



L'INITIATIVE PAYS PAUVRES TRES ENDETTES : LES LOGIQUES D'UNE CONTROVERSE

Y.A. ABESSOLO

*Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
Centre de recherche en économie et gestion
Université de Yaoundé II – Cameroun
Email. yvabessolo@yahoo.fr*

RESUME

Malgré le renforcement de l'initiative pays pauvres très endettés en 1999 et des évolutions récentes en matière de traitement de la dette, des interrogations persistent quant à l'appréciation de l'initiative par les pays concernés et les logiques des institutions financières internationales qui la sous-tendent. L'objectif de cet article est de faire une analyse critique de cette initiative en terme de perspective de développement des pays qui en bénéficient. A travers les leçons de l'observation, il en ressort que l'initiative pays pauvres très endettés connaît des avancées réelles relatives d'une part, à la mise en œuvre de l'initiative, et d'autre part, à l'appréciation des effets de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Cependant, les leçons de l'évidence de l'initiative à travers, l'oubli de l'origine de la dette, les conditionnalités et la soutenabilité, la lutte contre pauvreté et la remise en question des institutions financières internationales, jettent un doute sur sa pertinence. Ce qui met en évidence l'inefficacité actuelle de la gestion de la dette.

Mots clés : Dette ; Pays pauvres ; Institutions financières ; Développement

ABSTRACT

In spite of strengthening of heavily in debt poor countries initiative (HDPCI) in 1999 and the recent evolution in the debt processing, they are many questions about countries appreciation of the initiative and the international financial institutions logic. The objective of this paper is to make a critical analysis of the initiative in term of countries development. By observing first, it shows that the HDPCI knows real advances in term of the implementation and the appreciation of the effect of multilateral debt reduction initiative. However, in the evidence, the forgetting of the debt origin, conditions and tenable, poor reduction and the questioning about the international financial institutions bring to ask oneself about the initiative relevance in term of actual and future management debt.

Key words: Debt; Poor Countries; Financial Institutions; Development.

INTRODUCTION

Le 27 juin 2006 a marqué le dixième anniversaire de l'initiative pays pauvres très endettés (IPPTE), lancée au G7 en 1996 à Lyon en France. Celle-ci avait pour objectif de permettre aux pays pauvres lourdement endettés de régler définitivement leur situation d'endettement « non soutenable ». Après l'éligibilité d'un pays, l'IPPTE se passe en deux étapes. Pour la première étape, le point de décision, un gouvernement doit appliquer strictement une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du Fonds Monétaire International (FMI) pendant trois ans. Passé ce point, le pays entre dans une période dite « intérimaire » dont la durée dépend du respect des conditionnalités fixées pour atteindre l'étape finale : le point d'achèvement. Le point d'achèvement est dit flottant puisqu'il n'intervient que lorsque les institutions de Bretton Woods constatent que le pays a appliqué de manière suffisante les politiques convenus au point de décision, ce qui nécessite la production préalable d'un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et l'avoir mis en œuvre pendant au moins un an, et s'être conformé aux prescriptions macroéconomiques du FMI et démontrer la bonne utilisation de l'aide intérimaire.

Malgré son renforcement en 1999 et des évolutions récentes¹ en matière de traitement de la dette, des interrogations persistent quant à l'appréciation de l'initiative par les pays concernés et les logiques des institutions financières internationales qui la sous tendent. A titre illustratif, on peut évoquer le cas de l'Argentine et du Brésil qui ont décidé fin 2005 d'anticiper leurs remboursements envers le Fonds Monétaire International (FMI) afin de se libérer de la tutelle exercée par ce dernier ; la Chine n'hésite pas aujourd'hui à réendetter les pays les plus pauvres ; certains créanciers privés poursuivent les pays pour obtenir le remboursement avec agios des créances rachetées au dixième de leur valeur.

Dans le même ordre d'idées, en 1999, seuls 42 pays, représentant 11 % de la

¹ L'initiative d'allègement de la dette multilatérale par le G8 en 2005.

population des pays en développement, ont été jugés à la fois suffisamment pauvres et endettés pour bénéficier de l'initiative. Depuis, quatre pays² ont été rayés de la liste pour intégrer celle des pays « modérément endettés ». D'autres n'ont pas rempli les critères, après vérification par les institutions de Bretton-Woods de la véracité de leurs chiffres³. Le Bhoutan et Sri Lanka, qui étaient éligibles, ont refusé d'intégrer l'initiative, à la fois pour échapper à la tutelle des institutions financières internationales et pour ne pas affecter leur réputation financière. On peut s'interroger sur les cas du Kenya où l'espérance de vie est passée de 57 ans en 1986 à 48 ans aujourd'hui et qui consacre 40 % de son budget annuel au remboursement d'une dette de 7 milliards de dollars, de l'Equateur en 2005 dont la dette absorbe près de 50 % du budget ou des Philippines avec près de 70 % du budget en 2005 et 2006⁴.

