

Chapitre 3

Repenser la viabilité de la dette à la lumière des droits

Amélie Canonne (AITEC / IPAM)

Dans son rapport 2003-2004, la plate-forme Dette & Développement démontrait qu'une dette pouvait être jugée « soutenable » par les institutions financières internationales (IFI)¹²¹, tout en étant insupportable pour les populations qui la remboursent¹²². C'est l'une des principales critiques que nous émettions à l'encontre de l'initiative « pays pauvres très endettés » (IPTE), car cette analyse de « soutenabilité » détermine les allègements de dette octroyés aux pays concernés. En accordant, en 2005, un allègement supplémentaire auxdits pays (voir chapitre 2), le G8 a implicitement reconnu la véracité de nos propos.

Jusqu'alors, la question de la soutenabilité (ou « viabilité ») de la dette n'était posée par les IFI que dans la perspective d'un calcul millimétré des allègements nécessaires à la restauration de la solvabilité et de la capacité de remboursement de leurs créanciers.

Depuis, les IFI ont élaboré un nouveau cadre de soutenabilité « à long terme » de la dette, adopté en 2004, non plus pour déterminer les allègements nécessaires mais pour instruire leur future politique de prêts¹²³. Par ce cadre, les IFI cherchent à évaluer dans quelle mesure elles pourront prêter à nouveau aux pays catégorisés comme « à faibles revenus ». Il s'agit sans doute là de la principale leçon que le FMI et la Banque mondiale ont tirée de leurs erreurs du passé, lorsqu'ils continuaient de prêter à des pays sans se soucier de leur solvabilité. Les institutions de Bretton Woods ont en effet progressivement convergé avec les organisations de la société civile (OSC) quant au lien évident entre évaluation de la viabilité de l'endettement et modalités futures d'allocation des ressources de l'aide.

Toutefois, du côté des IFI, l'évaluation de la viabilité de la dette s'effectue selon des critères opaques. Elle conditionnera lourdement le montant et la forme des aides futures. Moins de prêts et plus de dons, de plus faibles montants et alloués « au mérite » : telle est la logique qui se dessine. Or un développement durable et collectivement partagé appelle la définition de politiques de soutenabilité reposant sur la reconnaissance des droits sociaux comme une priorité absolue.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'évolution des analyses de viabilité effectuées par les IFI (I), avant de développer une approche alternative, fondée sur les droits (II), qui éclaire les véritables questions que soulève le débat prêt/don autour des instruments de l'aide au développement (III).

I. Evaluation de la viabilité de la dette : l'approche étroite des IFI

Evaluer la solvabilité d'un Etat est un exercice difficile, étant donnée la multiplicité des facteurs à prendre en compte. Il faut distinguer les critères établis pour mettre en œuvre l'initiative PTE de

¹²¹ Le FMI définit la soutenabilité de la dette « comme la situation dans laquelle un pays a la capacité de satisfaire à ses obligations présentes et futures concernant le service de la dette, sans qu'un changement important dans sa balance des paiements ne soit nécessaire ». FMI, *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, 2003, p. 12, notre traduction.

¹²² « Une soutenabilité insupportable : comment définit un endettement acceptable ? », in *La Dette face à la démocratie, Rapport 2003*, mars 2004.

¹²³ FMI et Banque Mondiale, *Debt sustainability in low income countries – Proposals for an operational framework and policy implications*, février 2004.

la réflexion conduite par les IFI sur l'élaboration d'un nouveau cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette (*Debt sustainability framework*), proposé en septembre 2004 par la Banque mondiale et le FMI.

1. Les principes de soutenabilité de l'initiative PPTE

Lorsque les IFI, pressées par les revendications de la société civile internationale et prenant acte de la menace de rupture de paiement d'un grand nombre de pays endettés, se résolvent à mettre au point une initiative de désendettement, c'est la restauration de la « soutenabilité » de l'endettement de ces pays, abordée dans une perspective strictement financière, qui préside à la conception de l'initiative PPTE.

Pour intégrer l'initiative PPTE, il faut justifier un niveau d'endettement « insoutenable » et un certain niveau de pauvreté. Celle-ci est évaluée dans une perspective strictement monétaire : sont retenus comme potentiellement éligibles les pays émergeant à l'Association internationale de développement (AID), le guichet concessionnel de la Banque mondiale, et bénéficiant des prêts du FMI aux pays pauvres, appelés Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). C'est donc l'indicateur du revenu rapporté au nombre d'habitants qui prime sur la prise en compte des inégalités structurelles. Ainsi, sur la base de l'indicateur de pauvreté humaine, IPH-1¹²⁴, défini par le PNUD, tous les pays africains sauf l'île Maurice sont plus pauvres que la Bolivie et le Guyana, sans pourtant être inclus dans l'initiative.

Plus encore que le niveau de pauvreté, la « soutenabilité » est centrale dans le cadre de l'initiative PPTE, puisque au-delà de l'éligibilité à l'initiative, c'est elle qui détermine le niveau des allègements accordés aux PPTE. Elle doit ainsi permettre aux Etats de recouvrer une situation budgétaire qui leur permettra de reprendre ou poursuivre les remboursements des encours dus à leurs créanciers, notamment multilatéraux.

