

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

Document de séance

ACP-UE/101.079/B/11

24.8.2011

RAPPORT

relatif à l'influence de la dette sur le financement du développement
dans les pays ACP

Commission du développement économique, des finances et du
commerce

Co-rapporteurs: M. Amadou Ciré Sall (Sénégal) et M. Robert Sturdy

PARTIE B: EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

Après la crise financière mondiale, les pays de tous les continents enregistrent une augmentation de leur dette souveraine. Une grande couverture médiatique est consacrée à la crise de la dette souveraine dans les pays européens périphériques, mais 26 des 79 pays ACP sont quant à eux surendettés ou exposés à un risque aigu de surendettement.

Les niveaux aussi élevés d'endettement dans les pays ACP sont dus à une multitude de raisons, parmi lesquelles la balance négative des paiements dans la plupart des pays ACP, la gouvernance déficiente du secteur public, l'absence de système fiscal efficace, qui empêche les États de bénéficier de ressources propres pour financer les politiques publiques, la charge de la conditionnalité inhérente aux prêts étrangers contractés, qui ajoutée aux taux d'intérêt élevés a pour effet que le remboursement des prêts est extrêmement coûteux, et le rôle excessif attribué aux politiques procycliques, qui sont responsables de réserves insuffisantes pour financer l'économie du pays en période de crise.

Il convient également de remarquer que les pays ACP sont excessivement dépendants des capitaux étrangers et qu'ils négligent la formation intérieure de capital et l'épargne intérieure. Cette tendance a abouti à l'accumulation de dettes souveraines extérieures considérables, par opposition aux dettes souveraines intérieures/nationales. La création d'un marché national de titres d'État dans les pays ACP pourrait stimuler le développement de systèmes financiers intérieurs et protéger ces pays contre les secousses extérieures. Un certain nombre de conditions macro-économiques (telles qu'un environnement économique stable, un marché monétaire efficace et la présence d'un cadre juridique, réglementaire et de surveillance solide) doivent toutefois être satisfaites pour permettre aux pays ACP de construire un marché intérieur dynamique des obligations.

En principe, les capitaux privés constituent également une source de financement complémentaire pour les projets de développement. Le faible niveau de capitaux privés dans le financement du développement dans les pays ACP peut toutefois être attribué à différents facteurs, tels que le paiement tardif ou le non-paiement des marchés publics aux entreprises actives dans ces pays, la déficience de l'environnement des affaires, notamment l'absence de droit des sociétés protégeant les sociétés contre les débiteurs, ou encore l'absence de système judiciaire efficace permettant d'intenter des actions sur les créances répétées et substantielles des pouvoirs publics.

Eu égard au scénario général esquissé plus haut, les co-rapporteurs se proposent de consacrer l'essentiel de leur rapport à l'analyse de l'influence qu'exerce la dette souveraine extérieure sur le financement du développement dans les pays ACP.

II. Conséquences de l'endettement sur le financement du développement dans les pays ACP

Le fardeau du service de la dette souveraine reste une cause de pauvreté fondamentale dans certains pays ACP en raison de ses effets sur le développement humain et la croissance économique. Le remboursement de cette dette prive l'investissement à but social et les dépenses liées à la pauvreté de ressources budgétaires considérables. Plus élevés sont l'endettement d'un pays et la quantité de ressources qui y sont affectées, plus faible est sa capacité à allouer un financement aux services sociaux et aux biens publics et, partant, à pourvoir aux besoins élémentaires de sa population, à réduire la pauvreté et à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Un endettement important peut en outre se répercuter sur la pauvreté en exacerbant les incertitudes et en freinant les investissements indispensables pour stimuler la croissance économique.

Afin d'illustrer le lien entre la dette et la lutte contre la pauvreté, une étude sur l'effet de l'allègement de la dette dans 10 pays africains a démontré que leurs budgets de santé ont augmenté dans l'ensemble de 70 % en l'espace de quatre ans seulement. L'annulation de la dette a par exemple permis de financer:

- la suppression des honoraires demandés aux utilisateurs des soins de santé dans les régions rurales de Zambie et le recrutement de 800 professionnels de la santé supplémentaires;
- un programme de vaccination gratuite des enfants au Mozambique;
- le personnel de cliniques rurales et la mise en œuvre de programmes contre le VIH, le sida et la malaria au Bénin¹.

