

Initiatives en matière d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés

Par

Nalph LUKUNDA NTEMO

Expert en Analyse et Politique Economiques

La question du poids de la dette est fondamentale car le surendettement d'un pays compromet sa croissance et sa capacité à se développer et à lutter contre la pauvreté. L'endettement excessif réduit les ressources disponibles pour l'investissement et les dépenses sociales. Il diminue également la crédibilité du pays concerné auprès des bailleurs et investisseurs potentiels.

1. Origine

L'origine du poids de la dette publique dans la plupart des pays concernés par l'initiative pays pauvres très endettés remonte des années 1970 et 1980. De 1982 à 1992, la valeur actuelle nette (VAN) du ratio dette/exportations est passée de 266 à 620 % pour les 33 les plus endettés. La dette extérieure de l'Afrique a progressé de 11 milliards de dollars en 1970 à 120 milliards au début des années 80, pour atteindre un pic de 340 milliards en 1995.

L'encours des créances des institutions multilatérales s'est considérablement accru, passant de 49 milliards de dollars fin 1980 à 208 milliards de dollars fin 1990 et a près de 350 milliards de dollars fin 1999. L'encours de la banque mondiale est passé de 34 milliards de dollars fin 1980 à 141 milliards de dollars fin 1990 et 210 milliards de dollars (dont 120 milliards de dollars pour les pays à faibles revenus) fin 1999.

L'éclosion de la crise de la dette en 1982 a permis de mettre sur pied un certain nombre de mécanismes permettant de résoudre le problème de la dette extérieure des PED qui est un défi majeur pour les responsables politiques de ces pays tout comme pour les partenaires au développement. Parmi les mesures qui ont été prises, il y a notamment des mesures de rééchelonnement de la dette, l'initiative PPTE¹ (initiale et renforcée en 1996 et en 1999) et l'initiative d'allégement de la dette multilatérale² (IADM) de 2006, qui sont autant d'efforts déployés par les partenaires au développement pour s'attaquer à ce problème qui mine la croissance des économies des PED, surtout Africaines.

En effet, dans les années 1980, les ressources du FMI servaient essentiellement à résorber la crise mondiale de l'endettement due aux prêts excessifs octroyés aux PED. Cette spirale de l'endettement a ouvert la porte aux programmes d'ajustement structurels qui

¹ L'IPTE a pour objectif d'assurer un allégement substantiel et rapide de la dette des PPTE afin de contribuer à leur croissance, réduire la pauvreté, et maintenir un niveau d'endettement tolérable dans ces pays.

² L'IADM a pour objectif d'apporter un soutien supplémentaire aux PPTE en vue de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

étaient marquées par la succession de divers plans de rééchelonnement ou de conversion (Plan Baker en 1985, Plan Brady en 1988, ...).

Au cours de différentes réunions du G8 à partir de 1988, différentes dispositions ont été entérinées pour pouvoir réduire le niveau des dettes bilatérales :

- Toronto (octobre 1988) : leur montant peut être réduit d'un tiers en VAN.
- Londres (décembre 1991) : la réduction peut aller jusqu'à 50% de la dette éligible.
- Naples (décembre 1994) : le niveau de réduction monte jusqu'à 67% avec un minimum de 50% pour les pays les plus pauvres et les plus endettés.
- Lyon (décembre 1996) : la réduction peut atteindre 80% pour les pays pauvres très endettés (PPTÉ).
- Cologne (novembre 1999) : le niveau de réduction peut s'élever à 90% ou plus, si c'est nécessaire pour atteindre le niveau de « soutenabilité » dans le cadre de l'initiative PPTÉ renforcée.

Les deux dernières mesures correspondent à un certain couplage entre les mesures de réduction de la dette bilatérale d'une part, et l'initiative PPTÉ qui concerne la dette extérieure multilatérale d'autre part.

Malgré ces initiatives, la viabilité de la dette et la croissance demeurent une perspective toujours lointaine pour l'ensemble de ces pays. D'où la nécessité d'examiner des nouvelles approches et stratégies comme de nouvelles options de traitement de l'ensemble a suscité la mise en place par le FMI et la Banque mondiale de l'initiative PPTÉ en 1996, renforcée en 1999 et l'initiative d'allègement de la dette multilatérale en 2006 comme voie de sortie à cette crise de l'endettement.