L'analyse de soutenabilité alors échafaudée par les IFI s'est révélée de courte vue, comme l'avait très tôt repéré la plate-forme Dette & Développement¹²⁵. Dès lors que le produit des exportations couvrait une certaine part de la charge de l'endettement, les IFI étaient satisfaites. Cette relation entre ressources d'exportations et solvabilité n'est pourtant pas mécanique. A l'analyse, ce que même les économistes des IFI admettent aujourd'hui en partie¹²⁶, de telles formules d'appréciation de la viabilité se révèlent figées, incapables de prendre en compte la vulnérabilité des économies aux fluctuations de l'économie internationale et l'originalité des trajectoires et des contextes propres à chaque pays.

La conception de l'initiative PPTE reposait principalement sur deux ratios budgétaires : le plus important est sans conteste celui qui rapporte la valeur actualisée nette (VAN)¹²⁷ de la dette extérieure aux exportations, le second rapportant la VAN de la dette extérieure aux recettes publiques. Les deux ratios sont basés sur une approche à partir des stocks et non des flux.

• **Dette extérieure / exportations** : la pertinence du choix d'un tel indicateur est sujette à caution.

¹²⁴ L'IPH-1 exprime la pauvreté en terme de manques, et comprend plusieurs variables : le pourcentage de personnes risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et le manque de services, publics et privés, procurés par l'économie dans son ensemble.

¹²⁵ Rapport 2001-2002, *La dette des pays du Sud et le financement du développement*, juin 2002.

¹²⁶ Banque mondiale et FMI, *Op. Cit.*, 2004.

¹²⁷ Il existe trois façons de comptabiliser les créances d'un pays, selon la valeur à laquelle on choisit de se reporter : 1/ La valeur faciale ou valeur nominale ou contractuelle : c'est la valeur de la dette au moment où elle a été contractée ; 2/ La valeur actualisée nette (VAN) : valeur actuelle des flux de remboursements futurs espérés, actualisés au taux d'intérêt auquel la dette a été contractée. Elle correspond au montant qu'il faudrait investir aujourd'hui, en tenant compte des intérêts accumulés au taux d'intérêt actuel, pour honorer toutes les échéances de l'emprunt ; 3/ Valeur de marché : valeur d'échange sur le marché de la dette, fonction du contexte économique, politique et financier dans lequel évolue le pays.

Au moment de concevoir l'initiative PPTE, les économistes des IFI ont une référence : les économies latino-américaines du début des années 80, lorsque la crise de la dette éclate suite à la cessation de paiement annoncée par le Mexique. L'approche développée pour évaluer la viabilité va s'inspirer de ce cadre d'analyse, **sans prendre en compte la spécificité des économies** (principalement africaines) visées par l'IPPTE, ni les mutations de l'économie mondiale depuis 15 ans.

L'analyse de la viabilité de la dette des PPTE, qui détermine les allègements octroyés, se fonde sur des **hypothèses de croissance** considérées par beaucoup d'observateurs comme **fantaisistes** et sans prendre en compte la forte fluctuation potentielle des cours des matières premières comme le coton ou le pétrole. En prévoyant une hausse moyenne des recettes d'exportation des PPTE de 8,9% pour 2000-10, alors qu'elle ne dépassait pas 4,2% lors de la décennie précédente, le FMI a nettement surestimé les ressources dont disposeraient ces pays pour rembourser leur dette – et sous-estimé l'allègement nécessaire... Il a d'ailleurs admis « *une tendance systématique à un optimisme excessif* »¹²⁸ et certaines faiblesses de ce cadre d'analyse trop rigide. Ces erreurs soulèvent d'ailleurs la question de la partialité des IFI, à la fois créanciers et juges de l'allègement nécessaire pour rendre la dette soutenable.

La nature de l'endettement latino-américain n'était, de toute façon, pas la même que celle des pays ciblés par l'IPPTE, principalement endettés auprès de créanciers publics et moins susceptibles de générer des ressources stables via l'exportation de produits primaires.

• **Dette extérieure / Recettes publiques** : ici ce sont davantage les seuils fixés par l'initiative qui sont en question. Sur 17 pays présentant un ratio Dette/Recettes publiques supérieur à 250 % au point de décision, 11 d'entre eux n'ont pu bénéficier d'allègements de dette en raison des seuils exigés par l'initiative. Les allègements finalement obtenus par ces pays tiennent au ratio Dette/Exportations, mais se sont révélés inférieurs¹²⁹.

Depuis, les limites de ce cadre d'analyse ont été démontrées, tant par les experts de la société civile que par l'échec de l'initiative :

- **Eviction d'un certain nombre de pays** dont l'endettement grève lourdement la capacité à financer la réduction des inégalités et le développement économique durable (Nigeria ou Indonésie) ;
- Eviction d'autres pays très pauvres mais ne présentant pas un niveau d'endettement jugé suffisant au regard des critères de l'IPPTE (ce fut le cas d'Haïti jusqu'à son intégration à l'initiative PPTE en avril 2006) ;
- **Non prise en compte de la dette intérieure**, dont le service pèse autant voire davantage sur les budgets des Etats que le service de la dette extérieure (cas du Kenya ou du Nicaragua) ;
- **Mauvaise qualité des projections** macroéconomiques ;

Le montant des annulations accordées dans le cadre de l'initiative PPTE est apparu trop faible pour permettre à la plupart des Etats concernés d'envisager la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et d'enclencher des processus de développement qui permettraient de réduire durablement les inégalités socio-économiques. C'est, implicitement, ce qu'ont reconnu les pays du G8 en décidant en 2005 d'accorder un allègement de dette supplémentaire aux PPTE (cf. chapitre 2).