Une dette importante a également pour corollaire le risque d'entraîner un endettement accru. Les gouvernements des pays ACP empruntent régulièrement de nouvelles ressources afin de surmonter le manque généralisé de fonds, ce qui conduit à un endettement supplémentaire. Plusieurs conditions préalables devraient dès lors être remplies (cf. point IV) pour empêcher que les pays ACP ne tombent dans le piège de l'endettement (c'est-à-dire le cercle vicieux consistant à rembourser une dette en contractant une autre dette).

III. Systèmes de résorption de la dette

Les principaux instruments internationaux d'allègement de la dette des pays en développement sont l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et l'initiative multilatérale d'allègement de la dette (IMAD), qui ont pour objectif de faire en sorte que le développement d'un pays ne soit pas compromis par des dettes insurmontables. L'initiative PPTE et l'IMAD ont déjà atténué à ce jour la fragilité face à l'endettement de plusieurs pays qui ont pu bénéficier de leurs systèmes d'allègement de la dette. En décembre 2010, des mesures de réduction de la dette avaient été approuvées au titre de l'initiative PPTE pour 36 pays, dont 32 en Afrique, qui apporteront à terme une aide au service de la dette de 72 milliards de dollars².

Les mécanismes existants d'allègement de la dette n'ont toutefois pas été conçus pour gérer les structures complexes actuelles de l'endettement, et l'initiative PPTE touche à

¹ Debt and Health Briefing, Jubilee Debt Campaign, 2007.

² Fiche technique du Fonds monétaire international, décembre 2010.

sa fin. De plus, ils limitent souvent leurs réflexions financières au calcul du montant de la dette qu'un pays peut continuer à servir, sans prendre en considération les fonds minimaux dont le pays a besoin pour atteindre les OMD. En conséquence, les futurs mécanismes de résorption de la dette souveraine au profit des pays en développement doivent tenir compte de la faisabilité de l'annulation de la dette, de son rééchelonnement ou de son remboursement pour chaque pays partenaire (cf. tableau).

	Annulation de la dette	Rééchelonnement de la dette	Remboursement de la dette
Donneurs internationaux	Applicable si: - le remboursement de la dette est hautement improbable et le pays ACP partenaire est un PMA ayant un potentiel de croissance très faible et un taux de pauvreté très élevé; - l'annulation de la dette a un effet positif sur les comptes du pays ACP, qui sont débarrassés de passifs de longue date.	Applicable si: - le pays ACP partenaire a un taux de croissance stable, et donc une réelle capacité de payer sa dette s'il peut profiter d'une «bulle d'oxygène»; - le plan de remboursement proposé doit permettre des échelonnements qui ne mettent pas en danger la capacité du pays à pourvoir aux besoins publics élémentaires de sa population.	Applicable aux pays ACP ayant les taux de croissance les plus élevés. Ces pays devraient également recevoir une aide d'un montant décroissant inversement proportionnel à l'augmentation de leur taux de croissance.
Pays ACP partenaire	- À ne pas assimiler à une solution miracle - malgré la suppression du fardeau de la dette, elle ne fournit pas de capitaux d'investissement frais pour le développement. - N.B.: l'attribution d'un rôle excessif à l'annulation de la dette augmente le risque moral - si un pays sait que sa dette sera annulée s'il ne la rembourse pas pendant longtemps, il n'est pas incité à la rembourser.	- Deuxième meilleur moyen pour les pays ACP de sauvegarder leur fiabilité pour les bailleurs de fonds internationaux. - Les pays ACP pourraient rembourser une partie ou la totalité de leur dette par le biais du troc (ils peuvent ainsi réduire le coût de leur dette en évitant l'influence des taux de change sur leur dette nationale).	Solution privilégiée dans la mesure où les besoins de nourriture et de santé de base du pays ne sont pas menacés.

Une attention suffisante doit également être consacrée à ce que la dette soit convertie dans un investissement public dans les services sociaux et les biens publics, ou en d'autres termes, à ce que les ressources que les pays ACP devraient affecter au service de leur dette soient plutôt allouées à des investissements publics destinés à atteindre les OMD. Ce mécanisme est disponible dans le cadre de l'initiative PPTE, dans laquelle l'allègement de la dette est guidé par la stratégie de lutte contre la pauvreté de chaque pays, qui inclut des mesures visant à améliorer l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'eau, à l'hygiène, etc. Les performances de ce mécanisme méritent d'être analysées au regard de l'octroi d'une aide publique au développement (APD) sous la forme d'une aide budgétaire générale dès lors que les deux instruments de paiement se ressemblent en effet fortement. D'autre part, la définition et l'application de stratégies de réduction de la pauvreté ont fait l'objet de critiques en ce qu'elles sont isolées du cadre économique général de la politique de développement d'un pays.

