

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES INITIATIVES DU CANADA EN MATIÈRE D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE DES
PAYS EN DÉVELOPPEMENT LES PLUS PAUVRES : UN LEADER QUI NE FAIT
POURTANT PAS BANDE À PART

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
AUDE MARIE MARCOUX

SEPTEMBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens spécialement à remercier ma directrice, Bonnie Campbell, professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, pour sa rigueur, ses commentaires pertinents, sa patience et ses encouragements. C'est une chance inouïe d'avoir été prise sous l'aile d'une femme aussi inspirante.

Je remercie le comité d'attribution de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement de l'Université du Québec à Montréal qui a cru en mon projet et m'a fourni un support financier, denrée rare et précieuse dans le parcours d'une étudiante. C'est grâce à des personnes qui croient et investissent dans des chaires de recherche, telle que M. Charles-Albert Poissant, que les chercheurs d'aujourd'hui et de demain ont la possibilité de faire avancer la connaissance et donc, notre monde. J'espère que le présent mémoire vous fait honneur.

Je souhaite également saluer Charles-Philippe David, professeur au Département de science politique et Peter Leuprecht, professeur associé à la Faculté de science politique et de droit, de l'Université du Québec à Montréal, pour la passion et l'investissement avec lesquels ils transmettent et partagent leurs connaissances. Vous avez marqué mon cheminement et contribué à ma rigueur intellectuelle.

Sur une note plus personnelle, mes remerciements à ma famille grâce à qui ces nombreuses années académiques ont été possibles et chaleureusement encouragées. Merci de croire en moi et en mes projets. Je salue également mes complices Amal, Julie et Susanne qui resteront dans les mémoires de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES	VII
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	VIII
RÉSUMÉ.....	XI
INTRODUCTION.....	1
Problématique.....	3
Hypothèse	5
Cadre d'analyse et sources.....	5
Méthodologie	8
Démarche.....	9
CHAPITRE I : PORTRAIT DE L'ENDETTEMENT DES PED DE 1969 À 2008	12
1.1 Les causes de la crise de la dette des années 1980	13
1.1.1 Les causes structurelles vs immédiates.....	15
1.1.2 Les causes de l'endettement en trois temps.....	16
1.2 Définitions et ratios d'endettement	25
1.2.1 La dette extérieure	25
1.2.2 La VAN.....	26
1.2.3 Les ratios d'endettement	26
1.2.4 La soutenabilité	27
1.2.5 Les notions d'illiquidité vs d'insolvabilité	28
1.2.6 La <i>debt overhang</i> comme obstacle au développement	28
1.3 Dettes commerciales vs dettes publiques.....	29
1.3.1 Le financement public du développement.....	30
1.3.2 Les apports privés.....	32
1.3.3 Les crédits à l'exportation.....	32

1.3.4 La dette à court ou long terme	32
1.4 Pays à revenu intermédiaire très endettés vs pays pauvres très endettés	33
1.4.1 La structure économique	34
1.4.2 Les apports de ressources accordés	35
1.4.3 Les difficultés de remboursement.....	36
1.5 Les effets et répercussions de l'endettement.....	38
1.5.1 Le processus budgétaire	38
1.5.1.1 La réduction des dépenses en matière d'investissement social.....	39
1.5.1.2 La diminution de l'investissement public	40
1.5.2 Les effets des comptes extérieurs	42
1.5.3 Les effets désincitatifs de la <i>debt overhang</i>	44
1.5.4 Les effets de la perte de revenu des débiteurs	47
1.6 L'interprétation de la crise par les créanciers	50
1.7 De l'interprétation à l'action.....	53
1.8 Focus sur un créancier : le Canada	56
CHAPITRE II : REVUE DES INITIATIVES D'ALLÈGEMENT DE DETTE ET FOCUS SUR L'EXPÉRIENCE CANADIENNE, DE 1978 À 1995	58
2.1 Les cercles multilatéraux	59
2.1.1 Le Club de Paris	60
2.1.2 Le Club de Londres	61
2.1.3 Le FMI et la Banque mondiale	62
2.1.3.1 Les programmes d'ajustement structurel	63
2.2 Les initiatives visant les dettes commerciales.....	65
2.2.1 Les premières interprétations et réponses de départ.....	65
2.2.2 Le Plan Baker	67

2.2.3 Le Plan Brady	70
2.2.4 Les provisions pour pertes opérées par les banques.....	74
2.2.5 Bilan de la réponse des banques	75
2.3 Les initiatives visant les dettes officielles.....	79
2.3.1 Les premières interprétations et réponses de départ.....	79
2.3.2 Du début de la crise à 1987	81
2.3.2.1 1987 : année charnière pour le Canada.....	85
2.3.3 De 1988 à 1995.....	92
2.3.3.1 La reconsidération de la crise par les créanciers.....	92
2.3.3.2 Les modalités de Toronto	93
2.3.3.3 Les termes de Houston	99
2.3.3.4 Le Canada fait le point : un rapport déterminant.....	99
2.3.3.5 Les termes de Londres, puis de Naples.....	103
2.3.3.6 Les « plus » unilatéraux du Canada	107
2.3.3.7 Le Canada définit sa place dans le monde.....	108
2.3.4 Bilan de l'endettement des PED envers les créanciers publics, en 1995	109
CHAPITRE III : REVUE DES INITIATIVES D'ALLÈGEMENT DE DETTE ET FOCUS SUR L'EXPÉRIENCE CANADIENNE, DE 1996 À 2008.....	113
3.1 L'Initiative PPTE.....	114
3.2 L'Initiative PPTE renforcée.....	116
3.2.1 Les Documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DRSP)	121
3.2.2 Le financement de l'Initiative	125
3.2.3 La FARS devient la FRPC.....	127
3.2.4 Le changement de vocable.....	129
3.2.4.1 La lutte contre la pauvreté.....	131
3.2.4.2 Quelles stratégies ?	132
3.2.5 Le poids réel des allègements	135
3.2.5.1 Le niveau de repaiement soutenu en situation de <i>debt overhang</i>	136
3.2.5.2 Le taux d'escompte accordé à la dette privée.....	137

3.2.6 Les indicateurs de la soutenabilité	139
3.2.7 L'incidence des fonds libérés pour la réduction de la pauvreté.....	142
3.2.8 Les insuffisances de l'Initiative	144
3.3 Les <i>Objectifs du Millénaire</i>	147
3.4 Le Canada et l'Initiative PPTE.....	148
3.4.1 L'Initiative canadienne d'allégement de la dette	149
3.4.2 Le Canada prône l'efficacité en 2002.....	152
3.4.3 Une politique internationale pour le Canada en 2005.....	153
3.4.4 La proposition canadienne « Au-delà des PPTE ».....	154
3.5 Le choix du G8 : l'IADM	158
3.5.1 La part du Canada.....	160
3.5.2 L'admissibilité.....	160
3.5.3 Des ressources additionnelles ?	161
3.5.4 Les insuffisances de l'IADM.....	162
3.6 Les ODM : vœux pieux ou engagement formel ?.....	164
3.6.1 La réitération des ODM.....	167
3.7 Bilan et perspectives	169
3.7.1 Toujours pas la panacée	177
3.8 Bilan des initiatives canadiennes.....	179
3.8.1 En chiffres.....	179
3.8.2 Les bonnes et moins bonnes notes.....	180
CONCLUSION	183
RÉFÉRENCES.....	191

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Figure 2.1	Évolution de la dette, des arriérés et de la réduction de la dette des PPTE, de 1980 à 1998.	111
Tableau 2.2	Répartition de la dette publique et de la dette garantie par les pouvoirs publics de 38 PPTE.....	112
Figure 3.1	Évolution de la dette extérieure des PPTE, de 1970 à 2006.....	154
Figure 3.2	Ratio de la dette multilatérale par rapport à la dette totale (%), de 1970 à 2006.....	155
Tableau 3.3	Les pays au stade post point d'achèvement : des progrès modestes en vue de l'atteinte de ODM, mais les données sont limitées.....	167
Figure 3.4	Valeur médiane du service de la dette per capita pour les 31 PPTE ayant atteint le stade post point de décision (en dollars US).....	171
Figure 3.5	Moyenne des dépenses au titre du service de la dette et au titre de la réduction de la pauvreté pour les 31 PPTE au stade post point de décision, en pourcentage du PIB.....	173
Figure 3.6	Estimation du stock de dette des 22 PPTE post point de décision, avant et après l'Initiative PPTE, les allègements de dette bilatéraux additionnels et l'IADM (en milliards de dollars US en VAN de la fin 2006).....	175
Figure 3.7	Ratios de dette et de dette en perdition pour les PPTE au stade post point d'achèvement.	177

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AID	Association internationale de développement
AISP	Analyse d'impact social et sur la pauvreté
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BMD	Banque multilatérale de développement
BRI	Banque des règlements internationaux
CAD	Comité d'aide au développement
CARP	Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSRP	Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté
DCPE	Document-cadre de politique économique
DRF	Debt Reduction Facility
DSA	Debt Sustainability Analysis
DSRP	Document de stratégies de réduction de la pauvreté
DSRPI	Document de stratégies de réduction de la pauvreté intérimaire
FAD (ou FAfD)	Fonds africain de développement
FAS	Facilité d'ajustement structurel

FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FMI	Fonds monétaire international
FOS	Fund for Special Operations resources
FPD	Financement public du développement
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GDP	Gestion des dépenses publiques
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IBW	Institutions de Bretton Woods
ICAD	Initiative canadienne d'allègement de la dette
IDA	International Development Association
IED	Investissement étranger direct
IFI	Institutions financières internationales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODA	Official Development Assistance
ODM	Objectifs du millénaire pour le développement
OIT	Organisation internationale du travail
OPEC	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAS	Programme d'ajustement structurel
PED	Pays en développement
PFR	Pays à faible revenu
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement

PPTE	Pays pauvres très endettés
PRS	Poverty Reduction Strategies
PVD	Pays en voie de développement
RMDH	Rapport mondial sur le développement humain
SEE	Société pour l'expansion des exportations
UNICEF	United Nations Children's Fund
VAN	Valeur actuelle (ou actualisée) nette

RÉSUMÉ

La « crise de la dette » des années 1980 a suscité une vaste littérature sur le thème de l'endettement des pays en développement. L'intérêt de ce mémoire est de retracer la trajectoire d'un créancier en particulier ayant participé, unilatéralement, bilatéralement ou multilatéralement, aux stratégies de désendettement de ces pays : le Canada.

En regard du frappant constat d'inefficacité des mesures d'allègement de dette des pays les plus pauvres auxquelles adhère le Canada depuis le début de la crise, notamment l'IADM de 2005 qui ne règle pas leurs blocages en termes de développement, l'objectif de cette étude est de démontrer si le Canada se distingue des autres bailleurs de fonds en matière d'allègement de la dette des PED.

Le cadre d'analyse utilisé s'inspirant des travaux de Roy Culpeper et de John E. Serieux qui préconisent que la *debt overhang* est un obstacle au développement des PED s'avère un outil essentiel dans l'évaluation et l'interprétation des initiatives de désendettement auxquelles le Canada a pris part.

Par une approche historique et une analyse documentaire, cette étude retrace l'endettement au niveau qualitatif et quantitatif et procède à un véritable état des lieux et des faits et ce, en trois temps : présentation de la problématique de l'endettement des PED, revue des initiatives d'allègement de dette et ce, en focalisant sur l'expérience canadienne de 1978 à 1995, puis état des initiatives d'allègement de dette auxquelles a pris part le Canada après le tournant de l'année 1996, marqué par l'initiative jusqu'alors la plus significative en matière de réduction de dette et ce, jusqu'à 2008. Cette démarche empirique et déductive permet de conclure que malgré certaines déclarations qui pourraient laisser supposer le contraire, à quelques exceptions près, le Canada ne se démarque pas des autres bailleurs de fonds quant à ses initiatives en matière d'allègement de la dette des PED, puisque la majorité des mesures adoptées dans ce domaine s'alignent sur les stratégies que préconisent les IFI. En effet, si le Canada a certes assumé un rôle d'initiateur de mesures, il a également adopté une approche suiviste en ne contribuant pas aux débats et à la réflexion sur les stratégies de développement mises en place par les mécanismes d'allègement de dette prônés par les IFI.

Mots-clés : dette, endettement, Canada, pays en développement.

INTRODUCTION

« Massive poverty and obscene inequality are such terrible scourges of our times... that they have to rank alongside slavery and apartheid as social evils. »

*Nelson Mandela,
in a speech in Trafalgar Square,
London, England, February 3, 2005
on the eve of the G-7
Finance Ministers Meeting*

La littérature sur l'endettement des pays en développement battait son plein à la fin des années 1980, alors que près de 70 pays en développement (PED) se trouvaient enfoncés dans une grave crise financière que l'on a appelée la « crise de la dette » des années 1980. Certes, beaucoup d'encre a coulé au sujet des causes de la crise de la dette, de même qu'au sujet de l'efficacité ou non des stratégies mises de l'avant par les créanciers afin de parer à l'endettement des PED. Il est frappant de constater que les cris d'alarme lancés au tournant des années 1990 quant à l'endettement des pays les plus pauvres et quant à l'inefficacité des initiatives préconisées depuis le début de la crise ont encore le même écho, près de vingt ans plus tard. Malgré les nouvelles mesures mises à l'épreuve depuis, notamment en 2005, l'ampleur de la dette des PED les plus pauvres pose toujours un frein à leur capacité de développement. Les critiques déplorent aujourd'hui le « trop peu, trop tard » des initiatives d'allégement. Partant du constat que les initiatives en matière d'allégement de la dette des PED les plus pauvres mises en oeuvre par les créanciers n'ont toujours pas fait en sorte que leur endettement ne soit plus un obstacle à leur développement, l'intérêt du présent travail est de focaliser sur l'expérience d'un pays créancier qui, depuis le début de la crise, a pris part aux multiples initiatives en faveur de l'allégement de la dette des PED : le Canada. Le pays a en effet participé à quantité de mesures visant l'allégement de la dette des PED, de façon unilatérale, bilatérale et multilatérale. Il est donc des plus pertinents d'analyser ce pays créancier en particulier, qui possède ses visions et positions propres face à l'endettement des PED et face à son rôle au sein des institutions financières internationales. Ainsi, cerner le rôle et l'expérience du Canada au sein de plus de 25 ans d'initiatives en faveur de l'allégement de

la dette des PED s'avère des plus indiqués comme contribution à la littérature sur l'endettement international.

Vers le début des années 1980, la question de la dette des PED s'est avérée des plus criantes aux yeux de la communauté internationale : de nombreux PED éprouvaient de la difficulté à assumer leurs obligations financières alors que les taux d'intérêt montaient, que le prix des matières premières chutait, que la récession s'emparait de l'économie mondiale et que les chocs pétroliers se faisaient toujours sentir. C'est le Mexique qui sonne l'alarme de la crise en 1982, en annonçant qu'il ne pouvait plus assurer le service de sa dette extérieure. Ce qui a d'abord été interprété comme une crise à court terme, limitée à un seul pays, fut ensuite reconnu comme un mal chronique affectant de nombreux autres. En effet, la crise de la dette a éclaté au grand jour, alors qu'au milieu des années 1980, près de 70 PED éprouvaient de graves difficultés de remboursement (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 10). Comme le démontre l'analyse de Roy Culpeper (1987, 1988, 1990, 1991, 2000, 2005 ; Culpeper et Morton, 2005 ; Culpeper et Kappagoda, 2007) et de John E. Serieux (1999, 2001a, 2001b ; Serieux et Samy, 2001), le processus de développement d'une bonne partie des PED devenait donc compromis, entre autres par l'accumulation de lourdes dettes.

Quantité d'initiatives visant l'allègement de la dette des PED ont été entreprises depuis lors par les pays créanciers, les banques commerciales et les institutions financières internationales (IFI) afin d'enrayer le cercle vicieux de l'endettement des PED. Pourtant, près de 25 ans plus tard, plusieurs PED sont toujours soumis aux contraintes qui résultent de leur endettement extérieur. Pire, la dette de plusieurs PED continue d'augmenter et ce, considérablement. En effet, le stock de la dette¹ des PED et des pays à « marché émergent » est passé de 617,8 milliards de dollars US en 1980 à 3150,6 milliards de dollars US en 2006, alors que le stock de remboursement entre 1980 et 2006 se chiffre à 7673,7 milliards US (Centre Europe-Tiers Monde, 2007). Cela signifie qu'alors que les PED ont remboursé, en intérêts et en amortissements du capital, près de douze fois le montant de leur dette de 1980,

¹ « Les données sur la dette extérieure sont susceptibles de varier suivant les organismes qui effectuent le recensement parce que les méthodes de recueil diffèrent (certains questionnent les gouvernements débiteurs, d'autres, les institutions financières créancières), et parce que tous n'incluent pas les mêmes éléments (seulement la dette à long terme, ou aussi les dettes à court terme, etc.). Ces chiffres sont aussi sujets à de fréquentes modifications rétrospectives qui rendent les analyses compliquées », (Raffinot, 1993, p. 29.).

ils doivent maintenant supporter une dette extérieure dont la somme initiale a été multipliée par plus de cinq fois. Tout comme l'analyse de Roy Culpeper et de Bill Morton (2005, p. 75) le suggère, les sommes versées par les PED afin d'assurer leurs obligations envers le stock et le service de leur dette ont hypothéqué les dépenses qui auraient pu être faites notamment en santé et en éducation, deux domaines intimement liés à la croissance d'un pays, ce qui a grandement compromis leur processus de développement :

Pour les pays pauvres, une dette excessive constitue un gros problème en matière de développement. [...] Toutes ces obligations [de remboursements] engloutissent une quantité considérable de ressources nationales qui pourraient autrement servir à promouvoir le développement et à aborder directement la réduction de la pauvreté, par exemple par l'intermédiaire du financement de l'éducation et de la santé. (Culpeper et Morton, 2005. p. 75)

Problématique

À l'échelle des créanciers internationaux, quantité de solutions seront proposées et mises en oeuvre afin de parer au problème d'endettement des PED qui s'accroît. Diverses mesures ayant pour but le réaménagement de la dette extérieure des pays débiteurs, principalement des rééchelonnements et des refinancements, ont été mises en application. Différents traitements de dettes ont été réalisés par l'entremise de divers mécanismes, à savoir les traitements traditionnels du Club de Paris (créanciers publics bilatéraux), formé en 1956, qui accorde un rééchelonnement de la dette, c'est-à-dire le report du remboursement de la dette ; les traitements du Club de Londres (créanciers privés formés de différents comités bancaires consultatifs) qui négocie des prêts avec les pays débiteurs une fois que ceux-ci ont conclu un accord avec le Club de Paris ; les initiatives bilatérales (négociées directement de pays à pays) ; ou celles négociées lors des assemblées du FMI et de la Banque mondiale, notamment l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) renforcée de 1999 et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) de 2005.

Au Canada, pays créancier qui participe à toutes les tribunes des bailleurs de fonds énumérées ci-haut, les spéculations quant aux causes de l'endettement des PED et donc quant aux moyens de résoudre la crise pullulent au cours des années 1980. Il s'agit également d'une époque de réflexions et de remises en question chez les autorités canadiennes relativement au

positionnement du Canada par rapport à la crise de l'endettement des pays du Sud, ainsi que par rapport à son rôle au sein des IFI.

À la fin de l'année 1989, le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Canada² a mandaté son Sous-comité de la dette internationale de faire enquête sur « les problèmes soulevés par l'endettement massif de nombreux pays en développement, de même que [sur] le rôle du Canada vis-à-vis ce problème, notamment sa contribution aux politiques et programmes d'allégement et de restructuration » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 1). À la suite de plusieurs audiences publiques où ont comparu des représentants d'ONG, des spécialistes canadiens, le ministre des Finances, le Surintendant des institutions financières, le Vérificateur général du Canada et des spécialistes provenant de PED, le Sous-comité a produit, en juin 1990, un rapport fort opportun, intitulé *L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde* (Gouvernement du Canada, 1990a), rapport que le Comité a adopté. Faisant état des dix ans d'approches « tâtonnantes » qui n'ont pas su trouver de solution à long terme et satisfaisante au problème de l'endettement et pressant le Canada de jouer un rôle de chef de file dans les années 1990 en maintenant une orientation qui témoigne de l'urgence de la situation, le rapport conclut donc entre autres à la nécessité d'adopter une politique à visage humain dans la stratégie de lutte contre la crise de l'endettement des pays pauvres et que le Canada devrait s'en faire le porte-étendard au sein des IFI. Dans sa réponse (Gouvernement du Canada, 1990c), le gouvernement décline, reformule ou répond vaguement à presque toutes les recommandations.

Plus de quinze ans après les évaluations et recommandations formulées dans ce rapport, il est tout à fait opportun d'évaluer la trajectoire du Canada concernant la dette des PED et ce, en adoptant une perspective historique, soit en partant de 1978, année qui marque la première initiative d'allégement de la dette des PED du Canada, mais en focalisant sur les vingt dernières années de mesures d'allégement de dette auxquelles a consenti le Canada et ce, jusqu'en 2008.

² Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Canada changera de nom en 1995, devenant le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Que les créanciers allègent les dettes de beaucoup ou de peu, il est primordial de se demander comment ces allègements procèdent-ils, par l'entremise de quels mécanismes, sous quelles conditions sont-ils accordés et surtout, quels sont les résultats au sein des pays débiteurs ?

En regard du frappant constat d'inefficacité des mesures d'allègement de dette auxquelles adhère le Canada qui s'échelonnent depuis le début de la crise de la dette des années 1980, notamment l'IADM de 2005 qui ne règle pas les blocages en termes de développement des PED les plus pauvres, et malgré la volonté du Canada de se présenter comme sensible au sort des pays endettés, quelles conclusions pouvons-nous tirer quant au bilan des initiatives canadiennes en matière d'allègement de la dette des PED ? Comment se sont traduites ces dix années d'approches « tâtonnantes » de la décennie 1980 ? Le gouvernement canadien a-t-il fait volte-face et ainsi assumé le rôle de leader que le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur lui recommandait de jouer au cours des années 1990 ? Le Canada se distingue-t-il des autres bailleurs de fonds ?

Hypothèse

Malgré certaines déclarations qui pourraient laisser supposer le contraire, à quelques exceptions près, le Canada ne se démarque pas des autres bailleurs de fonds quant à ses initiatives en matière d'allègement de la dette des PED les plus pauvres, puisque la majorité des mesures adoptées dans ce domaine s'alignent sur les stratégies que préconisent les IFI. En effet, si le pays a joué un rôle d'initiateur de mesures en faveur de l'allègement de la dette des PED les plus pauvres, il est à la fois suiviste, car il n'a pas contribué au renouvellement de la réflexion sur les politiques de développement prônées par ces initiatives.

Cadre d'analyse et sources

Afin de procéder au développement de la problématique et de soutenir l'hypothèse ici avancée, ce travail de recherche, basé sur une analyse documentaire, suivra une démarche analytique de nature empirique et déductive et reposera sur une étude de cas, à savoir, celle du Canada.

Ce travail s'inspirera des travaux de l'Institut Nord-Sud, principalement ceux de Roy Culpeper et de John E. Serieux qui fourniront notre cadre analytique. Ils font clairement ressortir dans leur analyse de l'endettement des PED que le surendettement (*debt overhang*) est une entrave au développement. S'inspirer des analyses de Roy Culpeper est particulièrement pertinent puisque celui-ci, s'intéressant depuis plus de 20 ans à la question de l'endettement des PED, avait été invité à témoigner lors de la table ronde sur la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur auquel nous avons ici fait référence. Roy Culpeper qualifiait la réponse du gouvernement de « rétrograde, assez malhonnête et défensive », puisqu'à son avis, le gouvernement se porte alors « à la défense d'une prétendue stratégie de l'endettement désuète et éculée qui n'a pratiquement rien fait pour aider véritablement les populations des pays en développement » (Gouvernement du Canada, 1990b, p. 12).

Près de deux décennies après les criantes observations décrites dans le fameux rapport du Comité, Roy Culpeper réitérait l'urgence de parer à la situation d'endettement des PED les plus pauvres :

Dans les cas où le service de la dette s'avère excessif, les pays endettés doivent assumer des coûts de renonciation élevés les rendant incapables d'assurer les besoins essentiels en matière d'investissement social et physique. Autrement dit, une dette trop lourde constitue un obstacle pour l'atteinte des ODM [Objectifs du millénaire pour le développement]. (Culpeper, 2005, p. 13)

Près de vingt ans après la série de recommandations faites au gouvernement afin de remédier à la crise, les mêmes sons de cloche étaient rappelés par Roy Culpeper, en tant que président de l'Institut Nord-Sud, au gouvernement du Canada :

Il [le Canada] devrait maintenant intervenir pour instaurer une structure de viabilité de la dette afin que les perspectives de développement des pays les plus pauvres et l'atteinte des ODM ne soient plus compromises par l'accumulation de dettes supplémentaires. (Culpeper, 2005, p. 13)

Plusieurs études de Roy Culpeper (1987, 1988, 1990, 1991, 2000, 2005 ; Culpeper et Morton, 2005 ; Culpeper et Kappagoda, 2007) seront donc utilisées dans le présent travail afin

d'appuyer notre argumentation.

Invité à témoigner devant le Comité permanent des Finances du Canada, en novembre 1999, Roy Culpeper était accompagné d'un autre expert en matière de la dette PED oeuvrant à l'époque à l'Institut Nord-Sud, John E. Serieux. Ce dernier a résumé le constat des études de l'Institut concernant la dette des PED :

[...] nos études ont montré qu'une lourde charge de dette est l'un des plus gros obstacles à la croissance d'un pays et donc à sa capacité à réduire la pauvreté. La réduction du fardeau de la dette donne au pays la possibilité d'utiliser ses ressources pour stimuler sa croissance et donc, à long terme, réduire la pauvreté, et à court terme lutter contre elle en dépensant davantage pour la santé, l'éducation et d'autres moyens directs de combattre la pauvreté. (Gouvernement du Canada, 1999)

Les travaux de John E. Serieux s'avèrent fort instructifs puisqu'ils développent notamment toute la question du surendettement; ses causes, sa définition, ses conséquences, les initiatives déployées pour y remédier, le poids réel des allégements, ainsi que la part de la dette qui devrait être allégée afin de réellement faire en sorte que la dette ne soit plus un obstacle au développement des PED. Melanie Gruer (1999) rapporte notamment cette conclusion à laquelle est parvenu Serieux :

Les pays qui ploient sous un lourd fardeau de dettes ont des choix difficiles à faire. Quand le coût de sa dette est exacerbé par la détérioration de ses termes de l'échange et la stagnation de son économie, le pays peut glisser dans un état de « surendettement » — où l'encours de sa dette excède sa future capacité de remboursement. Les choix difficiles deviennent alors des choix impossibles. Les conséquences sont évidentes : il y a réduction des investissements dans les gens (surtout au niveau de l'éducation et de la santé) et dans l'infrastructure. Et les données viennent le confirmer : la période du lourd endettement des PPTTE a coïncidé avec un ralentissement du rythme de développement humain. (Gruer, 1999)

Les ouvrages auxquels nous ferons référence dans le cadre de ce travail incluent donc également ceux de John E. Serieux (1999, 2001a, 2001b ; Serieux et Samy, 2001).

De plus, différents ouvrages scientifiques réalisés par des chercheurs universitaires et par des analystes oeuvrant dans des centres de recherche axés sur le développement international, des

documents d'archives du gouvernement canadien, ainsi que des documents officiels émanant des IFI seront scrupuleusement consultés.

Méthodologie

Les chiffres catastrophiques que traduit la spirale de l'endettement des PED, malgré les récentes mesures d'allégement [notamment celle de 2005], confirment l'intérêt toujours actuel de se pencher sur la question de la dette des PED. D'où l'importance d'adopter une approche historique et ainsi retracer l'endettement au niveau qualitatif et quantitatif, en passant en revue et en questionnant les différentes initiatives mises en oeuvre par les créanciers internationaux, tout en se concentrant sur l'expérience d'un pays créancier en particulier, le Canada, et ainsi faire ressortir le bilan de plus de 25 années d'allégement de dette. En adoptant une approche historique et en se basant sur une analyse documentaire, c'est à un véritable état des lieux et des faits qu'aspire ce travail en procédant en trois temps : état des lieux de la problématique de l'endettement des PED, état des lieux des initiatives d'allégement éprouvées par les créanciers et les débiteurs et ce, en focalisant sur l'expérience canadienne de 1978 à 1995, puis état des lieux des initiatives d'allégement de dette auxquelles a participé le Canada après le tournant de l'année 1996, marqué par l'initiative jusqu'alors la plus significative en matière de réduction dettes et ce, jusqu'à 2008.

L'originalité de cette approche réside dans le fait qu'elle permettra de contraster les annonces très officielles d'allégement avec un travail chiffré qui comptabilisera ce qui a vraiment été effacé ou ce qui doit l'être par rapport à ce qui reste ou restera comme charge d'endettement, dans les faits, malgré les initiatives mises en oeuvre par les bailleurs de fonds. Par un travail chiffré, nous entendons procéder à des illustrations quantitatives complémentaires à l'argumentation appuyée sur les faits, basées sur différents chiffres révélateurs dans la considération du poids de l'endettement des PED, de même que du poids de l'allégement de leurs dettes :

- D'abord, nous illustrerons quantitativement le poids réel pour le Canada des allègements et des annulations de dette des PED auxquels le pays a consentis ;

- Ensuite, nous présenterons le poids réel des allègements et des annulations de dette des PED dans l'économie de ces pays en comptabilisant ce qu'il reste comme endettement, voire comme surendettement, au sein de ces pays envers les créanciers internationaux et envers le Canada ;
- Puis, nous démontrerons l'analyse de John E. Serieux (2001a, p. 338) qui a procédé à un calcul de la *debt overhang* et qui conclut que la part de la dette des PED qui devrait être annulée dans les faits afin de mettre un terme au surendettement des PED, spécifiquement des PPTE, est de 60 %, voire 85 % des dettes existantes.

Cette analyse quantitative qui démontrera le peu d'empressement des créanciers, dont fait partie le Canada, à reconnaître et à résoudre le surendettement des PED les plus pauvres, nous permettra donc de conclure que le poids de leur dette est toujours un frein à leur développement.

En résumé, ce travail de recherche, réalisé principalement à l'aide de la documentation historique, suivra une démarche d'analyse empirique et déductive, c'est-à-dire un état des lieux de plus de 25 ans d'endettement et de mesures d'allègement de dette, en focalisant sur l'expérience canadienne.

Démarche

Suivant une démarche empirique et déductive, appuyée par une documentation historique, ce travail de recherche sera divisé en trois chapitres essentiels afin de développer notre problématique et de valider notre hypothèse.

Dans un premier chapitre, nous tracerons d'abord le portrait de l'endettement des PED, pour la période de 1969 à 2008. Nous résumerons ainsi brièvement les causes de la crise de la dette des années 1980 et ses éléments déclencheurs. Nous définirons ici clairement les concepts utilisés dans le cadre de ce travail de recherche, soit la définition de la dette extérieure et de la valeur actualisée nette de la dette, les différents ratios d'endettement, les notions de soutenabilité de la dette, d'illiquidité, d'insolvabilité et de surendettement (*debt overhang*), ainsi que la différence entre les dettes commerciales vs les dettes publiques, ainsi

qu'entre les dettes des pays intermédiaires très endettés vs les dettes des pays pauvres très endettés. Aussi, nous exposerons les effets et répercussions de l'endettement des PED, pour ensuite passer à l'interprétation de la crise par les créanciers. Nous présenterons l'intérêt de se baser sur une étude de cas afin d'analyser les initiatives en matière d'allègement de la dette des PED, soit sur l'expérience du Canada, pays créancier qui participe à toutes les tribunes des bailleurs de fonds. La pertinence de notre cadre d'analyse s'inspirant des travaux de Roy Culpeper (1987, 1988, 1990, 1991, 2000, 2005 ; Culpeper et Morton, 2005 ; Culpeper et Kappagoda, 2007) et de John E. Serieux (1999, 2001a, 2001b ; Serieux et Samy, 2001) qui préconisent que la *debt overhang* est un obstacle au développement des PED sera mise en évidence dans ce chapitre. Ce premier chapitre établira la base de tous les éléments relatifs à la démonstration de notre hypothèse.

Dans les deuxième et troisième chapitres, nous dresserons ensuite le tableau des mesures qui ont été prises ou envisagées par les créanciers internationaux dans le but d'alléger le fardeau de la dette des PED, donc les différents types d'allègements, tout en nous interrogeant sur leur efficacité et ce, en focalisant sur l'expérience canadienne. Le deuxième chapitre se concentrera sur la période de 1978 à 1995 et le troisième chapitre sur celle de 1996 à 2008. Le choix de cette coupure chronologique dans le cadre de la structure de notre travail est très révélateur, puisque l'année 1996 marque un tournant dans cette série d'initiatives, alors que la mesure jusqu'à lors la plus significative a été lancée par les créanciers internationaux, dont le Canada, soit l'Initiative en faveur des PPTTE que nous expliciterons. Les initiatives canadiennes concernant les dettes des PED s'avérant un mélange hétéroclite de mesures unilatéralistes et de mesures négociées entre créanciers internationaux, la démarche suivant la ligne du temps sera donc privilégiée, à défaut de procéder par catégorie d'initiatives. Ce bilan historique marquera les points saillants de plus de 25 ans de participation canadienne en faveur de l'allègement de la dette des PED et ce, en les inscrivant dans le contexte international.

Dans le deuxième chapitre, nous nous pencherons dans un premier temps sur les initiatives d'allègement visant les dettes privées des débiteurs, afin de faire ressortir la promptitude des banques à réagir face à la crise. Nous analyserons ensuite les initiatives d'allègement visant

les dettes officielles, en focalisant particulièrement sur les mesures d'allègement de la dette des PED déployées par le Canada, seul ou de concert avec les autres créanciers. Nous ferons également l'étude des différents rapports officiels émanant de différentes instances gouvernementales abordant le positionnement du Canada face à la dette des PED et face à son rôle au sein des IFI, afin de cerner la réflexion et l'idéologie dominantes sur la question au sein du gouvernement. Ces quinze premières années de mesures visant l'allègement de l'endettement des PED en réponse à la crise de la dette du début des années 1980 qu'étudie ce deuxième chapitre s'avèrent des plus révélatrices dans notre démarche visant à valider de notre hypothèse.

Le troisième chapitre analyse en profondeur la plus importante initiative de réduction de la dette des PED les plus pauvres lancée par les créanciers internationaux, dont le Canada, depuis le début de la crise, soit l'Initiative en faveur des PPTTE qui sera explicitée, puis la mesure d'allègement d'envergure s'y étant ajoutée, soit l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) qui sera également expliquée. Pour ce faire, nous aurons fortement recours à la documentation officielle des principaux organismes créanciers. Nous accorderons également une attention particulière à la mécanique et aux stratégies de développement préconisées par ces initiatives qui laissent place à la critique. Aussi, nous aborderons le positionnement et le rôle du Canada à l'égard de ces deux initiatives, ainsi que les mesures unilatérales canadiennes à l'appui de l'Initiative PPTTE. De plus, nous porterons attention aux rapports émanant du gouvernement canadien abordant le positionnement du Canada envers l'endettement des PED du début des années 2000. Nous terminerons ce dernier chapitre par une réflexion sur l'héritage et les conséquences du peu d'empressement des créanciers à trouver une solution à long terme au problème du surendettement des PED qui fait obstacle à leur développement, en faisant le bilan des dernières initiatives d'allègement qui sont toujours en vigueur aujourd'hui, notamment l'Initiative PPTTE et l'IADM, auxquelles ont adhéré la majorité des créanciers, dont le Canada. Un bilan récapitulatif et quantitatif de l'impact des mesures d'allègement du Canada au sein des PED sera également présenté. Cette démarche nous permettra de faire la démonstration rigoureuse de notre hypothèse.

CHAPITRE I

PORTRAIT DE L'ENDETTEMENT DES PED DE 1969 À 2008

« Au-delà des clichés faciles et de la recherche de « coupables », il s'agit de s'interroger sur la structure économique mondiale qui a permis la montée de cette dette à plus de 1300 milliards de dollars [en 1988]. Comment cela a-t-il été possible ? Comment les banques et les États des pays développés ont-ils pu se laisser ainsi embarquer dans une expédition aussi dangereuse ? À quelles nécessités répondait donc l'endettement, dès le tournant des années soixante-dix ? » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 11-12) Ce questionnement et cette quête de réponses objectives de Philippe Norel et Éric Saint-Alary au tournant des années 1990 est toujours des plus à-propos pour aborder l'endettement des PED qui se perpétue et s'accroît depuis la crise de la dette des années 1980. Comment est-il possible que les PED ont pu accumuler des dettes aussi importantes au point d'en arriver à un défaut de paiement et à une situation d'insolvabilité sans que les plus éminents économistes spécialisés en matière d'endettement n'aient su prévenir, mais surtout vu venir la crise ? À défaut de chercher à faire porter le blâme aux gouvernements des PED ou d'un autre côté, aux banques et aux gouvernements créanciers des pays occidentaux, nous verrons « que chacun a fait sa part d'erreurs : certains pays débiteurs du fait d'une mauvaise gestion économique et d'emprunts excessifs ; les agences créancières du fait de prêts imprudents et les gouvernements créanciers par le biais d'un enchaînement inhabituel des politiques économiques mises en oeuvre après 1979 » (Culpeper, 1987, p. 2). Ce mélange nocif a de plus coïncidé « avec une situation macro-économique mondiale extraordinairement défavorable, de sorte que la vulnérabilité des débiteurs et des créanciers a été mise à jour », selon les professeurs d'économie Rudiger Dornbusch et Stanley Fischer, cités dans Frank A. Campbell (1992, p. 10-11).

L'objectif de ce premier chapitre est de tracer le portrait de l'endettement des PED, pour la

période de 1969 à 2008. Dans un premier temps, nous résumerons brièvement les causes de la crise de la dette des années 1980 et ses éléments déclencheurs. Pour aider le lecteur à saisir les tenants et aboutissants de l'endettement des PED, nous définirons ensuite clairement les concepts utilisés dans le cadre de ce travail de recherche, soit la définition de la dette extérieure et de la valeur actualisée nette de la dette, les différents ratios d'endettement, les notions de soutenabilité de la dette, d'illiquidité, d'insolvabilité et de surendettement (*debt overhang*), ainsi que la différence entre les dettes commerciales vs les dettes publiques et également entre les dettes des pays intermédiaires très endettés vs les dettes des pays pauvres très endettés. Aussi et surtout, nous ferons ensuite ressortir les effets et répercussions de l'endettement des PED, pour enfin nous pencher sur la façon dont les créanciers ont interprété l'évolution et l'ampleur de l'endettement des PED. Nous présenterons l'intérêt de présenter notre analyse des initiatives en matière d'allègement de la dette des PED en nous concentrant sur une étude de cas en particulier, le Canada, en tant qu'important bailleur de fonds. La pertinence de notre cadre d'analyse brièvement abordé introduction et qui s'inspire des travaux de Roy Culpeper (1987, 1988, 1990, 1991, 2000, 2005 ; Culpeper et Morton, 2005 ; Culpeper et Kappagoda, 2007) et de John E. Serieux (1999, 2001a, 2001b ; Serieux et Samy, 2001) qui préconisent que la *debt overhang* est un obstacle au développement des PED sera également exposée en détail dans ce chapitre.

1.1 Les causes de la crise de la dette des années 1980

Pour certains, nul n'aurait dû sursauter à l'annonce du premier symptôme de l'irruption de la crise de la dette, porté par le ministre mexicain des Finances Silva Herzog à Washington, le vendredi 13 août 1982. Le message de ce dernier lors de pourparlers avec le secrétaire au Trésor des États-Unis de l'époque, Donald T. Regan, le président de la Réserve fédérale des États-Unis, Paul Volcker, ainsi qu'avec le directeur général du FMI, Jacques de Larosière, était sans équivoque : le Mexique était sans le sous.

Il [le Mexique] lui serait impossible de verser aux banques les paiements de 10 milliards \$ venant à échéance quelques mois plus tard. Herzog avait alors demandé et obtenu pour son pays un moratoire de trois mois ainsi que des milliards en nouveaux crédits. La date qui inaugure officiellement la crise de la dette est celle du 20 août 1982, soit une semaine plus tard, lorsque la suspension par le Mexique de ses paiements aux banques est

annoncée dans les formes, donnant le frisson à toutes les institutions financières internationales. Le malaise qui régnait dans l'économie mondiale allait déclencher une succession d'événements, un pays après l'autre annonçant un moratoire ou obtenant un rééchelonnement. (F. A. Campbell, 1992, p. 10)

L'ampleur de la crise de la dette des années 1980 amorcée avec éclat en 1982 par le Mexique est le fait de facteurs immédiats au déclenchement de la crise, mais également le fruit d'un processus accumulant des causes structurelles. Il faut donc à la fois considérer les sources profondes de l'endettement, ainsi que les causes aggravantes. En effet, il n'est pas fortuit de rappeler que la « structure d'endettement ne date pas de son essor rapide au tournant des années soixante-dix : les premiers prêts internationaux nous obligent à remonter jusqu'au milieu du XIXe siècle... » (Norel et Saint-Alary, 1988, p. 11). Ainsi, l'économie d'endettement est une réalité récurrente au cours des deux derniers siècles et ce, même au sein de pays qui sont aujourd'hui créanciers des PED.

