

Gestion déplorable de la dette – Chronique de la mort annoncée de l’Initiative PPTE ^[1]

Stephen Mandel, Chercheur au Département d’Etudes Jubilee Research, New Economics Foundation

Le Groupe Indépendant d’Evaluation (GIE) de la Banque Mondiale vient de publier sa seconde évaluation de l’Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) ^[2]. A première vue, ce rapport fait état de progrès et ne recommande d’apporter que des mises au point mineures à l’Initiative. Or, en approfondissant un peu l’analyse, on découvre que le processus, dont la lenteur en avait déjà déçu plus d’un, risque fort de se retrouver prématurément mort-né, laissant des millions de personnes parmi les plus pauvres du monde payer de leur vie le service de dettes insoutenables aux pays les plus riches (et aux agences financières internationales). Non seulement la Banque Mondiale doit clore la liste des candidats éligibles à la fin de cette année, mais en plus, il y a fort à parier que la plupart des candidats ne parviendront pas au terme de la course d’obstacles ^[3] imposée par le FMI pour obtenir une annulation totale de leur dette.

La course d’obstacles en question comprend la mise en place d’un programme de réformes approuvé par le FMI, la conclusion d’un accord avec les riches pays créanciers formant le Club de Paris, le développement, en consultation avec la société civile, d’une Stratégie de Réduction de la Pauvreté intérimaire permettant d’atteindre le Point de Décision, ainsi que le maintien de la Stratégie mise en place et le remboursement régulier de la dette (y compris des arriérés) pendant au moins un an avant d’atteindre le Point d’Achèvement.

La dernière évaluation de l’Initiative PPTE faite par le GIE date de 2003. Nous en avons fait une analyse approfondie dans notre rapport « Real Progress Report on HIPC » publié en septembre la même année ^[4]

Bilan

Trois ans ont donc passé. Qu’est-ce qui a changé? A vrai dire, presque rien. Nos critiques de l’Initiative PPTE sont donc toujours d’actualité ^[5] et sont résumées comme suit :

- L’Initiative est insuffisante et arrive trop tard
-

- Elle ne permettra pas aux pays pauvres de sortir « durablement » de leur cycle d'endettement insoutenable ni d'en finir avec le rééchelonnement de leurs dettes
- Elle sert aujourd'hui encore d'outil de promotion des programmes néolibéraux de privatisation, de suppression des contrôles des capitaux et de libéralisation du commerce, qui se sont souvent révélés désastreux pour les économies vulnérables.
- Ses méthodes de calcul de soutenabilité de la dette ne prennent pas en compte le droit fondamental des populations débitrices d'avoir accès à l'éducation, aux services de santé, à l'eau, etc., (et en particulier, d'atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire décidés par toutes les parties concernées), alors que ces critères devraient prévaloir sur les revendications des riches créanciers.
- Le FMI (de fait contrôlé par les riches pays créanciers) et le Club de Paris, composé de bailleurs riches et souverains, restent seuls juges en matière d'obligations de leurs débiteurs, et nient donc le droit élémentaire à l'impartialité, indispensable à la justice.

Le bilan met en avant les quelques progrès qui ont quand-même permis de réduire le fardeau actuel de la dette des pays ayant atteint le Point d'Achèvement ; à savoir que 18 pays ont reçu 19 milliards ^[6](en valeur actuelle nette), voyant leurs taux d'endettement diminuer environ de moitié ^[7]. Le rapport conclut également que ce sont des ressources supplémentaires qui ont permis cette réduction, signifiant que les apports nets aux PPTE ont augmenté. Autrement dit, les dons et autres prêts avantageux ont continué à être accordés, ne serait-ce qu'au taux auquel ils l'auraient été sans l'Initiative PPTE. Le document relève cependant les points suivants :

> Les prévisions de croissance, d'exportations et de revenus servant de base à l'évaluation du montant d'allègement de dette à accorder sont encore trop optimistes.

> La Banque Mondiale a revu ses ambitions à la baisse, passant d'un objectif de « sortie durable » des problèmes d'endettement à celui de « suppression de la menace que représente la dette dans un délai raisonnable », qui est sans doute plus réaliste mais reste tout de même décevant.

> Les ratios (de dette/exportations et de dette/revenus ^[8]) utilisés pour calculer le niveau d'endettement soutenable ont empiré dans la plupart des 18 pays ayant atteint le point d'achèvement, parmi lesquels 8 connaissent des ratios supérieurs à ceux définis dans les objectifs de l'Initiative PPTE, et ce plus ou moins à proportion du temps passé depuis le Point d'Achèvement. En d'autres termes, loin de permettre

une sortie durable des problèmes d'endettement, l'Initiative est en fait une étape de plus dans ce qui semble bien être un cycle sans fin de rééchelonnement de la dette, ce que le rapport reconnaît explicitement en définissant des directives pour de « futurs efforts d'allègements de dette » ^[9].