IV. Prévention de l'endettement excessif des pays ACP

À la lumière des meilleures pratiques des pays ACP les plus avancés, les facteurs ci-après se révèlent déterminants pour parvenir à la durabilité de la dette dans les pays ACP.

a) Facteurs institutionnels

La présence d'organes élus démocratiquement, comme des parlements nationaux et régionaux, rehausse la probabilité d'un contrôle public de la confection du budget de l'État et des priorités politiques financées. Les pays ACP doivent dès lors renforcer leurs organes de surveillance, tels que les institutions d'audit suprêmes, les parlements et les organisations de la société civile qui s'attellent à observer l'usage fait par les gouvernements des ressources budgétaires et à réduire la mauvaise gestion des deniers publics. De plus, le rôle de sentinelle de la société civile et des médias dans les affaires de corruption et de mauvaise administration des fonds publics doit être accru.

b) Facteurs économiques

Une stratégie propice à l'épargne, dans laquelle les taux d'intérêt réels positifs sont mis à profit pour constituer un capital national, devrait être encouragée dans le cadre de politiques pour un développement économique durable. L'investissement du secteur privé devrait être perçu comme un complément utile à l'investissement public dans le développement, en s'ajoutant au capital national en guise de substitut à une diminution potentielle de l'aide étrangère dans le sillage de la crise économique mondiale.

c) Facteurs socioculturels

La bonne gouvernance, l'État de droit et la transparence sont indispensables pour la bonne gestion des fonds publics et la durabilité de la dette. Les pays donateurs ne devraient toutefois pas imposer de conditions à leurs partenaires ACP, mais plutôt s'engager à leurs côtés pour définir conjointement les modalités de chaque système spécifique de traitement de la dette. Le respect mutuel et un partenariat réel dans le respect des dispositions des contrats de prêt sont primordiaux.

V. Conclusions préliminaires

- L'Union européenne et les instances internationales pertinentes devraient élaborer un ensemble de règles claires et transparentes pour l'analyse de la durabilité de la dette, qui permettrait aux bailleurs de fonds de choisir objectivement le mécanisme approprié de résorption de la dette pour chaque pays, réduisant ainsi le champ d'une politisation excessive de la prise de décision en matière d'allègement de la dette. L'Union africaine et d'autres institutions régionales représentant les pays ACP devraient également coopérer aux fins de cet objectif.

- Les bailleurs de fonds devraient définir conjointement avec le pays ACP partenaire les conditions inhérentes à son mécanisme de résorption de la dette de façon à réaliser

un juste équilibre entre l'obligation de servir la dette et l'obligation de pourvoir aux besoins élémentaires de la population.

- La Commission européenne doit surveiller étroitement l'évolution du taux d'endettement des pays ACP, en mettant spécialement l'accent sur la situation des PMA et des PEID, et informer régulièrement l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE au moyen d'un rapport sur les mécanismes de résorption de la dette adoptés dans les pays ACP partenaires et leur influence sur la capacité de ces pays à réaliser les OMD.

- La Commission pourrait étudier avec les pays ACP partenaires la possibilité de transformer la dette en un investissement public dans les services sociaux et les biens publics au titre de leur mécanisme spécifique de résorption de la dette.

- Les pays ACP partenaires devraient intensifier leurs efforts nationaux pour la bonne gestion financière, le contrôle budgétaire et la lutte contre la corruption, la fraude et l'évasion fiscale. Les pays ACP doivent en outre se concentrer sur l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes d'imposition durables, y compris la création d'un organe solide de perception des impôts habilité à défendre l'intérêt essentiel de l'État en accédant aux recettes qui devraient représenter la principale source de financement de l'État.

- La coopération transfrontalière entre les pays ACP dans l'échange de bonnes pratiques sur la confection de leur budget public et le contrôle de son exécution revêt également une grande importance. À cette fin, la Commission pourrait allouer une enveloppe supérieure au titre du 11^e FED à l'assistance technique et au renforcement des capacités pour la composition et le contrôle du budget.