



LE NÉCESSAIRE RENVERSEMENT DE PERSPECTIVE DANS LE TRAITEMENT DE LA DETTE DES PAYS PAUVRES

RÉGIS MABILAIS*

La question de la dette est récurrente pour les pays en développement depuis un quart de siècle. Depuis la crise de la dette des années 1980, marquée par le défaut de paiement du Mexique, le risque d'une crise financière internationale est permanent. Pour endiguer cette « crise de la dette » et éviter que, par effet de contagion, celle-ci mette en péril l'équilibre du système financier international, il a fallu rechercher des solutions.

Progressivement, les créanciers publics ont admis qu'une large partie de la dette des pays du Sud était impayable et qu'un allègement de la charge de la dette était inéluctable.

C'est ainsi que toute une stratégie visant à contenir cette crise de la dette s'est mise en place au cours des années 1980 : adoption d'un programme de redressement soutenu par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, suivi de la renégociation de la dette due aux créanciers officiels au sein du Club de Paris, puis de la dette commerciale, négociations avec les banques commerciales réunies dans le Club de Londres (*Brady bonds*)...

Mais, si la communauté financière internationale est intervenue sur le problème

de la dette des pays dits émergents, c'est avant tout parce que les principaux débiteurs menaçaient la stabilité du système financier international.

A contrario, de par leur marginalité au sein de ce système et donc la faible menace qu'ils faisaient peser sur sa stabilité, le problème de la dette des pays les plus pauvres ne bénéficia pas d'une telle attention.

Ces pays étaient condamnés à s'enfoncer toujours un peu plus dans la spirale du surendettement à grand renfort de prêts « défensifs », c'est-à-dire octroyés par les créanciers afin de leur permettre d'honorer leurs remboursements.

Cette situation a contraint les pays les plus pauvres à affecter une partie de leurs maigres ressources au remboursement de leurs créances plutôt qu'à leur développement, provoquant une véritable hémorragie de leurs ressources extérieures.

Il a fallu attendre la mobilisation massive des Organisations non gouvernementales (ONG), au sein de la campagne Jubilé 2000 (qui a réuni 24 millions de signatures), pour que cette question soit enfin mise à l'agenda de la communauté internationale.

La question essentielle était celle de la nature des mécanismes à mettre en place

* IEP de Toulouse. Rédacteur du rapport 2001-2002 de la plate-forme « Dette & Développement » dont la coordination est assurée par le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD).

pour ces pays. En effet, les dispositifs d'allègement de dette existants étaient largement inadaptés pour permettre une solution en profondeur pour les pays les plus pauvres.

C'est donc sous la pression des ONG - qui avaient mis en lumière les effets catastrophiques du surendettement sur les populations des pays pauvres - ainsi que devant le constat du maintien d'un niveau d'endettement en grande partie impayable qu'en 1996, les pays du G7 réunis à Lyon lancèrent l'Initiative dite « Pays pauvres très endettés » (PPTE).

Ce plan d'allègement engageait, pour la première fois de manière intégrée, tous les types de créanciers publics notamment les institutions financières internationales (IFI). Elle fut par la suite renforcée au sommet de Cologne, puis complétée par des engagements supplémentaires des principaux créanciers bilatéraux.

Cette initiative est destinée à ramener la dette extérieure des PPTE à un niveau dit « soutenable », c'est-à-dire à un rapport entre endettement et ressources extérieures permettant d'atteindre la « viabilité externe » (capacité de payer ses obligations externes avec ses propres ressources).

Les allègements prévus dans le cadre de l'Initiative PPTE sont donc calculés à partir du stock de la dette du pays. Le nouveau stock de la dette, relatif à un niveau d'endettement soutenable pour le pays, est déterminé grâce aux indicateurs d'endettement (ratio stocks de la dette sur exportations...), ramenés dans des marges définies par les créanciers comme les critères de « soutenabilité ».

Globalement, les différents créanciers se sont engagés à accorder un allègement de dette de 100 milliards de dollars sur une dette extérieure publique totale du groupe des 41 PPTE, établi par la Banque mondiale, de 210 milliards de dollars.

L'allègement de dette annoncé est cependant à relativiser en termes d'impact global sur les pays du Sud. Il ne représen-

tait même pas le tiers de la dette publique extérieure de l'ensemble des pays à faibles revenus (335 milliards de dollars) et à peine 5 % de celle de tous les pays en développement (2 100 milliards de dollars).

Par ailleurs, le nombre de pays bénéficiaires a été revu à la baisse. Sur les 41 PPTE, seuls 32 pays devraient, à terme, intégrer l'Initiative.

UN DÉCALAGE ENTRE LES EFFETS D'ANNONCE ET LA RÉALITÉ DES ALLÈGEMENTS

Malheureusement, les effets d'annonce spectaculaires tranchent avec la faiblesse de l'impact de l'initiative PPTE sur les remboursements de dette des pays bénéficiaires.