> Les mesures autres que les réductions de dette doivent être définies en tandem.

On retrouve ici ce que la société civile affirme sur l'initiative depuis le début ^[10]: que les allègements de dette accordés sont insuffisants, que d'autres réformes (celle de l'équilibre des forces dans le système du commerce international par exemple) sont nécessaires ou encore que des ressources bien plus importantes doivent être débloquées si l'on veut parvenir à rompre le cycle d'endettement.

Vous avez dit état d'alerte ?

Plus alarmant encore, le rapport fournit la preuve que les candidats PPTe restants, bien loin d'évoluer progressivement vers le Point d'Achèvement et vers une annulation totale de leur dette, régressent sur bon nombre d'indicateurs. De façon logique, les pays ayant été mis à rude épreuve par le FMI pour parvenir au Point d'Achèvement sont ceux qui sont relativement bien dirigés et les mieux lotis en termes de stabilité et de performances économiques. Il n'est donc pas vraiment surprenant que, selon ces indicateurs, les pays parvenus au Point de Décision ou étant sur le point d'y parvenir – parmi lesquels beaucoup sortent d'un conflit et/ou se défont d'un gouvernement corrompu – s'en sortent moins bien. Cependant, les résultats sont frappants : le rapport compare ces trois groupes avec tous les autres pays exclusivement AID, en s'appuyant sur les résultats de leur Evaluation Politique et Institutionnelle (CPIA - Country Policy and Institutional Assessment) et sur divers autres indicateurs de corruption et d'efficacité du gouvernement. Sur chacun de ces critères, les pays parvenus au Point de Décision ont de moins bons résultats que ceux ayant franchi le Point d'Achèvement (dont les résultats sont toujours les meilleurs) ou que les autres pays, les pays sur le point d'atteindre le Point de Décision étant toujours les moins bien classés.

De plus, on note que les résultats des pays ayant atteint le Point de Décision comme de ceux ayant atteint le Point d'Achèvement se sont détériorés entre 1999 et 2004 sur presque tous les plans, ce qui permet de démontrer graphiquement un aspect du coût induit par le refus des gouvernements de payer pour les allègements de dette, et laisse supposer que, même en admettant qu'ils puissent renverser la tendance à la baisse, il faudra attendre encore longtemps avant que l'un d'entre eux ne parvienne, comme l'exige le FMI, à rester durant toute une année sur les rails des programmes imposés par l'institution (après avoir élaboré un Programme de Stratégie de Réduction de la Pauvreté) et de parvenir enfin au Point d'Achèvement,

seul moment à partir duquel ils pourront recevoir l'ensemble des allègements de dette prévus dans l'Initiative PPTE. Tant les allègements de dette PPTE que l'IADM (qui n'est accessible qu'aux pays ayant atteint le Point d'Achèvement) s'en trouveraient donc suspendus, alors qu'il est urgent d'ôter enfin le poids écrasant du service de la dette des épaules des populations de ces pays si désespérément pauvres. Cela repousse également le jour où les bailleurs doivent fournir les allègements de dette, et permet à Tony Blair et aux autres dirigeants du G8 de se couvrir de gloire en annonçant « une annulation de 100% de la dette » sans avoir à se donner la peine de payer pour !

Le rapport lui-même semble ignorer ce qu'impliquent ses observations sur l'état des pays candidats pour le futur de l'Initiative. Le bilan du GIE n'émet aucune recommandation sur les moyens d'accélérer le déroulement des programmes, et affirme au contraire que la « bonne gestion des dépenses publiques » devrait faire l'objet d'un suivi plus long avant que l'allègement de dette ne soit accordé, prétextant que certains pays, une fois parvenus au Point d'Achèvement, n'avaient pas respecté la « droite et stricte » ligne de conduite imposée par le FMI.

Conclusion

Ce rapport démontre tout simplement que les leçons tirées des dernières tentatives d'annulation de dette n'ont pas été retenues :

> L'annulation de la dette est indispensable pour les pays dont les niveaux d'endettement sont insoutenables ; les conditionnalités qui y sont liées retardent l'annulation de la dette ; retarder l'annulation de dettes irrécouvrables ajoute à la souffrance injustifiée des populations pauvres ;

> Les critères de soutenabilité de la dette doivent prendre en compte le droit des hommes à satisfaire leurs besoins élémentaires ^[11];

> L'annulation de la dette ne devrait pas servir de levier aux programmes de privatisation, de libéralisation et d'ouverture des marchés aux compagnies transnationales ;

> Alléger la dette sans accroître réellement le montant des dons ni rectifier l'équilibre des forces dans le commerce international ^[12] ne représente, au mieux, qu'une solution temporaire ; et

> Les politiques macroéconomiques centrées sur la croissance ne représentent pas un moyen efficace (ni même possible) pour parvenir à réduire la pauvreté à grande échelle ^[13].