Par ailleurs, il est élémentaire de rappeler que pour plusieurs PED, notamment les pays africains, l'endettement prend racine dans la division internationale du travail qui leur attribue les étapes de production peu valorisantes et sans effet d'entraînement interne, et donc dans la dégradation des termes de l'échange qui les a menés à « l'extraversion et à la désarticulation de leur économie », concomitantes à leur position de subordination et dont la résultante est leur position de « grande vulnérabilité face aux forces du marché », particulièrement lors des négociations des prix des matières premières (B. K. Campbell, 1988, p. 122-123):

L'endettement des pays africains ne date pas de la fin des années 1970 comme bon nombre d'études voudraient le faire entendre. Les causes de l'endettement, bien que diverses et spécifiques à chaque région et à chaque pays, résident dans un long processus d'accentuation des déséquilibres structurels internes que l'on ne peut comprendre que si l'on resitue l'histoire du pays en question dans le contexte de l'évolution du marché mondial. Pour les pays d'Afrique, si l'on peut se permettre une généralisation, ce processus renvoie, entre autres, à l'héritage colonial et plus exactement à la nature de l'insertion des pays africains dans les rapports du marché mondial et aux conséquences de cette intégration pour les transformations sociales et politiques internes. (B. K. Campbell, 1988, p. 123)

Le but de ce chapitre n'est toutefois pas de retracer les prémisses et l'évolution de la dégradation des termes de l'échange et non plus l'histoire de l'économie du crédit international ou celle de l'endettement international. On ne saurait toutefois trop insister sur l'importance de ces réalités macroéconomiques, mais nous préférons renvoyer le lecteur aux études spécialisées sur ce sujet, plutôt que d'en traiter ici de manière nécessairement superficielle. Nous cherchons plutôt à souligner certains éléments de l'histoire récente permettant de saisir comment d'un côté, les PED ont pu accumuler autant de dettes et d'un autre côté, comment les créanciers publics et les banques ont pu prêter au point d'en arriver à craindre un effondrement du système financier international, soit que la dette puisse menacer la solvabilité des banques commerciales et la stabilité du système monétaire mondial.

1.1.1 Les causes structurelles vs immédiates

Cette revue de la littérature sur les causes de l'endettement des PED cherchera à dépasser et à aller au-delà des raisons sensationnalistes de l'endettement de certains PED rabâché par les médias, telles la fuite de capitaux et la corruption. Certes, en dépit des chocs extérieurs, la fuite de capitaux au sein de certains PED, surtout en Amérique latine, a été l'un des éléments affaiblissant l'économie des PED et donc leur capacité à surmonter leur endettement :

The World Bank has estimated, for instance, that Argentina, Mexico and Venezuela together lost a full 70 % of all net new borrowing in the 1979-82 period through capital flight. This exodus of capital was encouraged by keeping domestic interest rates artificially low to enhance local industry, thereby discouraging domestic savings ; by overvalued exchange rates, which provided an incentive for residents to purchase dollar-denominated assets ; and by a less than favourable domestic investment climate. All these factors combined to reduce the confidence of the citizens of these countries in their domestic economies, prompting them to seek out more attractive investment opportunities elsewhere. (Berg, 1995, p. 4)

Toutefois, ces stratégies mises en oeuvre au sein des PED ayant résulté en un encouragement à la fuite de capitaux croissante du secteur privé sont rétroactives et contingentes à l'endettement, soit non pas un facteur causal de l'endettement en soi.

Par ailleurs, plusieurs critiques se sont acharnées à pointer du doigt certains dirigeants des PED qui ont financé des « éléphants blancs », soit des infrastructures non rentables ou de

spectaculaires projets improductifs. Il y a certes eu des cas d'élites corrompues, pour ne citer que l'ex-président philippin Marcos dont la somme du patrimoine personnel se rapproche de la dette extérieure du pays, mais là encore, si de tels cas existent, « ils ne doivent pas cacher les causes structurelles de la dette : la corruption ne constitue qu'une excoissance du phénomène d'endettement et n'aurait jamais atteint ces niveaux de détournement sans la condition permissive que constituèrent les prêts bancaires dès 1970 » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 41).

Aussi, cette revue resituera de façon chronologique les déclarations officielles sur les causes de l'endettement qui ont souligné des éléments véridiques certes, mais souvent de façon hors contexte et rétroactive, soit encore une fois des raisons expliquant davantage l'aggravation subséquente de l'endettement que l'endettement lui-même, en d'autres mots, des causes aggravantes de l'endettement qui ne tiennent pas compte de la temporalité réelle de l'endettement, telles les déficits budgétaires et les conséquences de la montée du prix du pétrole sur les déficits de paiements des PED : « l'explosion de la dette est antérieure et remonte aux années 1970-1973. Preuve donc que son origine est à chercher dans les facteurs monétaires et financiers d'une part, dans les changements de stratégies de financement du développement d'autre part, qui tous deux émergent simultanément à cette époque » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 46).

1.1.2 Les causes de l'endettement en trois temps

Philippe Norel et Éric Saint-Alary (1992) ont procédé à un résumé fort opportun des causes de la dette et ce, en tentant de hiérarchiser les divers facteurs en interférence et en distinguant trois phases principales : de 1969 à 1974, de 1974 à 1979 et de 1979 à 1982.

Au cours de la première phase de l'endettement (1969-1974),

[...] la dette s'accélère sous l'effet des surliquidités des banques (provenant de la multiplication des crédits en eurodollars³ [...]) comme des programmes ambitieux

³ « Les *eurodollars* désignent l'importante masse de dollars US détenus par des banques européennes qui, ne pouvant écouler ces surplus de devises dans leur pays d'origine (les États-Unis), les utilisaient pour concéder des prêts à des conditions plus avantageuses que les banques américaines » (Gélinas, 1994, p. 65).

d'investissement au Sud, dans une conjoncture où le FMI ne finance plus qu'à des conditions draconiennes. Mais il est patent que l'investissement multinational et l'internationalisation concomitante des banques commerciales font partie du même mouvement (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 49-50).

Avant de nous pencher sur les causes de l'accroissement des dettes privées des PED durant cette première phase, nous ferons ici une parenthèse au sujet de l'endettement public des PED qui remonte même aux années 1950. En effet, avec la foulée des décolonisations et donc des nouveaux statuts d'indépendance des PED, les candidats au développement allaient être nombreux. La réponse des pays occidentaux, considérée altruiste par certains, n'a pour d'autres été qu'un baume sur des plaies qui se sont infectées par la suite. En tous les cas, une chose était claire à l'époque : quoique très différents les uns des autres, les PED avaient au moins un trait commun : le sous-développement.

Idée première : ce sont des pays pauvres ; il faut les aider, les financer, donc les endetter pour qu'ils se développent. Telle fut la voie choisie pendant les années cinquante et soixante. L'endettement était normal, il était dans l'ordre des choses. Mais ce financement extérieur n'a pas rendu le tiers monde moins vulnérable, bien au contraire : les besoins se sont développés plus vite que les moyens de les satisfaire, l'aide extérieure est devenue de plus en plus indispensable. Son développement ne pouvant se faire sans déficit durable, les pays riches ont acquis un droit de regard sur les orientations économiques de ces pays : il fallait contenir le besoin de financement. Ce contrôle exercé par les pouvoirs publics des pays créanciers n'a malheureusement pas favorisé la fin de l'endettement. La fuite en avant des années soixante-dix en découle. (Arnaud, 1984, p. 20)

En effet, si les origines de la dette sont lointaines et ses causes multiples, si plusieurs facteurs sont venus aggraver la stabilité financière des PED, elles s'enracinent avant tout dans le sous-développement lui-même et « dans la difficulté pour les pays en développement de susciter un développement auto-entretenu » selon Christian Deblock et Samia Kazi Aoul (2001, p. 141). Pour ces diverses raisons poursuivent ces mêmes auteurs,

[...] et sous la pression des revendications des pays en développement, les pays industrialisés ont eu tendance, depuis la guerre, à considérer que l'assistance aux pays du tiers-monde sous forme de dons ou de prêts était une nécessité et une façon de favoriser le développement. En retour, cette aide aura eu pour effet pervers de maintenir les pays en développement dans une situation de dépendance (à commencer financière) à l'égard des pays industrialisés et de masquer un endettement extérieur croissant [...]. (Deblock et Aoul, 2001, p. 141)

Ainsi, vers 1970, plusieurs PED se retrouvent en état de très grande difficulté financière. Alors que s'ouvre la deuxième décennie du développement au sein des Nations unies, le transfert de financements publics accrus paraît plus urgent que jamais, alors que le financement du développement est bientôt remplacé par le financement massif des déficits.

Spécialistes de la dette et de la Grande Dépression, Barry Eichengreen et Richard Portes, déclaraient en 1985 que les scénarios précurseurs de la crise des années 1930, soit les faiblesses du système financier international des années 1920, sont comparables à la situation qui a prévalu durant les années 1970. En effet, les années 1970 sont généralement considérées comme la décennie au cours de laquelle tous les facteurs précurseurs à la crise se sont agglomérés. Ainsi, les trois réalités ayant contribué à rendre le système financier international plus vulnérable face aux contre-coups déstabilisateurs au cours des années 1920 refont surface au cours de la décennie 1970, selon Eichengreen et Portes cités par Frank A. Campbell (1992, p. 7) : « fluctuations dans les marchés internationaux des changes, modification institutionnelle rapide du système bancaire et changements dramatiques dans le volume et l'orientation des prêts internationaux. »

Dès le début des années 1970, les banques commerciales jouent un rôle de première importance dans le financement des PED, alors que leurs opérations dépassent leur cadre national ; elles deviennent multinationales. Ce nouveau financement résulte de la privatisation du système monétaire, alors que ce sont « les marchés qui guident l'évolution des taux de change, des taux d'intérêt et la création de liquidités et non plus les autorités monétaires nationales comme auparavant » (Arnaud, 1984, p. 53). En fait, c'est depuis les années 1960 que cette évolution du système monétaire se fait sentir, selon Pascal Arnaud (1984, p. 53), avec l'apparition des euromarchés au sein desquels les « capitaux qui s'y échangent sont libellés en devises (dollar, yen japonais, franc suisse, mark allemand) sans aucun contrôle des autorités de leur pays d'origine. » Toutefois, l'augmentation drastique des prêts accordés par les banques commerciales en raison de leur état de surliquidité a été telle que les crédits ont tôt fait de rattraper les mouvements officiels de capitaux.

Ainsi, à un moment donné, la moitié de la dette des 17 pays fortement endettés (PFE) (soit, globalement, le tiers de la dette du tiers-monde) était détenue par des banques commerciales. Leur part de la dette extérieure du Chili passait ainsi de 19 % en 1974 à 80 % en 1981. Les prêts en eurodollars aux pays du tiers-monde vont, quant à eux, de 4 milliards \$ en 1973 à 50 milliards en 1980. Le marché des eurodollars, représenté par les dépôts en dollars américains dans des banques à l'extérieur des États-Unis, avait pris de plus en plus d'importance au cours des dernières décennies à cause d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, les restrictions sur les devises aux États-Unis et dans d'autres pays ne s'appliquaient pas aux eurodollars. En outre, ce marché était considéré comme une excellente voie de transit pour le produit des excédents commerciaux des pays de l'OPEP. (F. A. Campbell, 1992, p. 11)

L'engouement des banques à accorder une quantité croissante des prêts en eurodollars a donc grandement contribué à gonfler la dette des PED et ainsi, à jeter les bases de la crise. Par contre, la majorité des prêts bancaires étaient accordés aux PED possédant une solide économie. Malgré les conditions rigoureuses de ces prêts, ils n'étaient pas « soumis » aux exigences drastiques des prêts du FMI, souvent conditionnés à l'obligation pour les emprunteurs de prendre des mesures afin de parer à leurs déficits commerciaux. En effet, plusieurs PED ont dû avoir recours aux prêts du FMI destinés à défrayer les intérêts sur des dettes qui arrivent à terme et ce, sous condition :

[...] les mesures en question consistent fréquemment à diminuer les dépenses publiques, à freiner l'accroissement de la masse monétaire, à dévaluer la monnaie, à réduire la consommation intérieure et les importations, à promouvoir les exportations, à encourager les investissements étrangers, etc. Or, des considérations politiques ont empêché de nombreux gouvernements d'accepter les sacrifices que cela implique, c'est-à-dire une augmentation du chômage, une baisse du niveau de vie et une suspension du développement socio-économique projeté. Parallèlement, un certain nombre de pays en développement à faible revenu durent se résoudre à réduire leurs importations et à relâcher leur effort de développement. (Institut Nord-Sud, 1977, p. 6-7)

La deuxième phase de l'endettement (1974-1979) s'amorce avec le premier choc pétrolier « qui crée des déficits supplémentaires des paiements pour les pays non producteurs et les pousse à s'endetter davantage. Pour les mêmes raisons, la quantité de dollars à recycler

(pétrodollars⁴ cette fois) s'accroît et vient aggraver les surliquidités des banques » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 50). Dans le même temps, expliquent Norel et Saint-Alary,

[...] le manque à gagner pour les pays du Sud, en raison de la crise de débouchés au Nord, les pousse à emprunter également davantage tandis que la crise des pays développés les pousse à prêter davantage à l'étranger dans l'espoir de se donner des marchés susceptibles de remplacer des perspectives ruinées par les premières politiques d'austérité (1992, p. 50-51).

L'année 1974 marque un tournant décisif dans le financement des PED alors que pour la première fois, le financement des marchés de capitaux devient supérieur au financement public, au moment où l'improvisation des banques est révélée par les tensions sur les euromarchés qu'elles doivent surmonter : « risques de change aggravés par la disparition des taux de changes fixes (1971-1973), forte instabilité des taux d'intérêt, revirements brutaux des mouvements de fonds, avec les transferts des excédents pétroliers que leurs détenteurs préfèrent placer dans les grandes banques jugées plus sûres (États-Unis et Suisse) » (Arnaud, 1984, p. 55).

Les actions prises par le cartel de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEC) ont résulté par une hausse significative du prix du pétrole, pour le malheur des pays non exportateurs de pétrole :

Oil exporters, with a large supply of petrodollars, deposited the excess funds for the most part safely with banks in industrialized countries. These banks in turn lent the funds out to creditworthy oil-importing developing countries, who needed financing to meet increasing current account deficits. A leading expert on international debt issues, William Cline, has estimated that the increased oil cost to non-oil exporting countries amounted to U.S. \$260 billion over the 1973-82 period. (Berg, 1995, p. 4)

Ainsi, à partir de la seconde moitié des années 1970, les prêts accordés par les banques commerciales aux pays à revenu intermédiaire se sont accrus par un facteur de dix. De plus, la crise de débouchés dans les pays du Nord, alors que leurs marchés n'arrivent plus à supporter l'abondante production des biens et services qu'ils produisent, a amené la

⁴ « Les pétrodollars sont les devises placées sur les marchés financiers par les grands producteurs de pétrole à la suite de la hausse des prix résultant du choc pétrolier » (Gélinas, 1994, p. 65).

multiplication des lignes de crédit à l'exportation garanties par l'État : « les gouvernements, directement ou par leurs agences de développement, viennent au secours des industriels et des firmes de consultants pour débloquer les voies du commerce sous le couvert de la coopération » (Gélinas, 1994, p. 65-66). Au Canada par exemple, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) est en charge de ces activités. On peut alors voir dans les journaux de l'époque des annonces comme celle-ci, offrant des opportunités de business aux entreprises canadiennes au Chili : « Les modalités de financement sont très concurrentielles et on souligne que les PME canadiennes trouveront que les lignes de crédit constituent des outils de marketing utiles, dans l'éventualité où elles feront des affaires au Chili. Aux termes de ces accords, la SEE peut prêter jusqu'à 85 % du prix d'achat des biens et services canadiens » (Gélinas, 1994, p. 66).

Ainsi, la crise dans les pays du Nord qui pousse les firmes à s'implanter dans les pays du Sud et de fait, à inciter les banques à prêter aux PED afin qu'ils achètent leurs technologies, a donc grandement contribué à l'endettement massif des PED. D'un autre côté, la récession mondiale concomitante de la spirale inflationniste, donc de l'augmentation des prix à l'échelle mondiale, prive les PED de trouver des débouchés pour leurs exportations de matières premières et donc d'acquérir les devises étrangères essentielles à leurs importations. Malgré les mesures d'austérité opérées dans les PED, ainsi que les coupures substantielles dans leurs programmes de développement, les PED n'ont eu d'autres choix que de recourir à l'emprunt, soit auprès des marchés privés ou au titre de l'aide publique au développement, afin d'assumer le déficit de leur balance commerciale, ce qui est venu ajouter du poids au fardeau de leur dette.

La troisième phase de poursuite de l'endettement (1979-1982) « commence avec l'augmentation des taux d'intérêt aux États-Unis, qui coïncide pratiquement avec le second choc pétrolier » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 51). Aux causes désormais structurelles présentes dans la deuxième phase viennent s'ajouter, toujours selon Norel et Saint-Alary :

- une aggravation des problèmes pétroliers comme de la crise au Nord ;
- la hausse des taux d'intérêt qui vient augmenter les sommes à payer au titre du service de la dette, voire le montant de la dette elle-même, lorsque les pays doivent

réemprunter simplement pour honorer le service de leur dette... On tombe alors dans un endettement stérile productivement et qui s'auto-entretient : c'est l'économie d'« endettement international » qui se substitue à l'économie de « crédit international ». (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 51-52)

En effet, il est à noter que les taux d'intérêt réel sont demeurés assez bas durant la période 1973-1979. En regard de ces taux, il n'est pas surprenant que plusieurs PED ont jugé qu'il était raisonnable d'accumuler des dettes qu'ils comptaient rembourser en augmentant leurs revenus grâce aux exportations de leurs matières premières. Quoique certains prêts n'auraient jamais dû être accordés, dans l'ensemble, les données relatives aux capacités de paiement du service de la dette durant les années 1970 indiquaient qu'il était raisonnable de continuer à prêter. Il est toutefois à souligner qu'un certain contrôle n'était pas suffisamment exercé concernant le degré d'engagement des banques au sein de certains pays. Plusieurs prêts à court terme n'étaient tout simplement pas sujets à un examen approfondi de la part des créditeurs (Berg, 1995, p. 5).

Mais voilà que deux événements viennent abruptement changer le cours des choses : l'inflation chute alors que les taux d'intérêt grimpent.

Ainsi, un prêt accordé à des conditions favorables finit par être remboursé selon des termes fort onéreux. Le rapport sur la crise de la dette publié par le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international de la Chambre des Communes contenait des exemples de prêts de 7 % en 1977 dont les frais de service en 1980-1981 représentaient un intérêt de 20 %. Culpeper affirmait devant le Comité : « S'il n'y avait pas eu la montée phénoménale des taux d'intérêt en 1980-1981, je crois qu'on n'aurait pas eu de crise de la dette, du moins pas de l'importance que nous avons connue. » (F. A. Campbell, 1992, p. 12)

Frank A. Campbell (1992, p. 13) précise que ce même rapport sur la crise de la dette publié par le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international de la Chambre des Communes faisait également état de considérables fluctuations dans la valeur des devises, et donc des taux d'intérêt négociés en certaines devises, par exemple au Japon où le taux de change est passé de 270 à 120 yens pour un dollar US. Considérant que les prêts doivent presque toujours être remboursés en devises « fortes » et non en devises du PED débiteur, « des modifications dans la valeur de la devise de dénomination d'un emprunt [tout

comme les fluctuations des taux d'intérêt et de l'inflation] peuvent avoir un impact significatif sur la somme qui, en fin de compte, aura été remboursée » (F. A. Campbell, 1992, p. 12). On ne peut donc pas sous-estimer les effets catastrophiques d'une telle fluctuation dans la valeur des devises pour les PED dont la devise de dénomination de leur emprunt était forte, sans oublier les effets des fluctuations dans la valeur des devises que certains PED exigeaient pour le paiement de leurs exportations. En effet, pour pouvoir assurer le service de leur dette, la plupart des PED doivent s'assurer d'un approvisionnement conséquent en devises étrangères, sans quoi ils ne peuvent tout simplement plus honorer le service de leur dette. Ces devises s'acquièrent soit par les revenus d'exportation, soit par les recettes dues aux investissements ou alors par des crédits additionnels provenant de l'aide étrangère. Toutefois,

In the early 1980s, not only did debt-servicing costs increase, but the revenues from exports declined as commodity prices fell. In addition, governments for the most part were reluctant to contain spending. Thus the foreign currency reserves of many developing countries were soon depleted, and without additional credits from banks to service their debts, many were forced to reschedule them ; Mexico was the first to do so, in August 1982. (Berg, 1995, p. 5)

Est venu s'ajouter à ces fluctuations le deuxième choc pétrolier, celui de 1979-1980. Si les contrecoups du premier choc pétrolier ont pu être en partie allégés par l'afflux de pétrodollars, plusieurs facteurs, dont ceux présentés ci-haut ont fait en sorte que les effets du deuxième se sont fait encore plus durement ressentir. Si les banques ont peu à peu saisi les capacités de remboursement des PED et ont ainsi veillé à diversifier leurs portefeuilles, de leur côté, plusieurs gouvernements occidentaux, dont les États-Unis et le Canada, aux prises avec des déficits au sein de leurs économies, étaient eux-mêmes en quête de crédits, d'investissements privés et de liquidités. Alors que de leur côté, les pays exportateurs de pétrole jouissaient d'excédents financiers encore plus considérables que durant le premier choc et la flambée des prix concomitante. Puis, pour empirer davantage la situation, plusieurs PED ont dû faire face à une nouvelle réalité :

[...] la chute dramatique et constante des prix de leurs principaux produits d'exportation. Cette « dévaluation » des exportations des PVD [pays en voie de développement] a coïncidé avec une « appréciation » du prix du pétrole et des autres produits d'importation.