¹²⁸ Cf. Banque Mondiale et FMI, *Op. Cit.*, p. 13.

¹²⁹ CNUCED, *Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*, 2004.

2. Le nouveau cadre d'analyse de la viabilité de la dette

Depuis au moins trois ans, les IFI reconnaissent que les allègements fournis par l'initiative PPTE ne permettent pas aux pays éligibles à l'initiative de retrouver un niveau d'endettement jugé soutenable, une fois parvenus au point d'achèvement.

Lorsque les économistes des IFI ont cherché à élaborer un outil pour encadrer leurs futurs prêts et éviter de réendetter excessivement les PPTE, ils ont dû admettre la nécessité d'intégrer un plus grand nombre d'indicateurs, non exclusivement macroéconomiques.

a. Les contours du nouveau cadre

Ce « nouveau » cadre d'analyse de la viabilité s'articule autour de **trois pôles** :

- Les « **besoins** » des pays endettés : ils restent estimés à travers des ratios économiques basés sur la dette externe (3 indicateurs liés au stock et 2 relatifs à son service ramené au PNB et aux exportations du pays considéré) ;
- La « **vulnérabilité** » aux chocs exogènes : les techniciens des IFI affichent l'ambition de prendre en compte des facteurs de vulnérabilité spécifiques à chaque pays, à travers des projections à moyen et long terme (incluant les variations possibles des exportations, des taux de change réels ou des cours des produits de base). C'est une évolution positive – la plate-forme Dette & Développement avait souligné cette insuffisance dans l'analyse de soutenabilité de l'initiative PPTE¹³⁰.
- La « **performance** », estimée principalement à l'aide de l'indicateur de « bonne gouvernance » de la Banque mondiale, le CPIA (voir encadré), qui prétend évaluer les capacités politiques et institutionnelles des 136 pays débiteurs des IFI, auxquels il attribue une notation annuelle. Outre son intégration dans le cadre d'analyse de la viabilité de la dette, la note obtenue au classement CPIA influence à la fois le montant et les instruments des futures ressources d'aide publique dispensées par les bailleurs. Ce critère, dont la prise en compte repose sur l'idée (pas forcément vérifiée¹³¹) que les pays « mieux gérés » remboursent mieux leur dette, est central dans le nouveau cadre d'analyse. C'est lui qui va déterminer quel seuil d'endettement est soutenable : une note de 3, 3,5 ou 4 vaudra au pays concerné un niveau soutenable à 100, 150 ou 200 % pour le ratio stock de dette/exportations ; 25, 30 ou 35 % pour le ratio service de la dette/budget. Autrement dit, il faut un bon CPIA pour accéder aux crédits de la Banque mondiale. D'ailleurs, l'AID a confirmé que les pays ayant un bon CPIA aurait accès exclusivement à ses prêts, ceux qui en ont un mauvais ne pourront prétendre qu'à ses dons et les « élèves moyens » auront accès à une combinaison des deux.

Country Policy and Institutional Assessment - CPIA

Le recours à des indicateurs synthétiques est recommandé pour obtenir une appréciation globale plus fiable des dynamiques économiques mais la pratique des statistiques nous enseigne parallèlement que le choix des critères les composant, ainsi que leurs éventuelles pondérations, sont loin d'être neutres. Les options statistiques relèvent toujours d'un arbitrage de la part de l'évaluateur,

¹³⁰ Rapport 2003-2004, *Op. Cit.*

¹³¹ Barry Herman conteste ainsi la validité de l'étude de Nehru et Kraay qui fonde cette montée en puissance du CPIA (« How well do measurements of an enabling domestic environment stand up? », texte publié à l'occasion de la réunion du G24 les 8 et 9 mars 2004 à Genève, dans le cadre de la CNUCED.)

qui invariablement oriente, plus ou moins fortement, les résultats.

La Banque mondiale a dévoilé l'indicateur-clé de performance qui régira son mécanisme d'octroi de l'aide : le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)¹³². Elaboré initialement dans les années 1980 comme critère d'allocation des ressources de l'AID, aujourd'hui fondé sur seize critères regroupés autour de quatre thèmes (gestion économique, politiques structurelles, politiques pour l'intégration sociale et la parité, gestion et institutions du secteur public), le CPIA est censé fournir une image exhaustive de la qualité des politiques mises en œuvre par un pays.

Compte tenu de la nature de ces critères et du fait que l'évaluateur en soit le personnel de la Banque mondiale sur le terrain, qui prodigue ses recommandations au gouvernement évalué, la clé de répartition de l'aide entre les pays dépend en réalité largement de la mesure dans laquelle le pays répond aux attentes de la Banque. Une fois le classement opéré, les fonds sont alloués en priorité aux plus performants. Inversement, les derniers de la classe voient le montant de leurs transferts d'aide s'amenuiser et n'obtiennent plus l'accès à des prêts à taux privilégiés auprès de la Banque mondiale.

