



Annuler la dette ? Oui. Renoncer aux prêts ? Non

par Daniel Cohen, Pierre Jacquet et Helmut Reisen

- ◆ L'annulation de la dette des pays pauvres ne signifie pas que les dons soient la meilleure et unique solution pour allouer l'aide.
- ◆ L'aide sous forme de prêts pourrait se révéler bien souvent préférable, pourvu que la dette reste soutenable.
- ◆ Un nouveau système de prêts subventionnés, assortis de taux d'intérêt supérieurs et de dispositifs d'annulation en cas de mauvais chocs, minimiserait l'aléa moral et améliorerait la soutenabilité de la dette.

Depuis les années 80, quantité de gens bien intentionnés militent pour l'effacement total de la dette des pays pauvres. Les prêts y ont perdu leur réputation, au contraire des dons, considérés comme plus avantageux et sans complications. Si elle était validée, cette conclusion erronée et confuse aurait des répercussions négatives pour les pauvres.

La Banque mondiale a lancé une campagne d'un an pour lever au moins 20 milliards de dollars afin de reconstituer les ressources de l'Association internationale de développement (IDA) – son principal bras financier pour les pays pauvres. Alors que cette reconstitution intervient tous les trois ans pour permettre à l'IDA de financer ses prêts préférentiels, le besoin est bien supérieur du fait des allègements de dette promis au G8 de 2005 et de leur corollaire – le financement sous forme de dons. Pour l'IDA comme pour d'autres institutions de financement du développement, le passage des prêts préférentiels aux dons met fin au refinancement des dispositifs de prêts à conditions préférentielles par le remboursement des pays en développement qui réussissent.

L'Initiative des pays pauvres très endettés (PPTe), lancée en 1996 et renforcée en 1999 pour répondre aux demandes des créanciers bilatéraux regroupés au sein du club de Paris (avec d'autres créanciers volontaires), a réduit d'au moins 90 pour cent la valeur actuelle nette de la dette des pays bénéficiaires. L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) a été lancée en 2005 pour résoudre la question des créances dues aux organisations internationales comme la Banque mondiale et la Banque

africaine de développement (BAfD). Ces deux initiatives sont censées contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Parallèlement, les créanciers bilatéraux occidentaux ont affiché une préférence croissante pour les dons par rapport aux prêts – préférence que les agences d'aide multilatérales adoptent aussi depuis peu. Le potentiel des prêts subventionnés (concessionnels) est éclipsé par l'effacement intégral de la dette et le passage aux dons. À l'inverse de la plupart des prêts commerciaux, les prêts concessionnels sont assortis d'un élément don, traduction de conditions financières généreuses : taux d'intérêt, maturité (délai jusqu'au remboursement) et période de grâce (délai jusqu'au premier remboursement du capital).

Il était une fois... deux instruments de l'aide

L'aide devrait-elle prendre la forme de dons uniquement et laisser les prêts au marché ? Certains peuvent arguer des incitations perverses dont sont porteurs les prêts. Des dirigeants peu scrupuleux empruntent aujourd'hui, gaspillent l'argent et laissent leurs successeurs se dépêtrer avec le remboursement – créant un « surendettement ». Par définition, les dons n'ont pas vocation à être remboursés et ne créent donc pas de problème pour les générations suivantes. La mauvaise réputation des prêts tient aussi à une tendance des banques de développement à accorder des « prêts défensifs », pour refinancer par de nouveaux prêts une dette arrivée à échéance.

Si seulement les choses étaient aussi simples.

Contrairement à ce que beaucoup pensent, les dons ne sont pas la solution miracle. Se contenter des dons priverait les bailleurs de fonds comme les pays bénéficiaires d'un meilleur effet de levier dans le temps, d'incitations mieux adaptées et d'une protection plus forte contre les chocs externes :

- un montant donné d'aide accordée sous forme de prêts peut être capitalisé dans le temps, le premier emprunteur finançant partiellement le deuxième avec ses remboursements, etc. Or, les « prêts défensifs » pourraient fausser ce système avantageux. Les données montrent que les prêts défensifs accordés par les bailleurs multilatéraux à de nombreux pays africains ont effectivement été conséquents dans les années 90 – mais pas dans les années 80 ni chez les bailleurs bilatéraux. Le prêt défensif n'est pas une caractéristique intrinsèque aux prêts à conditions préférentielles ;
- l'aide, quelle qu'en soit la forme, ne sera efficace qu'assortie d'incitations adéquates à l'utiliser et à l'investir efficacement. Puisque les dons n'ont pas à être remboursés, ils n'obligent pas à augmenter les recettes de l'État et à appliquer de saines règles de gestion financière. De fait, ils pourraient avoir des effets pervers en augmentant la dépendance vis-à-vis de l'aide ;
- l'argument selon lequel les dons peuvent servir d'instruments contra-cycliques pour sortir les pays de mauvais pas est malhonnête : le décalage entre le déclenchement d'une crise et le déboursement est parfois supérieur à la durée de la crise proprement dite. Les lignes de crédit protègent mieux un pays contre les mauvais chocs. Un pays en situation délicate peut y faire appel sans délai et les rembourser une fois la crise passée. Lorsqu'une série de crises rendent l'endettement d'un pays insoutenable, un prêt public subventionné – à conditions préférentielles – sera mieux à même de supporter, dans les cas extrêmes, un rééchelonnement ou une annulation totale.

Concevoir des prêts favorables au développement

Un nouveau système de prêts subventionnés pour le développement modifierait les règles d'octroi de « l'élément don ». Les prêts à conditions préférentielles, qui seraient assortis de taux d'intérêt supérieurs aux taux actuels et de périodes de grâce plus courtes qu'aujourd'hui, comporteraient une disposition prévoyant l'annulation du service de la dette en cas de choc négatif supporté par le débiteur. Cette disposition devra tenir compte des chocs des matières premières et des catastrophes naturelles.

La protection contre une mauvaise utilisation des prêts – le problème de l'aléa moral – sera assurée par des dispositions liées à la solvabilité du pays, qui intègrent les risques institutionnels et les causes externes et internes pouvant *a priori* empêcher un pays de rembourser ses dettes. Par ailleurs, un pays qui passerait dans la classe de risques inférieure (meilleure cote de crédit) serait récompensé. Pour le groupe des pays les mieux gouvernés, une aide sous forme de don d'une valeur de 100 unités se traduirait par un prêt valant 400 unités, grâce à une moindre obligation de réserves. À l'inverse, les pays les moins bien gouvernés recevraient des dons purs et simples.

Un financement ciblé du développement devrait pouvoir s'appuyer sur une architecture de l'aide capable de rendre soutenable la dette des pays en développement. L'annulation de la dette restera envisageable mais nous commettrions une erreur qui risque de se révéler fort coûteuse en renonçant totalement aux prêts au profit des dons. Les pays riches peuvent décider d'être généreux en matière d'allègement de la dette afin de pouvoir continuer à pratiquer des prêts à conditions préférentielles. Alors même que les pays émergents commencent à assurer la construction d'infrastructures dans les pays pauvres et à leur octroyer de nouveaux prêts, ces derniers méritent mieux que la charité des pays occidentaux.

* Le Cahier de politique économique (# 31) du Centre de développement de l'OCDE rédigé par les auteurs – *Après Gleaneagles : la place des prêts dans l'APD* – est disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/dev/.



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des Repères du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des Repères et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev

Centre de développement de l'OCDE
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.00
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : cendev.contact@oecd.org