C'est là un parfait exemple de ce que les économistes appellent la détérioration des termes de l'échange. William Cline, auteur et professeur d'économie, signale que pour la seule période de 1981-1982, « la détérioration des termes de l'échange s'est traduite par des pertes totales, pour les PVD non pétroliers, estimées à 79 milliards \$ ». (F. A. Campbell, 1992, p. 13)

La récession mondiale, donc le climat d'austérité budgétaire dans les pays du Nord qui s'est entre autres traduit par des mesures protectionnistes, donc par la baisse de leur demande en matière de produits d'exportation provenant des PED, ce qui a résulté en une augmentation de la valeur des importations et en une diminution de la valeur des exportations pour les pays du Sud, a donc pesé lourd dans la balance du poids de l'endettement des PED.

Les cours des matières premières sont à leur niveau le plus bas depuis 1945, après avoir chuté de 25 % entre 1981 et 1983. L'aide publique extérieure se réduit pourtant de 4 % en termes réels de 1982 à 1983, et le nombre de renégociations avec les créanciers officiels (Club de Paris) se multiplie : vingt-quatre depuis 1980 contre seulement treize entre 1974 et 1980. En résumé, des pays en situation de faillite que seule leur condition d'État souverain leur évite de déclarer. (Arnaud, 1984, p. 77)

Les PED se sont retrouvés profondément affectés par ces changements au sein du système monétaire international, alors qu'une grande part de leurs créances à recouvrir étaient des prêts à court terme, à taux d'intérêt variables et dénommés en dollars US.

Ainsi, à la suite du réveil brutal imposé aux créanciers d'abord par le Mexique en 1982 qui lance le signal d'une crise d'endettement généralisée, la nature du problème de l'endettement des PED se modifie, particulièrement en raison de la baisse des taux d'intérêt et de l'augmentation significative des pratiques de rééchelonnement, notamment celles octroyées par le Club de Paris. Mais, de conclure Philippe Norel et Éric Saint-Alary, avec raison comme nous le verrons :

Il n'en reste pas moins que douze années durant, les gouvernements, les banques et les autorités monétaires internationales ont laissé se créer une dynamique particulièrement dangereuse. L'analyse des différentes causes de l'accélération de cette dette montre à la fois les nécessités structurelles auxquelles cette dynamique a répondu (crise au Nord, dégradation du Système (*sic*) monétaire international, programmes de développement) et les éléments contingents (taux d'intérêt, prix du pétrole) qui l'ont engendrée. En tout état

de cause, la montée de la dette du tiers-monde reflète surtout une fuite en avant qui a arrangé tous les acteurs pendant douze ans. (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 52-53)

Nous verrons que cette fuite en avant a perduré durant au moins toute la décennie 1980 et que surtout, elle ne s'est pas faite sans heurts, spécifiquement en raison des effets néfastes de la montée de l'endettement au sein de PED sur leur capacité de développement. Avant de se lancer plus en avant dans l'analyse, il est primordial de s'attarder à quelques éléments de définition afin d'être mieux outillé pour saisir à quel point le poids de l'endettement des PED est un obstacle à leur développement.

1.2 Définitions et ratios d'endettement

Pour approfondir notre analyse et avant d'aller plus loin dans notre compréhension de la situation d'endettement des PED, quelques définitions élémentaires s'avèrent nécessaires pour le lecteur non initié. Saisir les caractéristiques de la dette extérieure en termes quantitatifs et qualitatifs est essentiel avant de s'aventurer dans l'explication de l'interprétation de la crise par les créanciers et des effets et répercussions de cette crise.

1.2.1 La dette extérieure

La définition de la dette extérieure a été mise à jour en 2003, par l'Équipe spéciale des statistiques des finances, présidée par le FMI et réunissant des représentants de la Banque des règlements internationaux (BRI), du secrétariat du Commonwealth, de la Banque centrale européenne, d'Eurostat, du FMI, de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), du secrétariat du Club de Paris, de la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et de la Banque mondiale :

*La dette extérieure brute est égale au montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs, non conditionnels, qui comportent l'obligation pour le débiteur d'effectuer un ou plusieurs paiements pour rembourser le principal et/ou verser des intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des non-résidents par des résidents d'une économie.*⁵ (Fonds monétaire international, 2003, p. 7)

⁵ En italique dans le texte.

1.2.2 La VAN

La valeur nominale de l'encours de la dette extérieure n'est toutefois pas représentative de la charge qu'elle pèse sur l'économie d'un pays si les emprunts ont été surtout contractés à des conditions concessionnelles, soit avec un taux d'intérêt plus faible que celui en vigueur sur le marché. La valeur actualisée nette (VAN) de la dette est surtout utilisée puisqu'elle tient compte du degré de concessionnalité. La VAN est

[...] égale à la somme de toutes les obligations futures du service de la dette (intérêts et principal) existante, actualisée au taux d'intérêt du marché. Lorsque le taux d'intérêt d'un prêt est inférieur à celui du marché, la VAN qui en résulte est inférieure à la valeur nominale de la dette, la différence constituant ainsi l'élément de don. Cette mesure permet en outre d'évaluer le fardeau total de la dette. En revanche, le ratio du service de la dette pour une année donnée ne rend compte que de l'effet immédiat de la dette extérieure sur les liquidités et dépend fortement de la structure des échéances de la dette correspondante. (Andrews, Boote, Rizavi et Singh, Fonds monétaire international, 1999, p. 4)

1.2.3 Les ratios d'endettement

Pour avoir une idée assez juste de l'ampleur du poids de la VAN de la dette et du service de la dette d'un pays, il faut les mettre en relation avec des indicateurs qui révèlent les capacités économiques d'un pays. Différents ratios sont utilisés afin d'évaluer les capacités de paiement et/ou les capacités d'un État à faire face aux échéances de sa dette, donc afin de mesurer le degré d'endettement d'un pays. Nous retiendrons ici trois ratios révélateurs :

- Valeur actualisée nette (VAN) de la dette/exportations : Indicateur qui compare la charge de la dette avec la capacité de remboursement.
- Valeur actualisée nette de la dette/recettes budgétaires : Indicateur qui compare la charge de la dette par rapport aux ressources publiques disponibles pour le remboursement.
- Service de la dette/exportations de biens et services : Indicateur « hybride de la solvabilité et de la liquidité » qui indique la part des revenus d'exportation du pays qui sera absorbée par le service de la dette et donc aussi « la vulnérabilité des engagements et la mesure dans laquelle le paiement des engagements au titre du service de la dette est exposé au risque d'une baisse inattendue des recettes d'exportation ». (Fonds monétaire international, 2003, p. 190 et 192)

Ce dernier ratio du service de la dette s'avère très significatif puisqu'un pays endetté se doit de payer ses dettes en devises, ce qui l'oblige à conduire une politique d'exportation accrue

afin d'acquies des devises. De plus, les recettes d'exportations doivent également couvrir les coûts des importations (biens et produits nécessaires au bon fonctionnement de l'économie), ce qui signifie que pour mettre un terme à son endettement « un pays doit pouvoir couvrir, par ses exportations, non seulement ses importations, mais également l'intérêt et l'amortissement annuel du principal de sa dette, une situation pratiquement impossible pour certains pays fortement endettés, ceux d'Afrique subsaharienne notamment » (Deblock et Aoul, 2001, p. 120).

1.2.4 La soutenabilité

Au moment de la rédaction du présent travail, le FMI et la Banque mondiale déterminent si la situation d'endettement extérieur d'un pays est soutenable⁶ en comparant les résultats d'une analyse exhaustive de la viabilité de la dette, aux objectifs de soutenabilité fixés par ces institutions, exprimés en pourcentage :

150 % pour le ratio valeur actualisée de la dette/exportations et à 15 % pour le ratio service de la dette/exportations. Dans le cas des économies très ouvertes (avec un ratio exportations/PIB d'au moins 30 %) dont la dette représente une lourde charge pour le budget en dépit d'un effort vigoureux d'accroissement des recettes (se traduisant par un ratio recettes budgétaires/PIB d'au moins 15 %), l'objectif retenu pour le ratio valeur actualisée de la dette/exportations peut être abaissé à un niveau inférieur à 150 % et le ratio valeur actualisée de la dette/recettes budgétaires est alors fixé à 250 %. (Fonds monétaire international, 2003, p. 318)

Ainsi, ces différents ratios permettent de statuer sur l'état d'endettement d'un pays en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs. Sur ce dernier critère, trois notions théoriques sont utilisées afin de qualifier la situation d'endettement d'un pays : soit le pays fait face à une crise de « liquidité », soit à une crise de « solvabilité » ou encore à une crise de « surendettement (*debt overhang*⁷) ».

⁶ « Un pays est considéré comme ayant une dette extérieure soutenable si l'on peut attendre de lui qu'il honore intégralement les obligations présentes et futures du service de sa dette extérieure sans recourir à l'allégement ou au rééchelonnement, ou sans accumuler d'arriérés ni compromettre indûment la croissance » (Andrews, Boote, Rizavi et Singh, Fonds monétaire international, 1999, p. 3).

⁷ Nous abondons dans le même sens que Jean-Claude Berthélemy qui précise que « La traduction littérale du terme *debt overhang* de la littérature anglo-saxonne, qui conduirait à parler d'un « surplomb de dette », n'est pas

1.2.5 Les notions d'illiquidité vs d'insolvabilité

Un pays peut être dans l'impossibilité, à un certain moment, d'assumer ses engagements financiers, tout en demeurant solvable. On parle donc de crise d'**illiquidité** lorsqu'il est impossible pour un pays débiteur de faire face aux paiements de sa dette qui sont concentrés dans un laps de temps trop court, sans que de nouveaux crédits lui soient octroyés. D'un autre côté, un pays est considéré en crise d'**insolvabilité** lorsque les charges de sa dette sont telles que ses recettes futures ne pourront pas suffire pour assurer le remboursement du stock de sa dette et le paiement du service de sa dette. Dans une telle situation, seul un accroissement toujours plus élevé du taux d'endettement pourra assurer le financement du paiement de la dette, ce qui ne peut que déboucher sur une crise d'endettement : « La définition du risque d'insolvabilité repose donc sur une comparaison du niveau initial de la dette et du flux actualisé des paiements réalisables dans le futur, autrement dit de la richesse réelle que le pays endetté peut mobiliser à plus ou moins long terme pour satisfaire à ses obligations financières » (Berthélemy, 1990, p. 78).

Toutefois, John E. Serieux s'appuie sur Paul R. Krugman (1998) qui souligne que la description d'un pays en tant qu'« insolvable » passe à côté du fait que c'est « the uncertainty of repayment that often lies at the heart of the problem rather than any knowledge that the country is absolutely incapable of meeting its payment commitments (though that is also possible) » (Serieux, 2001a, p. 312). En effet, plusieurs analystes des questions d'endettement s'entendent sur la nécessité de prendre en compte l'incertitude de l'environnement économique qui peut influencer tant le comportement des débiteurs que celui des créanciers : « Dans un monde incertain, il est impossible de déterminer si un pays est solvable ou non. [...] De la sorte, la distinction théorique entre une situation d'insolvabilité et une crise de liquidité peut finalement devenir assez peu opératoire dans la pratique » (Berthélemy, 1990, p. 94).

1.2.6 La *debt overhang* comme obstacle au développement

très appropriée ; aussi lui préférons-nous l'expression de « surendettement », bien que celle-ci soit quelque peu imprécise » (1990, p. 92).

Nous abondons donc dans le même sens que John E. Serieux qui préfère l'utilisation de la notion de *debt overhang* de Paul R. Krugman (1992) en tant que « the condition where the present value of the stock of debt exceeds the present value of the future flows that it can generate to repay that debt » (Serieux, 1999, p. 4). Toutefois, puisque nous nous intéressons plus spécifiquement à l'endettement des pays pauvres très endettés parmi les PED dans le cadre de la présente étude, la définition plus stricte que John E. Serieux a élaborée afin qu'elle soit justement plus appropriée pour aborder la dette des pays pauvres très endettés, sera notre point de référence, soit « a debt overhang is the condition where the stock of debt exceeds the future flows that a country can generate to repay its debts without necessarily compromising long-term growth and poverty reduction » (Serieux, 1999, p. 4).

En effet, nous verrons que la crise de la dette et les pistes de sortie de crise qu'ont connues les grands pays à revenu intermédiaire très endettés au cours de la décennie 1980 se sont avérées fort différentes que celles que connaissent les pays pauvres très endettés (PPTE)⁸ depuis plus de 25 ans.

1.3 Dettes commerciales vs dettes publiques

Avant d'aller plus loin dans notre démonstration de la distinction entre les pays à revenu intermédiaire très endettés et les pays pauvres très endettés quant à la nature de leur endettement respectif, nous allons d'abord établir brièvement les différents types de dettes que les PED dans l'ensemble ont contractées. En effet, saisir les différents types de créances et de créanciers est essentiel à compréhension du degré d'endettement des PED, pour ensuite être en mesure d'évaluer l'interprétation de la crise par les créanciers internationaux.

Ainsi, les ressources transitées vers les PED revêtent la forme de dons, de prêts ou d'investissements qui sont octroyés dans le but de favoriser leur développement économique

⁸ Le groupe des pays pauvres très endettés comptait initialement 41 PED : « Y étaient classés, pour les besoins de l'analyse, 32 pays dont le PNB par habitant (de 1993) est égal ou inférieur à 695 dollars E.U. et dont la valeur actualisée nette ou VAN (en chiffres de 1993) de la dette par rapport aux exportations dépasse 220 %, ou le ratio VAN de la dette/PNB est supérieur à 80 %. Ce groupe comprenait aussi neuf pays ayant bénéficié de rééchelonnements concessionnels des créanciers officiels du Club de Paris, ou pouvant être admis à en bénéficier. Cependant, tout autre pays remplissant les conditions de l'Initiative pourrait lui aussi prétendre à une aide relevant de celle-ci ». (Andrews, Boote, Rizavi et Singh, Fonds monétaire international, 1999, p. 1).

et social. Ces transferts de fonds sont dits bilatéraux lorsqu'ils sont octroyés par un pays créancier (les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et les autres pays) à un pays récipiendaire, donc de pays à pays, alors qu'ils sont dits multilatéraux lorsqu'ils sont consentis à un PED par l'intermédiaire d'une IFI. Aussi, les PED ont eu recours à des créances publiques (officielles) et à des créances commerciales (privées), et celles-ci ont été octroyées selon des engagements de remboursement à court ou à long terme. Pour être plus précis, nous nous référons à Christian Deblock et Samia Kazi Aoul (2001) qui ont procédé à une ventilation des apports de ressources consentis aux PED en trois catégories distinctes, soit le financement public du développement (FPD), les apports privés et les crédits à l'exportation.

1.3.1 Le financement public du développement

La vocation première du FPD, qui recouvre les apports bilatéraux et multilatéraux, « est de favoriser le progrès économique et social des pays en développement » et est composé de deux éléments : « l'aide publique au développement (APD) et les autres apports moins libéraux ou non assortis de conditions libérales » (Deblock et Aoul, 2001, p. 91-92).

L'APD consiste en un apport de ressources aux PED sous forme de prêts ou de dons, consenti de façon bilatérale ou multilatérale. Deux critères fondamentaux doivent être respectés afin qu'un apport de ressources soit dit APD :

En premier lieu, être dispensé pour favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement et, en second lieu, être assortie de conditions libérales et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 %. Le degré de libéralité d'un prêt correspond à la différence entre la valeur nominale des paiements futurs à effectuer par l'emprunteur et l'équivalent don. Il s'exprime en pourcentage de la valeur nominale du prêt. (Deblock et Aoul, 2001, p. 92)

Les autres apports moins libéraux ou non assortis de conditions libérales sont essentiellement des prêts octroyés aux taux du marché, ou à des taux proches, par des « sources libérales ainsi que par les banques multilatérales de développement (BMD), dont la Banque mondiale et les banques asiatique, africaine et interaméricaine de développement » (Deblock et Aoul, 2001,

p. 92). D'autres transactions entrent également dans cette catégorie, mais dans une moindre mesure, « par exemple l'acquisition nette par le secteur public de titres émis sur le marché par les pays en développement. Certains prêts de refinancement sont également inclus, bien qu'ils ne soient pas comptabilisés dans l'APD » (Deblock et Aoul, 2001, p. 92).

Christian Deblock et Samia Kazi Aoun notent également que tout prêt international comporte certains éléments, soit une échéance et des modalités de remboursement, un taux d'intérêt et un délai de grâce : « Le *délai de grâce*⁹ est la période durant laquelle le débiteur ne paie que les intérêts. La période de remboursement suit le délai de grâce, et ce, jusqu'à l'échéance du prêt » (2001, p. 92).

Notons que l'aide est dite liée lorsque les subventions et contributions sont liées à l'achat de biens et services dont la provenance est limitée au pays donateur ou encore, lorsqu'elles sont assujetties à des modalités d'achat impliquant une limitation de la liste des pays agréés comme fournisseur qui n'inclut pas tous les PED. Cette forme d'aide est évidemment source de débats, car lier l'aide à l'approvisionnement dans le pays donateur n'est pas une mesure efficace, particulièrement puisqu'elle ne permet pas au pays bénéficiaire de s'approvisionner en biens et services chez le fournisseur le moins coûteux. L'aide est dite partiellement déliée lorsque les apports financiers doivent être affectés à l'achat de biens et services en provenance du pays donateur ou d'un groupe restreint de pays qui inclut pratiquement tous les PED (Organisation de coopération et de développement économique, [sans date]).

Par ailleurs, en ce qui concerne les créanciers multilatéraux, notamment les institutions de Bretton Woods, leur statut

[...] leur interdit de négocier le rééchelonnement de leurs créances vis-à-vis d'un débiteur en difficulté, de telle sorte que ces institutions jouissent en principe d'un statut de **créancier privilégié**. Cela se traduit concrètement par le fait que, lors des négociations au Club de Paris, la dette multilatérale est considérée par tous comme devant être payée en priorité, et est exclue des négociations. Il en va généralement de même en ce qui concerne les autres institutions multilatérales – les banques régionales de développement en

⁹ En italique dans le texte.

particulier – même si en pratique la protection juridique de leurs créances est moins forte. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 90)

1.3.2 Les apports privés

Du côté des apports privés, ces ressources sont essentiellement constituées d'investissements directs, de financements bancaires, de prêts obligataires et de crédits à l'exportation privés non garantis par le secteur public. Pascal Arnaud notait que les banques n'exigent rien des emprunteurs, « si ce n'est le remboursement des emprunts. Les fonds sont librement utilisés : ils peuvent être dépensés, reprêtés ou même épargnés, pour constituer les réserves officielles des gouvernements du tiers monde placées sur les marchés de capitaux » (1984, p. 62). En effet, poursuit le même auteur :

Le financement bancaire n'est pas lié (comme l'aide publique bilatérale) ou conditionnel (comme l'aide du FMI). Résultat : aucun prêt conditionnel n'a été demandé au FMI entre 1974 et 1978, les pays demandeurs préférant avoir recours au financement plus souple que leur offrent les marchés de capitaux. Il devient alors difficile de résister à « l'appel » de l'endettement : les crédits sont immédiatement disponibles et la charge du remboursement s'échelonne dans le futur. (Arnaud, 1984, p. 62)

1.3.3 Les crédits à l'exportation

Enfin, les crédits à l'exportation comprennent à la fois les crédits à l'exportation financés par le secteur public et les crédits à l'exportation privés garantis par le secteur public. Les évaluations peuvent faire face à des difficultés statistiques notoires, puisque certaines créances peuvent changer de catégorie au fil du temps, de sorte que des dettes d'une certaine catégorie peuvent disparaître sans avoir été remboursées ni même effacées : « C'est le cas en particulier pour les crédits à l'exportation accordés par le secteur privé (bancaire principalement) et garantis par une agence publique de crédit à l'exportation, qui passent de la catégorie des créances privées à celle des créances publiques en cas de défaut de paiement du débiteur » (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 73).

1.3.4 La dette à court ou long terme

Par ailleurs, l'OCDE ainsi que la Banque mondiale distinguent la dette à long terme de la dette à court terme. Font partie de la dette à court terme les créances dont l'échéance est

inférieure à un an, ainsi que les arriérés de capital et d'intérêt sur la dette à court et à long terme. Puisque la dette commerciale a des maturités plus courtes, en plus de taux d'intérêt plus élevés, que la dette due aux créanciers publics, Jean-Claude Berthélemy et Ann Vourc'h font remarquer que « la part de la dette commerciale dans le stock de la dette minimise[-t-elle] l'importance de ce phénomène en termes de coût. [...] De la sorte, la dette commerciale a un poids plus grand dans le service de la dette due que dans le stock de la dette » (1994, p. 88).

1.4 Pays à revenu intermédiaire très endettés vs pays pauvres très endettés

Comme l'ont affirmé Jean-Yves Moissoner et Marc Raffinot, nous pouvons sans équivoque parler d'une « autre crise » de la dette » (1999, p. VIII) pour les pays à faible revenu. En effet, comme l'ont démontré ces auteurs, les pays pauvres très endettés diffèrent des autres PED à plusieurs égards, notamment en raison de la structure de leur économie, des apports de ressources spécifiques auxquels ils ont eu droit et du poids des charges de leur dette, donc de leurs difficultés de remboursements.

