient effectivement comparables à celles du Club de Paris.

Le Club de Paris est ouvert à des discussions sur des mécanismes de restructuration de la dette souveraine qui seraient assortis d'une participation large de l'ensemble des créanciers et garantiraient une égalité de traitement plus grande entre les créanciers, sous réserve que ces mécanismes soient cohérents avec les principes d'action du Club de Paris. A cet égard, le FMI avait proposé en 2002 un mécanisme complet et obligatoire de restructuration de la dette souveraine (SDRM).

Le Club de Paris a amélioré de façon significative la transparence de ses procédures, notamment à travers la mise à jour et l'enrichissement de son site Internet (données détaillées sur les rééchelonnements de dette par pays), la publication d'un rapport annuel et la poursuite de la politique d'ouverture à l'égard des pays non membres du Club de Paris et des créanciers commerciaux.

5. Le Consensus de Monterrey a rappelé que la prévention des crises de la dette est une responsabilité partagée des créanciers et des débiteurs.

La soutenabilité de la dette dans les pays à faible revenu nécessite non seulement la mise en œuvre pleine et entière de l'initiative PPTE, mais elle dépend aussi d'une vigilance accrue sur les conditions de ré-endettement des pays bénéficiaires. C'est pour cette raison que les pays membres du Club de Paris utilisent le Cadre de Soutenabilité de la Dette (CSD) du FMI et de la Banque Mondiale comme une référence, à la fois pour évaluer le risque de surendettement et pour orienter leurs nouvelles décisions de prêt. Les pays membres du Club de Paris ont soutenu l'adoption par l'OCDE en janvier 2008 des « Principes et Lignes directrices visant à promouvoir des pratiques viables dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public accordés aux pays à faible revenu », par lesquels ils s'engagent à respecter les seuils minima de concessionnalité établis par le FMI et l'AID.

Le Consensus de Monterrey a souligné la nécessité de procéder à une revue régulière des analyses de soutenabilité de la dette, notamment pour mieux prendre en compte la survenance

de chocs exogènes sur la croissance et les termes de l'échange. Les revues successives du CSD en 2006 ont permis d'améliorer la qualité des analyses de soutenabilité de la dette, grâce à une meilleure prise en compte de l'évolution de la dette intérieure, publique et privée, dans les pays à faible revenu.

Le Club de Paris salue les efforts récents des institutions de Bretton Woods pour adapter le Cadre de Soutenabilité de la Dette et considère qu'il serait souhaitable de poursuivre la revue du CSD, à la lumière des mutations qui affectent la structure de la dette dans les pays à faible revenu.

II. La mise en œuvre des engagements de Monterrey dépend de la poursuite des efforts d'allègement de dette et de la prise en compte par l'ensemble des créanciers des risques pour la soutenabilité de la dette dans leur politique de prêts en faveur des pays à faible revenu

1. La pleine participation de tous les créanciers à l'initiative PPTE est essentielle pour ramener les ratios de dettes à des niveaux soutenables, conformément aux facteurs de réduction de dette calculés pour chacun des pays éligibles.

Une participation insuffisante risquerait de faire perdurer des situations d'endettement excessif, de remettre en cause l'efficacité de l'initiative PPTE et d'empêcher les pays éligibles de tirer un plein bénéfice des allègements de dette (accroissement des dépenses pour la réduction de la pauvreté, amélioration des perspectives d'accès au marché du crédit). Dans cette hypothèse, les allègements de dette se traduiraient par un surcoût pour les créanciers « coopératifs » et viendraient d'une certaine manière « subventionner » les autres créanciers qui ne souhaitent pas réaliser des efforts comparables.

D'après les données les plus récentes du FMI et de la Banque Mondiale, les créanciers bilatéraux non membres du Club de Paris ont dans l'ensemble contribué à hauteur de 40% de ce qui était attendu d'eux dans le cadre de l'initiative PPTE et les créanciers commerciaux à concurrence de 33 % de leurs engagements (contre 5% seulement en 2007).

Les pays membres du Club de Paris appellent l'ensemble des créanciers qui ne respectent pas leurs engagements de réduction de la dette à augmenter leur participation à l'initiative PPTE. Il s'agit d'une condition essentielle pour que les PPTE puissent ramener leur dette extérieure à des niveaux compatibles avec leur capacité de remboursement.

En complément des mesures déjà mises en œuvre pour décourager les créanciers procéduriers agissant à l'encontre des pays PPTE (réforme de la Facilité de Réduction de la Dette de la Banque mondiale, création d'une nouvelle Facilité d'Aide Juridictionnelle par la Banque Africaine de Développement, assistance technique offerte aux PPTE par le Club de Paris dans leurs démarches auprès des autres créanciers pour obtenir un traitement comparable), les membres du Club de Paris invitent l'ensemble des créanciers à prendre un engagement identique à celui qu'ils ont adopté en mai 2007, i.e. ne pas revendre leurs créances aux acteurs qui ne participent pas de façon adéquate à l'effort de réduction de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE.

2. La préservation de la soutenabilité de la dette à long terme reste un défi majeur, même après mise en œuvre des allègements de dette.

