

Soutenabilité de la dette et financement du développement

Contribution de la plate-forme Dette & Développement au positionnement des organisations de solidarité internationale au sein de la plate-forme financement du développement coordonnée par le CRID et l'AITEC.

Le poids de la dette des pays du Sud est un obstacle majeur à leur développement

La dette constitue un des obstacles majeurs au développement de nombreux pays du Sud en captant par son remboursement des ressources qui devraient être consacrées à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations.

Si la dette n'est pas la cause unique des difficultés de ces pays, elle les accentue gravement. Par les transferts de ressources du Sud vers le Nord qu'il implique (243 Mds \$ en 2000), le remboursement de la dette est donc un facteur prédominant de l'accroissement des inégalités au niveau mondial.

L'initiative en faveur des « Pays pauvres très endettés »

Pour tenter de répondre au défi moral que représente la crise du surendettement des pays du Sud, la communauté internationale a décidé, en 1996, de lancer un plan d'allègement de dette en faveur d'un groupe de 42 pays considérés comme « pays pauvres très endettés ».

Cette initiative qui pour la première fois implique de manière intégrée les créanciers bilatéraux et multilatéraux devrait permettre de réduire de 2/3 les stocks de dette des pays sélectionnés, soit l'équivalent de 53 Mds \$ en valeur actuelle nette.

Mais, malgré le progrès constitué par la mise en place de l'initiative PPTE, le mécanisme actuel d'allègement de dette est loin d'être à la hauteur de l'enjeu.

Tout d'abord, celui-ci ne devrait, à terme, concerner que 35 pays (sur les 42 pays considérés comme PPTE par la Banque mondiale). Ce plan d'allègement laisse donc de côté de nombreux autres pays à faible revenu souffrant de problèmes de pauvreté et de surendettement comparables à ceux des PPTE, dont plusieurs PMA ou "Pays à faible revenu fortement endetté".

De plus, ce mécanisme n'intègre pas les pays à revenu intermédiaire qui, à l'instar de l'Argentine, sont frappés par un surendettement ayant dépassé la limite du tolérable, avec les effets dévastateurs que cela induit sur leurs économies et leurs populations.

Le traitement de la dette des pays bénéficiaires de l'initiative est également sujet à caution. Ce plan d'allègement est en effet basé sur une logique de « soutenabilité » financière. Cette approche se focalise sur le niveau de dette censé permettre aux pays débiteurs d'honorer leurs remboursements (à partir de ratios prenant en compte les ressources extérieures des PPTE), plutôt que sur une évaluation de leurs besoins en matière de lutte contre la pauvreté et 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. Ainsi, cette approche en terme de « soutenabilité » ne permet pas de baisser de façon significative le niveau des remboursements des pays bénéficiaires (celui-ci ne baisse que de 27% à l'issue de l'initiative PPTE).

En outre, d'après les projections de la Banque mondiale, les remboursements effectués par ces pays devraient par la suite repartir rapidement à la hausse, pour très vraisemblablement retrouver à moyen terme leurs niveaux d'avant l'initiative PPTE. Cela signifie que, non seulement les ressources libérées pour le développement par les allègements de dette seront marginales mais qu'une sortie durable du surendettement est difficilement concevable en l'état actuel de l'initiative.

Par ailleurs, il est fort à craindre, et les premiers signes vont dans ce sens, qu'une partie importante des allègements bilatéraux soit financée par le redéploiement de budgets APD existants, ce qui pourrait tout simplement conduire à un jeu à somme nulle en terme de flux financiers nets. Pour que les allègements de dette apportent effectivement des ressources supplémentaires aux pays bénéficiaires, il est essentiel que les fonds dégagés soient

additionnels, c'est-à-dire accompagnés d'une augmentation équivalente du niveau de l'APD, à l'intérieur duquel ils sont comptabilisés.

Pourtant, malgré la faiblesse de l'allègement du service de la dette, les IFI pronostiquent le succès de l'initiative PPTTE, grâce à des projections largement surévaluées des futures performances macro-économiques de ces pays. Ces scénarii macro-économiques à long terme émanent d'une vision théorique conforme à l'orthodoxie des IFI, en grande partie déconnectée de la réalité économique et sociale de ces pays.

Ces très hypothétiques taux de croissance économique et des recettes d'exportations sont censés compenser la faiblesse des allègements et donc, permettre malgré tout à ces pays d'atteindre un niveau d'endettement solvable. Les analyses indépendantes viennent toutes démontrer le caractère irréaliste de ces projections et donc l'échec prévisible de ces mécanismes à assurer à ces pays une dette solvable. Les répercussions des événements du 11 septembre sur les économies des pays pauvres rendent cette perspective un peu plus illusoire.

Le manque d'objectivité de ces projections pose la question de la multiplicité et de la confusion des rôles que les IFI se sont attribués, à la fois créanciers, juges et évaluateurs, au sein d'un processus qu'elles ont elles-mêmes défini.

