

De la charge à son levier

Lors du dernier sommet du G8 à Gleneagles, en juillet 2005, une proposition a été lancée en vue d'un allégement supplémentaire de la dette des pays les plus démunis dans la perspective des Objectifs de développement du Millénaire (ODM). La déclaration finale du Sommet du Millénaire des Nations unies du 14 au 16 septembre 2005, entre autres, a en effet souligné expressément l'importance d'un allégement supplémentaire de la dette pour réaliser les ODM. Les principes de la proposition du G8 ont été formellement approuvés lors de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale fin septembre.

La présente contribution tente de jeter quelque lumière sur les raisonnements à la base du recours à l'allégement de la dette et sur les détails concrets des plans envisagés antérieurement et actuellement.

Pourquoi et quand ?

Il incombe aux organisations donatrices (tant bilatérales que multilatérales) de faire le meilleur usage possible des fonds publics, et donc de les répartir de manière optimale sur les différents instruments de coopération au développement à leur disposition, afin de réaliser ainsi le développement et la lutte contre la pauvreté dans les pays bénéficiaires. L'allégement de la dette est un des instruments à cet effet, comme le sont par exemple aussi l'aide projet, l'aide budgétaire, l'aide alimentaire et d'autres formes d'aide d'urgence ou encore l'assistance technique.

Les organisations donatrices ont recours à l'allégement de la dette quand elles accordent des concessions sur les crédits qu'elles ont consentis ou repris (p.ex. dans le cadre des crédits à l'exportation), ou quand elles aident à financer un allégement de la dette consenti par des tiers, par exemple quand elles donnent aux pays les moyens de racheter leur dette à un taux substantiellement inférieur. Les donateurs bilatéraux occidentaux, réunis au sein du Club de Paris, accordent depuis longtemps un allégement de leurs créances. Si celui-ci a été fort limité dans un premier temps et a consisté en un rééchelonnement à des conditions plus favorables ou en une annulation partielle d'une partie du service de la dette (paiement des intérêts et amortissement du capital emprunté) que devaient mais que ne pouvaient payer ces pays (ce qu'on appelle dans le jargon l'allégement du service de la dette), il est devenu plus important à partir du milieu des années 1990, avec la remise partielle du montant total de l'encours (allégement de l'encours de la dette). Depuis



© OMSI/Viret

Tout comme ce petit véhicule, l'économie des pays les plus démunis est écrasée par l'endettement.

la fin des années 1990, l'allégement de la dette pour les pays les plus démunis est une pratique courante dans le cadre de l'initiative PPTE (voir ci-dessous).

Quand et pour quelles raisons l'allégement de la dette peut-il constituer une forme d'aide relativement «meilleure»? Il convient de souligner qu'un emprunt conclu équivaut à un contrat et qu'il est important pour les pays bénéficiaires de le respecter, entre autres en vue de l'obtention de nouveaux crédits. Parfois pourtant, il vaut mieux recourir à un allégement de la dette.

Payer ou faire face à la faillite ?

Les paiements contractuels du service de la dette sont souvent si élevés par rapport aux moyens disponibles que les pays peuvent seulement les rembourser partiellement, de sorte que les arriérés continuent à s'accumuler. L'allégement de la dette représente alors en premier lieu un «apurement comptable» de la partie qui ne sera pas ou ne peut quand même pas être payée. Il s'agit dans ce cas donc d'un allégement «virtuel» de la dette, en ce sens qu'il ne procure pas de moyens supplémentaires au pays bénéficiaire. Cela ne signifie pas pour autant qu'il soit dépourvu de sens. Des remboursements trop élevés peuvent en effet donner lieu à toutes sortes de mécanismes «pervers», aussi bien dans le pays bénéficiaire qu'au sein des organisations donatrices et chez les autres donateurs externes.

Dans le pays débiteur, les paiements de la dette accaparent non seulement des moyens qui pourraient autrement être affectés à d'autres postes bénéficiant plus directement au développement, mais présentent surtout le risque que le pays ne prenne, en vue du remboursement de cette dette, toutes sortes de mesures si néfastes (contracter un nombre excessif de crédits intérieurs, avoir recours à la presse monétaire, prélever des impôts trop lourds dans certains secteurs, etc.) que toute l'économie s'en trouve déstabilisée et la croissance influencée négativement, avec toutes les conséquences que cela implique. Or, dans de telles circonstances, le secteur privé (aussi bien national qu'étranger) se sent peu enclin à continuer à investir dans le pays tant que le problème de la dette n'est pas résolu. Les organisations donatrices (surtout bilatérales) de leur côté affecteront une partie de leur nouvelle aide (bilatérale) pour aider les pays à rembourser leurs vieilles dettes au lieu d'octroyer une aide sur la base de critères de pertinence pour le développement.