Seuls neuf pays post-point d'achèvement (sur 23) ont un risque de surendettement faible. La situation s'est même dégradée entre mi-2007 et mi-2008 : le nombre de pays en risque élevé de surendettement a en effet quadruplé.

La soutenabilité de la dette dans les pays à faible revenu est sensible à un certain nombre de facteurs extérieurs, en particulier aux chocs sur les recettes d'exportation ainsi qu'aux volumes et conditions financières des nouveaux emprunts. Dans les deux tiers des analyses de soutenabilité de la dette pour les PPTE post-point d'achèvement, une détérioration des conditions d'emprunt (augmentation de 2% du taux d'intérêt calculé sur les nouveaux prêts) fait basculer le ratio valeur actuelle nette de la dette extérieure sur exportations au-dessus des limites du CSD, alors que c'est le cas pour seulement 30% des pays non PPTE.

À cet égard, les pays membres du Club de Paris soulignent le besoin d'une approche coopérative de l'ensemble des principaux créanciers souverains et commerciaux des pays à faible revenu pour garantir que les nouveaux financements sont compatibles, en termes de volumes et de conditions de remboursement, avec la capacité de paiement à long terme du pays bénéficiaire. Les pays membres du Club de Paris invitent tous les créanciers à respecter les minima de concessionnalité établis par le FMI et la Banque mondiale dans les analyses de soutenabilité de la dette et dérivés du CSD, afin de prévenir et de limiter les emprunts non soutenables.

3. Les efforts partagés de l'ensemble des créanciers pour préserver la soutenabilité de la dette dans les pays à faible revenu doivent s'accompagner de dispositifs de reporting pour garantir un partage des informations sur les encours de créances et les nouveaux flux de prêts émanant des Gouvernements et d'autres entités publiques (montants accordés, niveaux de concessionnalité...). Le Groupe des 24, qui comprend des créanciers « émergents » aussi bien que des pays d'Afrique subsaharienne, met aussi l'accent sur une plus grande transparence de la part de l'ensemble des prêteurs pour « lever les malentendus » et « favoriser des discussions et des décisions éclairées sur la soutenabilité de la dette ».

Comme première étape vers une transparence accrue sur la dette, les pays membres du Club de Paris envisagent de publier des informations globales sur l'ensemble de leurs créances (commerciales et d'aide publique au développement) d'ici à la fin de l'année 2008, et encouragent les autres principaux créanciers souverains à suivre cet exemple.

Par ailleurs, les nouveaux financements vers les pays à faible revenu devraient faire l'objet d'un suivi régulier et homogène de la part de l'ensemble des créanciers. En effet, les mécanismes actuels de reporting (comme le *Debt Reporting System* de la Banque mondiale) utilisent surtout des données fournies par les pays débiteurs. Elles devraient pouvoir être complétées par un système d'informations alimenté par les créanciers, afin d'améliorer la fiabilité des chiffres ainsi collectés. Les Lignes directrices de l'OCDE de 2008 citées plus haut engagent les pays membres du Groupe de Crédit Export à transmettre des données sur les transactions réalisées avec les pays éligibles aux financements de l'AID sur une base annuelle.

Les pays membres du Club de Paris soutiennent la mise en place d'un cadre institutionnel pour le reporting et le partage d'informations de façon à ce que les principaux créanciers souverains s'alignent sur les meilleures pratiques et sur les standards existants en matière de transparence sur les nouveaux flux de prêt aux pays à faible revenu.

4. Les pays membres du Club de Paris sont très favorables à un approfondissement des relations entre créanciers. La coopération se trouve au cœur du fonctionnement et de la philosophie du Club de Paris et constitue une condition préalable à la résolution des problèmes de dette à l'échelle internationale.

Le Club de Paris soutient donc entièrement les dispositions du projet de déclaration finale de Doha qui appellent à une meilleure coordination entre les créanciers. Le Club de Paris s'engage de ce fait à renforcer sa politique *outreach* vis-à-vis des principaux créanciers souverains des pays en développement.

Pour la première fois le 11 juin 2008, des représentants des créanciers souverains émergents étaient présents lors de la réunion annuelle que le Club de Paris organise avec les créanciers commerciaux (depuis 2001). Sur la base de ce premier succès, le Club de Paris a proposé une série de sessions de travail informelles avec les principaux créanciers souverains émergents afin d'échanger des points de vues et de partager les meilleures pratiques sur un ensemble de sujets liés à la dette, en particulier sur les approches utilisées en matière de restructuration de la dette et leurs implications en terme de partage de l'effort entre créanciers, et sur les conséquences des nouveaux prêts aux pays à faible revenu.

Sans préjuger du résultat de ces discussions, les pays membres du Club de Paris sont prêts à proposer aux créanciers souverains non membres du Club de Paris des modalités flexibles de participation aux négociations et/ou à des sessions ordinaires du Club de Paris.

Compte tenu de l'importance centrale qu'il attache à un dialogue soutenu et permanent avec tous les créanciers, le Club de Paris considère que les relations avec les autres créanciers doivent être l'occasion pour lui de mieux connaître les approches alternatives développées par les autres créanciers et de revisiter ses propres principes et méthodes, lorsque cela s'avère pertinent.