

Désendettement et développement: réalités et défis

Comment assurer le financement des investissements, des grands chantiers et des réformes qui permettront demain une croissance économique accélérée, la création d'emplois et de meilleures conditions de vie? On songe d'abord aux ressources intérieures mobilisées par l'impôt, les taxes ou l'épargne privée, mais, dans un monde globalisé, les États peuvent aussi attirer les investissements directs étrangers et accéder aux marchés financiers internationaux. Ceci n'est cependant pas vrai pour tous. Pendant longtemps, nombre de pays pauvres ne pouvaient pas envisager cette dernière option, confrontés qu'ils étaient à la réalité du surendettement et de l'insolvabilité.



Le Burkina Faso est un bon exemple des résultats qu'obtiennent les initiatives visant au désendettement. Entre 2000 et 2006, le poids de la dette a nettement diminué, alors que le sort de la population s'améliorait. En illustration: mosquées au Burkina Faso.

Photo: Keystone

Des investissements mal choisis, une politique fiscale et économique inadaptée, des conflits dévastateurs: autant de facteurs qui, combinés à une faible croissance, à la détérioration des termes de l'échange ou à des désastres naturels, avaient refermé la «trappe de l'endettement» sur plusieurs pays pauvres. Dans les années nonante, une trentaine de pays à faible revenu s'étaient retrouvés face à une dette extérieure dont la valeur représentait plus de six fois leurs recettes annuelles d'exportation.

Depuis dix ans, ces pays ont effectué des efforts sérieux pour redevenir solvables et réduire leur dette. Ils ont été soutenus par la communauté internationale qui a fait preuve d'un engagement exceptionnel par sa portée, son volume et sa coordination. Deux initiati-

ves – l'une en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'autre pour l'allègement de la dette multilatérale (IADM), lancées respectivement en 1996 et 2006 – ont fixé le cadre de cette action. Elles ont été renforcées par plusieurs programmes bilatéraux, tels que la Facilité de désendettement, qui avait été lancée par la Suisse en 1991 à l'occasion des 700 ans de la Confédération. L'effort est à la mesure du défi: réduire de manière importante la dette et les obligations du service de la dette pour les ramener à des niveaux soutenables, et permettre aux pays pauvres de consacrer plus de ressources aux dépenses sociales et à la lutte contre la pauvreté (voir encadré 1).

Quel bilan peut-on tirer en 2008?

La dette extérieure des 22 pays pauvres qui sont arrivés au terme du processus a été réduite de 76 milliards d'USD à 5 milliards d'USD (valeur de 2006). En pourcentage des recettes d'exportation, elle a été ramenée de 17% en 2000 à 4,7% en 2008. Au total, la combinaison des initiatives IADM et PPTE

Michel Mordasini
Directeur exécutif de la Suisse auprès du Groupe de la Banque mondiale, Washington

Holger Tausch
Conseiller du directeur exécutif suisse, Banque mondiale, Washington

Tableau 1

Tableau des pays PPTE (31 mars 2008)

22 pays ont atteint le point d'achèvement		
Bénin	Madagascar	São Tomé et Príncipe
Bolivie	Malawi	Sénégal
Burkina Faso	Mali	Sierra Leone
Cameroun	Mauritanie	Tanzanie
Éthiopie	Mozambique	Rwanda
Ghana	Nicaragua	Ouganda
Guyana	Niger	Zambie
Honduras		
10 pays demeurent en phase intérimaire		
Afghanistan	Congo	Guinée-Bissau
Burundi	Gambie	Haïti
Congo (République démocratique)	Guinée	Libéria
		Tchad

Source: Mordasini, Tausch / La Vie économique

devrait permettre de réduire de 96 milliards d'USD la dette totale des 32 pays associés à ces programmes.

Tout en réduisant le service de la dette, un espace fiscal a été créé dans ces pays, permettant d'augmenter fortement les dépenses publiques consacrées aux populations défavorisées. Dans les 22 pays qui ont achevé leur désendettement PPTE et IADM, les dépenses publiques destinées à réduire la pauvreté représentent en moyenne 60% des recettes fis-

cales en 2008, contre seulement 38% en 2000 (voir *graphique 1*).

Les progrès sont donc significatifs. Le difficile chemin parcouru ces dernières années – rigueur fiscale et monétaire, réformes structurelles – porte enfin ses fruits. L'action collective de la communauté internationale n'a pas seulement permis d'assainir la dette et la situation financière de plusieurs pays en développement; elle a aussi bénéficié de manière concrète et directe à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables.

Tous les pays potentiellement éligibles aux initiatives PPTE et IADM n'ont, cependant, pas encore rempli les conditions d'entrée indispensables, soit:

- une performance satisfaisante dans le cadre d'un programme macroéconomique du FMI;
- la mise en place d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté;
- un plan agréé d'apurement des éventuels arriérés dus aux créanciers multilatéraux.