La plupart du temps, les économies à faible revenu conservent les traits des économies du tiers monde des années soixante, et en particulier la prédominance des activités traditionnelles, agricoles ou minières. Les exportations restent concentrées sur quelques matières premières. Cette faible diversification n'est que l'une des facettes d'une absence généralisée de flexibilité. (Moissoner et Raffinot, 1999, VIII)

De plus, cette distinction s'opère de façon considérable quant aux initiatives particulières en matière de traitement de leur dette qui leur ont été octroyées¹⁰:

Le financement extérieur reçu par les pays à faible revenu est lui aussi de plus en plus spécifique. Exclue des marchés internationaux des capitaux, ces pays n'ont pas à craindre les vastes mouvements de flux et de reflux qui engendrent les crises financières classiques. Dépendants de l'aide publique au développement, ils reçoivent des dons ou des prêts à conditions très favorables. En revanche, les montants sont relativement faibles, et la tendance est à la stagnation depuis le début des années quatre-vingt-dix. Ces flux ne s'inscrivent que partiellement dans une logique financière. Des considérations humanitaires, politiques, commerciales et stratégiques s'interpénètrent étroitement. (Moissoner et Raffinot, 1999, VIII)

¹⁰ Initiatives que nous analyserons en profondeur dans les chapitres II et III.

Ainsi, selon les mêmes auteurs, « l' « autre » crise de la dette présente, en conséquence, des symptômes bien spécifiques » (Moisseron et Raffinot, 1999, VIII).

1.4.1 La structure économique

Puisqu'une grande part de la dette des pays à revenu intermédiaire très endettés a été contractée selon des termes commerciaux, le service de leur dette a été plus dramatiquement affecté par la hausse des taux d'intérêt du tournant des années 1980 que les autres PED. Par contre, si la dette des PPTE en valeur nominale s'avère bien moindre que celle des pays à revenu intermédiaire très endettés, particulièrement ceux d'Amérique latine, la dette des PPTE les affecte plus durement en raison de leurs niveaux de production et de leur capacité à générer des exportations qui ont été sévèrement affectés par la chute des prix des matières premières des années 1980. Malgré cela, les PPTE « have only recently received the same degree of attention as those of the larger debtors, since the risk to the financial international system associated with their debts has not been as great » (Berg, 1995, p. 2).

Les créanciers ont tardé à reconnaître que les problèmes financiers des pays débiteurs les plus pauvres étaient davantage d'ordre structurel et il a fallu plus d'une décennie pour que la communauté internationale reconnaisse qu'il « était devenu évident que l'endettement des pays en développement les plus pauvres était « qualitativement » différent de celui des grands pays à revenu intermédiaire » (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 7), en raison de la taille et du potentiel de leur économie. En effet, les PPTE sont généralement fortement dépendants du financement extérieur et les chocs macroéconomiques peuvent les affecter sensiblement. Ce sont souvent des économies sans base industrielle et donc très fragiles, puisque leurs exportations ne reposent que sur l'exploitation d'une faible diversité de produits primaires. Comme le précisent Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet (1999, p. 7), la situation d'endettement de ce type d'économies est doublement affectée par une diminution des cours mondiaux de leurs produits d'exportation et de façon plus générale, par une dégradation des termes de l'échange :

De manière directe tout d'abord en raison de la diminution des devises gagnées à l'exportation que cette dégradation implique, mais aussi de manière indirecte, par la

diminution des recettes fiscales résultant de la baisse des revenus des exportateurs.[...] Pour l'ensemble des pays les plus pauvres et les plus endettés, les termes de l'échange se sont dégradés de façon importante, passant de 158 en 1980 à 94 en 1992 sur la base d'un indice 100 pour l'année 1987. (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 7)

1.4.2 Les apports de ressources accordés

La structure de la dette des PPTE diffère catégoriquement de celle des autres PED, particulièrement de celle des pays à revenu intermédiaire très endettés, en raison des apports en ressources qu'ils ont respectivement reçus. En 1995, donc juste avant l'initiative jusqu'alors la plus spectaculaire en matière d'allègement de la dette des PPTE (l'Initiative PPTE sur laquelle nous reviendrons en détail au chapitre III), la dette des PPTE étaient en grande partie bilatérale (58 % contre 39 % pour tous les PED), multilatérale à 27 % contrairement à 20 % pour tous les PED et seulement à 15 % privée, versus 41 % pour tous les PED (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 8). Ainsi, il est à souligner qu'en 1998, 85,1 % de la dette des 41 PPTE était due à des créanciers bilatéraux et multilatéraux (Serieux, 1999, p. 1), donc constituée de ressources du FPD, contrairement aux pays à revenu intermédiaire qui étaient largement endettés envers des créanciers privés.

Les PPTE ont en effet été particulièrement exclus des marchés des capitaux privés, ce qui explique que leurs apports en ressources privées ont été relativement faibles (alors qu'ils sont prédominants chez les autres PED), en plus d'être en diminution catégorique depuis 1988. Précisons que ce 15 % de dette privée inclut les arriérés de paiements et cache les cas de pays qui ne reçoivent plus de fonds privés tels que la Côte-d'Ivoire en 1987 (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 8 et 10). La dette des PPTE est donc essentiellement une dette officielle, redevable aux créanciers bilatéraux et multilatéraux.

La nature clairement plus officielle de l'endettement des PPTE se traduit par une composante plus grande de dette concessionnelle qui résulte des différentes modalités de prêts mises en oeuvre par les créanciers publics qui comportent un élément don croissant. Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet (1999, p. 11) soulignent toutefois qu'en 1995, la part de la dette concessionnelle pour les PPTE est identique (45 %) à celle qui prévalait 20 ans plus tôt, malgré l'augmentation par rapport à la décennie 1980 :

Le fait que la part concessionnelle de la dette tende à diminuer, voire à stagner doit être noté, car cela indique que les efforts faits par les créanciers sont insuffisants pour maintenir une part croissante de dette concessionnelle, même si la part de la dette concessionnelle ne préjuge pas de l'importance de l'élément-don ou de l'intensité de la concession. (1999, p. 11)

Ces mêmes auteurs notent toutefois que la part des dons par rapport au PNB est au moins cinq fois supérieure pour les PPTE que pour les autres catégories de pays, c'est pourquoi l'importance « de ces dons peut expliquer aussi pourquoi la part de la dette concessionnelle diminue pour les PPTE. Les bilatéraux préfèrent augmenter leurs dons plutôt que les financements concessionnels » (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 11).

Malgré cette spécificité qui reflète le fait que les PPTE ont eu droit à un statut privilégié quant à leurs apports en ressources, leur degré d'endettement demeure beaucoup trop lourd avec « en moyenne, un rapport dette sur PIB proche de 100 % et un ratio dette sur exportation de 400 %, il est [donc] clair que les traitements qui ont été envisagés jusqu'à présent [avant l'Initiative en faveur des PPTE de 1996] n'ont pas été à la mesure du surendettement des pays les plus pauvres » (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 4).

1.4.3 Les difficultés de remboursement

Le degré d'endettement des PPTE s'est fortement accru à partir de 1980. Entre 1980 et 1985, l'encours de la dette double carrément, puis double une seconde fois cinq ans plus tard : « Il passe ainsi de 47,7 à 181 milliards de dollars US dans la décennie quatre-vingts. En 1995, l'encours atteint 202 milliards de dollars US. Le ratio d'endettement dette/PNB double entre 1980 et 1985 et passe de 60 % à 131 % de 1985 à 1990 » (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 4). Malgré une baisse relative par la suite, ce ratio demeure des plus élevés. La première moitié des années 1980 s'est par ailleurs avérée une période de rupture flagrante des PPTE avec l'ensemble des PED, alors que les PPTE forment alors plus que jamais une catégorie spécifique en regard de leur degré d'endettement, puisque leur ratio augmente très rapidement. En effet, Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet démontrent quantitativement que les PPTE forment une catégorie distincte en les comparant aux pays à revenu intermédiaire très endettés. Ils observent que bien que les pays à revenu intermédiaire très

endettés avaient un problème d'endettement très préoccupant au milieu des années 1980, alors que leur ratio dette sur exportation de biens et services atteignait des niveaux très élevés (autour de 300 % entre 1985 et 1990), ce groupe de pays jouissait toutefois d'une meilleure viabilité financière dix ans plus tard (236 % en 1996), alors que du côté des PPTE, au contraire, dans une meilleure posture en 1980, ils subissent ensuite une dégradation très marquée entre 1985 et 1990 (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 5-6) :

L'évolution globale [du ratio dette sur exportation de biens et services] est orientée à la baisse [pour les différents groupes de pays] après un maximum en 1990 pour toutes les catégories de pays. Cependant, les pays très pauvres et très endettés se distinguent par un ratio beaucoup plus élevé dans les dernières années : 394,6 % en 1996 alors qu'il n'atteint que 236,8 % pour la catégorie des pays très endettés mais moyennement pauvres. (Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet, 1999, p. 6):

Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet (1999, p. 13-14) rapportent également le cas de plusieurs pays qui doivent affecter une large part de leurs revenus courants aux paiements du service de leur dette extérieure. En évoquant le cas criant de la Zambie qui y consacrait 80 % de ses revenus en 1993, ils soulignent que plusieurs PED doivent consacrer plus du tiers de leurs recettes aux paiements du service de leur dette ; la dette devient donc au premier rang des dépenses publiques. La situation est toujours alarmante particulièrement dans le cas des pays africains à faible revenu alors que la « dette extérieure africaine est passée de 110 à 350 milliards de dollars entre 1980 et 1999. On mesure l'importance de cette somme lorsqu'on la compare aux budgets des pays africains : comme le soulignait le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, au G7 d'Okinawa (juillet 2000), 38 % des revenus budgétaires de l'Afrique sont destinés au remboursement de sa dette » (Zacharie et Toussaint (sous la dir.), 2001, p. 71).

En résumé, plusieurs caractéristiques distinguent les PPTE de l'ensemble des pays en développement, telles que celles-ci :

- In general, the HIPC's are poorer than even the average low-income countries. HIPC's tend to have lower levels of human development.
- Several of the HIPC's carry a much higher stock of debt (relative to GDP) than any ratios observed during the debt crisis of the mid-1980s.

- They have generally been unable to meet debt-service payments, even after recourse to traditional debt-relief mechanisms and adjustment programs.
- Unlike the middle-income countries of the mid-1980s, the HIPC's owe most of their debt to public agencies. (Serieux, 2001a, p. 309-310)

1.5 Les effets et répercussions de l'endettement

John E. Serieux a recensé trois voies principales par l'entremise desquelles la dette extérieure publique ou garantie par les pouvoirs publics d'un État peut affecter ses conditions économiques et sociales et donc, ses perspectives de développement, soit :

- le processus budgétaire ;
- les comptes extérieurs ;
- les effets désincitatifs de la *debt overhang*. (Serieux, 2001a, p. 314)

1.5.1 Le processus budgétaire

Serieux (2001a, p. 314) a recours à un simple rapport arithmétique afin de démontrer le lien entre les obligations d'un État au titre du service de sa dette et les autres sphères de dépenses publiques. Puisque les paiements d'intérêt ainsi que de l'encours du principal de la dette publique doivent provenir du budget de l'État, si les revenus n'augmentent pas de façon à répondre aux exigences relatives au service de la dette, rencontrer ces obligations implique une contraction dans les autres sphères de dépenses publiques. Même en présence d'une augmentation des revenus, à moins que cette augmentation n'excède les nouvelles demandes relatives aux dépenses allouées à la dette, le fardeau du service de la dette peut toujours contrecarrer la croissance dans les autres sphères de dépenses (Serieux, 2001a, p. 314).

Augmenter les recettes afin de générer des ressources à affecter aux repaiements de la dette semble être la stratégie tout indiquée en réponse à un fardeau d'endettement croissant. Toutefois, pour la plupart des PED, disposant d'une base d'imposition limitée et dominée par des taxes indirectes (particulièrement relatives au commerce), ainsi que d'une infrastructure institutionnelle également limitée, en l'absence d'une réforme du système d'imposition significative, de grandes augmentations générales des impôts sont probablement institutionnellement et politiquement infaisables, particulièrement face aux termes de

l'échange décroissants et à la stagnation économique. Ainsi, sans hausses significatives des revenus, les obligations au titre du service de la dette peuvent être alors seulement assumées en réduisant les dépenses dans les autres domaines ou en augmentant le déficit public (Serieux, 2001a, p. 315). Le financement par le déficit consiste généralement en un mélange de mesures inflationnistes, en une accumulation de la dette interne ou en une augmentation plus substantielle de la dette extérieure. Par contre, ces deux dernières options résultent essentiellement à changer une forme de dette pour une autre et, au mieux, à simplement retarder le problème. Alors que les finances inflationnistes amènent quant à elles l'effet perturbateur des taux élevés d'inflation sur l'activité économique qui retombent disproportionnellement sur les groupes à plus faible revenu (Serieux, 2001a, p. 315).

Ainsi selon l'analyse de Serieux, la compression des dépenses publiques s'avère le plus probable moyen de rencontrer les obligations au titre du service de la dette :

Two areas of government spending likely to suffer the consequences of this "decrease in budgetary space" are social spending (health, education, housing, welfare, social insurance, etc.) and public investment. Social spending cuts imply a contraction in the resources available for addressing human development goals (including poverty reduction). Reduced public investment will probably result in lower overall investment (both, because public investment is a significant proportion of total domestic investment in most developing countries and because it may complement private investment). Lower overall investment means reduced potential for medium- and long-term growth. (Serieux, 2001a, p. 315)

1.5.1.1 La réduction des dépenses en matière d'investissement social

En effet, John E. Serieux et Yiagadeesen Samy (2001, p. 3) précisent qu'une autre voie par laquelle les rendements en matière de croissance peuvent être minés en raison d'un lourd fardeau de dette est l'effet de ce fardeau sur le développement du capital humain. Les exigences relatives au financement du service de la dette qui pèsent sur le budget du gouvernement peuvent ainsi réduire les dépenses en matière d'investissement social et si tel est le cas, la réduction des dépenses en santé, en éducation ou autres, est susceptible de résulter en un ralentissement en matière de capital humain (par l'entremise de niveaux réduits des taux de scolarisation, d'une croissance plus lente dans le domaine de la santé et des

indicateurs de productivité reliés, etc.) (Serieux et Samy, 2001, p. 3-4). En effet, selon John E. Serieux et Yiagadeesen Samy :

As human capital grows more slowly, this is also likely to slow output growth directly because (as new endogenous models have verified) human capital is a major determinant of output. Slower human capital growth may also have an indirect effect on output by reducing the productivity of new investment (in physical capital) (2001, p. 4).

Ainsi, Serieux (2001a, p. 316) démontre qu'alors qu'à la fin des années 1970, les PPTE allouaient une plus grande proportion de leurs dépenses totales à la santé et à l'éducation que ne le faisaient les autres PED (toutefois, puisque les dépenses représentaient une plus petite proportion du revenu total, la proportion du revenu total allouée à la santé était donc plus petite), déjà au début des années 1980, les dépenses en éducation et en santé, en proportion des dépenses totales, n'ont pas seulement décliné, mais étaient déjà au niveau moyen ou en deçà du niveau moyen des autres PED, et la situation est demeurée comme telle dans les années qui ont suivi. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des dépenses en santé qui sont en déclin par rapport aux dépenses totales depuis les années 1970, contrairement au cas des non-PPTE (Serieux, 2001a, p. 316).

1.5.1.2 La diminution de l'investissement public

La deuxième sphère de dépenses publiques ayant souffert des compressions budgétaires est l'investissement. Au sein des non-PPTE, l'investissement a augmenté continuellement depuis les années 1970. En effet, après un petit déclin au début des années 1980, les niveaux atteints au cours des années 1990 ont été plus élevés que ceux réalisés dans les années 1970. Les PPTE ont toutefois connu un déclin dans l'investissement en général durant les années 1980 et n'ont pas rétabli depuis les niveaux d'investissement atteints au cours des années 1970 (Serieux, 2001a, p. 317). Étant donné que la performance en matière de dépenses publiques des non-PPTE n'a pas été particulièrement notable, il apparaît selon Serieux que la plus grande différence en matière de performance en investissement entre les deux groupes de pays a été dans l'investissement privé. Si tel est le cas, cela suggère que l'investissement privé, même dans des économies relativement sous-développées telles que celles-ci, peut être encore plus sensible au fardeau d'endettement de ces pays que ce qui a généralement été

présumé (Serieux, 2001a, p. 317).

Les données recueillies par Serieux (2001a, p. 317) démontrent que la période d'endettement lourd et croissant pour les PPTE a coïncidé avec un ralentissement dans les niveaux de développement économique et humain (même lorsque les pays déchirés par la guerre comme l'Angola, le Libéria, la Somalie et le Soudan sont exclus des analyses). Le taux de croissance par habitant a glissé sous zéro au début des années 1980 et n'est pas redevenu positif avant la fin des années 1990. En comparaison, depuis le milieu des années 1970, les non-PPTE ont connu une moyenne de taux de croissance per capita substantiellement plus élevée que 1 % (Serieux, 2001a, p. 317). Le même son de cloche ressort des études de Roy Culpeper (1988, p. 20) quant à la détérioration drastique des niveaux de vie, qui ajoute que les pires revers se sont fait sentir au sein des populations les plus pauvres, alors que « Per capita incomes in the most heavily indebted countries had fallen by one-seventh during the decade, while in low-income Africa they had fallen by *one-quarter*. »

Même si les PPTE ont continué à enregistrer des améliorations quant aux indicateurs de développement humain de base, leur taux de croissance a ralenti perceptiblement et a été beaucoup plus faible que les données correspondantes pour les non-PPTE, notamment quant à l'espérance de vie et à la fréquentation scolaire (un indicateur du taux de croissance en matière de capital humain et social). En effet, les conséquences de l'endettement sur les populations ont été désastreuses, notamment chez la population africaine, comme le laisse entendre le témoignage de M. Adedeji, de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, qui fait un dur constat de la décennie de la crise de la dette :

Cet effondrement économique a un impact dévastateur sur le bien-être de millions d'Africains. Depuis 1980, la consommation personnelle par habitant a diminué d'un cinquième et le taux total des emplois salariés a diminué de plus de 16 p. 100 ; le chômage a atteint des proportions alarmantes et le nombre de chômeurs dans le secteur salarié moderne était estimé à plus de 30 millions (soit plus de 13 p. 100 de la main d'oeuvre) auquel (*sic*) il faut ajouter 95 millions de personnes sous-employées ; les salaires réels ont baissé de 25 p. 100 ; près des trois quarts des Africains sont touchés par la pauvreté, le nombre des analphabètes est passé à 162 millions en 1985 tandis qu'il n'était que de 124 millions en 1960 ; la part moyenne des dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation est tombée, de 26 p. 100 au début des années 80 à seulement 19 p. 100 en

1988 et plus de 26 p. 100 des Africains sont maintenant sous-alimentés ou mal nourris tandis que les maladies endémiques – qui en fait avaient été jugulées au cours des années 70 – ont fait leur réapparition sur le continent. Environ 10 000 enfants meurent en Afrique chaque jour de causes liées à la malnutrition et du fait qu'ils n'ont pas accès aux soins de santé les plus élémentaires. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 16)

Serieux (2001a, p. 318) rappelle que la relation entre l'investissement (dans les biens matériels) et la croissance est une relation empirique et théorique bien établie. Ainsi, les faibles taux d'investissement dans les PPTE justifient, en partie, la performance léthargique de ce groupe de pays dans les années 1980 et début 1990. Toutefois, Serieux (2001a, p. 318) souligne que les résultats empiriques dérivés de l'application de la théorie de la croissance endogène ont démontré l'importance du capital humain dans ce processus. Il précise qu'alors qu'au moins une partie du ralentissement du développement humain dans les PPTE peut être attribuée à la croissance per capita négative durant les années 1980 et début 1990, l'effet de la réduction des dépenses en matière d'investissement social ne doit donc pas être sous-estimé. Manifestement, certaines formes d'investissement social (tel que des changements dans le taux de scolarisation des femmes) réalisables par l'entremise d'augmentations relativement modestes dans les dépenses sociales, peuvent avoir un bien plus grand effet sur les indicateurs de développement humain que des augmentations dans les revenus (Serieux, 2001a, p. 318-319).

In effect, the constraints imposed on budgetary allocation by debt burdens (as well as the disincentive effects) appear to have compromised growth in the HIPC's by causing lower rates of investment in both human and physical capital. In turn, the lower levels of growth, in addition to the reduced social spending, compromised human development. In short, a negative circle of causation appears to have been in effect in those countries. These effects are even more alarming when it is recognized that throughout most of this period most of these countries were meeting only a fraction of scheduled debt service payments, resulting in a continuous buildup of arrears throughout the 1980s and the 1990s. (Serieux, 2001a, p. 319)

1.5.2 Les effets des comptes extérieurs

Ainsi, en matière d'obligations liées à la dette extérieure, l'allocation de ressources budgétaires est seulement la première des exigences relatives aux obligations au titre du service et de l'encours de la dette. La deuxième voie identifiée par Serieux (2001a, p. 319)

par l'entremise de laquelle la dette extérieure peut affecter les conditions économiques et sociales d'un État sont les effets des comptes extérieurs, qui concernent directement, comme la première, la taille des obligations (courantes) au titre du service de la dette.