En effet, si la valeur faciale de la dette des pays qui intègrent l'Initiative devrait effectivement être réduite d'environ deux tiers (63 % selon la Banque mondiale), ces allègements concernent pour une large part des créances non recouvrables. La plupart de ces pays avaient atteint un tel niveau d'endettement que le service de la dette effectivement payé par ces pays ne portait que sur une fraction des échéances dues. Dans la période 1990-1994, le FMI estimait ainsi que les remboursements effectués au titre de la dette par les PPTE ne représentaient qu'environ 30 % du montant contractuel.

Le secrétariat au Trésor américain, par exemple, admettait récemment que la majeure partie des annulations de ses stocks sur les PPTE porte sur de vieilles créances impayables et sans valeur, et donc que la portée réelle de celle-ci est largement en-deçà de leurs valeurs comptables.

Cela explique que la baisse des remboursements est largement inférieure aux effacements, en partie purement comptables, des stocks.

Ainsi, le choix des IFI de concentrer



leurs analyses sur les stocks de dette ne permet pas de refléter l'impact du fardeau de la dette sur les pays concernés. Dans une perspective de ressources pour le développement, c'est le service de la dette qui est, en effet, l'indicateur pertinent.

Les projections, pourtant optimistes, de la Banque mondiale annoncent que la moyenne des services de la dette annuelle des 23 pays qui ont commencé à bénéficier de l'Initiative ne baissera ainsi que de 27 %, au cours de l'Initiative (de 1998-1999 à 2001-2005).

L'ensemble des services de la dette de ces 23 pays (2,06 milliards de dollars par an entre 2001-2005) restera donc supérieur à ce qu'ils consacrent actuellement à leurs dépenses de santé, soit 1,35 milliard de dollars par an.

A titre d'exemple, le service de la dette des 17 pays africains sélectionnés sera toujours de 1,4 milliard de dollars au terme de l'Initiative (2001-2003), ce qui équivaut aux fonds qui, selon Onusida, seraient nécessaires à la lutte contre le sida dans ces pays.

Par ailleurs, ces services repartiront ensuite rapidement à la hausse pour retrouver à moyen terme des services équivalents à ceux d'avant la mise en place de cette initiative. Ainsi, de 2001 à 2005, 11 de ces pays verront le niveau du service de leur dette repartir à la hausse. Cette tendance se généralisera ensuite progressivement à la plupart des PPTE sélectionnés d'ici à 2005.

On estime ainsi que la diminution de ces services par rapport à leur niveau initial ne sera plus que de 14 % en 2007-2009. C'est-à-dire que leur niveau aura augmenté d'un tiers par rapport à celui atteint à la fin de l'Initiative.

Ces projections sont d'autant plus préoccupantes qu'elles ne prennent que partiellement en compte les nouveaux emprunts que ces pays devront souscrire pour pallier la faiblesse des allègements actuels, malgré le recours plus important au don par certains bailleurs comme la France.

En outre, une analyse de l'évolution de

ces pays en termes de flux financiers extérieurs nets aggrave ce constat d'échec.

En effet, une partie importante des allègements bilatéraux est financée par le redéploiement de budgets d'aide publique au développement (APD) existants. Ce qui fait que pour certains pays bénéficiaires, les allègements actuels n'apporteront aucune ressource supplémentaire et pourront même parfois s'avérer négatifs.

Le maintien d'un niveau d'APD équivalent, voire même sa baisse, dans certains cas, fait que les allègements de dette actuels pourraient conduire à un jeu à somme nulle en termes de flux financiers nets.

L'INTROUVABLE « SOUTENABILITÉ »

Mais, malgré l'analyse ci-dessus de l'évolution des services, la Banque mondiale prévoit que la plupart des PPTE sélectionnés atteindront un niveau de dette « soutenable » d'ici à 2018.

La difficulté qu'il y a d'établir qu'un Etat est solvable ou non sur des critères, inhérente à la notion même de « soutenabilité », est donc amplifiée par le recours nécessaire à des projections économiques, avec la part irréductible d'arbitraire que cela induit.

Pour arriver à de telles conclusions, les IFI s'appuient en effet sur des projections concernant les performances macroéconomiques de ces pays (exportations, croissance du PIB). Selon elles, l'amélioration de leurs performances sera telle que malgré la faiblesse des allègements, ces pays auront la capacité financière d'honorer leurs futurs remboursements.