Sur les 42 pays aujourd'hui bénéficiaires de cette initiative, 13 n'ont pas encore passé le point de décision, 10 n'ont pas passé le point d'achèvement et seulement 19 sont parvenus au terme de l'initiative. Au regard de ce constat et sous l'hypothèse que le développement en termes économiques implique à la fois des dépenses d'investissement et des dépenses récurrentes, une réflexion mérite d'être menée quant à la viabilité de l'IPPTE en rapport avec les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Notre article s'inscrit dans cette perspective. La suite de l'article s'articule autour des deux principaux points suivants. La deuxième section procède à un bilan de l'IPPTE à travers son évolution et les effets de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale. En particulier, il s'agit de tirer quelques leçons de l'observation de l'IPPTE.

² Angola, Kenya, Vietnam et Yémen.

³ Bangladesh, Bhutan, Myanmar, Sri Lanka et Tonga. L'Afghanistan, Cap Vert, la Géorgie, la Moldavie et le Tadjikistan n'ont pas été jugés suffisamment endettés pour intégrer l'initiative. Cf. Banque mondiale et FMI, HIPC Status of implementation, août 2005, p. 21.

⁴ International Herald Tribune, 18 janvier 2005 et Philippine Headline News Online, 20 septembre 2005.

La troisième section est consacrée à l'examen critique des questions relatives aux lacunes de l'IPPTE, à travers une non prise en compte de l'origine de la dette, sa soutenabilité et son impact contrasté sur la lutte contre la pauvreté.

I.- L'INITIATIVE PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTES : LES LEÇONS DE L'OBSERVATION

Si des bilans critiques⁵ sont dressés contre l'IPPTE, on ne peut nul doute nier ses évolutions quant aux objectifs d'allègement de la dette. Ces avancées réelles sont relatives d'une part, à la mise en œuvre de l'initiative, et d'autre part à l'appréciation des effets de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

1. L'initiative pays pauvres très endettés : une évolution certaine

Le lancement de l'IPPTE en 1996, puis son renforcement en 1999 ont marqué par rapport aux mesures concédées par le Club de Paris⁶ des avancées dans le traitement de la dette des pays les plus pauvres à travers trois points essentiels.

D'abord l'initiative fixe des critères clairs pour définir l'allègement de dette nécessaire. Bien qu'inappropriés, ces critères diminuent la marge d'appréciation des créanciers quant aux montants d'allègement souhaitables et permettent de vérifier le respect de leurs engagements. Ensuite, l'initiative concerne de plus en plus l'ensemble des créanciers, y compris les institutions multilatérales et, théoriquement, les créanciers privés.

Enfin et surtout, elle dégage des moyens au service des politiques sociales dans les pays bénéficiaires. Quoique l'impact en termes de ressources effectivement libérées dans le budget des États soit loin des montants

d'annulation affichés par le G8⁷ puisque c'est en grande partie une dette impayable qui a été effacée, le service de la dette a décliné pour une grande partie des pays. Entre 1998 et 2005, le service de la dette rapporté au PIB des 27 pays ayant franchi le point de décision (fin 2004) est passé de 3 % à 1,7 %. Les « dépenses de réduction de la pauvreté » représentent, en 2004, 49,3 % des recettes de ces 27 pays, contre 40,9 % en 1999⁸. L'initiative démontre ainsi qu'en comparaison de l'aide publique au développement traditionnelle, l'allègement de la dette peut être un moyen particulièrement efficace de financer le développement, dans la mesure où une fois acté, il libère des ressources budgétaires prévisibles et non liées aux « desiderata » du donateur, sans coûts de transaction exorbitants souvent associés à l'aide.

Malgré les lenteurs de l'initiative et les erreurs dans les prévisions économiques des institutions financières internationales, une évolution du calendrier de mise en œuvre de l'IPPTE est révélée. Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, au 1^{er} mai 2006, 19 pays sont parvenus au terme de l'initiative, 11 pays ont franchi le point de décision, et 9 autres en sont restés au point de départ.

2. L'initiative pays pauvres très endettés : des effets réels de l'IADM

L'initiative d'allègement de la dette multilatérale est un renforcement de l'IPPTE décidée par le G8 en juin 2005. Cet accord prévoit l'annulation de 100 % du stock de la dette due par les pays jugés pauvres et très endettés à la Banque mondiale, au FMI et à la Banque africaine de développement (BAD). De fait, il constitue un soulagement réel pour le budget de certains pays comme la Zambie

⁵ Plate-forme Dette & Développement, Rapport 2005/2006.

⁶ Rééchelonnements et allègements selon les « termes » de Toronto depuis 1988, Houston depuis 1990, Londres depuis 1991 ou Naples depuis 1994, au gré des sommets du G7.