La logique de ce système type « carotte et bâton » est en apparence simple : elle suggère que les pays les plus mal notés seront incités à s'impliquer de manière plus franche dans l'application des préceptes de bonne gouvernance dans l'espoir d'accroître leurs aides.

Dans la pratique, l'allocation de l'aide selon la logique de sélectivité reste avant tout orientée vers les « adeptes du marché » (*Market-friendly*), ou motivée par des liens économiques ou culturels hérités du passé. L'aide aux pays en développement apparaît donc davantage guidée par les politiques des donateurs que par les besoins ou les performances des récepteurs. Mesurer les politiques de ces pays en terme de bonne gouvernance n'est qu'un leurre puisque l'allocation des aides se détermine avant tout sur des considérations plus proches du Consensus de Washington, type ouverture des marchés intérieurs, protection des IDE, etc.

b. *Un cadre d'analyse peu opérant*

L'adoption de ce nouveau cadre marque un progrès à plusieurs égards : il dénote une préoccupation de maîtriser l'endettement des pays du Sud sur le long terme ; il adopte une approche plus subtile, qui prend en compte le revenu de l'Etat et les chocs exogènes.

Toutefois, ces progrès demeurent limités. Tout d'abord, il enferme, parallèlement à cette approche « au cas par cas », l'analyse d'une centaine de pays présentant des ressources, des besoins mais aussi des situations très hétérogènes, dans une formule unique, le CPIA. Ensuite, le nouveau cadre d'analyse opère une distinction artificielle entre pays « à revenus intermédiaires » et pays « à faibles revenus », auxquels il s'adresse, car fondé sur le postulat erroné du non accès de ces derniers au crédit privé. Il pêche également sur le plan technique, en ne prenant pas en compte la dette intérieure des Etats et en postulant une stabilité illusoire du CPIA sur la durée du remboursement (40 ans), mais c'est sur le plan politique qu'il soulève le plus de problèmes. Il opère en effet une déconnexion totalement artificielle entre analyse de viabilité à long-terme et annulations de dette, comme si une annulation totale aujourd'hui ne contribuerait pas à la viabilité à moyen terme. De surcroît, l'analyse reste confiée aux institutions de Bretton Woods, forcément partiales, comme en atteste leur rôle dans l'initiative PPTTE (voir chapitre 1).

Une autre limite majeure à la portée de ce cadre d'analyse, dans son ambition de prévenir le réendettement excessif des pays du Sud, réside dans le fait qu'il ne s'applique pour l'heure qu'aux institutions qui l'ont élaboré. C'est d'ailleurs un sujet de vive préoccupation à Washington, comme d'ailleurs au siège du Club de Paris, car **les PPTTE se réendettent rapidement auprès de créanciers bilatéraux (comme la Chine) ou privés peu scrupuleux de viabilité**. Les agences de crédit à l'exportation n'y sont pas plus soumises. Si l'intention des actionnaires des IFI est réelle, ils ne pourront échapper longtemps à la mise en place, avec les débiteurs, de normes

¹³² Pour un descriptif plus approfondi du CPIA, on peut se référer au texte de Jean Merckaert, « la dictature de la bonne gouvernance ou l'impasse des indicateurs de performance politique » dans la revue *Techniques Financières et développement*, juin 2004.

contraignantes pour tous, que la plate-forme Dette & Développement appelle de ses vœux depuis longtemps.

Enfin, ce « nouveau » cadre s'appuie à nouveau sur des indicateurs quasi-exclusivement économiques, sans prendre en compte les droits des populations. Sous-tendant l'existence de bonnes et de mauvaises politiques économiques, le cadre d'analyse de la viabilité de la dette se pose en héritier direct d'un schéma de pensée en vigueur à Washington depuis 25 ans : « économicisme » et violence symbolique, sans capacité pour les gouvernements et les populations concernés de négocier le contenu de ce que seraient des politiques économiques et sociales adaptées à leurs besoins et répondant à leurs choix.

II. Replacer les droits sociaux au centre de la mécanique

L'approche « PPTTE » de la viabilité visait à définir les allègements à accorder ; celle du nouveau cadre d'analyse cherche, à travers une formule complexe, à déterminer la capacité d'un pays à rembourser ses emprunts et par incidence, la future politique de prêts des IFI. Il est naturel, pour tout prêteur, de chercher à évaluer la solvabilité de ses emprunteurs. Les agences de notation, comme *Ficht Rating*, et les agences de crédit, comme la Coface en France, effectuent exactement le même exercice en définissant le risque pays.

L'exercice pourrait donc sembler parfaitement légitime, sauf que **la formule complexe élaborée par les IFI n'intègre nulle part la réalisation des OMD**, et encore moins la satisfaction des droits humains, un impératif qui engage pourtant les IFI et l'ensemble de leurs actionnaires.

On voit combien, en effet, les critères retenus pour déterminer l'inclusion dans l'initiative PPTTE et les allègements octroyés tiennent surtout compte des coûts et des conséquences des allègements pour les bailleurs, bien plus que des besoins de financement des pays concernés.

La notion de soutenabilité de l'endettement est un concept opératoire ; son estimation donne une image (à plus ou moins long terme selon qu'elle prend en compte des projections) d'une économie mais ne dit rien, en l'état, sur le montant et la nature des ressources indispensables à la réduction effective des inégalités et la mise en place de politiques de développement économique.