Les projections présentées par la Banque mondiale prédisent des taux de croissance que l'on pourrait juger dignes des dragons d'Asie du Sud-Est, occultant ainsi totalement la spécificité structurelle de l'économie de ces pays. Par exemple : la



croissance moyenne des recettes d'exportation projetées pour 2000-2010 est de 8,9 % alors que celle pour 1990-1999 était de 4,2 %, ce qui implique que ces pays sont censés plus que doubler la croissance moyenne de leurs recettes d'exportation. Pourtant, ces projections s'inscrivent dans un contexte de baisse du cours des matières premières qui ne devrait, selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced), que s'aggraver au cours des prochaines années.

Les IFI prévoient également une croissance annuelle par habitant de 6 % sur les quinze prochaines années alors que celle-ci a été négative au cours de ces vingt-cinq dernières années.

L'occultation des chocs non économiques et externes (sida, volatilité du cours des matières premières, catastrophes naturelles...) au sein de projections à long terme basées sur une « relative neutralité de l'environnement extérieur » nuit un peu plus à leur crédibilité.

Ces scénarios macroéconomiques à long terme relèvent moins d'une analyse basée sur des données empiriques que d'une vision subjective, conforme à l'orthodoxie des IFI, qui suppose un impact largement positif des politiques d'ajustement structurel sur la croissance et la balance des paiements.

Toutes ces projections, qui vont à l'encontre des performances économiques historiques de ces pays, sont largement remises en cause, que se soit par le General Accounting Office du Congrès américain, la Cnuced ou même des économistes travaillant pour la Banque mondiale.

Par contre, de nombreuses études démontrent que si l'on adopte des projections économiques plus réalistes, la plupart des PPTE n'atteignent pas le niveau de « soutenabilité » fixé par les IFI.

Avec, par exemple, un taux de croissance de deux points inférieur à celui des projections des IFI, le ratio dette sur exportations moyen passe à environ 180 %,

soit 30 % au-dessus du seuil de « soutenabilité » des IFI.

UNE NOUVELLE APPROCHE EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Au-delà de la mauvaise foi certaine des institutions créancières, l'ambiguïté de la notion de « soutenabilité » est très largement responsable de l'incapacité de l'Initiative PPTE à dégager les fonds nécessaires à la lutte contre la pauvreté.

La « soutenabilité » se focalise en effet sur le niveau de dette censé permettre aux pays débiteurs d'honorer leurs remboursements, plutôt que sur une évaluation de leurs besoins en matière de financement du développement.

Cette conception financière étroite relève avant tout d'une logique de créanciers cherchant à rendre ces pays solvables, plutôt que d'une logique politique d'aide au développement.

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) estimait en 1997 que si les gouvernements des PPTE consacraient les fonds mobilisés pour le remboursement de leurs créances au développement humain, trois millions d'enfants supplémentaires pourraient vivre au-delà de leur cinquième année, et qu'on éviterait un million de cas de malnutrition.

Plus généralement, la dette se paie par l'absence d'infrastructures (routes, écoles, hôpitaux...) qui pourraient à la fois permettre de lutter contre la pauvreté et créer les conditions d'une croissance économique accrue.

On estime que l'annulation du service de la dette pour les PPTE africains dégagerait l'équivalent de trois quarts des fonds annuels nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux de santé et d'éducation.

Le maintien de services importants de la dette (plus de 2 milliards de dollars par



an à l'issue de l'Initiative) constitue un obstacle majeur au succès des objectifs internationaux de développement de 2015¹ : selon le PNUD, les PPTE sélectionnés auraient besoin de 2,7 milliards de dollars par an pour atteindre les objectifs de 2015 en matière de santé et d'éducation.

Ces plans d'allègement devraient en effet s'inscrire dans l'effort international de lutte contre la pauvreté et du financement du développement. Cela suppose que les Etats des pays riches adoptent une approche sociale et politique du désendettement, plutôt qu'une logique essentiellement financière.

Ils doivent opérer un net renversement de perspective afin que les allègements de dette soient considérés comme un des instruments permettant d'atteindre les objectifs de développement de la communauté internationale (Déclaration du millénaire de l'ONU, Conférence des Nations unies sur le développement social). La finalité des plans d'allègement ne serait plus ainsi d'assurer un niveau d'endettement solvable, comme c'est le cas actuellement, mais de « fournir à ces pays les ressources nécessaires pour atteindre des niveaux de croissance économique et de développement social substantiels et durables » (Kofi Annan).

Une approche de la « soutenabilité » qui partirait du développement humain plutôt que de la solvabilité doit prendre comme postulat que les dépenses minimales nécessaires à la réduction de la pauvreté priment sur les remboursements de dette.

ANNULER LA DETTE MULTILATÉRALE

Les calculs basés sur cette logique de « soutenabilité » indiquent que pour satisfaire leurs besoins minimaux nécessaires à la lutte contre la pauvreté, les PPTE devraient non seulement bénéficier d'une

annulation totale de leur dette, mais aussi d'une augmentation substantielle des flux APD.