⁷ Selon les institutions de Bretton Woods, pour les 18 pays au point d'achèvement, en août 2005, le stock de la dette a été ramené de 59 Mds \$ à 21 Mds \$ (Banque mondiale et FMI, HIPC Status of implementation, août 2005). Le stock de la dette des 27 pays au-delà du point de décision en septembre 2004 a réduit, selon le Trésor français, de 53 Mds \$ (de 80 à 26 Mds \$).

⁸ Ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Rapport présenté au Parlement sur le activités du FMI et de la Banque Mondiale, juillet 2004-juin 2005.

qui verra passer son stock de dette de 7 milliards de dollars à 500 millions de dollars et qui a annoncé, en mars 2006, l'accès gratuit à la santé de base. De même, le Ghana utilise les fonds dégagés de la réduction de la dette pour la construction d'infrastructures routières en milieu rural et pour abonder les budgets d'éducation et de santé⁹.

En effet, le montant global de l'annulation des dettes multilatérales est de 55 milliards de dollars, dont la majeure partie (44 milliards de dollars) envers la Banque mondiale, contre 6 milliards au FMI et 5 milliards de dollars à la Banque africaine de développement. Les 18 premiers pays concernés représentent environ 40 milliards de dollars, les dix suivants 11,5 milliards et les dix autres, 3,5 milliards de dollars. Ces chiffres proches des effets d'annonce peuvent être mis en perspective.

Un an après, les institutions concernées sont déjà parvenues à réduire le coût de l'IADM de 55 à 50,3 milliards de dollars. Les chiffres n'ont guère évolué concernant le FMI, qui a annulé 3,3 milliards de dollars le 6 janvier 2006 pour les premiers pays concernés et qui estime le coût de l'annulation pour les autres pays éligibles à 1,5 milliard de dollars, soit un total de 4,8 milliards de dollars¹⁰. Pour le Fonds africain de développement, le coût de 8,5 milliards sera notablement supérieur à celui initialement envisagé. En revanche, il coûtera moins que prévu (37 milliards) à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. Sous un autre angle, le coût de l'annulation s'étale sur plusieurs dizaines d'années, concernant la Banque africaine de développement et la Banque mondiale, dont les prêts à taux concessionnel sont remboursés sur des échéances très longues (jusqu'à 2054 pour la BAD). L'annulation des créances du FMI prend effet immédiatement. On estime le coût annuel de cette initiative en valeur nominale à seulement 1,5 milliards de dollars environ par an dans les 10 prochaines années.

⁹ Selon Oxfam International, « The View from the Summit – Gleneagles G8 one year on », Oxfam Briefing Note, juin 2006.

¹⁰ Sur ces 1,5 milliards, le FMI a déjà annulé, en mai 2006, 145 millions de dollars de dettes au Cameroun, suite à l'atteinte de son point d'achèvement.

Il est toutefois évident que le stock et le service de la dette des pays concernés vont diminuer substantiellement, car les FMI, la Banque mondiale et la BAD sont des créanciers importants des PPTE. Pour les 17 premiers pays bénéficiaires retenus auprès de la Banque mondiale¹¹, l'IADM ramène le stock de la dette (en valeur actualisée nette) de 25,7 milliards de dollars à 11,2, soit une réduction de 56% du stock. La figure qui suit indique la réduction du stock de la dette par rapport aux exportations. Les chiffres présentés sont à comparer aux 150 % dudit ratio qui représente, selon l'initiative PPTE une dette soutenable.

Cependant, il semble inexact de parler d'une annulation de 100 % de la dette multilatérale pour au moins deux raisons. D'abord, elle ne concerne pas l'ensemble des créances multilatérales, mais uniquement celles dues au FMI, à la Banque mondiale et à la BAD. A titre d'exemple, un pays comme le Ghana a des dettes envers 9 institutions multilatérales. Pour les pays latino-américains, la Banque interaméricaine de développement constitue un créancier important (soit environ un quart de la dette multilatérale des PPTE latino-américains), qui n'est pas concerné par l'initiative. Au total, il existe 31 créanciers multilatéraux, dont les deux tiers sont engagés dans l'IPPTE¹² mais seront d'autant moins enclins à s'associer à l'IADM que leur position de créancier sort renforcée par les mesures d'annulations portant sur d'autres créances. Ensuite, ce ne sont pas tout à fait 100% des créances des 3 institutions concernées qui font l'objet d'une annulation.