Puisque les repaiements de dette sont effectués en devises étrangères, des provisions destinées aux paiements du service de la dette doivent aussi être faites dans le compte extérieur du pays. Pour les pays jouissant d'une monnaie négociée ou de réserves de liquidités étrangères substantielles – et pas un PPTE ne s'avère un tel type de pays – cette transaction n'aurait probablement pas d'impact économique important. Toutefois, pour les pays ayant des réserves limitées (la plupart des PED), en l'absence d'un refinancement de dette, les devises étrangères requises doivent être tirées des revenus courants en devises étrangères tirés des exportations, de l'investissement étranger direct (IED), de l'APD non liée¹¹ ou des afflux de dette privée. Pour le PPTE typique, l'IED et les afflux de dette privée n'ont pas été significatifs et, même si les niveaux d'aide ont été substantiels jusqu'à la moitié des années 1990, 50 % ou plus de cette aide au PED était généralement liée (Serieux, 2001a, p. 319).¹² La contre-partie en matière de devises étrangères nécessaires aux engagements au titre du service de la dette doit venir en grande partie des recettes tirées de l'exportation. En présence de recettes tirées de l'exportation décroissantes ou statiques, le résultat net sera la compression des importations, en dépit du régime de change en cours. Faisant clairement état de « l'étranglement des importations » au sein des pays débiteurs, notamment les dix principaux pays débiteurs d'Amérique latine, Roy Culpeper (1987, p. 6) précise que ces évolutions ont imposé une dégradation substantielle du niveau de vie de ces pays : « Pour sabrer les importations, les gouvernements ont dû [d]évaluer leur monnaie, réduire leurs propres dépenses, brider les projets d'investissement, geler les salaires et augmenter les impôts, tous facteurs qui renchérissent le coût de la vie et pèsent sur les revenus réels. »

¹¹ Serieux (2001a, p. 319) précise que l'APD liée, dans la mesure où elle génère de nouvelles importations équivalentes aux flux financiers nets, n'ajoute que très peu à l'approvisionnement net en devises étrangères (dans le cas de l'aide en nature, il n'y a pas d'approvisionnement du tout). Si elle ne génère pas de nouvelle demande, mais déplace plutôt la demande normale en importation, elle peut réduire la crise en matière de devises étrangères, toutefois, cet effet est susceptible de n'être que partiel, au mieux.

¹² « Les coûts de l'aide liée sont estimés à 2,6 milliards de dollars par an pour les pays à faible revenu. Cela représente une « taxe » d'aide liée d'environ 8 %. Cette taxe coûte à l'Afrique seule 1,6 milliards de dollars par an, soit une masse énorme de ressources détournées des investissements nécessaires à la réduction de la pauvreté » (Human Development Reports (PNUD), 2005, p. 80).

Que la demande en devises étrangères imposée par les exigences au titre du service de la dette passe par le mécanisme des prix (dépréciation du taux de change) ou par le rationnement (des restrictions sur les importations), l'effet est semblable selon Serieux (2001a, p. 320). Si le pays a un taux de change variable, la devise se dépréciera alors que la demande en devises étrangères excédera les réserves. D'un autre côté, un pays avec un taux de change fixe pourrait choisir de dévaluer la monnaie, ce qui a le même effet, toujours selon Serieux. La dépréciation ou la dévaluation de la monnaie peut quelque peu atténuer la contrainte en devises étrangères en réduisant la demande en importation et en induisant une augmentation des exportations (puisque la dépréciation/la dévaluation augmente le prix interne des importations et des exportations).

However, as the experience of the last two decades has shown, for countries that export only a limited number of primary products, the export response is neither quick nor substantial, and is often wiped out by negative terms of trade movements. In any case, currency depreciation exacerbates the budgetary choices discussed above by increasing the domestic cost of debt-service obligations. The net result will often be an increase in the price of imported intermediate inputs and capital goods, without a commensurate increase in the capacity to import, and a consequent contraction in aggregate supply and investment. (Serieux, 2001a, p. 320)

Les pays qui tentent de maintenir un taux de change fixe dans ces circonstances sont forcés de satisfaire l'augmentation de la demande en devises étrangères par l'entremise des restrictions dans les importations.

The likely outcome is also a reduction in the supply of imported intermediate inputs and capital goods, with similar consequences for aggregate supply and investment. In addition, the non-price restrictions create an incentive for rent-seeking activity, which in turn has an additional negative effect on output and investment (not to mention the possible disruption of constructive institutional development). (Serieux, 2001a, p. 320)

1.5.3 Les effets désincitatifs de la *debt overhang*¹³

La troisième voie principale cernée par Serieux par l'entremise de laquelle la dette extérieure

¹³ De *debt overhang effect* (en anglais). Dans la littérature francophone, les expressions « le fardeau vituel de la dette » et « l'effet du surendettement » sont également utilisées, mais nous utiliserons dans le cadre du présent ouvrage l'expression « l'effet de la *debt overhang* ».

peut nuire aux conditions économiques et sociales d'un État est liée, cette fois, à la taille du stock de la dette (relative aux résultats attendus) et au fardeau futur du service de la dette qu'elle présage : les effets désincitatifs de la *debt overhang*.

L'effet désincitatif du ratio de dette, auquel il est souvent référé en tant que « l'effet de la *debt overhang* », est l'effet négatif sur l'épargne et l'investissement qu'un lourd fardeau de dette peut générer. Vers la fin de la décennie de la crise de la dette, l'hypothèse de l'effet de la *debt overhang* a donné lieu à une vaste littérature sur le sujet dont l'argument principal était : « qu'**une charge trop lourde de la dette provoquait des effets négatifs dans les pays endettés, qui à leur tour entravaient les politiques d'ajustement et de réforme**. Selon cette analyse, **les obligations liées au service de la dette représentaient un impôt implicite sur les bénéfices futurs des réformes et des investissements**¹⁴ » (Berthélemy, 2002, p. 9).

Les épargnants et investisseurs internes peuvent voir un stock de dettes élevé en tant qu'un indicateur des niveaux élevés d'imposition future qui seront requis afin de rencontrer les exigences liées au service de la dette, ce qui conduirait à abaisser le retour sur l'épargne et l'investissement attendu (après impôts). Les agents économiques internes peuvent alors choisir d'investir leurs épargnes ailleurs – la fuite de capitaux. Les investisseurs étrangers, en plus d'être également découragés par la possibilité de futures taxes, peuvent l'être également par la perspective de futures dépréciations de la devise qui vont abaisser la valeur en devises étrangères de leur investissement. Ou encore, ils peuvent être préoccupés au sujet de leur capacité à rapatrier des profits dans l'éventualité d'un rationnement des devises étrangères (Serieux, 2001a, p. 321).

Serieux précise toutefois que l'étendue de cet effet de la *debt overhang* demeure incertaine. Il note que Fry (1989) a observé une forte relation négative entre le stock de dettes et l'investissement pour un échantillon de 28 PED ; Deshpande (1995) a trouvé une relation négative similaire entre le stock de dettes et l'investissement pour un échantillon de 13 pays, pour la période de 1971-1991 ; alors que Cohen (1993), n'ayant pu trouver de tel effet pour un échantillon de 80 pays, a toutefois trouvé une forte relation négative entre l'investissement courant et les déboursements relatifs au repaiement de dette – l'effet des comptes extérieurs

décrit ci-haut (Serieux, 2001a, p. 321). Dans le contexte des PED, Serieux stipule que la différence entre ces deux effets peut être plus artificielle que réelle ; étant donné la portée limitée du système d'imposition dans la plupart de ces pays, il est peu probable que les investisseurs potentiels soient avant tout préoccupés par le taux d'imposition. Leur préoccupation la plus immédiate concerne probablement les incertitudes que suscite la pression constante sur les comptes extérieurs (par rapport à la disponibilité future et/ou le prix des biens d'équipement et des apports intermédiaires importés) (Serieux, 2001a, p. 321).

Les données recueillies par Serieux (2001a, p. 321) indiquent clairement que l'investissement a été plus faible et généralement en déclin dans les PPTTE depuis les années 1970. Ce plus faible niveau d'investissement indique probablement davantage les profonds problèmes structurels que connaissent ces économies, toutefois la structure à elle seule ne peut expliquer le déclin de l'investissement dans les PPTTE durant les années 1980 et son redressement léthargique dans les années 1990 : « Although the slow rate of economic growth and deteriorating terms of trade were probably contributing factors, it is hard to argue that the size of the debt and the ever-increasing repayment burden were not perhaps equally, if not more, important » (Serieux, 2001a, p. 321).

Un autre « effet désincitatif » de la *debt overhang* est celui sur les responsables politiques. Étant donné la *debt overhang*, les responsables politiques peuvent anticiper que les bénéfices provenant de toute augmentation de la croissance, en raison d'amélioration dans le cadre politique, ne reviendront seulement qu'aux crédateurs (par l'entremise d'augmentations dans la proportion des obligations en matière de repaiement de dette rencontrées). Les gouvernements des pays débiteurs peuvent donc avoir une motivation limitée à faire des choix difficiles qui amélioreraient le potentiel de croissance économique.¹⁵ Ainsi, comme le rappelle Jean-Claude Berthelémy, « Ceci a[vait] pour effet de limiter la volonté des États de mettre en place des politiques appropriées et nécessaires pour la promotion de la croissance économique. En conséquence, un endettement élevé a entraîné une faible croissance, ce qui, en l'absence d'une initiative importante de réduction de la dette, signifiait pour les pays

¹⁵ Pour en savoir plus au sujet de l'effet la *debt overhang* et de la courbe de Laffer de réduction de dette dont les bases ont été exposées ici, voir entre autres Sachs (1989) et Krugman (1989).

fortement endettés être prisonniers dans une situation d'équilibre défavorable¹⁶ » (2002, p. 9).

1.5.4 Les effets de la perte de revenu des débiteurs

Jean-Claude Berthélémy et Ann Vourc'h ont calculé que le fardeau supporté par les débiteurs est sans commune mesure avec celui auquel ont dû faire face les créanciers au cours de la décennie de la crise de la dette ; le fardeau subi par les créanciers a été d'une ampleur limitée par rapport à la perte de revenu qu'ont connu les pays à faible revenu gravement endettés (1994, p. 15). La situation a évolué de façon beaucoup plus catastrophique pour les pays à faible revenu gravement endettés comparativement à l'ensemble des PED endettés, en raison du fait que leur PNB (calculé en dollar courant) a stagné jusqu'en 1985, pour ensuite s'effondrer :

Cette évolution dans le temps correspond bien à la chronologie de la crise de la dette dans ces pays, dans la mesure où ils ont bénéficié, par rapport aux pays à revenus intermédiaires, d'une assistance plus grande au début de la décennie pour parvenir à éviter un choc trop brutal sur l'activité économique ; (Berthélémy et Vourc'h, 1994, p. 15)

En revanche, poursuivent les mêmes auteurs :

[...] dans la seconde moitié de la décennie, les politiques d'assistance se sont révélées impuissantes à empêcher la baisse de leurs revenus, qui a été de l'ordre de 30 pour cent en dollars courants entre 1985 et 1991, soit 270 milliards de dollars en valeur actualisée de 1981. (Berthélémy et Vourc'h, 1994, p. 15)

Ainsi, Jean-Claude Berthélémy et Ann Vourc'h (1994, p. 73 et 75) définissent le fardeau de la dette imposé aux débiteurs (en précisant rester dans la sphère économique) comme étant la perte de revenus que ces pays ont pu subir du fait de la crise de la dette, interprétation qu'ils justifient par l'évolution défavorable des prix relatifs (taux de change réel et termes de l'échange). En effet, Berthélémy et Vourc'h analysent la crise de la dette des PED comme un problème classique de transferts.

La crise de la dette a été en effet l'occasion d'une chute brutale des transferts nets de ressources reçus par les pays endettés. Ces transferts en eux-mêmes ne peuvent pas être considérés comme un fardeau, puisqu'ils résultent du remboursement de prêts consentis antérieurement ; cependant, selon la théorie des transferts, un tel élément de transfert négatif peut occasionner aussi un fardeau indirect pour les pays qui le subissent, car la recherche d'excédents permettant de faire face à cette situation peut conduire à une détérioration des termes de l'échange et à une dévaluation réelle.¹⁷ (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 75)

Contrairement au mouvement à la hausse du PNB des PED associé à l'afflux excessif de ressources transitées vers les PED au cours des années 1970, les PPTTE ont par la suite connu une dévolution en terme réel de leur PNB (comparé à la valeur du PNB américain) particulièrement marquée, subissant ainsi une perte de pouvoir d'achat de leur revenu, principalement en raison de l'évolution de leurs taux de change réels. Berthélemy et Vourc'h soutiennent que cette évolution peut parfaitement être expliquée dans les termes de la théorie des transferts :

Il n'est donc pas déraisonnable d'attribuer l'essentiel du « creux » dans l'évolution des revenus de ces pays à la crise de la dette, car cette évolution est le résultat naturel des forces macro-économiques mises en jeu par le retournement de l'évolution des transferts nets dans les années 80. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 75)

Ces mêmes auteurs affirment par ailleurs qu'il est clair que ce mouvement ait pu avoir un effet cumulatif :

[...] à mesure que le pouvoir d'achat du produit de ces pays se dégradait, ils avaient de plus en plus de mal à faire face à leurs obligations financières, de telle sorte que leur situation s'est détériorée par disparition de la confiance, et donc aussi des nouveaux crédits qui auraient été nécessaires pour freiner l'infléchissement des transferts nets de ressources. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 77)

¹⁷ « Dans une certaine mesure, les politiques d'ajustement mises en place par les pays en développement sous l'égide des institutions de Bretton Woods sont allés largement dans ce sens, puisque la recherche d'une dévaluation réelle en a précisément constitué un élément central. La dévaluation réelle constatée dans les années 80 n'est certes pas le résultat de la seule volonté des institutions de Bretton Woods ; elle peut aussi s'interpréter dans une certaine mesure comme le résultat logique d'une nécessité de rééquilibrage, à la suite des évolutions contraires observées dans les années 70 », précisent Jean-Claude Berthélemy et Ann Vourc'h (1994, p. 75-76). Nous reviendrons toutefois en détail sur les politiques d'ajustement mises en place par les IFI au chapitre II.

Les flux financiers transitant entre les créanciers et les débiteurs se sont en effet inversés au cours de la décennie 1980. Les transferts nets sont en fait devenus négatifs pour la première fois en 1984, année où ils se sont établis à -12 milliards de dollars américains, alors qu'ils s'étaient établis à +35 milliards de dollars en 1981 (Culpeper, 1987, p. 2). En effet, Jacques B. Gélinas précise que : « Les transferts financiers nets du Tiers Monde vers les pays développés, de 1983 à 1993, ont été de l'ordre de 300 milliards de dollars. Ce montant équivaut, en termes réels, à deux fois le plan Marshall » (1994, p. 61-62). Il ne fait pas de doute que de tels flux négatifs ont grandement hypothéqué les efforts de développement de ces pays.

De tels flux négatifs représentent un drainage pernicieux des ressources financières du monde en développement au profit du monde développé [...]. Ce revirement spectaculaire des flux s'est accompagné de l'effondrement des importations dans les pays en développement. Toutes ces tendances compliquent immensément les efforts de développement des pays du tiers-monde et dans les faits, la dette extérieure prive les pays en développement d'une partie des ressources à leur disposition pour leur investissement et leur croissance au lieu d'ajouter à ces ressources. (Culpeper, 1987, p. 2-3)

En regard du transfert net croissant de fonds du Sud vers le Nord, le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de 1990 stipulait qu' « On aurait cependant tort de donner l'impression que le problème de l'endettement est avant tout une affaire de mesures d'aide » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 5), alors que « les inégalités s'accroissent à l'échelle mondiale. On assiste à une aggravation de la pauvreté, alors que la pression démographique s'accroît, que les atteintes à l'environnement se multiplient et que l'endettement prend des proportions insoutenables » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 5).

En effet, le fossé séparant le Nord et le Sud ne se rétrécit pas :

Dans les économies de marché des pays développés, le revenu par habitant a progressé en moyenne de 2,4 p. 100 annuellement de 1981 à 1987. En Afrique subsaharienne, le taux de « croissance » enregistré pendant cette période a été de -4,1 p. 100 ; en Amérique latine et dans les Caraïbes, il a été de -1,6 p. 100. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 5)

Devant le fait que le service de la dette des PED a représenté près de trois fois la quantité d'aide reçue en 1988, « Faut-il s'étonner alors que les Africains et les Latino-américains parlent des années 80 comme d'une « décennie perdue » ? », questionne avec raison le même rapport (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 5). Nous verrons que si les banques commerciales n'ont pas tout perdu au cours de cette décennie, tel que nous le démontrerons sous peu et point sur lequel nous reviendrons en détail au chapitre II, le poids de la dette est demeuré un lourd obstacle au développement au sein des PPTE.

1.6 L'interprétation de la crise par les créanciers

Cette distinction quant à l'endettement des pays pauvres très endettés vs celui des pays à revenu intermédiaire est non seulement flagrante au point de vue qualitatif et quantitatif, mais également et surtout quant à l'interprétation par les créanciers publics et privés de l'ampleur de leur crise respective et donc, quant aux initiatives qu'ils ont mises en oeuvre afin de parer au problème. Il est toutefois à préciser qu'

Il serait abusif de parler de l'existence d'une stratégie de la part des créanciers publics face à la crise de la dette dès 1982. En fait, la crise a été initialement gérée de manière à parer au plus pressé – à savoir éviter un bouleversement du système financier international – et ce n'est que progressivement que les créanciers bilatéraux et les institutions financières internationales ont mis en oeuvre un ensemble de politiques orientées vers la résolution du phénomène. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 43)

En effet, Frank A. Campbell rappelle qu'au début de la crise, les différents acteurs espéraient « qu'un savant mélange de patience, de sacrifices et de chance permettrait de contrôler la situation », alors qu'en 1983, la Banque mondiale « continuait d'affirmer qu'il n'y avait pas de « crise généralisée de la dette » et qu'il y aurait moyen de surmonter les « difficultés temporaires » partagées par les PVD et les banques commerciales si les gouvernements occidentaux consacraient moins d'énergie à combattre l'inflation et davantage à stimuler la croissance économique » (F. A. Campbell, 1992, p. 6).

Les grands pays à revenu intermédiaire très endettés étant principalement endettés envers les banques commerciales, les créanciers ont d'abord craint que les défauts de paiement de ces

pays débiteurs ne sapent le système bancaire international puisque les emprunts auprès des grandes banques commerciales dépassaient souvent les actifs.

À compter de 1982, les principaux acteurs du système déploient un surcroît d'imagination pour apporter des correctifs à une situation apparemment non prévue, mais pourtant bien prévisible. Il s'agit avant tout de stabiliser la situation des banques par des mesures pragmatiques. Il faut à tout prix éviter la « syndicalisation » des débiteurs, surtout des plus gros qui peuvent en faisant front commun se munir du pouvoir d'ébranler les colonnes du temple. (Gélinas, 1994, p. 67)

C'est donc l'approche du cas par cas qui a été privilégiée :

On doit s'empresser de traiter *au cas par cas*¹⁸ chacune des faillites potentielles. Il faut, en second lieu, éviter de « pardonner » entièrement les créances, même celles du débiteur le plus miséreux, afin de ne pas créer de précédent fâcheux, à savoir : donner à croire qu'une dette peut, pour une raison ou pour une autre, ne pas être respectée. La légitimité du système en serait affaiblie. (Gélinas, 1994, p. 67-68)

Frank A. Campbell (1992, p. 6) cite le président de Citicorp, magnat de l'industrie bancaire américaine, John Reid, qui en 1987, sonnait l'alarme en déclarant que « [...] le problème de la dette nous accompagnera durant les années 1990. Nous ne voyons aucun indice dans l'économie mondiale qui permettrait à ces pays [endettés] de se sortir de cette situation... L'économie mondiale est moins solvable aujourd'hui qu'en 1982 ».

Des solutions d'allégements de court terme, au cas par cas, ont alors été envisagées en réponse à des problèmes de liquidité considérés comme étant de courte durée. Ainsi, il faut ici préciser que les créanciers ont d'abord cru à un problème d'illiquidité, ce qui diffère qualitativement de l'insolvabilité comme nous l'avons vu précédemment. Déjà, au début des années 1990, la crise de l'endettement des pays à revenu intermédiaire était considérée comme résolue, à tout le moins ramenée à des proportions supportables, notamment grâce à des initiatives d'allègement de dette telles que le Plan Brady, que nous expliciterons en détail dans la première partie du chapitre II. Alors que quelques succès notables ont été enregistrés dans certains pays d'Amérique latine à revenu intermédiaire, au Mexique par exemple, au

¹⁸ En italique dans le texte.

même moment par contre, de nombreux pays, surtout à faible revenu, ont vu leur problème d'endettement s'aggraver.

