



RÉDUIRE LA DETTE DES PAYS PAUVRES : DE L'IMPÉRATIF MORAL AU MONTAGE FINANCIER

PATRICE DUFOUR*

Au cours de l'année 1999, la campagne de la société civile en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres a pris une grande ampleur et c'est par millions que les signatures ont été apposées aux pétitions remises aux responsables des pays du G7 réunis à Cologne au mois de juin. Aux côtés de nombreuses organisations, l'Eglise est entrée en campagne, en décrétant que l'an 2000 serait une année jubilaire. Dans la tradition de l'ancien testament - qui n'a pas toujours été respectée, loin s'en faut ! - le jubilé offrait l'occasion de libérer les esclaves, de remettre les dettes et de rendre les terres. Dans le langage d'aujourd'hui, on parlerait plutôt de normes sociales, d'annulation de dette et de réforme agraire... mais l'impératif moral reste le même : rendre aux pauvres la dignité qui vient avec la possibilité de subvenir à leurs besoins.

Les chefs d'Etat et les grands argentiers des pays industrialisés se sont félicités - à Cologne en juin, puis à Washington en septembre - du chemin parcouru et des mesures qu'ils ont proposées pour annuler une bonne part de la dette de la quarantaine de pays pauvres considérés comme très endettés. S'agit-il d'une solution définitive au lancinant problème de la dette qui pèse sur les plus pauvres, ou au

contraire, comme le clament certains, de « trop peu, trop tard ! ».

Pour faire le point sur cette question, trois étapes seront nécessaires. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur la genèse de la crise de la dette. Ensuite, nous analyserons les raisons qui militent pour une remise de la dette qui pèse sur les plus pauvres d'entre eux, avant de décrire l'initiative lancée dans ce sens, en 1996, par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, initiative qui a reçu un grand coup d'accélérateur lors du G7 de Cologne. Enfin, nous verrons que pour porter ses fruits, cette initiative suppose qu'un double défi soit relevé : adopter de véritables stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays concernés et renverser la tendance à la baisse de l'aide publique au développement.

LA GENÈSE DE LA DETTE

Le problème de la dette remonte aux années 70 : la hausse brutale des cours du pétrole avait alors renchéri la facture énergétique des pays industrialisés, soucieux d'exporter davantage pour la payer. En même temps, l'afflux des pétrodollars à la recherche d'emplois rémunérés poussait

* Banque mondiale, Conseiller aux Affaires Extérieures.

les banques à faire crédit aux pays en développement, producteurs de matières premières dont les cours étaient aussi en hausse. Les modèles de développement privilégiant l'industrie, des sommes considérables ont été consacrées à des projets mirobolants à la rentabilité douteuse que, dans un contexte de guerre froide, personne ne voulait refuser, de peur de perdre ses amis ou ses clients...

Au début des années 80, les Etats-Unis, décidés à casser l'inflation qui s'était incrustée dans leur économie, ont bloqué l'augmentation du crédit. Les taux d'intérêt ont alors explosé pour atteindre jusqu'à 20 % par an et le cours du dollar a flambé. En 1982, le Mexique se déclarait incapable de rembourser les emprunts qu'il avait souscrits, et derrière lui, une trentaine de pays se retrouvaient dans une situation similaire. La confiance dans le système financier international était ébranlée et l'on pouvait craindre un effet de contagion qui entraînerait les banques les unes après les autres.

La priorité immédiate était donc de maintenir la confiance, afin d'éviter une crise systémique dont les effets eussent été désastreux. D'un côté, il fallait obtenir des créanciers qu'ils acceptent des reports d'échéance sur la dette existante, tout en continuant à accorder des concours nouveaux aux pays en crise. De l'autre, il était demandé aux pays débiteurs des efforts d'ajustement, c'est-à-dire le respect d'une stricte discipline budgétaire et l'adoption de mesures dont on pouvait espérer qu'elles relanceraient la croissance sur des bases durables : libéralisation et ouverture de l'économie, assainissement du secteur des entreprises publiques notamment. C'est ainsi que le calendrier économique des pays endettés a pris le rythme : adoption d'un programme de redressement soutenu par le Fonds monétaire international (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, avec les banques commer-

ciales réunies dans le Club de Londres¹.