D'une part, les 3 institutions ont continué à toucher le remboursement des dettes en question en 2005 et, partiellement encore en 2006, puisque l'accord n'a commencé de s'appliquer qu'en janvier 2006 pour le FMI et en juillet pour les deux autres institutions¹³. Ce

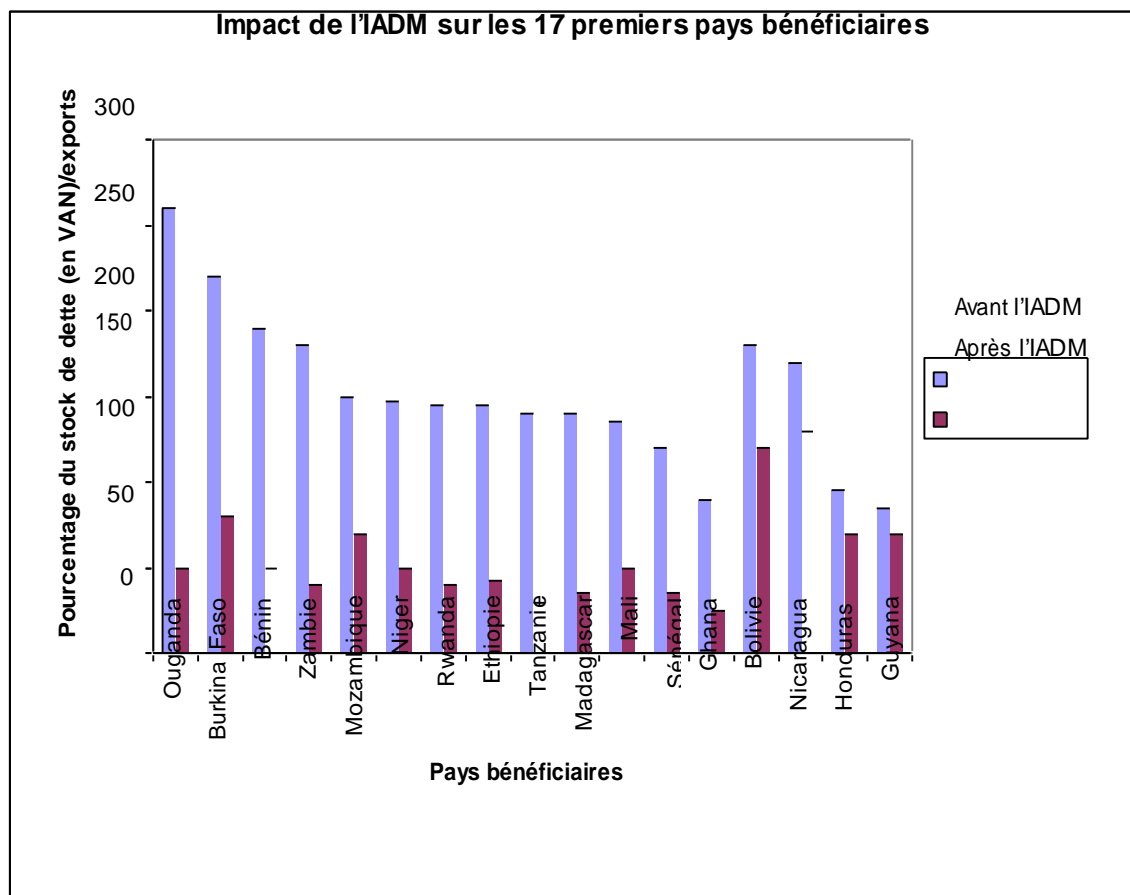
¹¹ L'IADM va réduire le stock de la dette camerounaise de 1,1 milliard de dollars et celui de la Mauritanie de 468 millions de dollars. Il s'agit des deux pays ne faisant pas partie des 17 premiers bénéficiaires mais ayant déjà atteint le point d'achèvement.

¹² Cf. FMI et Banque Mondiale (2005) op. cit.

¹³ La BAD a précisé que l'accord ne prendrait effet qu'en juillet 2006 mais qu'il s'appliquerait rétroactivement à toutes les créances remboursées à partir de janvier 2006. Pour la Banque mondiale, en revanche, l'annulation ne prend effet qu'à partir de l'année fiscale 2007, autrement dit le 1^{er} juillet. Cf. Banque mondiale 2006.

qui signifie que les remboursements effectués en 2005 ne font l'objet d'aucune restitution, alors que la nécessité de ces fonds pour satisfaire des dépenses vitales n'est pas mise en cause. D'autre part, la date butoir a été fixée

au 31 décembre 2003 pour la Banque mondiale, conséquence : l'Association internationale pour le développement touchera le remboursement des prêts accordés après cette date.



En somme, force est de reconnaître que malgré la pertinence, l'opportunité de l'IPTE et ses avancées certaines, le problème du financement du développement reste intact si l'on tient compte des contraintes en termes économiques qui impliquent pour ces pays à la fois des dépenses d'investissement et des dépenses récurrentes. Différentes raisons peuvent être avancées pour expliquer cet état des choses. Ce sont ces raisons qui seront évoquées de manière générique comme les leçons de l'évidence.