Pour ces pays, la crise de la dette a marqué l'arrêt du processus de développement, ce qui a conduit à une détérioration du niveau de vie, déjà faible, d'une partie de la population mondiale. Même s'il est vrai que ces pays connaissent des blocages au développement autres que les difficultés financières, aucune politique volontariste de croissance ne peut y être envisagée à court terme sans un règlement simultané du problème de la dette. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 13-14)

Ainsi, la nature de la problématique de l'endettement des PED a considérablement changé depuis sa genèse du début des années 1980. Alors que la première préoccupation des créanciers internationaux a été de protéger le système financier international des risques posés par les graves difficultés qu'éprouvaient un certain nombre de pays à revenu intermédiaire à respecter les échéances de leurs dettes, « As commercial creditors have increasingly improved their ability to accommodate developing country debt, the focus of the issue has shifted to addressing the need for sustained economic growth in debtor countries. In many ways, this has transformed the international debt issue into a development challenge » (Berg, 1995, p. 1).

En effet, alors qu'une grande variété d'économies (en termes de niveau de développement) étaient fortement endettées au milieu des années 1980, ce sont les économies faibles, dépendantes presque exclusivement de crédits publics, qui sont demeurées fortement endettées à la fin des années 1990 (Serieux, 2001b, p. 542).

Comme le stipule John E. Serieux, contrairement aux pays à revenu intermédiaire très endettés, les PPTTE ont dû attendre plus de quinze ans avant que des initiatives significatives en matière d'allégement de dette soient envisagées par les créanciers qui ont longtemps maintenu le mythe d'une crise de liquidité, alors que les faits prouvaient une situation de *debt overhang*. Deux raisons peuvent expliquer cette fuite en avant des créanciers selon Serieux (2001a, p. 306) : le faible risque que faisait peser l'endettement de ces pays sur le système financier international et la nature publique des dettes contractées par ces pays. Dans le même ordre d'idées, Roy Culpeper (2000, p. 54) souligne que les initiatives mises en oeuvre par les

créanciers en faveur de l'allégement de la dette des PPTE ont difficilement été motivées par toute menace que pourrait poser l'endettement de cette catégorie de pays au système monétaire international, du fait que la dette collective des PPTE représente au plus 10 % de la dette de l'ensemble des PED.

To be sure, the debt of this group of countries has posed awkward policy problems for some of their bilateral and multilateral creditors (particularly for the latter, since debt write-down have never been part of their modus operandi). But these problems have hardly threatened their solvency. This explains why debt relief has been so long in coming, and why it continues to be such a tortuous process for the debtors involved. (Culpeper, 2000, p. 54)

Ce long délai a été extrêmement coûteux pour les PPTE en termes de développement humain et économique. En fait, Melanie Gruer (1999) cite John E. Serieux selon qui, si ces pays ont accumulé une dette au point tel qu'ils ne peuvent en assurer le service, et sont donc parvenus à un échec économique, « c'est en grande partie parce que la communauté internationale n'a pas voulu ou su reconnaître que les fardeaux de dettes apparemment modestes du début des années 1980 étaient déjà insoutenables. »

1.7 De l'interprétation à l'action

« Comment peut-on laisser durer une situation aussi injuste et aussi malsaine ? », concluait en 1990 le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Canada (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 19). Les pays ayant accumulé un lourd fardeau de dettes doivent faire face à des choix difficiles, et plus encore, lorsqu'un pays tombe en situation de *debt overhang*, les choix difficiles deviennent des choix impossibles, de dire John E. Serieux :

Short-term deficit financing (of the budget) quickly becomes unsustainable ; further cuts in expenditure become unfeasible ; and foreign reserves evaporate as export proceeds and limited foreign inflows fail to meet even compressed imports and debt-repayment needs. The ensuing internal disequilibrium (high inflation, non-sustainable government deficits) and the non-viability of the external sector (razor-thin reserve coverage and export earnings that do not cover essential imports in addition to debt-service payments) make exceptional financing and other forms of crisis mitigation an imperative. (2001a, p. 322)

Toutefois, Roy Culpeper rappelle que l'option d'annulation de dette a rencontré de fortes résistances de la part des créiteurs et ce, pour au moins trois raisons :

- First, there were no legal or institutional guidelines to establish how much debt should be forgiven in particular cases.
- Also, creditors felt that the process of forgiveness might be hard to contain politically, if demands for similar treatment arose from several debtor countries.
- Finally, at earlier stages it was feared that widespread forgiveness would inflict considerable financial losses and disorder on the creditor community. (1988, p. 19)

Mais à la fin de l'année 1986, les économistes ont commencé à faire des déclarations comme celle-ci citée par Culpeper (1988, p. 19) et non la moindre, en considérant le fait qu'elle vient de Stanley Fischer qui a été nommé à la nouvelle position d'économiste en chef de la Banque mondiale l'année suivante : « the time for debt forgiveness had arrived ». Culpeper précise que l'objectif premier de l'annulation de dette devrait être de restaurer la croissance économique dans les pays débiteurs, puisque le service d'une lourde charge de dette nuit à la croissance en siphonnant l'épargne et l'investissement des débiteurs au profit des créiteurs, c'est pourquoi de nouveaux flux financiers, ainsi que des restructurations de dettes, peuvent contribuer à aider les PED à renouer avec la croissance, et ce autant que les annulations de dette : « *But the smaller the new flows and the bigger the overhang of debt, the greater the contribution of forgiveness to restoring growth via rehabilitating import and investment levels¹⁹* » (1988, p. 41).

Malgré les différentes initiatives de traitements de dettes accordées au PED au fil du temps, mesures que nous aborderons en détail dans le prochain chapitre, il a fallu attendre septembre 1996 pour que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)²⁰ soit lancée par la Banque mondiale et le FMI, s'inscrivant en droite ligne des facilités de rééchelonnement, de réduction et d'annulation de dette précédentes, mais marquant un tournant, entre autres en exigeant la participation de tous les créanciers (bilatéraux, multilatéraux et privés). Pourtant, nous verrons que les critiques ne tardent pas d'affluer, notamment en raison des critères d'admissibilité, des conditionnalités, du trop long processus et du faible niveau d'allègement.

¹⁹ En italique dans le texte.

²⁰ L'Initiative PPTE sera expliquée en détail au chapitre III.

Sur les 41 PPTE²¹ potentiellement admissibles, cinq seulement (Ouganda, Bolivie, Mauritanie, Tanzanie et Mozambique) ont pu bénéficier d'un début de traitement de leur dette jusqu'en septembre 1999 (La Chapelle Bizot, 2001, p. 113), au moment où les créanciers décident de modifier l'Initiative PPTE, lors du sommet du G7 de Cologne. Ainsi, le cadre initial de l'Initiative est renforcé, pour devenir l'Initiative renforcée en faveur des PPTE.

Toutefois, bien que notant qu'une attention considérable a été portée sur la situation des PPTE au cours des dernières années et que certains progrès ont été réalisés, Roy Culpeper précise que « these initiatives amount, at best, to a partial clearing-away of the detritus from accumulated debt reschedulings over the past 20 years, and do not add up in any sense to a reform of the global financial system's inability to deal with the unique problems of the poorest countries » (2000, p. 51).²² En effet, comme nous le verrons en détail au chapitre III, l'Initiative PPTE est loin d'être la panacée pour les PED désireux d'en finir avec un endettement insurmontable afin de pouvoir s'ancrer définitivement dans un développement durable.

Confirmant leur engagement envers l'Initiative PPTE, les pays du G8 reconnaissent qu'il faut faire encore davantage. Une nouvelle proposition multilatérale a donc fait consensus lors du Sommet du G8 de Gleneagles, en juillet 2005, qui a par la suite été intitulée l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Les créanciers vont encore une fois plus loin dans leurs mesures d'allègement. Pourtant, alors que l'IADM fut mise de l'avant par les

²¹ « Angola, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sierra Leone, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Vietnam, Yémen et Zambie » (Club de Paris.i.).

²² Déjà en 1978, l'Institut Nord-Sud pointait la criante nécessité de parer à la dégradation des termes de l'échange afin de contrer la problématique de l'endettement des PED : « Les aspects, et les solutions, du problème de l'endettement immédiat sont multiples. Mais la question essentielle, qui reste les besoins de ces pays en devises étrangères, est tout entière axée sur leur participation au commerce international des biens et services. Si l'on veut apporter une solution durable à ce problème, il faut absolument opérer des changements fondamentaux dans l'ordre économique international, changements qui devront permettre une augmentation substantielle des revenus que les pays en voie de développement tirent de leurs transactions avec les pays industrialisés. Augmentation et stabilisation des prix des produits de base, larges débouchés pour leurs produits manufacturés, transferts de technologie plus avantageux, mise en valeur de leurs ressources, investissements étrangers, sont au nombre des remèdes essentiels à ce problème de la dette. Malheureusement, il semble que les progrès dans ces domaines soient très lents » (Institut Nord-Sud, 1977, p. 13 et 15).

créanciers internationaux en tant que solution au problème de l'endettement des PED, l'Initiative a également rapidement connu ses détracteurs, pour des raisons qui seront explicitées au chapitre III, notamment du fait du « trop peu, trop tard » de ces initiatives d'allègement.

Résultat : après plus de 25 ans de tâtonnements de la part des bailleurs de fonds et malgré les récentes Initiative PPTE et IADM, tour à tour déclarées comme solution au problème d'endettement des PED, quantité de PED sont toujours pris à la gorge par le lourd fardeau de leur dette extérieure qui fait obstacle à leur développement.

1.8 Focus sur un créancier : le Canada

Constatant que les initiatives en matière d'allègement de la dette des PED les plus pauvres octroyées par les créanciers internationaux n'ont toujours pas su parer au fardeau que constitue la *debt overhang* sur le développement des PED, l'intérêt des prochains chapitres est de focaliser sur l'expérience d'un pays créancier en particulier ayant joué un rôle d'importance depuis les toutes premières initiatives en faveur de l'allègement de la dette des PED : le Canada. Considérant que quantité d'analyses portant sur les acteurs de l'endettement international se concentrent en grande partie sur le cas des débiteurs et autant, sinon davantage sur celui des IFI, il s'avère des plus pertinents d'analyser ce pays créancier en particulier, possédant ses idées et positions propres face à l'endettement des PED et face à son rôle au sein des IFI. Le Canada a participé à quantité de mesures visant l'allègement de la dette des PED, octroyées ou envisagées de façon unilatérale, bilatérale et multilatérale. Par une approche historique, cerner le rôle et l'expérience du Canada au sein de plus de 25 ans d'initiatives en faveur de l'allègement de la dette des PED est un exercice des plus indiqués comme contribution à la littérature sur l'endettement international.

Dans les pages qui suivent, nous tenterons de tirer des conclusions quant au bilan des initiatives canadiennes en matière d'allègement de la dette des PED. Nous cernerons comment se sont traduites ces dix années d'approches « tâtonnantes » de la décennie 1980 que lui reprochait le fameux rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur et nous analyserons ensuite si le Canada a assumé le rôle de leader que

le Comité lui recommandait de jouer au cours des années 1990. Comme le souligne le Programme des Nations unies pour le développement, « Les sommets du Groupe des huit principaux pays industrialisés (G-8) [dont fait partie le Canada] ont une longue histoire faite de promesses nobles qui sont rapidement brisées, en particulier à l'égard des pays les plus pauvres du monde » (Human Development Reports (PNUD), 2005, p. 92). Qu'en est-il du Canada ? Ainsi, nous répondrons à la question centrale de cet ouvrage : le Canada se distingue-t-il des autres bailleurs de fonds ?

CHAPITRE II

REVUE DES INITIATIVES D'ALLÈGEMENT DE DETTE ET FOCUS SUR L'EXPÉRIENCE CANADIENNE, DE 1978 À 1995

*« Si l'ère du désendettement qui semble s'ouvrir débouchait sur une dynamique démocratique qui sache sortir des questions rebattues pour enfin penser le développement au lieu de le subir, la dette du tiers-monde aurait eu son utilité... »
(Norel et Saint-Alary, 1992, p. 192)*

Si les pays pauvres très endettés (PPTE) diffèrent des pays à revenu intermédiaire très endettés quant à leur structure économique, aux apports de ressources auxquels ils ont eu accès, ainsi que selon les difficultés en matière de remboursement qu'ils ont rencontrées, les PPTE forment également une catégorie à part en raison des modalités de traitement de leur dette que leur ont octroyées les créanciers. Il s'agit là de l'élément central de « l'autre crise » de la dette à laquelle nous avons fait référence dans le premier chapitre, et de fait, le coeur de l'intérêt de la présente recherche qui accorde une attention particulière aux initiatives en matière d'allègement de dette mises en oeuvre par un créancier spécifique : le Canada.

En exposant une à une, de façon chronologique, les différentes initiatives visant l'allègement de la dette des PED auxquelles a participé le Canada, nous verrons qu'il n'est pas incongru de stipuler de prime abord qu'en regard de la quantité d'initiatives qui ont été mises en oeuvre depuis le début de la crise, les prétentions de chacune de ces initiatives, dévoilées tour à tour comme solution au problème d'endettement des PED, ne se sont pas matérialisées en termes de résultats.

Ce deuxième chapitre passera donc en revue les initiatives en faveur de l'allègement de la dette des PED entreprises ou envisagées par les créanciers internationaux, en accordant une importance particulière au Canada, et ce pour la période de 1978 à 1995. Nous nous attarderons dans un premier temps sur les différents acteurs, soit les différents groupes de créanciers auxquels prend part le Canada. Ensuite, nous analyserons le pourquoi, le contenu

et les résultats de chacune des initiatives et ce, en deux temps. Il sera d'abord question des initiatives visant les dettes privées, puis des mesures touchant les dettes officielles. Dans cette deuxième partie, nous accorderons une attention particulière à différents rapports abordant le rôle et la position du Canada quant à sa place au sein des IFI et quant à la dette des PED. Nous terminerons par un bilan de ces initiatives en date de 1995. Nous démontrerons que malgré certaines déclarations et mesures unilatérales, le Canada ne se démarque pas des autres bailleurs de fonds, puisque la majorité des initiatives qu'il a adoptées en faveur de l'allégement des dettes des PED les plus pauvres s'alignent sur celles des IFI et ne remettent donc pas en question les politiques de développement préconisées par celles-ci.

2.1 Les cercles multilatéraux

Le gouvernement canadien a procédé à diverses mesures de façon unilatérale depuis le début de la crise de la dette, en concluant des ententes bilatérales avec les pays ayant des dettes redevables envers celui-ci. Le Canada a également toujours été partie prenante aux principales instances de négociation multilatérales, notamment en tant que créancier membre du Club de Paris, tout en étant représenté par les banques canadiennes prenant part aux négociations du Club de Londres. Enfin, le Canada participe aussi aux discussions des sommets du G8, en tant que pays membre.²³ En effet, les schémas de réaménagement de dettes se négocient généralement sur une base multilatérale et ce, pour deux raisons. *Primo*, un PED est généralement endetté envers plus d'un pays. *Deuzio*, les créanciers tentent d'adopter une position cohérente et transparente lors des négociations, notamment celles qui se font selon des mécanismes bien établis dans le cadre du Club de Paris. Toutefois, une fois l'accord obtenu, « une lettre d'entente est signée, mais pour que les mesures de réaménagement puissent prendre effet, le pays débiteur devra encore négocier formellement un accord avec chacun des pays créanciers concernés » (Deblock, 1997, p. 68-69).

²³ Le Canada s'est joint au groupe du G8 lors du Sommet de 1976, que les États-Unis ont tenu à Puerto Rico. Le Sommet du G8 réunit aujourd'hui les dirigeants du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Russie, du Royaume-Uni et des États-Unis. L'Union européenne y participe également et est représentée par le président du Conseil européen et par le président de la Commission européenne. Pour en savoir plus, voir Gouvernement du Canada (2003).

Comme il existe que trop peu de documentation au sujet du Club de Paris et encore moins au sujet du Club de Londres, nous procéderons à une brève présentation de ces deux instances qui se sont avérées particulièrement actives en matière d'allègement de la dette des PED au cours de la décennie 1980 et début 1990.

2.1.1 Le Club de Paris

Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics formé en 1956 « dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées » (Club de Paris, a). Les traitements traditionnels des créanciers du Club de Paris consistent en des rééchelonnements des dettes qui leur sont dues. Selon le Club de Paris, les « rééchelonnements sont un moyen d'apporter un allègement de dette en reportant et, dans le cas des rééchelonnements concessionnels, en annulant des échéances dues sur la dette » (Club de Paris, a). La première réunion du Club a eu lieu en 1956, alors qu'un traitement de dette fut octroyé à l'Argentine et depuis, « le Club de Paris ou des groupes ad hoc de créanciers publics membres du club de Paris ont conclu 403 accords [...] relatifs à 85 pays endettés. Depuis 1983, le montant total de dette couverte par ces accords s'élève à 511 Milliards (*sic*) de \$ » (Club de Paris, a).

Malgré l'importance des activités du Club, cette organisation n'a pas d'existence légale ni de statuts. Le Club a donc conservé un caractère strictement informel, se décrivant comme une « non-institution » qui se caractérise par « la réunion volontaire de pays créanciers désirant traiter de façon coordonnée la dette qui leur est due par des pays en développement » (Club de Paris, a), se conformant à un certain nombre de principes et de règles convenues entre créanciers dans le but d'augmenter l'efficacité en vue de tout accord. Les pays créanciers procèdent à des sessions de négociations à Paris, de 10 à 11 fois par an, afin de discuter de la situation de la dette extérieure des pays endettés ou alors de questions méthodologiques en lien avec l'endettement des PED.²⁴

²⁴ « Le Président est un haut responsable de la direction du Trésor français. Ses proches collaborateurs au sein de la direction du Trésor sont respectivement co-président et vice-président du Club. [...] Cette organisation informelle a permis au Club de Paris de travailler avec un effectif limité et une structure souple » (Club de Paris, b.)

2.1.2 Le Club de Londres

C'est par analogie au Club de Paris que sont nommés Club de Londres les différents comités bancaires consultatifs qui se chargent des négociations concernant les réaménagements des dettes bancaires. Également un groupe informel, mais cette fois réunissant les principaux créanciers bancaires privés, le Club est dirigé par le principal créancier, selon le modèle des syndicats bancaires américains (Deblock et Aoul, 2001, p. 157). Toutefois, les structures du Club de Londres sont beaucoup moins fixes que celles du Club de Paris :

Il n'existe pas de règle écrite définissant le fonctionnement du club de Londres. De même, il n'existe pas de secrétariat permanent assurant une liaison entre les comités consultatifs. C'est la principale différence avec le club de Paris. De ce fait, chaque réunion du club de Londres prend le statut juridique d'une réunion *ad hoc* de créanciers bancaires. Il y a autant de clubs de Londres qu'il y a de restructurations bancaires. (La Chapelle Bizot, 2001, p. 39)

Bien que les rapports entre le Club de Paris et le Club de Londres soient étroits, le pays débiteur qui éprouve des difficultés à assurer le service de sa dette doit d'abord passer par le Club de Paris et y négocier sa dette. Une fois l'entente conclue, il négocie ensuite avec ses créanciers bancaires et applique le principe de comparabilité de traitement entre ceux-ci (Deblock et Aoul, 2001, p. 157). Le but du Club de Londres est « de veiller à ce que toutes les banques créancières obtiennent le même traitement tout en fixant les conditions du rééchelonnement qui doit [*sic*] permettre de rétablir la solvabilité du pays endetté » (Fonds monétaire international, 2000b).

S'il y a eu des rééchelonnements de dettes bancaires à partir des années 1950, le Club de Londres ne naît véritablement qu'avec la crise des paiements mexicaine du début des années 1980. Le fait qu'il soit « né dans une situation de crise » explique que le Club ne soit pas vraiment une construction originale et qu'il s'inspire du modèle de négociation des restructurations du Club de Paris, notamment sur la recherche d'un équilibre assurant la balance des paiements, mais il n'empêche que le Club de Londres s'est imposé « comme un partenaire indispensable dans la stratégie de la dette » (Lachapelle Bizot, 2001, p. 37-38). Ceci est surtout vrai dans le cas des pays à revenu intermédiaire très endettés d'Amérique latine, puisque ce sont surtout ces pays qui se sont endettés envers les banques.

De la crise mexicaine jusqu'à la mise en place du Plan Brady²⁵ en 1989, les discussions dans le cadre du Club de Londres se tenaient régulièrement à New York et la négociation

[...] portait essentiellement sur les montants que les banques étaient prêtes à avancer aux pays débiteurs pour leur permettre de respecter leurs engagements au titre du service de la dette. De la sorte, les banques n'avaient pas à établir de provisions ni de créances douteuses et gardaient l'espoir d'être entièrement remboursées. (Deblock et Aoul, 2001, p. 157)

Nous verrons que les pratiques du Club de Londres ont profondément évolué, particulièrement au cours de la décennie 1980 et ce, notamment en raison de deux grandes initiatives portant toutes deux le nom d'un secrétaire américain au Trésor, lancées dans le but de résoudre le problème international de la dette : le Plan Baker et le Plan Brady²⁶.