La faiblesse des allègements consentis par les créanciers multilatéraux (principalement la Banque mondiale et le FMI) explique en grande partie l'échec de l'Initiative PPTE. Contrairement aux créanciers bilatéraux, ceux-ci continuent à concéder des allègements dans le cadre exclusif de la « soutenabilité ». Ainsi, ils détiendront, à l'issue de l'Initiative, environ les trois quarts de la dette extérieure publique des pays sélectionnés.

La participation pleine et entière des institutions multilatérales à l'annulation de la dette est d'autant plus nécessaire qu'en termes qualitatifs, un allègement des créances multilatérales a plus d'impact sur les services de dette que celui des créances bilatérales.

En effet, le FMI et la Banque mondiale jouissent du statut de « créanciers préférentiels » qui leur garantit la préséance dans les remboursements. Cela signifie qu'ils sont payés en priorité par les débiteurs, si ceux-ci veulent continuer à recevoir des prêts de l'ensemble des créanciers.

C'est pourquoi, dans le cas des PPTE, la majeure partie des dettes annulées par les créanciers bilatéraux n'aurait de toute façon, jamais été remboursée.

Dans les faits, l'Initiative PPTE aboutit moins à une baisse notable des remboursements des pays débiteurs qu'à un assainissement des créances multilatérales, celles-ci étant épurées de leurs créances non recouvrables et bénéficiant, grâce à l'annulation des dettes bilatérales, d'un meilleur taux de recouvrement.

Les pays du G7 sont au centre de cette contradiction. Car, si en tant que créanciers bilatéraux, les gouvernements du G7 promettent d'annuler la quasi-totalité de leurs créances bilatérales sur les PPTE en tant qu'actionnaires majoritaires des IFI, ils se refusent à dépasser le cadre étroit de la « soutenabilité » dans le traitement des

créances multilatérales (comme le préconisent la Cnuced ou le secrétaire général de l'ONU).

Les pays du G7, dont la France, doivent donc faire montre de plus de cohérence, et admettre que, sans un effort des IFI équivalent à l'effort bilatéral, l'espoir d'une sortie durable du surendettement pour les PPTE paraît hors de portée.

LE NÉCESSAIRE ÉLARGISSEMENT DES ALLÈGEMENTS ACTUELS

Outre la faiblesse des allègements de dette sur les pays sélectionnés, l'autre grand problème généré par la logique actuelle de « soutenabilité » est l'exclusion de l'Initiative PPTE de nombreux pays à faibles revenus, frappés eux aussi par le surendettement.

Ainsi, 17 des pays les moins avancés (PMA) ne sont pas intégrés à la liste des PPTE. Pourtant, même en se limitant aux critères étroits du FMI et de la Banque mondiale, au moins 6 de ces pays ont un niveau d'endettement « insoutenable ».

Un pays comme Haïti, par exemple, malgré un ratio de dette sur exportation de 171 %, n'est pourtant pas considéré comme assez endetté par les IFI pour être classé comme PPTE.

De la même manière, cette classification exclut de nombreux autres pays qui, bien que n'étant pas classés comme PMA, sont confrontés à des problèmes de pauvreté et de surendettement très proches de ceux des PPTE (pays classés par la Banque mondiale comme « pays à faibles revenus

moyennement endettés » ou même « pays à faibles revenus fortement endettés », comme le Nigeria ou l'Indonésie).

L'étroitesse et la rigidité de cette classification conduisent à des incohérences : ainsi, des pays aussi pauvres que les PPTE, mais moins endettés au départ, sont exclus des plans d'allègement et deviennent donc, à terme, plus endettés que les premiers.

Une approche en termes de développement humain permettrait d'intégrer l'ensemble des pays pauvres connaissant des problèmes d'endettement aux plans d'allègement.

Force est de constater l'échec d'une Initiative PPTE qui ne répond même pas à ses objectifs, et encore moins au problème de la dette des pays à faibles revenus (tant dans sa dimension économique que sociale).

Si l'on veut éviter que les allègements de dette des pays pauvres ne se réduisent à un marché de dupes, l'Initiative PPTE doit donc être réformée en profondeur à partir d'un net renversement de perspective, qui permettrait d'inclure ces allègements au sein d'une véritable politique d'aide au développement cohérente et ambitieuse.

En effet, la dette des pays pauvres, loin de se cantonner au champ de l'économie financière, constitue avant tout un dossier politique et un immense défi moral.

Dans un monde où l'interdépendance s'accroît et les inégalités s'accroissent, il est plus que jamais nécessaire de repenser les relations économiques Nord-Sud autour d'une plus grande éthique de solidarité, et de se donner les moyens de combler cette ligne de fracture grandissante.

NOTE

1. A l'issue du sommet du millénaire (2000), la communauté internationale s'était fixée comme objectif de réduire l'extrême pauvreté de moitié, d'ici à 2015.