Ce rapport ne fait qu'accroître nos inquiétudes sur le fait que l'Initiative PPTe, tant qu'elle durera, et les futures initiatives d'annulation de dettes, ne feront que répéter, voire aggraver, les erreurs du passé.

Stephen Mandel

Jeudi 04 Mai 2006

stephen.mandel@neweconomics.org

Annexe 1

Pour bénéficier d'une assistance au titre de l'Initiative PPTe, un pays ne doit pouvoir être éligible qu'aux seuls prêts de l'AID ^[14], et avoir soit un ratio de dette extérieure aux exportations d'une valeur actuelle nette de 150%, soit un ratio de dette extérieure aux recettes budgétaires de 250%, après avoir bénéficié de l'allègement de dette de base du Club de Paris ^[15]. De plus, il doit donner la preuve qu'il a engagé des réformes et élaboré un Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Un pays sur le point de parvenir au point de décision est un pays qui satisfait aux critères initiaux énoncés ci-dessus mais doit encore remplir les conditions fixées pour parvenir au point de décision.

*Pour parvenir au **point de décision**, un pays doit avoir assuré sa stabilité macroéconomique, préparé une Stratégie Intérimaire de Réduction de la Pauvreté, et éliminé tous ses arriérés. A ce stade, la Banque Mondiale et le FMI effectuent une analyse de la viabilité de la dette prêt par prêt, afin de déterminer le niveau d'endettement du pays et le montant d'allègement de dette auquel il peut prétendre. Le montant de l'allègement de dette nécessaire pour ramener les indicateurs d'endettement des pays aux seuils établis dans le cadre de l'initiative PPTe est alors calculé, et le pays commence à bénéficier à titre provisoire d'un **allègement de la dette intérimaire**.*

La période intérimaire qui se situe entre les points de décision et d'achèvement d'un pays varie selon la vitesse à laquelle celui-ci peut mettre en œuvre sa stratégie de réduction de la pauvreté et maintenir une certaine stabilité macroéconomique.

Pour atteindre le point d'achèvement, un pays doit avoir maintenu sa stabilité macroéconomique dans le cadre d'un programme appuyé par la FRPC, exécuté les principales réformes structurelles et sociales décidées au point de décision, et poursuivi de manière satisfaisante pendant un an une stratégie de réduction de la pauvreté. La totalité de l'allègement de la dette est alors accordée de manière irrévocable par les créanciers du pays.

Actuellement (avril 2006), 18 pays ont atteint le point d'achèvement, 11 sont parvenus au point de décision, que 11 autres sont sur le point d'atteindre.

^[1] Pour une brève présentation de l'Initiative PPTTE, voir l'Annexe 1.

^[2] <http://lnweb18.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf>

^[3] Voir les détails en Annexe 1.

^[4] "Real Progress Report on HIPC", Romilly Greenhill et Elena Sisti, Jubilee Research, nef, Septembre 2003, <http://www.jubileeresearch.org/analysis/reports/realprogressHIPC.pdf>

^[5] Voir l'analyse détaillée dans le rapport "HIPC - Flogging a Dead Process", Ann Pettifor, Bronwen Thomas et Michela Telatin, Jubilee, Septembre 2001

^[6] Pour bien saisir la valeur de ce chiffre, la valeur de l'aide qui aurait dû être allouée par les pays riches s'ils avaient atteint leur objectif de 0,7% de leur PIB est de 123 milliards de USD pour la seule année 2005 ; le montant total de l'allègement de dette au titre de l'Initiative PPTTE à ce jour équivaut donc à moins de deux mois de ce montant annuel.

^[7] qui correspond au ratio entre la VAN de la dette et celle des exportations, ou entre la VAN de la dette et celle des revenus budgétaires. Cela ne comprend pas les allègements de dette au titre de l'IADM ni ceux du G8, qui apporteraient 17 milliards de USD supplémentaires à ces pays en 2006.

^[8] qui de toute façon ne sont pas bons, comme nous l'expliquons plus haut.

^[9] de nouvelles conditionnalités de bonne gestion fiscale, de gestion de l'endettement et des dépenses publiques, une reconnaissance explicite que des mesures supplémentaires sont nécessaires en plus de la réduction de la dette, des mesures plus claires des faits contrefactuels afin de démontrer plus facilement que l'allègement de dette représente une ressource additionnelle, un plus grand nombre de mesures visant à empêcher les créanciers commerciaux et les débiteurs souverains non membres du Club de Paris de devenir des « free-riders » - passagers clandestins - qui tirent profit des remboursements qu'ils exigent en plus grand nombre que les autres.

^[10] Voir notre rapport de Septembre 2001 cité plus haut.

^[11] Voir notre document "A Human Rights Approach to Debt Relief" (à paraître).

^[12] comme mettre fin aux subventions accordées aux producteurs des pays riches, qui faussent les marchés internationaux, et à la domination de certaines compagnies transnationales sur le commerce des matières premières, qui désavantage complètement les autres producteurs.