Par ailleurs, 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 PPTTE. Contrairement aux créanciers bilatéraux, ces institutions continuent à concéder des allègements dans le cadre exclusif de la « soutenabilité ». Ce qui fait qu'ils détiendront, à l'issue de l'initiative, environ les trois quarts de la dette extérieure publique des pays sélectionnés

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 PPTTE (en grande partie non recouvrables), en tant qu'actionnaires majoritaires des IFI, ils se refusent à dépasser le cadre étroit de la "soutenabilité" dans le traitement des créances multilatérales. Seule une annulation de la dette multilatérale pourrait en effet venir contrecarrer l'échec annoncé de l'initiative PPTTE.

Aux vues de l'impact du surendettement sur le développement humain et des engagements internationaux de développement pris par les pays riches, il serait nécessaire d'inscrire ces plans d'allègement au sein d'une vaste stratégie internationale de financement du développement.

Cela suppose que les pays riches adoptent une approche du désendettement qui parte du développement humain plutôt que de la solvabilité, en prenant comme postulat que les dépenses minimales nécessaires à la réduction de la pauvreté priment sur les obligations liées aux remboursements de dette.

Il est donc nécessaire d'opérer un net renversement de perspective afin que les allègements de dettes soient d'abord considérés comme un des instruments incontournables pour atteindre les objectifs internationaux de développement de 2015.

La mise en place d'un droit international de la dette

La faiblesse des solutions qui ont été ou sont actuellement proposées ne tient pas tant à tel ou tel plan qu'à la manière dont sont définis ces programmes successifs.

Le problème est avant tout structurel et relève de l'asymétrie entre les créanciers et les débiteurs dans le traitement de la dette internationale des pays du Sud. Les instances dirigeant le processus de traitement de la dette internationale des pays du Sud sont à la fois juges et parties, ce qui va totalement à l'encontre des principes qui fondent les systèmes juridiques des sociétés démocratiques. Celles-ci sont soit des groupement de créanciers (Club de Paris, Club de Londres), soit des instances créancières, dirigées par des pays créanciers (IFI).

Ce système ne peut conduire qu'à une approche déséquilibrée, orientée dans le sens des intérêts des créanciers internationaux, ces derniers refusant d'assumer leur propre part de responsabilité dans le surendettement des pays du Sud. Les seuls à assumer les conséquences du surendettement sont donc les pays débiteurs et leur population.

Pourtant, dans l'accumulation de la dette, les responsabilités sont partagées entre prêteurs et emprunteurs. Les prêts ont trop souvent été accordés dans le cadre de la défense d'intérêts

politiques et économiques des prêteurs ou d'une minorité corrompue dans les pays du Sud plutôt que pour le développement économique et social de la population. De plus, toute une partie de la dette trouve son origine dans le déficit de la balance des paiements lié à la dégradation des termes de l'échange, dont les pays industrialisés sont les principaux bénéficiaires, ou dans la spéculation de créanciers privés du Nord, qui engrangent ainsi de substantiels bénéfices.

Une réforme en profondeur de l'architecture financière internationale mettant en place des instruments de régulation justes et équilibrés du traitement de la dette internationale, est donc nécessaire pour apporter une réponse durable à cette crise de la dette des pays du Sud. Ce rééquilibrage peut passer par la création d'un droit international idoine.

Celui-ci devrait notamment remédier à l'absence de procédure formelle d'insolvabilité pour les pays débiteurs (telle qu'elle existe au niveau national comme par exemple avec le chapitre 9 du code de la faillite aux USA). Ce mécanisme international d'insolvabilité permettrait non seulement de responsabiliser les créanciers, et plus particulièrement les créanciers privés, dans la gestion des crises financières mais aussi de participer à la résolution de crises économiquement intenable et socialement inacceptables.

Un tel droit devrait également considérer la nécessité du plafonnement des remboursements exigés afin que ceux-ci ne portent pas atteinte aux droits économiques et sociaux fondamentaux, définis dans le pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels ou dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Tout système juridique développé reconnaît ce principe selon lequel nul ne doit être forcé à honorer un contrat qui attenterait gravement à la satisfaction de ses besoins fondamentaux. Ceux-ci doivent avoir la préséance sur un remboursement inconditionnel.

Il serait également nécessaire d'élaborer des instruments juridiques permettant d'établir les responsabilités respectives dans le processus d'accumulation de la dette et à partir de là de statuer sur le caractère illégitime de certaines créances. Certaines dettes peuvent être effectivement considérées comme illégitimes lorsqu'elles ont, par exemple, soutenues des régimes corrompus, ou été contractées pour le financement d'opérations juridiquement ou moralement condamnables, avec la complicité des prêteurs.

Afin de permettre l'application d'un tel droit, l'instauration d'une instance internationale indépendante, arbitrant les intérêts des débiteurs et des créanciers et incluant des représentants des différentes parties s'avère indispensable. Celle-ci pourrait prendre la forme d'un véritable organe juridique international ou de panels ad hoc, travaillant sous l'égide d'un secrétariat technique permanent, rattaché à une instance qui ne soit directement dépendante ni des créanciers ni des débiteurs comme l'ONU.