1. Des propositions alternatives

Au delà d'une critique argumentée des critères et indicateurs choisis pour mettre en œuvre l'initiative PPTTE, des experts et des organisations de la société civile, dont la plate-forme Dette & Développement, ont proposé des modèles alternatifs d'évaluation de la viabilité à court et long terme de l'endettement.

Quelques principes fondamentaux les structurent :

- Le niveau des annulations de dette doit être défini non en fonction des intérêts des créanciers (quel est le seuil d'endettement qui permettra aux créanciers de recouvrer les échéances dues par leurs débiteurs ?), mais sur la base d'une **évaluation des ressources nécessaires au financement des services sociaux indispensables** ;
- L'inclusion de nouveaux indicateurs économiques plus dynamiques : **c'est le service de la dette qui doit être pris en compte et non son stock**, afin de mesurer les ressources budgétaires réellement disponibles pour le développement humain et la réduction des inégalités ;
- **L'analyse de soutenabilité doit être confiée à une instance indépendante des IFI** et faire l'objet d'une négociation au cas par cas, associant experts internationaux, représentants des gouvernements du Nord et du Sud à parité et organisations représentatives des populations.

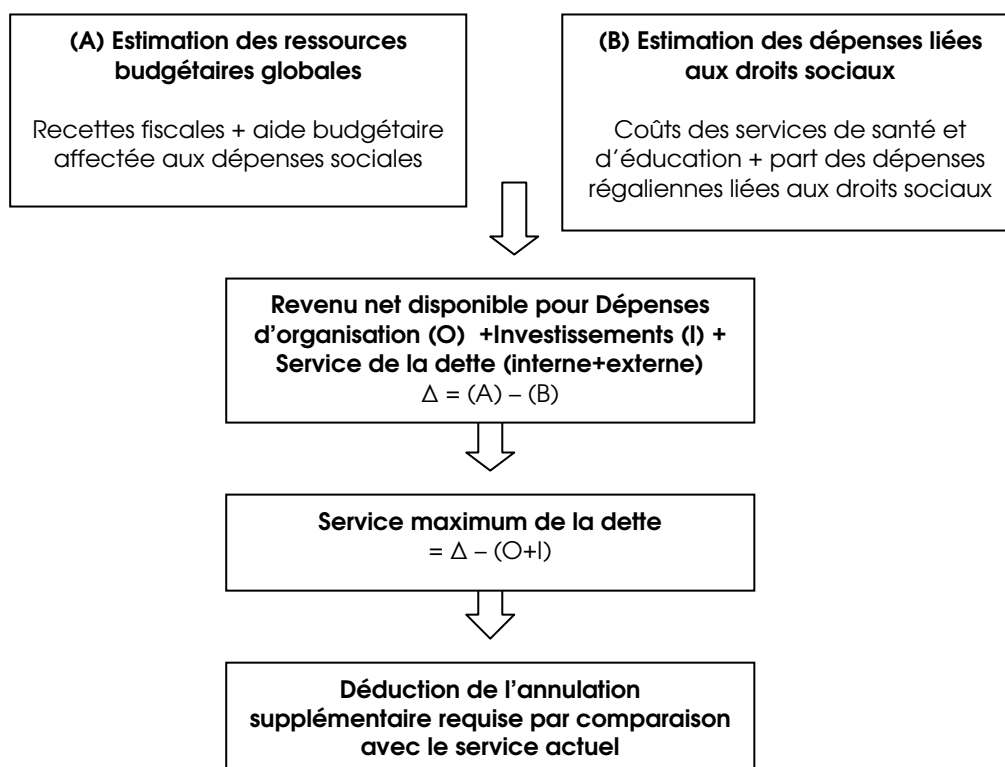
Le niveau de vulnérabilité des pays aux chocs internes et externes, politiques comme économiques, doit être encore davantage pris en compte - la dépendance à l'égard des cours des produits primaires affecte directement le niveau de ressources disponibles. En outre, le service de la dette intérieure doit être intégré dans l'évaluation des ressources disponibles. Enfin, il importe **que la primauté des droits humains sur le remboursement de la dette s'impose à l'ensemble des acteurs**, les gouvernements débiteurs mais aussi les prêteurs publics et privés et les agences de crédit à l'exportation¹³³.

2. Mettre les droits au cœur de l'analyse

Plus qu'une réflexion en termes de besoins fondamentaux, les associations membres de la plate-forme Dette & Développement privilégient une approche selon le droit. L'existence de normes de droit international reconnaissant l'accès aux services de base comme un droit humain fondamental (articles 25 et 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; articles 11 et 12 du Pacte international sur les Droits économiques, sociaux et culturels...), auxquelles les politiques et les programmes des IFI devraient être subordonnées, justifie la mise au point de procédures d'évaluation de la viabilité de l'endettement qui aient pour objectif premier et supérieur l'accès de tous aux services sociaux de base.