L'allégement de la dette peut mettre fin à cette spirale négative. C'est en outre un outil qui, en comparaison avec certaines autres



Si seulement l'argent poussait sur les arbres!

interventions, peut être mis en oeuvre rapidement. Dans la mesure où l'allégement de la dette est appliqué à des dettes qui seraient autrement effectivement remboursées, il n'est plus «virtuel» et permet de libérer dans le budget public de réels moyens supplémentaires pour des dépenses pertinentes pour le développement. Ce dernier argument est devenu un élément clé de la discussion sur les ODM. A l'échelle mondiale, l'allégement de la dette devient ainsi un moyen permettant de libérer raisonnablement rapidement des fonds supplémentaires dans des secteurs prioritaires pour réaliser les ODM. Mais il importe aussi, dans le contexte d'un budget de développement fixe, de peser l'avantage relatif de l'allégement de la dette face à celui d'autres instruments d'aide. Et, bien entendu, on ne peut remettre plus de dettes qu'un pays n'en a effectivement!

La situation devient plus intéressante encore quand, après avoir fait accepter un allégement de la dette, la pression exercée par l'opinion publique des pays riches mène à la mobilisation de plus de ressources pour le budget de la coopération au développement, en d'autres mots à des moyens additionnels. C'est là somme toute aussi un des points clés de la réalisation des ODM: l'accroissement de l'aide publique au développement (APD). Cela signifie par conséquent que l'allégement de la dette ne doit plus être mesuré par rapport à d'autres interventions possibles, mais qu'il se transforme en un outil optimal dès qu'un des arguments susmentionnés est valable.¹

¹ Il faut toutefois à cet égard se garder d'une «fausse» additionnalité dans les statistiques de l'APD: l'allégement de la dette est - souvent très généreusement - pris en compte pour la réalisation de la norme de 0,7%, et peut en ce sens contribuer à une augmentation substantielle de l'APD sur papier; sans qu'en fait le pays récipiendaire ne bénéficie effectivement de moyens supplémentaires.



Protestation mondiale contre la « décapitation » par la hache de l'endettement.

Si l'on en analyse les avantages, il y a toutefois également lieu d'examiner les risques pouvant découler de la nature même de l'allégement de la dette. Il est à cet égard révélateur d'étudier l'analogie entre l'allégement de la dette et un autre «nouvel» outil de la coopération au développement, à savoir l'aide budgétaire directe sous forme de dons: dans la mesure où le service de la dette sur la dette annulée aurait effectivement été payé, un dollar de service annulé équivaut à un dollar d'argent frais. L'annulation inconditionnelle de l'encours de la dette équivaut par conséquent aussi à une aide budgétaire pluriannuelle non affectée sous forme de dons. Il est donc recommandé que ce qui vaut pour l'aide budgétaire directe, vaille aussi pour l'allégement de la dette: que les donateurs puissent contrôler l'affectation effective des fonds à des dépenses prioritaires, dans un cadre ODM, par exemple leur concrétisation dans le document DSRP pour ce qui concerne les pays les plus démunis, et que cet allégement requière d'autre part aussi un minimum de qua-

lité au niveau de la politique économique et de la gestion des fonds publics.

L'initiative PPTE

L'initiative PPTE a été lancée en 1996 en guise de réponse de la communauté internationale des créanciers au constat qu'un certain nombre de pays en développement subissaient en effet bon nombre des effets pervers susmentionnés, et qu'un allégement de la dette mûrement réfléchi et mieux coordonné pourrait apporter une réponse optimale. Les pays PPTE (*pays pauvres très endettés* ou «*Heavily Indebted Poor Countries*», HIPC, aujourd'hui 42 au total), comptent parmi les pays en développement les plus pauvres, avec des dettes qui excèdent une valeur seuil déterminée.

Le principe PPTE prévoit de rétablir la viabilité des dettes (elles doivent en d'autres mots redevenir payables) en les allégeant jusqu'à la valeur seuil, l'allégement étant

réparti au prorata sur les différents (groupes de) créanciers. Les créanciers qui jusque-là n'avaient pas octroyé d'allégement de la dette (principalement les institutions multilatérales comme le FMI, la Banque mondiale et une série de banques régionales de développement) ont eux aussi concédé un allégement de leurs créances, ce qui est considéré comme une percée majeure.