II.- L'INITIATIVE PAYS PAUVRES TRES ENDETTES : LES LEÇONS DE L'EVIDENCE

Au regard des évolutions de l'IPTE depuis 1996, l'origine de l'initiative du G8 en 2005 d'un allègement supplémentaire de la dette multilatérale (IADM) peut être considérée comme une reconnaissance de certaines limites de l'initiative. De manière générale, les leçons de l'évidence permettent d'établir que les lacunes d'un financement durable du développement des PTE découlent de l'oubli de l'origine de la dette, du sens de sa soutenabilité et de la remise en question de la

lutte contre la pauvreté à travers le poids des institutions financières internationales.

1. Une limite de l'initiative pays pauvres très endettés : l'oubli de l'origine de la dette

Si toute la lumière n'est pas faite sur les processus qui ont amené les pays du Sud au surendettement, non seulement aucune solution équitable ne pourra être apportée, mais une reproduction des erreurs du passé est probable. Le surendettement des pays du Sud résulte de la conjugaison de différents facteurs. Hors mis la responsabilité même des pays du Sud, la promotion continue d'un modèle économique extraverti au Sud et les errements de la politique de crédit aux exportations des pays du Nord semblent être les plus déterminants.

Dans les années 1960 et surtout 1970, la plupart des pays du Sud, dont la spécialisation sur quelques produits d'exportation laissait entrevoir des perspectives de forte croissance ont emprunté massivement et à des faibles taux d'intérêt auprès des banques occidentales qui, avec des pétrodollars, disposaient de liquidités à profusion. A début des années 1980, la baisse du prix des matières premières, conjuguées à une hausse des taux d'intérêt a placé les gouvernements concernés en situation d'insolvabilité. La crise de la dette a ainsi frappé en premier le Mexique en 1982, puis la plupart des pays latino américains, asiatiques et africains.

Dans le but d'assurer les remboursements auprès de leurs banques, les pays occidentaux confient aux institutions financières internationales la tâche d'ajuster les économies des pays endettés. Ainsi, la poursuite d'une politique tournée vers l'exportation est allée de paire avec la baisse du prix des produits exportés, ne générant pas les devises escomptées. Tout au contraire, les termes de l'échange, continuant à se dégrader, aggravent la facture commerciale. Les produits exportés de l'Afrique ont ainsi perdu environ la moitié de leur valeur, depuis 1980, face aux

produits importés¹⁴. Depuis 1970, l'Amérique latine a pu assurer un financement de 854 milliards de dollars de sa balance commerciale. Par ailleurs, la privatisation des secteurs les plus rentables, la diminution des barrières douanières et les exemptions fiscales destinées à attirer l'investissement ont privé les Etats de recettes significatives. La libéralisation des flux de capitaux a provoqué une hémorragie financière considérable, amenuisant l'épargne domestique et obligeant les Etats à recourir davantage encore à l'endettement extérieur.

L'IPPTE, au lieu de rompre avec cette orientation économique ne fait que la confirmer, à travers les mesures de libéralisation liées aux prêts du FMI, les incitations à investir dans l'agro export ou encore en fondant une analyse de la soutenabilité de la dette sur les recettes d'exportation.

Sous un autre cadre, la promotion incontrôlée des exportations occidentales à travers des systèmes de financement dans ces pays semble être omise dans l'origine de la dette. En effet, les pays occidentaux disposent d'une « agence » de crédit aux exportations destinées à assurer les activités des entreprises nationales à l'étranger. Ainsi, quand le coût d'un sinistre n'est pas compensé par les firmes d'assurances, l'agence puise légalement dans le budget de l'Etat. Celui-ci se tourne vers l'Etat du pays importateur afin d'être remboursé. Ce mécanisme revient à convertir une dette strictement privée en une dette d'Etat à Etat. Dans le cas de la France par exemple pour les décennies 80-90, ce mécanisme d'assurance-crédit a généré une dette publique bilatérale de 15,4 milliards d'euros. Enfin, les agences de crédit à l'exportation se préoccupent peu du caractère « soutenable » de l'endettement des Etats tel qu'il est défini par les institutions financières internationales et encore moins de l'impact de nouvelles dettes sur les budgets sociaux. En 2005, la France a garanti plusieurs projets dans des pays surendettés, comme un contrat d'un montant de 16 millions d'euros aux Philippines¹⁵ pour

¹⁴ Plus précisément : -2,8 % par an en moyenne entre 1977 et 2001 pour l'ensemble des matières premières (en \$ constants de 1985).

¹⁵ Ce pays consacre plus de la moitié de son budget au remboursement de sa dette.

les télécommunications, ou un contrat de d'électrification de 200 millions d'euros au Laos.

En définitive, la non prise en compte de l'origine de la dette ne semble pas présager un avenir d'endettement « soutenable » pour les pays pauvres très endettés, surtout lorsque ce sont les pays créditeurs, mais aussi le FMI et la Banque mondiale qui décident des conditions d'emprunt et de remboursement. Ce qui revient à mettre en exergue les conditionnalités et la soutenabilité même de la dette.