Le mécanisme IPPTÉ consiste à annuler en grande partie la dette extérieure des pays admis au programme de manière à leur permettre de financer leurs secteurs sociaux (éducation, santé,...) afin de réduire l'incidence et la sévérité de la pauvreté dans ces pays. Au lieu de rembourser la dette dans sa totalité, les PPTÉ admis au programme devaient en rembourser une partie et utiliser la partie annulée pour financer la lutte contre la pauvreté.

2. Fonctionnement

2.1. Éligibilité

Pour qu'un pays fortement endetté soit éligible à l'initiative PPTÉ, il doit répondre à une série de critères :

- n'être éligible qu'à une assistance concessionnelle de la part du FMI et de la Banque mondiale (seulement éligible à l'IDA (International Development Association));
- avoir parfaitement mis en œuvre des réformes et des politiques économiques dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale ;
- toujours faire face à un niveau d'endettement insoutenable, c'est-à-dire après la mise en place des programmes du FMI et de la Banque mondiale et même après mise en œuvre des mécanismes traditionnels d'allègement de la dette comme les termes de Naples (pour lesquels les pays à bas revenu peuvent recevoir une réduction de la dette extérieure éligible de 67% en valeur actuelle nette) ;
- élaboration d'un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (CSLP).

En d'autres termes, les pays éligibles doivent présenter une trajectoire des performances des bonnes politiques économiques, c'est-à-dire que ces pays doivent démontrer des antécédents satisfaisants sur le plan de leur gestion économique tels que des programmes de stabilisation économique, des réformes des secteurs publics et une réorientation des dépenses publiques en faveur de la réduction de la pauvreté, de l'éducation, des soins de santé y compris une croissance durable profitant aux populations pauvres.

Tableau I: caractéristiques principales de l'initiative PPTE et l'IADM

	Initiative PPTE	IADM ^{3,4}
Pays éligibles	Pays : (a) Recevant exclusivement des prêts à l'Association internationale de développement (IDA) et éligibles pour la Facilité élargie de crédit (FEC) du Fonds monétaire international (FMI) (b) Avec des indicateurs d'endettement supérieurs aux seuils de l'initiative PPTE, et (c) Qui sont engagés dans des programmes appuyés par le FMI et l'IDA	Les PPTE ayant atteint leur point d'achèvement dans le cadre de l'initiative PPTE
Créanciers participants	Tous les créanciers multilatéraux, bilatéraux officiels et commerciaux	L'IDA, le FMI, le Fonds africains de développement (FAD) et la Banque interaméricaine de développement (BID)

³ Les estimations de l'IADM incluent l'allègement de la dette au titre de l'initiative prise par la BID en 2007

⁴ Exclut l'assistance du FMI au titre de l'IADM au Cambodge et au Tadjikistan, qui ne sont pas des PPTE

Allègement de la dette octroyé	La dette extérieure contractée ou garantie par le secteur public, au moment du point de décision est réduite de façon à atteindre le seuil établi dans le cadre de l'initiative PPTE	La dette décaissée avant fin-décembre 2004 (pour le FMI, la BID et la FAD) et fin-décembre 2003 (pour l'IDA) et qui reste à repayer au moment du point d'achèvement (après avoir tenu compte de l'allègement au titre de l'initiative PPTE)
Cout total de l'allègement de la dette	58,6 milliards de dollars EU en valeur actuelle (VA) à fin-2011 76,4 milliards de dollars EU en valeur nominal	33,1 milliards de dollars EU en VA à fin-2011 47,1 milliards de dollars EU en valeur nominale
Pays PPTE qualifiés pour l'allègement de la dette	36 PPTE ayant atteint leur point de décision	32 PPTE ayant atteint leur point d'achèvement
Pays PPTE qui pourraient être éligibles pour l'allègement de la dette	3 PPTE n'ayant pas encore atteint le point de décision	7 PPTE n'ayant pas encore atteint leur point d'achèvement

Source : BM/réunion de printemps 2012 (WWW.Worldbank.org/economicpolicyanddebt)