L'allégement total de la dette est donc différent pour chacun des pays PPTE, mais les ramène en principe tous au même point: une dette viable. Les pays post-PPTE sont dès lors aussi censés rembourser toutes leurs dettes restantes, comme prévu contractuellement. Pour bénéficier de l'allégement de la dette, ils devaient toutefois remplir un certain nombre de conditions, comme le maintien de la stabilité macro-économique (dans le cadre d'un programme FMI), ou l'obligation d'adopter et d'exécuter un DSRP (Document stratégique de réduction lutte contre la pauvreté). Tout cela doit dans un

premier temps assurer l'affectation effective des moyens libérés par la remise de dettes PPTE aux dépenses publiques prioritaires. Un nouveau cadre de suivi du FMI et de la Banque mondiale, le Cadre de viabilité de la dette (CVD) ou «Debt Sustainability Framework» (DSF) doit garantir la viabilité durable de la dette.

A ce jour, 18 pays ont accompli le trajet PPTE du début à la fin et ont ainsi obtenu l'allégement «irrévocable» de la dette. Une dizaine d'autres pays se trouvent environ à mi-chemin et bénéficient d'un accord de principe qui détermine l'ampleur de l'allégement. Ils ont ainsi le temps d'élaborer un DSRP et de commencer à l'exécuter, pour entrer en ligne de compte pour une annulation de dette définitive, et se voient entre-temps octroyer une partie de l'allégement promis, sous la forme d'un allégement du service de la dette. L'allégement de la dette concédé atteint actuellement environ 33 milliards de dollars (en valeur actuelle).

En un mot: le programme PPTE a pour objectif de ramener les dettes des pays les plus démunis au monde à un niveau acceptable, à condition que les autorités de ces pays fassent preuve de bonne gestion. Son objectif final est la réduction de la pauvreté.

Qu'en est-il de la nouvelle proposition du G8 ?

La nouvelle proposition du G8 de septembre 2005 est parfois abusivement présentée comme un allégement de 100% de la dette, alors qu'en fait elle incite la Banque mondiale, le FMI et la BAD (Banque Africaine de développement) à annuler toutes les créances restantes des pays qui ont (auront) accompli la totalité du trajet PPTE. Il s'agit plus concrètement en première instance des 18 pays post-PPTE. Cet allégement supplémentaire de la dette se monterait à environ 40 milliards de dollars (soit environ 17 milliards de dollars en valeur actuelle).

Même si les détails concrets ne sont encore tout à fait clairs, les intentions et implications principales qui peuvent être dégagées de l'initiative sont les suivantes:

- comme il n'apparaît pas toujours clairement que l'initiative PPTE a assuré la viabilité de la dette, l'allégement supplémentaire doit ramener la dette de ces pays à un niveau plus viable;
- l'initiative doit également libérer des moyens supplémentaires pour la réalisation des ODM. Strictement parlant, il s'agit globalement de moyens supplémentaires dont bénéficieront les institutions concernées quand elles seront compensées à 100% par des fonds supplémentaires (des pays riches). Ceux-ci sont garantis «en principe», une des conditions formelles étant que la «capacité financière» des institutions doit être préservée. Mais il doit aussi s'agir de moyens supplémentaires qui ne seraient autrement pas disponibles pour la coopération au développement. Ces moyens peuvent dès lors être mis à disposition des pays en développement, en ce compris les pays post-PPTE ;

- l'initiative ne va pas immédiatement procurer aux pays concernés davantage de moyens disponibles. En effet, les problèmes de juste répartition sont évités étant donné que la réduction de la dette est en principe déduite de la nouvelle aide future que ces pays recevront des institutions en question. Plus que des moyens supplémentaires, ces pays reçoivent donc une plus grande partie de l'aide totale sous la forme d'allégement de la dette.

En guise de conclusion, remarquons que la réduction de la dette est non seulement une opération d'apurement comptable mais qu'elle s'est aussi déjà traduite par davantage de moyens disponibles, susceptibles d'être affectés dans le cadre de la réalisation des ODM. La nouvelle proposition du G8 implique aussi en principe des ressources supplémentaires, même si elle ne prévoit pas l'annulation à 100% de la dette. La réduction de la dette peut donc contribuer à atteindre les ODM, en générant des moyens supplémentaires et en assurant une affectation plus productive de l'aide. C'est toutefois une illusion que de penser que la réduction de la dette peut à elle seule assurer la réalisation des ODM. Même en cas d'annulation à 100%, il faut bien plus de moyens pour réaliser les ODM qu'elle ne peut en dégager. ■

Danny Cassimon
IOB (Université d'Anvers) – Groupe de recherche en
appui à la politique DSRP
www.ua.ac.be/dev