2. L'IPPTE : la soutenabilité et les conditionnalités de la dette à repenser

L'appréciation de l'IPPTE est pertinente lorsqu'on prend en compte la soutenabilité de la dette et les conditionnalités de son allègement ou de son annulation. Dans le cas du premier élément, il peut être constaté que depuis 2004, les institutions financières internationales ont élaboré un nouveau cadre de soutenabilité à long terme de la dette, non plus pour déterminer les allègements nécessaires mais pour instruire une future politique de prêts¹⁶.

Lorsque les institutions financières internationales 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 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. 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-1¹⁷, défini par le PNUD, tous les pays

africains sauf l'Ile Maurice sont plus pauvres que la Bolivie et le Guyana, sans pour autant être inclus dans l'initiative. Plus encore que le niveau de pauvreté, la soutenabilité est centrale dans le cadre de l'IPPTE, puisque au-delà de l'éligibilité, c'est elle qui détermine le niveau des allègements. Elle doit ainsi permettre aux Etats de recouvrer une situation budgétaire qui leur permettra de reprendre ou poursuivre les remboursements des encours dus leurs créanciers, notamment multilatéraux.

Dès lors que le produit des exportations couvre une certaine part de l'endettement, un pays est solvable. La conception de l'IPPTE repose donc principalement sur deux ratios budgétaires : le plus important est sans conteste celui qui rapporte la valeur actualisée nette de la dette extérieure aux exportations, le second rapportant la valeur actualisée nette de la dette extérieure aux recettes publiques.

Pour ce qui est du premier ratio : dette extérieure/exportations > 150 %, la pertinence du choix d'un tel indicateur est sujette à caution pour au moins deux raisons. D'abord, ce choix a une référence qui est celle des économies latino-américaines du début des années 80, lorsque la crise de l'endettement 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'initiative, ni les mutations de l'économie mondiale. Ensuite, l'analyse de la viabilité de la dette des PPTE, qui détermine les allègements octroyés, se fonde sur des hypothèses de croissance sans prendre en compte la forte fluctuation potentielle des cours des matières premières comme le pétrole ou le coton. 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, il est surestimé les ressources dont disposeraient ces pays pour rembourser leur dette. Ces erreurs posent d'ailleurs le problème de la partialité des institutions financières internationales, à la fois créanciers et juge de l'allègement nécessaire pour rendre la dette soutenable.

¹⁶ FMI et Banque mondiale (2004). (voir réf p. 45)

¹⁷ L'IPH-1 exprime la pauvreté en termes 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 ensemble.

Pour ce qui est du deuxième ratio : dette extérieure/recettes publiques > 250 %, ce sont davantage les seuils fixés qui sont en question. Sur 17 pays présentant ce ratio 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 qui se sont révélés inférieurs¹⁸ tenant au premier ratio.

Les limites de ce cadre d'analyse se manifestent à quatre niveaux : (i) une éviction d'un certain nombre de pays dont l'endettement grève lourdement la capacité à financer la réduction des inégalités et le développement économique (Nigéria ou Indonésie) ; (ii) éviction d'autres pays très pauvres mais ne présentant pas un niveau d'endettement jugé suffisant (Haïti jusqu'à son intégration à l'IPPTE en avril 2006) ; (iii) la 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) ; une mauvaise qualité des projections macroéconomiques.

Trois conditionnalités peuvent être remises en cause dans le cadre de l'IPPTE. D'abord les conditionnalités macroéconomiques. Celles-ci sont à l'origine des retards pour atteindre le point d'achèvement. Ces conditions sont considérées comme trop restrictives et encadrant strictement les dépenses du gouvernement : l'ensemble des objectifs pour parvenir à des niveaux bas d'inflation, la réduction au minimum des déficits budgétaires, le maintien de la viabilité de la dette et la facilitation du climat d'investissement. Certaines de ces conditionnalités peuvent se contredire entre elles, notamment entre austérité budgétaire et maîtrise de l'inflation. Ensuite les conditionnalités structurelles¹⁹. Les conditions structurelles du dispositif permettant d'atteindre le point d'achèvement sont nombreuses. Leurs limites résident dans le fait qu'il a été demandé à plus de la moitié des pays impliqués de mettre en œuvre des privatisations ou des partenariats public/privé

sans véritables fondements. Enfin, les conditionnalités de gouvernance montrent que la majorité de celles-ci concerne la gestion des finances publiques, le suivi des dépenses du secteur social, la réforme de la fonction publique. Cependant, peu de recherches ont montré que ces conditions de gouvernance ont un impact sur la lutte contre la pauvreté. De même, on ne sait non plus quelles autres conditions de gouvernance pourraient venir en soutien pour assurer des conditions limitant l'endettement et réduisant la pauvreté.