2.2. Etapes

L'initiative PPTE se déroule en deux étapes principales de trois ans chacune, à savoir :

- **1^{ère} étape** : constituée par les antécédents énumérés ci-haut pendant trois ans, et à la fin de cette performance économique, le pays va bénéficier de la part du Club de Paris, des autres créanciers bilatéraux et commerciaux d'un accord de rééchelonnement des flux aux conditions de Naples (67% de la VAN). Et le pays atteint le *point de décision*. Cependant, bien avant le point de décision, une analyse sur la soutenabilité de la dette est effectuée pour déterminer l'éligibilité du pays à un allègement supplémentaire de la dette. A ce niveau, il y a deux possibilités qui se présentent :
 - Si après analyse, il s'avère que l'opération de termes de Naples due au Club de Paris est suffisante pour réaliser la soutenabilité de la dette en 3 ans. Dans ce cas, le pays va s'avérer dynamique et apte à sortir du processus de rééchelonnement de la dette et ne bénéficiera pas d'une aide aux termes de l'initiative.
 - Si cette opération aux termes de Naples paraît insuffisante pour réaliser la soutenabilité de la dette, le pays peut bénéficier de l'initiative et dans ce cas, il pourra solliciter une aide à ce titre, voire solliciter un rééchelonnement aux conditions de Naples si cela s'avère nécessaire pour ramener sa dette à un niveau soutenable.
- **2^{ème} étape** : Le Club de Paris et tous les autres créanciers vont accorder cas par cas, pour les pays admissibles à l'initiative PPTE, des rééchelonnements des flux aux conditions plus concessionnelles jusqu'à 80% de la dette admissible. Mais, le pays

doit encore établir des politiques judicieuses pendant trois ans toujours sous la supervision des institutions de Bretton-Woods. A ce niveau, les bailleurs de fonds, les créanciers bilatéraux et les institutions de Bretton-Woods sont aussi obligés de fournir une assistance sous forme de dons et de prêts à des conditions privilégiées. La fin de cette étape constitue le point d'achèvement ou fin du processus.

Tableau II : L'initiative PPTE et l'IADM : estimations d'allègement de la dette(en millions de dollars EU en VA à la fin 2011)

	ALLEGEMENT DE LA DETTE PAR LA BANQUE MONDIALE			ALLEGEMENT TOTAL		
	PPTE	IADM	PPTE et IADM	PPTE	IADM	PPTE et IADM
Tous les pays PPTE	14,7	24,2	38,9	75,6	36,9	112,5
- 32 PPTE ayant atteint le point d'achèvement	12,5	21,6	34,0	54,1	33,1	87,2
- 4 PPTE dans la période intérimaire	0,8	2,2	3,0	4,5	3,2	7,7
- 3 PPTE n'ayant pas encore atteint le point de décision	1,5	0,4	1,9	17,0	0,6	17,6

Source : Documents PPTE (estimations par le personnel de l'IDA et du FMI)

L'on note que les fonds libérés par cette remise doivent être utilisés au bénéfice des programmes de réduction de la pauvreté. En bref, un pays atteint son point de décision s'il a des résultats satisfaisants en termes de stabilité économique, a préparé une stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) à travers un processus participatif c'est-à-dire un processus impliquant des consultations très larges avec des groupements communautaires et les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que les bailleurs de fonds sur les priorités à mettre dans les politiques publiques ciblées pour la réduction de la pauvreté, et à des indicateurs d'endettement qui dépassent les seuils établis par l'initiative PPTE. Le montant de l'allègement de la dette nécessaire pour ramener les indicateurs d'endettement de ce pays au niveau établi dans le cadre de l'initiative PPTE est calculé et le pays commence à bénéficier d'un allègement intérimaire de la dette.

Et un pays atteint son point d'achèvement s'il maintient sa stabilité économique dans le cadre d'un programme appuyé par la FEC, s'il met en place des réformes sociales et structurelles ainsi qu'une stratégie de réduction de la pauvreté de manière satisfaisante pendant une année. Au point d'achèvement, l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE est octroyé de manière irrévocable par les créanciers. L'allègement de la dette au titre l'IADM est fourni une fois le point d'achèvement atteint.