Très vite, il est apparu que la crise n'était pas une crise de liquidité, mais une crise de solvabilité. Il était vain de chercher à obtenir le remboursement de toute la dette auprès de pays incapables de faire face à leurs obligations. Progressivement, les créanciers officiels ont admis qu'il fallait alléger la charge de la dette, et le Club de Paris a consenti des remises de dette de plus en plus généreuses, décidées au cours des sommets du G7 : termes de Toronto (1988), de Londres (1991) puis de Naples (1994), et enfin de Lyon (1996). Simultanément, nombre de créanciers bilatéraux acceptaient de transformer une part de leurs créances en dons. Enfin, la dette auprès des banques commerciales allait être titrisée, c'est-à-dire remplacée par des obligations, les fameux *Brady Bonds*. Leur valeur faciale était moindre, mais leur remboursement était garanti par des ressources extérieures - concours du FMI, de la Banque mondiale ou des Etats-Unis - réservées à cet effet. Dans certains cas, la dette commerciale a même été purement et simplement rachetée, pour une fraction infime de sa valeur, grâce à des dons octroyés à cet effet.

Ce dispositif, élaboré par touches successives, aura permis de traiter le problème de la dette des pays à revenu intermédiaire, notamment en Amérique Latine, et les indicateurs montrent que la dette de ces pays pèse moins lourd aujourd'hui qu'il y a quelques années. Mais l'effort financier qu'ils ont consenti et l'indispensable restructuration économique qu'ils ont menée ont pesé lourdement sur leur population, au point que l'on n'a pas hésité à qualifier la période 1985-1995 de « décennie perdue pour le développement ».

Si la communauté internationale est intervenue pour faciliter la recherche d'une solution au problème de la dette, c'est parce que les principaux débiteurs menaçaient la stabilité du système financier international. De fait, le dispositif mis en



place était effectivement adapté aux pays à revenus intermédiaires dont les principaux créanciers sont les banques privées (52 %), puis les Etats (31 %) et enfin, les institutions multilatérales. Le profil de la dette (à long terme) des pays les plus pauvres très endettés qui s'élevait à 174 milliards de dollars à fin 1997 est très différent. Cette somme est partagée entre trois types de créanciers : 17 % sont dus à des créanciers privés, c'est-à-dire essentiellement des banques commerciales ; 54 % sont dus à des Etats qui ont financé des projets de développement ou garanti des achats d'équipement, tandis que 29 % de l'encours représentait les dettes de ces pays envers les institutions multilatérales.

Les pays plus pauvres restaient donc condamnés à trouver des concours nouveaux pour honorer leurs obligations antérieures. M. Alassane Ouatara, ancien directeur général adjoint du FMI, se souvient du temps où il était Premier Ministre de Côte d'Ivoire (1990-93) : « *Je passais la moitié de mon temps à régler le problème de la dette, et savoir comment payer les intérêts passait avant tout autre problème* ».

Leur poids était tellement marginal dans l'économie mondiale qu'ils ne faisaient pas courir de risque immédiat au système financier international. La volonté de s'attaquer au problème de leur endettement a donc été guidée par la prise de conscience qu'ils seraient incapables de rembourser leur dette, mais surtout par le souci d'améliorer leurs perspectives de développement économique et social. Même si, au fil des ans, ces pays ont toujours bénéficié de financements extérieurs supérieurs au service de leur dette, ils étaient condamnés à emprunter toujours plus pour honorer leurs engagements. Si, par chance ou à la suite de vigoureux efforts, la situation des finances publiques s'améliorait ou les recettes d'exportation augmentaient, la marge de manœuvre chèrement acquise risquait d'être « récupérée » par le service de la dette, plutôt que d'être affectée au mieux-être des populations.

L'INITIATIVE POUR LES PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS (PPTE)

C'est précisément la volonté d'arracher les pays les plus pauvres au piège d'une dette excessive qui a conduit la Banque mondiale et le Fonds monétaire international à proposer à tous les créanciers une approche intégrée au problème de la dette, afin de la ramener à un niveau globalement supportable. L'analyse qui détermine le niveau de concessions à octroyer à chaque pays tient compte de ce qu'il est capable de payer en fonction de ses recettes d'exportation et de ses finances publiques, mais intègre aussi les investissements nécessaires à sa croissance et des dépenses qu'il doit impérativement consacrer à la lutte contre la pauvreté.