L'analyse des conditionnalités et de la soutenabilité de la dette des PPTE limite l'efficacité de l'initiative que ce soit en terme d'endettement que de réduction de la pauvreté. Ce qui remet sans doute en question l'objection même de réduction de la pauvreté et le rôle que doivent jouer les institutions financières internationales.

3. L'initiative pays pauvres très endettés : la lutte contre la pauvreté et le poids des institutions financières en question

S'il est montré que l'IPPTE est accompagnée d'une augmentation des dépenses budgétaires consacrées à la santé et à l'éducation, et qu'en comparaison de l'aide publique au développement traditionnelle, elle est un moyen efficace de financer le développement, sa contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois très mitigée.

D'une part, l'impact financier de l'IPPTE est limité. Pour rendre la dette des pays pauvres supportable, cette initiative vise essentiellement à maximiser le recouvrement des créances. Elle efface les dettes impayables et libère peu de ressources effectives dans les pays endettés. C'est dans ce sens que la CNUCED constate que « l'Afrique subsaharienne, ayant reçu 294 milliards de dollars en prêts et remboursé 268 milliards de dollars en service de la dette, reste débitrice de quelques 210 milliards de dollars »²⁰. Au total, l'allègement fourni ne permet à aucun PPTE d'espérer atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, afin de réduire de

¹⁸ CNUCED (2004).

¹⁹ Voir les demandes de privatisation de plusieurs pays.

²⁰ CNUCED, op. cit.

moitié la pauvreté dans le monde sur la période 1990-2015.

D'autre part, l'imposition de politiques génératrices de pauvreté. Les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté, censés fournir une stratégie aux besoins de chaque pays, font rarement l'objet d'un processus d'élaboration réellement participatif. En général, ils ne font que refléter ou anticiper les injonctions des institutions financières internationales, notamment concernant la politique macroéconomique sans tenir compte des spécificités et de certaines contraintes des pays. Les PPTE ont donc dû signer des programmes contre leur gré et contraignant avec le FMI, tout simplement pour franchir les différentes étapes de l'initiative. Or, les politiques économiques d'inspiration néolibérale prodiguées tout azimut par les institutions de Bretton Wood ont des conséquences désastreuses sur les pays les moins avancés, comme semble montrer la difficulté de la Banque mondiale à défendre le bilan de ces politiques²¹.

Enfin, le poids des institutions financières internationales pose le problème de l'avenir de l'additionnalité par rapport à la diminution des ressources et la capacité de financement de ces institutions. Le remboursement des prêts est une des sources essentielles du financement des prêteurs multilatéraux. Dès lors, pour le FMI, la Banque mondiale ou la BAD, renoncer à une créance revient à diminuer ses propres ressources et sa capacité de financement. C'est pourquoi, les enjeux autour du rôle de ces institutions doivent être pris en compte dans l'IPPTE. C'est d'ailleurs dans ce sens que la préoccupation pour la survie des banques multilatérales, bien plus que la réalité des ressources libérées, a constitué le cœur des débats des pays riches sur l'additionnalité de l'IADM. Ainsi par exemple pour le cas du Fonds africain de développement, la difficulté pour les donateurs de s'engager budgétairement sur le long terme rend les engagements après 2015 plus incertains : de 2006 à 2015, la moitié du coût de l'IADM est financé à coup sûr, mais de 2016 à 2054, les engagements fermes de refinancement ne

représentent que 0,2 % du coût. La pérennité financière de ce fonds requerra donc une vigilance de longue haleine.

CONCLUSION

L'analyse de l'IPPTE telle que effectué dans cet article est loin de porter un jugement en terme d'échec. Elle a pour objectif d'évoquer certaines limites qui suscitent une réelle réflexion quant à l'avenir des pays pauvres par rapport au problème de développement et les logiques qui sous tendent l'IPPTE. On peut penser que les pays riches n'ont pu justifié les mesures d'annulation de dette que par le souci de ramener les pays endettés dans une situation de dette soutenable. Cet objectif, pour les créanciers, revient pratiquement à chercher à restaurer la solvabilité de leurs clients, ce qui explique qu'elle n'ait pour l'essentiel effacé que les créances « impayables ». Les avancées de l'IPPTE sont révélatrices des lacunes qui ont été évoquées. Ainsi, avec l'initiative d'annulation de la dette multilatérale qui est présentée comme une annulation de 100 % de la dette, les pays du G8 rompent avec la rhétorique de la soutenabilité.

L'IPPTE met donc en évidence l'inefficacité du système actuel de traitement de la dette internationale par rapport à des objectifs réels de développement des pays pauvres, faute d'un cadre contraignant à l'égard de l'ensemble des créanciers. Le FMI et la Banque mondiale commencent d'ailleurs à s'en émouvoir, car ils anticipent un réendettement rapide et massif des PPTE auprès de créanciers privés et bilatéraux comme la Chine, peu soucieux du caractère soutenable de la dette. Si le problème de l'endettement, en relation avec les objectifs du millénaire pour le développement peut connaître des avancées durables, une réflexion devrait être menée quant à la mise en place d'un droit internationale de la dette non seulement d'un point de vue éthique, mais également dans un souci de rationalité économique.