Le passage à une logique de développement social et politique au détriment d'un raisonnement en terme de solvabilité pose la question des ressources nécessaires, a minima, pour atteindre les Objectifs du Millénaire :

- Le montant des annulations de dette doit être défini de façon à permettre à chaque gouvernement de financer l'accès aux droits (eau potable, revenu décent, santé, éducation) des populations.
- **Le service de la dette maximal doit donc être calculé sur la base des revenus disponibles MOINS les sommes affectées au financement des services de base.**



¹³³ Aldo Caliarì, « The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework, A Human Development Assessment », A CIDSE Background Document. avril 2006.

La méthode est indicative. Aucune de ces variables ne peut être définie de façon unique pour tous les pays en développement ni de façon figée dans le temps ; la détermination de l'assiette fiscale et du taux de fiscalisation sont, bien sûr, fonction des équilibres et des inégalités internes autant que des préférences collectives ; les besoins sociaux ne sont pas les mêmes en Afrique sub-saharienne ou dans les pays d'Europe de l'Est, de même que les coûts de fonctionnement des administrations centrales ou déconcentrées et encore les besoins en investissements d'infrastructures ou de recherche. Il faudrait également pouvoir anticiper les fluctuations conjoncturelles et intégrer une variable tampon assurant l'amortissement des chocs internes ou externes.

Sur la base d'une méthodologie similaire appliquée à 136 pays, Steven Mandel¹³⁴ démontre que **c'est entre 400 et 600 milliards d'annulations¹³⁵ supplémentaires¹³⁶, sur une centaine de pays, qui seraient nécessaires pour parvenir à un niveau d'endettement soutenable du point de vue des droits humains**. Dans beaucoup de pays d'Afrique sub-saharienne et d'Asie du Sud-Est, c'est la totalité des créances extérieures publiques qui devraient être annulées : respectivement 99 % et 94 %, en plafonnant le service de la dette à 20 % du revenu net disponible, et 98 et 93 % s'il était fixé à 40 % (ce qui est considérable). Pour Haïti et la Bolivie, 100 % d'annulation serait également requis, de même que pour le Yémen et la Syrie, le Cambodge, le Laos, la Mongolie, la Birmanie ou le Vietnam, sur l'hypothèse d'un service de la dette à hauteur de 20 % du revenu net disponible.

Dans un cadre d'un raisonnement fondé sur la satisfaction des droits humains, l'annulation totale de la dette de tous les pays pauvres reste une priorité à court terme. Reste à espérer que l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), décidée en 2005, n'en soit que la prémisse.

III. Prêts, dons : quels instruments pour le financement du développement ?

Le recours aux annulations de dette dans le cadre des initiatives PPTTE et IADM fait craindre à certains pourvoyeurs de prêts concessionnels à destination des pays du Sud, comme l'Agence française de développement (AFD), un abandon du prêt comme instrument de financement du développement, au profit exclusif du don. La question mérite d'être posée, si l'on souhaite concilier efficacité économique et endettement supportable du point de vue des droits humains.

1. Les fondements éthiques du débat

Le développement est évidemment un processus complexe, qui relève avant tout du choix collectif des peuples. Ce doit être aussi, à notre avis, un processus qui garantisse le respect de la dignité et de la liberté, individuelle et collective, des personnes. Cette liberté à choisir sa vie, expression même de la dignité, ne peut s'exprimer, comme l'a démontré le prix Nobel d'économie Amartya Sen, que si les droits fondamentaux de la personne sont garantis. La faim, la vulnérabilité sanitaire, l'absence d'éducation, de logement ou d'emploi stable rendent tout processus de développement illusoire et la démocratie, un luxe réservé à une élite qui n'a pas à se demander chaque jour de quoi le lendemain sera fait. A l'aune de cette approche du développement, nous réitérons notre attachement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux Pactes additionnels sur les droits économiques, sociaux, et culturels.

¹³⁴ Steven Mandel, *A Human Rights Approach to Debt Cancellation*, New Economic Foundation, à paraître. Noter que la méthodologie présentée par S. Mandel consacre une attention imprécise aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ne peuvent être prises en charge par l'aide internationale ou les investissements extérieurs privés dans leur totalité.

¹³⁵ Sur la base d'une ligne de pauvreté à 3 \$/jour et en faisant varier la part du revenu national net utilisable pour le service de la dette entre 20 et 40 % (plafond relativement élevé).

¹³⁶ En plus de l'initiative PPTTE enrichie de MDRI.

Financer le développement revient donc à parier sur un avenir collectivement choisi, tout en garantissant le respect immédiat des droits fondamentaux. En termes économiques, le développement implique donc à la fois des dépenses d'investissement et des dépenses récurrentes. Le niveau des dépenses récurrentes n'est évidemment pas le même dans tous les pays : le niveau et l'âge de la retraite, l'existence d'un revenu minimum universel, la couverture maladie sont des choix éminemment politiques, qui diffèrent d'un pays et d'un continent à l'autre. Toutefois, la référence aux droits de l'Homme pose des limites à ce choix collectif : la majorité des Etats du monde se sont engagés sur ces droits fondamentaux, dont la satisfaction constitue donc le cadre minimum des dépenses récurrentes. Les OMD peuvent constituer à cet égard un premier pas, même si insuffisant et trop lointain, vers le respect de ces droits.