Neuf pays¹ peuvent encore rejoindre les 32 pays actuellement bénéficiaires des initiatives, mais plusieurs d'entre eux sont en situation de conflit ou confrontés à des problèmes de gouvernance, ce qui limite les possibilités d'action.

Des défis persistants et en évolution

Même après avoir retrouvé un niveau soutenable de dette, les pays pauvres comme le Burkina Faso restent vulnérables. Seuls des efforts continus et à long terme pour soutenir la croissance, diversifier les exportations, accroître les recettes fiscales et l'épargne privée permettront – avec le soutien de l'aide publique au développement – de réduire ces risques. Le renforcement des capacités de gestion de la dette reste, en outre, une priorité, si les gouvernements veulent poursuivre une politique prudente d'endettement, privilégiant la recherche de financements concessionnels.

Les risques de dérapage demeurent, toutefois, nombreux. D'une part, les pays pauvres doivent obtenir de tous leurs créanciers des conditions de désendettement comparables à celles de l'initiative PPTE: les négociations sont souvent longues et ardues. D'autre part, de nouveaux créanciers comme la Chine ou l'Inde offrent désormais aux pays pauvres des lignes de financement considérables pour leurs infrastructures de base, à des conditions généralement avantageuses, mais sans que toutes les modalités – aide liée? passation de marché compétitive? – soient définies de manière transparente. Le volume de ces finance-

Encadré 1

PPTE et IADM

L'initiative PPTE

Lancée en 1996 par la Banque mondiale et le FMI, l'initiative PPTE vise à réduire la dette des pays pauvres très endettés. Les critères d'éligibilité sont un revenu très bas (pays AID), un ratio dette/exportations dépassant 150% et la preuve d'une bonne performance macroéconomique. L'allègement de la dette commence dès le moment où la décision est prise d'engager les moyens nécessaires et se termine au bout de quatre ans en moyenne, lorsque tous les critères imposés par l'initiative sont remplis.

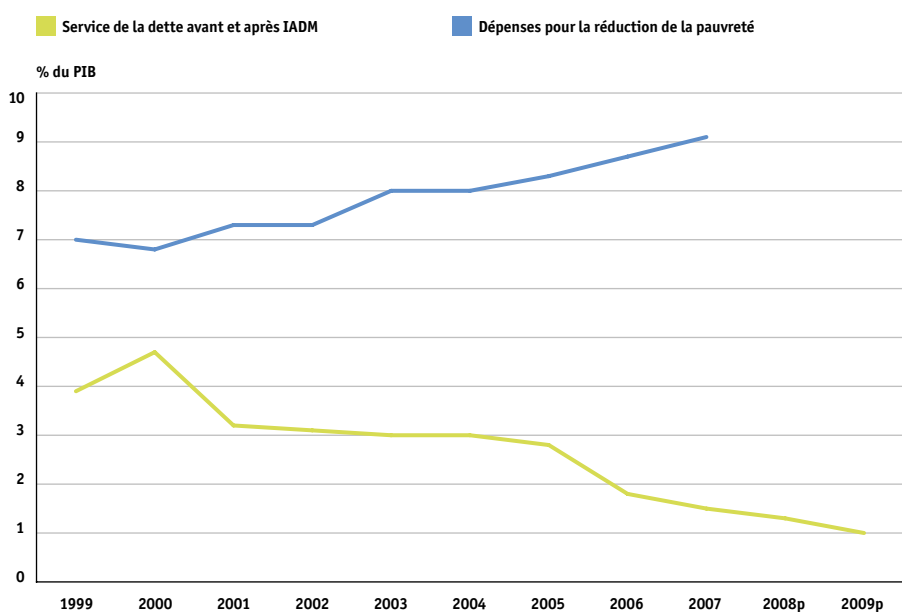
L'initiative IADM

Lancée en 2006 par la Banque mondiale, le FMI et le Fonds africain de développement, l'initiative IADM fut rejointe par la Banque interaméricaine de développement au printemps 2007. Afin d'accélérer le rythme pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ces institutions s'engagent à annuler totalement leurs créances envers les pays les plus pauvres. Cette mesure complète l'initiative PPTE et est, en principe, engagée automatiquement, dès que le pays a terminé de manière satisfaisante ce premier processus. Précisons qu'en vertu des statuts du FMI, le Tadjikistan et le Cambodge – deux pays très pauvres (revenu par habitant inférieur à 380 USD) hors PPTE – ont également bénéficié de cette initiative.