BIBLIOGRAPHIE

1. Anderson Sarah et al., 2006. *“Debt boomerang: how Americans would benefit from cancellation of impoverished country*

²¹ Cf. forum social mondial de Porto Alegre (Brésil) en janvier 2005.

- debts“, working paper, Institute for policy studies, Washington.
2. Banque mondiale, 2006a. “*Review of low-income country debt sustainability framework and implications of the multilateral debt relief initiative*”, document de travail IDA, Washington.
 3. Banque mondiale, 2006b. “*IDA’s implementation of the multilateral debt initiative*”, Washington.
 4. Banque mondiale et FMI, 2005. « *HIPC status of implementation, Washington.* »
 5. Banque mondiale and FMI, 2004. « *Heavily indebted poor countries (HIPC) initiative – status of implementation* », Washington.
 6. Banque mondiale and FMI, 2004. “*Debt sustainability in low-income countries: further considerations on an operational framework and policy implications*”, Washington.
 7. Caliri Aldo, 2006. “*The new world Bank/IMF debt sustainability framework, a human development assessment*”, A CIDSE background document.
 8. Clements, Bhattacharya and Quoc Nguyen, 2003. “*External debt, public investment and growth in low-income countries*”, document de travail du FMI.
 9. CNUCED, 2004. “*Endettement viable, oasis ou mirage ? Le développement économique en Afrique*», *Rapport de la conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement.*
 10. Cohen Daniel, Phamtan Michèle, Rampulla Cristina, Velluti Charles, 2004. « *Beyond the HIPC initiative* », *Rapport pour la commission européenne.*
 11. Commission pour l’Afrique, 2005. « *Notre intérêt commun* », *Rapport de la Commission pour l’Afrique.* Londres.
 12. FMI and AID, 2004. « *Enhanced HIPC initiative: possible option regarding the sunset clause* ».
 13. *International Herald Tribune*, 18 janvier 2005.
 14. Jacquet Pierre, Daniel Cohen et Helmut Reisen, 2005. “*Beyond grants versus loans: how do use ODA and debt for development*”, Paper prepared for the AFD/EUDN international Conference, Paris.
 15. Jacquet Pierre et Sévérino Jean-Michel, 2004. “*Prêter, donner : comment aider ?* », *Revue d’économie financière*, n°74.
 16. Millet Damien, 2005. « *L’Afrique sans dette* ». Bruxelles-Paris: CADTM/Syllepse.
 17. Oxfam International, 2006. « *The view from the summit – Gleneagles G8 one year on* ». Oxfam Briefing Note.
 18. *Philippine Headline News Online*, 20 septembre 2005.
 19. *Plate-forme Dette & Développement*, Rapport 2005-2006.
 20. Toussaint E. et Zacharie A., 2001. « *Afrique : abolir la dette pour libérer le développement* ». Bruxelles-Paris CADTM/Syllepse.

ANNEXE

Tableau I : Avancement de la mise en œuvre de l'IPTE

Pays	Point de décision	Point d'achèvement
Angola	Ne bénéficie pas de	
Bénin	Juillet 2000	Avril 2003
Bolivie	Février 2000	Juin 2001
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Burundi	Août 2005	2 ^{ème} trimestre 2007
Cameroun	Octobre 2000	Mai 2006
Comores	-	-
Congo	Avril 2006	
Côte d'Ivoire	2007*	
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Gambie	Décembre 2000	1 ^{er} trimestre 2007*
Ghana	Février 2002	Juillet 2004
Guinée	Décembre	4 ^{ème} trimestre 2006*
Guinée Bissau	Décembre 2000	2007*
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Honduras	Juillet 2000	Mars 2005
Kenya	Ne Bénéficie pas de	
Laos	Ne souhaite pas intégrer	
Libéria	2 ^{ème} trimestre 2007	
Madagascar	Décembre 2000	Novembre 2004
Malawi	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Myanmar	-	-
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
RDC	Août 2003	3 ^{ème} trimestre 2006*
République	4 ^{ème} trimestre 2006	-
Rwanda	Décembre 2000	Mars 2005
Sao Tomé et Principe	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Sierra Léone	Mars 2002	4 ^{ème} trimestre 2006*
Somalie	-	-
Soudan	-	-
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Tchad	Mai 2001	
Togo	4 ^{ème} trimestre 2007	
Vietnam	Ne bénéficie pas de	
Yémen	Ne bénéficie pas de	
Zambie	Décembre 2000	Mars 2005

* Prévisions des gouvernements PPTe, FMI et Banque mondiale