Concrètement, la construction d'infrastructures pour le transport, l'établissement d'institutions régulatrices du commerce, le soutien au développement des petites et moyennes entreprises sont des investissements sur lesquels un retour est escompté. En revanche, l'approvisionnement en eau potable, le salaire des professeurs et des infirmières, l'administration de la justice, la provision de soins élémentaires doivent être considérées comme des dépenses récurrentes et non des investissements, même si elles peuvent avoir un impact positif à moyen ou long terme¹³⁷.

Cette distinction est utile pour instruire le type de financement requis. Dans le premier cas, le recours à l'emprunt peut se justifier ; dans le second, des revenus stables et concessionnels sont indispensables. Les revenus internes des pays du Sud sont généralement insuffisants pour financer à la fois la satisfaction de ces droits fondamentaux et les dépenses d'investissement. La fiscalité est insuffisante et affaiblie par la compétition fiscale internationale ; elle doit être renforcée prioritairement. De même, l'épargne intérieure est souvent insuffisamment développée et trop volatile (la fuite des capitaux des pays du Sud s'élèverait à 500 milliards de dollars) pour permettre à la puissance publique et aux acteurs privés de financer leurs investissements. Des mesures importantes doivent être prises dans ces deux domaines, mais ce n'est pas ici l'objet de notre propos. L'accès au financement externe demeure essentiel pour financer ces deux types de dépenses et requière donc, de la part de la communauté internationale, des instruments financiers appropriés à ces besoins.

2. Objectiver le débat

Le débat entre partisans du prêt et du don est actuellement très vif et fortement biaisé.

a. Les partisans du 100% don

L'échec des politiques de prêts bancaires dans le développement et l'émergence de la crise de la dette, suivis de peu par la contestation du Consensus de Washington, ont conduit beaucoup d'ONG à défendre un financement par « dons » contre le recours à l'emprunt. D'abord parce que le « don », contrairement au prêt, n'entraîne pas de dette. Dans un contexte où des pays doivent contracter de nouveaux prêts pour payer les intérêts des précédents, il est légitime de se retourner vers le « don » pour **rompre le cycle du surendettement**. Si les ratios de soutenabilité de dette ne sont d'ailleurs pas revus à la baisse, il s'agit d'ailleurs d'éviter que les dons d'APD et les nouveaux produits de la solidarité internationale (comme les taxes) servent au financement des créances accumulées depuis 20 ans. La fongibilité budgétaire empêche a priori l'étanchéité absolue. Le « don » est ainsi paré d'un *a priori* positif. Pour autant, il faut se garder de caricaturer, comme le font certains analystes, les positions des ONG : très rares sont celles qui souhaitent l'abandon total de l'emprunt comme instrument financier.

¹³⁷ La distinction n'est pas si claire pour certaines dépenses : inscrire les politiques de formation professionnelle et la construction de logement social dans l'une ou l'autre catégorie peut relever d'un choix politique.

Le débat est surtout fortement biaisé par les Etats-Unis. En prônant le glissement de la Banque mondiale à une logique de dons, **les Etats-Unis** ont surpris. Mais la volonté est loin d'être altruiste : en privant la Banque mondiale du remboursement de ses prêts à long terme, qui contribuent à son autonomie financière, ils entendent simplement la mettre sous contrôle, dans le but d'étendre leur stratégie sécuritaire sous couvert d'une institution multilatérale. Les Etats-Unis s'assureraient à terme le leadership de l'aide publique internationale, une optique encore plus à craindre que la situation actuelle. Aujourd'hui c'est une pluralité de donateurs qui détermine l'allocation des aides en fonction de leurs intérêts respectifs ; si les Etats-Unis prennent le contrôle, la sélection sera encore plus orientée.

b. Les défenseurs du prêt

Outre la fongibilité du budget national (qui permet que les dons perçus refinancent le service des dettes accumulées), un certain nombre d'arguments empêchent la disqualification du recours au crédit. Prôner le « tout don » est en effet oublier que cet instrument comporte également des conditionnalités qui affectent l'orientation des politiques publiques des pays concernés et qu'il s'est révélé peu incitateur de stratégies de financement endogènes à moyen et long termes. C'est également oublier les **mérites du prêt** : ses défenseurs avancent la nécessité de nouer une relation de confiance entre prêteur et emprunteur, mais surtout l'effet levier du prêt en termes financiers. Mécaniquement, il est en effet possible de rendre disponible un montant beaucoup plus élevé sous forme de prêt concessionnel (avec une composante « don » qui minore le taux par rapport à ceux du marché) que sous forme de don.

Toutefois, les principaux partisans du prêt, comme les économistes de l'Agence française de développement¹³⁸, ne sont pas tout à fait neutres dans leur plaidoirie : le prêt est en effet une de leurs activités centrales. Mais **c'est surtout la faiblesse des financements disponibles qui rend ce débat aussi aigu** : les bailleurs se demandent, avec un budget restreint, comment affecter au mieux les ressources disponibles avec les instruments financiers les plus pertinents.

3. De la viabilité de la dette ne doit pas dépendre la redistribution

a. Sortir d'une logique assistantialiste

Pour la plate-forme Dette & Développement, **le terme « don » est impropre**, même s'il est techniquement juste, car il renvoie l'idée d'une assistance aux pays en difficulté. **Nous lui préférons le concept de redistribution** de richesses qui appartiennent à tous, **au service des droits**. A l'échelle nationale, l'école gratuite, qui correspond à la satisfaction du droit à l'éducation, n'est pas considérée comme un « don » à la petite enfance, mais comme un choix de la redistribution par l'impôt. Rien ne justifie, à l'heure où se développe l'idée de fiscalité mondiale, qu'une telle logique de redistribution au service des droits ne soit pas aussi à l'œuvre au niveau international.