1 Comores, Côte d'Ivoire, Érythrée, Népal, République centrafricaine, Kirghizistan, Somalie, Soudan, Togo.

Graphique 1

Service moyen de la dette et dépenses pour la réduction de la pauvreté dans les 32 pays PPTE, 1998-2008



Source: Mordasini, Tausch / La Vie économique

équitable entre tous les donateurs de l'Association internationale de développement (AID) – doit encore être bouclé. La résolution à long terme du surendettement des 41 pays pauvres sévèrement endettés et potentiellement éligibles, suppose encore de gros efforts pour mobiliser les importantes ressources financières nécessaires. Le gouvernement suisse, pour sa part, a récemment confirmé sa participation au processus jusqu'en 2012.

L'importance de l'approche multilatérale

Les initiatives PPTE et IADM présentent un succès indéniable pour l'action multilatérale, tant en ce qui concerne la coordination des efforts, la mobilisation des ressources que la formulation de principes et critères assurant le traitement équitable de tous les pays éligibles. La réduction massive de la dette externe et la performance économique remarquable de la plupart des pays pauvres ayant atteint le point d'achèvement des initiatives en constituent autant de preuves. Toutefois, comme il a été relevé précédemment, les défis restent nombreux et complexes. L'agenda relatif à la dette des pays pauvres est loin d'être achevé.

Seule la réponse multilatérale reste adaptée lorsqu'il s'agit de mobiliser les soutiens politiques et les ressources financières nécessaires pour poursuivre le désendettement des pays pauvres, pour favoriser le dialogue avec tous les créanciers et pour réagir efficacement à l'action des «fonds vautours». Le renforcement des capacités de gestion de la dette reste une nécessité, une priorité. La Banque mondiale joue un rôle important sur tous ces fronts. Plusieurs initiatives sont en préparation; des propositions concrètes sont attendues dans les prochaines semaines, notamment pour améliorer l'efficacité des programmes destinés à réduire la dette commerciale des pays à faible revenu. La Suisse est activement engagée au sein de la Banque mondiale sur ces dossiers; elle reste ainsi cohérente avec la volonté exprimée par le Parlement, il y a maintenant plus de quinze ans, de la positionner comme une force innovatrice et active dans la recherche de solutions au lourd fardeau de la dette des pays pauvres.

Encadré 2

L'exemple du Burkina Faso

Ce pays illustre bien les bons résultats qu'obtiennent les initiatives visant au désendettement, ainsi que les difficultés auxquelles un pays en développement reste confronté pour maintenir un niveau de dette soutenable.

Entre 2000 et 2006, la dette extérieure a diminué de 1,1 milliard d'USD à 259 millions d'USD, permettant de ramener à 110% le ratio dette/exportations. Le taux de croissance s'est maintenu à plus de 5%. Les dépenses publiques engagées pour la réduction de la pauvreté sont passées de 100 millions d'USD en 2000 à 480 millions d'USD en 2008; elles représentent aujourd'hui 47,5% des recettes fiscales, contre 32,8% en 2000. Durant cette période, le taux de pauvreté a diminué de 54% à 42%, l'accès aux services de santé a été fortement amélioré, engendrant en particulier une diminution significative des taux de mortalité infantile et de transmission du VIH/Sida.

Le Burkina Faso est, toutefois, encore loin d'atteindre tous les Objectifs du Millénaire. L'alphabétisation et l'espérance de vie ne s'améliorent que lentement. Le pays reste aussi sujet aux chocs externes qui peuvent remettre en question les acquis: les fortes fluctuations des prix du pétrole et du coton, ainsi que les conséquences de la crise en Côte d'Ivoire pénalisent la croissance et fragilisent à terme la gestion des finances publiques et de la dette.

ments présente un risque de réendettement accéléré. Un dialogue doit s'établir avec ces nouveaux créanciers, pour les associer aux principes définis et appliqués par les initiatives PPTE et IADM. Il s'agit surtout de guider les décisions d'emprunts et de prêts de manière à progresser vers les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), sans que la dette accumulée se révèle insoutenable.

D'autres menaces pèsent sur les pays pauvres qui ont récemment assaini leur dette extérieure. Des sociétés financières, ayant acheté à très bas prix des titres de la dette sur le marché secondaire, engagent ensuite des procédures judiciaires devant des tribunaux de commerce, pour exiger un paiement entier de la dette nominale, des intérêts et autres pénalités. Ces «fonds vautours» cherchent, de manière scandaleuse, à profiter des plus pauvres. Des tribunaux de commerce américains ont récemment accordé 275 millions d'USD à quatre fonds qui avaient acquis pour quelques millions des titres de la dette du Nicaragua d'une valeur nominale de 70 millions d'USD! Un tribunal de commerce anglais a condamné la Zambie à payer 15 millions d'USD à un «fonds vautour» qui avait acquis des titres de dette pour 3 millions d'USD sur le marché secondaire. De telles situations sont intolérables et doivent être combattues; elles imposent des efforts accrus et coordonnés de la communauté internationale.

Enfin, le financement total des initiatives PPTE et IADM – sur la base d'un partage