Dans sa version originelle, l'initiative considérait que, pour être supportable, la dette d'un pays ne pouvait, en valeur actuelle nette, dépasser 200 à 250 % de ses recettes d'exportation, tandis que le service annuel de la dette ne pouvait dépasser 20 à 25 % des recettes d'exportation. Un deuxième critère intervenait, dans le cas des pays gros exportateurs (comme la Côte d'Ivoire et la Guyane), pour tenir compte de la part du budget consacrée au service de la dette car, dans leur cas, la contrainte dominante est celle du poids de la dette sur les finances publiques, plutôt que sur les recettes d'exportation.

Pour pouvoir bénéficier d'une remise de dette au titre de l'initiative PPTE originelle, un pays avait deux étapes à franchir. Au cours d'une première période de trois ans, il devait, en étroite coopération avec le FMI et la Banque mondiale, démontrer sa capacité à mener une politique économique saine et favorable à la réduction de la pauvreté par des programmes sociaux appropriés. Au terme de cette période, la décision est prise de ramener sa dette à un niveau supportable, si celle-ci reste excessive malgré l'application de tous les

mécanismes existants. Après une deuxième période pouvant atteindre trois ans et pendant laquelle le pays était assuré des concours extérieurs nécessaires pour faire face à ses obligations, la réduction de dette entrainait en vigueur. Au printemps de 1999, douze pays avaient fait l'objet d'une analyse et dix d'entre eux avaient été retenus pour une remise de dette ultérieure. Pour sept de ces dix pays (Bolivie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyane, Mali, Mozambique), une remise de dette avait été approuvée. Ils économiseraient ainsi plus de 6 milliards de dollars sur le service de leur dette.

En février 1999, la Banque mondiale et le FMI ont entamé un examen critique de l'initiative PPTE et sollicité des commentaires de la part de toutes les parties intéressées : gouvernements créanciers, institutions multilatérales, pays débiteurs, organisations non gouvernementales, églises, chercheurs. Des rencontres ont aussi été programmées dans une dizaine de pays industrialisés comme en développement. Plus de 1 000 pages de commentaires en tous genres ont été reçues et analysées. Les recommandations visant à renforcer l'initiative ont reçu le soutien du G7 à Cologne, lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement ont émis des propositions concrètes pour élargir le champ de l'initiative. Leurs propositions répondaient à deux séries de critiques : celles qui estimaient trop restrictif le critère d'endettement supportable, et celles qui trouvaient que la période probatoire de trois ans, ainsi que le délai entre la décision et la mise en œuvre, étaient trop longs. Le critère d'endettement supportable (valeur actuelle nette de la dette/PIB) a donc été ramené de 200-250 % à 150 %, tandis que la durée de la période probatoire serait décidée au vu de la performance économique, au lieu d'être fixée à trois ans. Le G7 suggérait aussi qu'une décision intervienne pour vingt-six des quarante et un pays pauvres très endettés avant la fin de l'an 2000.

L'abaissement du seuil d'endettement supportable et l'accélération de la mise en œuvre de l'initiative allaient se traduire par un doublement des annulations de dette par rapport à la formule originelle : pour les 33 pays susceptibles de bénéficier du dispositif, la valeur actuelle de la dette, estimée à environ 90 milliards de dollars, serait diminuée de moitié. Ces mesures ne manqueront pas non plus d'entraîner un renchérissement de l'opération pour les créanciers. Au lieu de 12,5 milliards de dollars, c'est maintenant plus de 27 milliards qu'il leur faudra réunir. Comment répartir équitablement cet effort entre pays dont certains n'ont fourni qu'une assistance limitée aux PPTE ? Comment les créanciers multilatéraux pourront-ils faire face à ces coûts importants (plus de 5 milliards de dollars pour la seule Banque mondiale) ? Ces questions ont trouvé une réponse lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international en septembre : revalorisation d'une partie du stock d'or du FMI ; approvisionnement d'un fonds fiduciaire pour les Banques multilatérales de développement ; annulation des créances bilatérales. Même s'il reste un *gap* à combler, le niveau de ressources sûres est suffisant pour passer immédiatement à la mise en œuvre accélérée du programme renforcé.