Pour l'heure, l'articulation entre prêt et redistribution se retrouve *in fine* déterminée par les bailleurs et leur analyse de la viabilité de la dette : prêts pour les « viables » ; dons pour les « insoutenables ». Par conséquent, il est urgent de recentrer les mécanismes d'allocation d'aide en fonction des besoins réels de lutte contre la pauvreté et de développement déterminés par les pays en développement. Une **ré-appropriation des stratégies de développement par ses bénéficiaires** est aujourd'hui une priorité. Le choix de recourir au prêt ou au crédit doit donc résider entre leurs mains.

¹³⁸ Pierre Jacquet et Jean-Michel Sévérino, « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière* N° 74, pp. 285-317, 2004.

b. Là où le cadre de viabilité ne devrait pas intervenir

L'enveloppe en faveur du développement est, malgré notre pression incessante et les engagements répétés des gouvernements, structurellement insuffisante pour financer l'ensemble des besoins et droits évoqués. C'est donc l'issue du débat sur la viabilité de la dette qui risque d'influer de façon déterminante sur la combinaison prêts/« dons » et sur l'allocation de ces moyens de financement entre les pays.

La viabilité de la dette n'est le seul critère pour déterminer cette combinaison que parce que les pays donateurs rechignent à assumer leur devoir de solidarité immédiate : en supposant d'emblée l'enveloppe disponible trop étroite, la question pour les donateurs (comme la France) est de maximiser les transferts, autrement dit de prêter autant que possible dans la mesure de la solvabilité du pays.

La montée en puissance de la sélectivité de l'aide n'est qu'une conséquence de cette insuffisance de l'aide publique. En modifiant la clé de répartition, les bailleurs ont augmenté la compétition pour la ressource entre pays pauvres, sans considération des populations les plus vulnérables. Cette mise en concurrence, loin d'être basée sur une évaluation impartiale, oriente les flux d'aide vers les marchés les plus compatibles avec les intérêts économiques et politiques de pays riches.

c. Que chaque instrument joue son rôle

A cette approche, nous proposons de substituer une approche qui distingue le type de financement en fonction du type de dépense. **Pour la plate-forme Dette & Développement, prêts et redistribution peuvent jouer de concert** pour permettre la concrétisation des objectifs du développement des pays du Sud et de l'Est. Le tout est que le recours au prêt réponde à une logique économique réelle et non à la volonté de maximiser aujourd'hui (aux dépens de l'avenir) les ressources insuffisantes de l'aide au développement.

- **La redistribution doit être suffisamment abondée par les pays riches pour faire face dans la durée aux dépenses récurrentes nécessaires à la réalisation des OMD.** Au de là de l'aide au développement traditionnelle, dont les montants nécessaires sont 10 fois moins importants que les dépenses militaires dans le monde¹³⁹, il est donc important de trouver des sources de financement public, hors du cadre étatique ou multilatéral traditionnel. La mise en œuvre d'une fiscalité internationale (par exemple sur les flux financiers, les bénéfices des firmes multinationales ou les dommages environnementaux), abondant directement les budgets nationaux, dépasserait les fluctuations et les conjonctures et déconnecterait au passage le montant de l'aide d'une appréciation subjective des « performances ». Les pays en développement profiteraient également de ressources plus stables permettant de financer des investissements de base, et disposeraient de l'indépendance nécessaire à la définition de stratégies nationales de développement.
- **Le volume des prêts doit dépendre de la viabilité de la dette en termes de droits humains, mais surtout des besoins d'investissements identifiés par le pays concerné.** Pour les pays dont l'insoutenabilité de la dette justifie une annulation totale, le prêt ne doit être utilisé que de façon très ciblée, sur des investissements précis et sans que son remboursement ne puisse empiéter sur les dépenses récurrentes de l'Etat.
- **La piste d'instruments mixtes associant prêts et dons, aujourd'hui mise en avant par certains économistes¹⁴⁰, est à explorer dans les limites énoncées ci-avant.** Ce type

¹³⁹ Elles dépassent 1.100 milliards de dollars en 2005, dont 48 % par les seuls Etats-Unis.

¹⁴⁰ Jacquet, Pierre, Daniel Cohen et Helmut Reisen, « Beyond 'Grants versus Loans' : How to use ODA and Debt for Development », Paper prepared for the AFD/EUDN International Conference, Paris, 15 décembre 2005.

d'instrument, dont nous avons évoqué l'intérêt dans notre rapport 2003-04¹⁴¹, pourrait permettre d'accorder que des prêts convertibles, partiellement ou totalement, en dons dans des circonstances précises de choc exogène. C'est, en quelque sorte, l'internalisation de la notion de « force majeure » (évoquée au chapitre 7). Toutefois, il faut veiller à ce que ce type d'instrument ne serve pas à financer des dépenses récurrentes.

¹⁴¹ Plate-forme Dette & Développement, *Op. Cit.*, p. 33.