Mise en œuvre qui aura un impact considérable pour les pays concernés : le Mozambique, par exemple, verra ses échéances annuelles (qu'il n'honore que partiellement, il est vrai) passer de 600 millions de dollars à 70 milliards par an sur la période 2000-2003. Alors qu'il consacrait 45 % de son budget au service de la dette en 1994, ce ratio passera à 10 % en 2005 et 5 % en 2010. Pour l'ensemble des pays concernés, le service de la dette aura diminué de 60 % par rapport à la période 1993-98 et ne représentera plus que 8 à 9 % de leurs recettes d'exportation.



LA RÉUSSITE EST SOUMISE À UN DOUBLE PARI

La mobilisation en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres a été sans précédent. Beaucoup estimeront que la communauté internationale n'est pas allée assez loin, et que le dispositif PPTE, même assoupli, reste trop lourd et trop rigoureux. Ils n'hésiteront pas à rappeler l'exemple de l'Ouganda qui, selon le *New York Times*, a utilisé l'argent économisé sur le service de la dette à éliminer les frais d'inscription dans les écoles primaires, mesure qui aurait contribué à faire remonter le taux de scolarisation de 54 % à 90 % en deux ans. Mais ne peut-on dire que ces ressources auront aussi permis à ce pays d'entretenir un corps expéditionnaire dans le Congo voisin ?

Il y a là un premier pari : pour porter ses fruits, la remise de dette doit être considérée comme l'un des éléments d'une *stratégie cohérente de réduction de la pauvreté* adoptée par les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE en collaboration avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale. Les objectifs assignés à une telle stratégie sont ambitieux, puisqu'elle se propose, pour 2015, de diviser par deux le nombre de gens qui vivent dans une pauvreté qualifiée d'extrême, de réduire des deux tiers les taux de mortalité des nouveau-nés et des enfants de moins de cinq ans, de diminuer des trois quarts le taux de mortalité des mères et de parvenir à la scolarisation primaire de tous les enfants. Pour y parvenir, il faut d'abord comprendre la nature de la pauvreté et de ses déterminants. Il faut ensuite articuler, dans un programme cohérent, les mesures

et les actions de développement qui auront le plus d'impact en termes de réduction de la pauvreté (programmes sociaux certes, mais aussi relance de la croissance, renforcement des compétences, création d'emplois par le secteur privé, infrastructures locales). Il faut enfin, avec la participation de tous, définir les indicateurs de résultat qui permettront de mesurer le chemin accompli. La Banque mondiale entend mettre au service d'une telle approche les instruments qu'elle a développés (bilans de pauvreté, examens des dépenses publiques et études sectorielles) et qui peuvent contribuer à éclairer les choix des populations et des autorités nationales. C'est, en effet, à elles qu'il revient d'adopter et d'assumer la stratégie de réduction de la pauvreté. Il s'agit là d'une révolution culturelle sans précédent, puisqu'il s'agit de remplacer la traditionnelle conditionnalité économique par un véritable projet de société.

Le deuxième pari est tout aussi ambitieux : il est en effet crucial que le financement des annulations de créances ne se fasse pas *aux dépens de l'aide publique au développement*. Depuis plusieurs années déjà, celle-ci décline. En moins de cinq ans, elle est passée de 60 à 40 milliards de dollars. Dans la mesure où le coût des remises de dette vient s'imputer sur ce chiffre, les concours destinés à financer des projets et des programmes nouveaux diminuent plus fortement encore. La remise de dette aura été une victoire à la Pyhrrus, si elle doit sonner le glas de l'aide au développement. Après la campagne en faveur de l'annulation de la dette, il est temps de se mobiliser pour la relance de l'aide publique au développement !

NOTE

1. Il faut noter qu'un problème nouveau se pose avec le non-remboursement de sa dette obligataire (*Brady Bonds*) par l'Équateur.