Mais en général, chaque négociation faite dans le cadre du Club de Londres suit les principes de rééchelonnements suivants :

Les dettes sont restructurées et échangées à une valeur nominale réduite. Les négociations portent sur la dette souveraine et sur la dette garantie par les États, ainsi que sur les dettes bancaires, quel qu'en soit le terme [les négociations devant le Club ne portent que sur les créances de plus d'un an]. Les décisions sont prises selon la règle du consensus dit atténué, sur la base de 90 % des créances. Un accord-cadre est d'abord défini, pour être ensuite entériné par chacun des comités bancaires, puis finalisé une fois que tous les comités ont accepté l'échange de dettes et le refinancement si nécessaire. (Deblock et Aoul, 2001, p. 157-158)

2.1.3 Le FMI et la Banque mondiale²⁷

Nous ne retournerons pas ici au jour de la naissance de ces jumelles, en 1944, la littérature à leur sujet étant des plus abondantes. Il faut toutefois garder à l'esprit que le rôle et la rhétorique de ces institutions ont évolué au fil du temps. On place souvent à tort ces deux institutions sous la même enseigne, alors que pourtant, leur mode de fonctionnement, leur

²⁵ Nous reviendrons sur le Plan Brady en première partie de ce chapitre.

²⁶ Nous verrons qu'avec « le plan Brady, on procédera différemment puisqu'il sera dès lors possible de titriser les créances sur les pays débiteurs, ce qui inclut les « bons Brady » et toute forme de titres » (Deblock et Aoul, 2001, p. 157).

²⁷ Le Canada prend part aux négociations du FMI et de la Banque mondiale, selon sa quote-part habituelle d'environ 4 %.

structure et leur façon d'aborder l'économie au niveau international ne sont pas identiques. Malheureusement, faute d'espace, nous allons devoir aborder ces institutions conjointement. Mais l'exercice peut être pertinent dans notre cas précis puisque la Banque mondiale et le FMI font cause commune dans leur façon de percevoir le développement des PED depuis l'adoption des programmes d'ajustement structurel et plus récemment, dans la construction d'une nouvelle rhétorique du développement qui s'articule autour des stratégies de réduction de la pauvreté, ce que nous verrons plus en détail au chapitre III.

Depuis le début de la crise de la dette, le FMI et la Banque mondiale ont tenté de coordonner les créanciers, dont le Canada, dans le but d'opérer le retour à la solvabilité des gouvernements débiteurs. Nous verrons que ces institutions ont eu une influence considérable sur les modalités de traitement de dettes qu'ont mises en place les pays créanciers, et donc sur leur perception des pistes de sortie de crise. Le meilleur exemple est l'adhésion du Canada à l'idée qu'un ajustement à l'économie des PED était essentiel afin de résorber leur crise d'endettement, ce que nous abordons dans la section qui suit.

2.1.3.1 Les programmes d'ajustement structurel

Notons que dès le début des années 1980, dans l'optique de permettre aux PED de stabiliser leurs déséquilibres macroéconomiques et d'assurer le paiement de leur dette extérieure, le Canada, tout comme les autres créanciers internationaux, va, par l'entremise de la Banque mondiale et du FMI, appuyer la mise en place de programmes de redressement économique, les programmes d'ajustement structurel (PAS). En fait, la mise en place des PAS au sein des PED deviendra une condition *sin qua non* à la majorité des initiatives visant de l'allègement de la dette des pays pauvres, de 1980 à 1999. L'effet néfaste des PAS au sein des populations les plus pauvres, en plus de leur incapacité à parer à la crise de l'endettement des PED, a été décrié et reconnu à quantité de tribunes, malheureusement (voir ironiquement) trop tardivement chez les décideurs :

La crise de la dette des années 80 permettra au FMI et à la Banque mondiale de faire appliquer dans toute l'Afrique, en échange de nouveaux prêts assurant le remboursement de la dette, des plans d'ajustement structurel. En clair, la politique économique de l'Afrique est désormais dictée par les experts de Washington au service des pays les plus

industrialisés. Elle implique une austérité budgétaire drastique (licenciements massifs dans la fonction publique, démantèlement de l'éducation, de la santé et de l'agriculture, etc.), des privatisations massives (d'où licenciements massifs et bradage des forces productives locales) et une plus grande connexion à un marché mondial qui lui est favorable. Aujourd'hui, après deux décennies d'ajustement, l'Afrique est socialement meurtrie. (Zacharie et Toussaint, 2001, p. 11)

En effet, comme le note Pauline Ngirumpatse (2005, p. 163), l'effet « de ces programmes, que certains appelleront « les thérapies de choc »²⁸, est connu aujourd'hui. Une chose est sûre, les PAS n'ont sûrement pas permis de résoudre le problème d'endettement des PED puisqu'il reste encore d'actualité aujourd'hui, et ce, en dépit des autres mesures prises pour réaménager la dette de ces pays (rééchelonnement, refinancement, allègement, annulation) », que nous exposerons subséquemment.

Si les créanciers bilatéraux ont peu à peu substitué leurs prêts par des dons, réalisant la montée des arriérés de paiements des PED, les IFI et les banques régionales de développement, n'ayant pas cette possibilité, ont donc continué à faire des prêts, quoique selon des conditions très favorables, et sont ainsi graduellement devenues les principaux créanciers des PED. Mais de toute façon, les conditions mêmes des PAS « ont contraint les pays les plus pauvres sous ajustement à limiter leurs nouveaux emprunts à des sources très concessionnelles : dans une certaine mesure, les organisations de Bretton Woods ont ainsi refinancé des dettes antérieures à conditions douces. Au prix, toutefois, d'une sorte de fuite en avant, les nouveaux crédits permettant d'honorer les échéances des anciens prêts » (Moisseron et Raffinot, 1999, p. IX).

²⁸ « Conçus pour ramener les paiements extérieurs à des niveaux acceptables, ces programmes prévoyaient des mesures d'austérité, telles la compression des dépenses gouvernementales en vue de réduire la demande de capitaux, la dévaluation de la monnaie afin d'améliorer le solde de la balance commerciale et la restriction de la masse monétaire pour maîtriser l'inflation. Au niveau micro-économique, la recette du FMI (et de la Banque mondiale) faisait une plus grande place au marché et limitait le rôle de l'État. Ainsi, la déréglementation, la privatisation, l'ajustement des taux de change, la réduction des entraves à l'investissement étranger direct, et l'établissement par le marché des taux d'intérêt étaient des éléments communs aux plans d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale » (Gouvernement du Canada, 1994).

2.2 Les initiatives visant les dettes commerciales

2.2.1 Les premières interprétations et réponses de départ

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la crise de la dette du début des années 1980 a d'abord été interprétée comme une simple crise de liquidité. C'est pourquoi une solution de court terme a été retenue, « consistant à injecter des liquidités supplémentaires par les banques privées internationales et à mettre en place des politiques de stabilisation destinées à rétablir l'équilibre financier de la balance des paiements » (Levasseur et Riffart, 2003, p. 4).

La réaction des créanciers internationaux face à la crise d'endettement des PED des années 1980, s'est faite en deux temps, selon Roy Culpeper. Durant la première phase, les créanciers ont « commencé par « patauger gaiement » de 1982 jusque vers le milieu de l'année 1985 selon un « optimisme au cas par cas » (Culpeper, 1987, p. 10). En effet, au cours de cette période, les difficultés des PED endettés semblaient pouvoir se régler, de façon individuelle. Cet optimisme était en partie dû à la reprise économique de 1983-84 aux États-Unis, qui signifiait que les PED pouvaient retrouver confiance en leurs débouchés et donc, en leurs gains de devises étrangères.

Les politiques d'ajustement structurel étaient considérées comme le point de salut de l'endettement des PED au cours de cette première moitié des années 1980, alors que l'utilisation des ressources de ces pays devait s'avérer l'essentiel des moyens de résolution de crise. Les PED ont toutefois bénéficié de la possibilité de rééchelonner le service de leur dette afin combler leur manque en devises étrangères à court terme. Ainsi, les « premières mesures proposées pour pallier la faillite et le non-remboursement consistent essentiellement à repousser les échéances : rééchelonner sur de plus longues périodes le service de la dette » (Gélinas, 1994, p. 68). Toutefois, cette première réponse s'est rapidement révélée insuffisante, car

[...] l'ajustement par le bas, en comprimant à l'extrême les possibilités de croissance des pays en développement, s'est avéré insoutenable. Deux séries de problèmes sont apparus progressivement, qui ont orienté profondément les nouvelles stratégies : des problèmes de liquidité, qui se sont traduits par l'incapacité des pays endettés à investir en l'absence

d'apports d'argent frais, et des problèmes d'incitation, liés à la difficulté de faire accepter des efforts d'ajustement dont le seul résultat tangible serait d'accroître les transferts nets de ressources au profit des créanciers. (Berthélemy et Girardin, 1991, p. 533)

La deuxième phase de la réaction des créanciers internationaux quant à la crise de la dette des PED, toujours selon Roy Culpeper, est celle qu'il qualifie de « réévaluation prudente » (1987, p. 10), qui va s'amorcer avec l'initiative Baker que nous expliciterons dans la section suivante et qui résulte d'une série de facteurs. Dans son analyse, Culpeper en retient trois principaux.

Premièrement, comme nous l'avons vu, les PAS adoptés par les pays débiteurs que prônaient les partisans de la méthode au cas par cas ont vite démontré leurs lacunes. En effet, comme les débiteurs ont comprimé leurs importations afin de ne pas accuser de retard dans les paiements de leurs emprunts, cette méthode d'ajustement n'entraînait pas seulement une baisse dans les niveaux de consommation, mais elle touchait surtout l'investissement en raison du fait que ce sont souvent les biens d'équipement qui écopent des réductions dans les importations.

À la baisse de l'investissement concouraient également les programmes d'austérité du secteur public, chaque fois que les gouvernements contraints de réduire leur déficit budgétaire se prononçaient pour l'élimination de coûteux projets d'investissements plutôt qu'une forte réduction des dépenses courantes (en supprimant par exemple les programmes sociaux ou en licenciant des fonctionnaires, mesures difficiles à prendre politiquement). Par ailleurs, [comme nous l'avons déjà noté], les programmes d'austérité avaient pour conséquence la baisse de la production et des revenus. (Culpeper, 1987, p. 11)

Deuxièmement, en dépit de la reprise économique de 1983-84 dans les pays industrialisés, les prix des matières premières qui ont plongé de 28. % entre 1980 et 1982 (Culpeper, 1987, p. 11) sont restés déprimés, au niveau le plus bas en termes réels que celui qui a prévalu lors de la Deuxième Guerre mondiale. Il va sans dire qu'il était donc des plus ardues pour les PED d'acquérir des devises étrangères par le biais de leurs exportations afin de faire face aux paiements de leurs dettes.

Finalement, cette relance économique aux États-Unis n'a pas fait long feu, au point que la menace d'une nouvelle récession se fasse pressentir. De plus, le ralentissement de l'activité économique au sein des pays de l'OCDE, dont le Canada, a fait en sorte que la demande internationale en matière des produits d'exportation des PED n'a pas su pallier à la faiblesse de l'activité économique états-unienne.²⁹ L'inadéquation des stratégies mises en oeuvre afin de résorber la crise de la dette des PED a donc tôt fait de se forger une place dans la stratégie des créanciers internationaux.

2.2.2 Le Plan Baker

L'une des premières initiatives concernant les dettes commerciales des PED ayant obtenu le consensus des créanciers est le Plan Baker qui s'est toutefois soldé en cuisant échec. Ce Plan, proposé par le secrétaire au Trésor des États-Unis, James Baker III, lors de l'assemblée annuelle du FMI et de la Banque mondiale d'octobre 1985, « prévoyait l'octroi sur trois ans par les banques commerciales et les institutions financières de prêts additionnels totalisant 29 milliards de dollars US à un groupe formé de la plupart des pays endettés à revenus moyens, les 15 pays du Plan Baker » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. VII). En retour, ceux-ci devaient s'engager à adopter des politiques d'ajustement qui privilégiaient des arbitrages reposant sur les forces du marché, ainsi que des politiques visant la croissance. Comme le soulignent Christian Deblock et Samia Kazi Aoul, alors que le Plan allait dans le sens des nouvelles politiques de réformes structurelles du FMI et de la Banque mondiale, la formule était problématique :

D'une part, en prévoyant de nouveaux prêts qui, sauf dans le cas de la Banque mondiale, étaient à taux variables, le plan risquait d'accroître encore davantage l'endettement des

²⁹ En effet, comme l'explique Culpeper, « [...] ce ralentissement s'accompagnait d'autres développements non moins menaçants parmi lesquels on peut citer : la détérioration des prix du pétrole vers la fin de 1985, qui menaçait les recettes d'exportation de débiteurs tributaires du pétrole comme le Mexique, le Nigeria et le Venezuela ; le ralentissement de la croissance des échanges du fait du ralentissement de la croissance au sein de l'OCDE ; la résurgence du protectionnisme en particulier par le biais des barrières non tarifaires dans les pays développés et, *last but not the least*, les événements se produisant sur les marchés financiers américains qui n'étaient pas faits pour reconforter ni débiteurs ni créanciers. C'est ainsi par exemple que les taux d'intérêt réels restaient fixés à des niveaux historiquement élevés, autour de 6 % aux États-Unis et plus haut encore dans les pays tributaires de matières premières. En outre, l'année 1985 vit une série de faillites bancaires et d'organismes quasi-bancaires aux États-Unis [...]. Au Canada, les faillites en 1985 de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque étaient les premières faillites bancaires depuis 60 ans » (1987, p. 11-12).

pays débiteurs. D'autre part, et plus fondamentalement, orienté principalement vers le retour à une trajectoire de croissance par la voie du marché, le plan impliquait des coûts d'ajustement fort élevés, pour des résultats d'autant plus incertains que ces prêts n'étaient assortis d'aucune garantie de réciprocité sur le plan commercial de la part des pays industrialisés et qu'il n'était prévu aucun allègement ni aucun rééchelonnement du service de la dette. (Deblock et Aoul, 2001, p. 159)

Le Plan Baker qui stipulait que les pays débiteurs pouvaient se sortir de leur endettement par la seule croissance n'a donc pas suscité l'enthousiasme, tant chez les pays débiteurs que chez les banques commerciales qui n'ont tout simplement pas augmenté leurs financements aux PED. En effet, les banques commerciales sont devenues de plus en plus conscientes que les mesures d'ajustement prises par les débiteurs ne donnaient pas les résultats escomptés et ne paraient pas aux sérieuses inefficiences internes : « Realizing that the international debt problem was not temporary, banks suddenly became quite hesitant to increase their exposure to problem debtors » (Berg, 1995, p. 7).

Ainsi, les apports privés se sont raréfiés, au point tel que leur mouvement vers les pays très endettés est devenu négatif en 1986, en termes nets :

La plupart des banques cessaient de prêter au Tiers monde, sauf lorsque le risque était relativement peu élevé, et augmentaient leurs réserves pour pertes tout en se départissant de certaines vieilles créances au moyen de ventes (à rabais) sur les marchés secondaires, de swaps, de conversions et d'autres transactions commerciales volontaires. Au même moment, les propositions se multipliaient afin que l'on prenne des mesures additionnelles pour réduire la valeur nominale d'une bonne partie des dettes du Tiers monde. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 13)

La recette du Plan Baker livrait toutefois un double enseignement, selon Culpeper. Tout d'abord,

[...] elle indiquait que les principales puissances économiques, États-Unis en tête, reconnaissaient désormais que les problèmes de dette des *pays en développement étaient plus graves qu'on avait bien voulu l'admettre* au début de la crise en août 1982, lorsque le Mexique, suivi du Brésil, avait demandé un moratoire sur le remboursement de ses dettes ; que ces problèmes présentaient des dangers pour la stabilité économique de la communauté internationale toute entière [*sic*] ; que la méthode suivie jusque là d'intervenir le moins possible ne suffisait pas, par elle-même, à résoudre la crise et que,

par conséquent, une intervention coordonnée des gouvernements s'imposait. (Culpeper, 1987, p. 1)

Deuxièmement, toujours selon Culpeper,

[...] un plan d'action était avancé pour surmonter le problème de la dette. Il exigeait certains engagements de la part des pays débiteurs (adoption de politique d'ajustement), de la part des banques multilatérales (octroi de prêts supplémentaires et fonction d'orientation) et de la part des banques commerciales (accroissement des prêts au cours des trois années suivantes). (Culpeper, 1987, p. 1)

Toutefois, face aux problèmes d'insolvabilité croissants des PED, donc à l'aggravation de la crise, les initiatives prévues dans le cadre de ce Plan se sont avérées insuffisantes puisqu'elles étaient fondées sur la participation volontaire des banques à un processus d'allègement de la charge de la dette, dans un cadre relativement peu incitatif, selon Sandrine Levasseur et Christine Riffart : « À la fin des années quatre-vingt, plus d'un tiers des pays émergents ne pouvaient toujours pas honorer leurs engagements financiers externes » (2003, p. 4). En effet, les perspectives de sortie de crise ne sont alors pas meilleures, si elles ne sont pas pires dans le cas de certains pays. Ainsi, l'initiative de Baker était certes un premier pas selon Culpeper (1987, p. 21), mais elle était insuffisante à elle seule pour écarter les périls que la crise fait peser sur le système financier des pays créanciers, Canada compris,

[...] ou pour répondre aux besoins de développement dans les pays débiteurs en garantissant la stabilité économique et politique. Il est maintenant urgent de dépasser l'initiative Baker tout en conservant le pragmatisme de sa démarche. [...] *À moins que des apports suffisants de nouveaux financements à long terme ne viennent alléger le problème de la dette, il faudra nécessairement envisager des solutions comportant des réductions de la dette*³⁰. (Culpeper, 1987, p. 21 et 24)

Le Plan est toutefois demeuré en vigueur, du moins sur papier, jusqu'à la proposition du Plan Brady, considéré comme la deuxième grande initiative concernant les dettes privées.

³⁰ En italique dans le texte.

2.2.3 Le Plan Brady

La situation devenait extrêmement intenable pour plusieurs pays débiteurs, notamment en Amérique latine, où au Venezuela par exemple, des mesures prises dans le cadre d'un programme d'austérité du FMI ont provoqué des émeutes au début de l'année 1989, faisant des centaines de victimes. En effet,

L'ajustement résultant de la dette sapait grandement la légitimité politique des gouvernements et réduisait les possibilités de changement social démocratique et pacifique, *sans* réellement résoudre la crise économique. Les résultats en valaient-ils la peine ? La dette continuait de grossir et allait devenir un risque pour le secteur public. Le ratio d'endettement par rapport aux exportations était disproportionné. De plus en plus de pays accusaient du retard dans leurs paiements, non seulement aux banques, aux gouvernements et aux organismes de crédit à l'exportation, mais également aux IFI, dont les prêts ne pouvaient être rééchelonnés. Le climat économique favorisait une accélération de la fuite des capitaux plutôt que l'investissement. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 14)

Lorsque le successeur de James Baker au secrétariat du Trésor des États-Unis, Nicholas Brady, a décrit la nouvelle politique américaine lors d'une allocution prononcée devant le comité de Bretton Woods, en mars 1989, l'incertitude était palpable. En effet, sur les marchés secondaires, le prix moyen de la dette commerciale des pays fortement endettés (le « groupe des 15 ») « ne représentait plus que 29 cents par dollar » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 14).

Tirant les leçons du Plan Baker qui n'a pas connu le succès espéré, le secrétaire Brady, va définitivement plus loin en matière de réaménagement de dette, en mars 1989, avec un plan qui porte son nom, le Plan Brady. Comme le note Frank A. Campbell, l'idée de réduire la dette s'était enfin frayé un chemin dans la politique américaine : « Mais il y a plus encore : le Plan Brady reconnaissait enfin la relation de cause à effet entre croissance économique et réduction de la dette » (1992, p. 26). En effet, comparativement à Baker qui considérait que les pays pouvaient se sortir de leur endettement par la seule croissance, Frank A. Campbell cite le réputé économiste John Williamson qui de son côté, répondait que cette approche « risquait de reporter la solution de la crise de la dette, par une fuite en avant, au prochain

siècle » et affirmait que « Brady, au contraire, voyait la réduction de l'endettement comme un moyen de faciliter la croissance » (1992, p. 26).

En effet, si les rééchelonnements de dettes se sont avérés efficaces pour certains pays endettés à revenu intermédiaire, ce remède a également montré ses insuffisances alors que plusieurs pays ont été contraints de demander des rééchelonnements successifs. Afin de ramener l'endettement de ces pays à un degré gérable, les membres du Club de Londres ont finalement envisagé l'idée de renoncer à une part de leurs créances latentes, pour autant qu'ils soient certains de pouvoir recouvrer le reste à l'échéance. Le Plan Brady prenait donc acte de cet état d'esprit. Le Plan

[...] prévoyait de garantir par des bons du Trésor des États-Unis le principal et une fraction des intérêts de la dette en échange d'une réduction de son encours. Ce plan, conjugué à l'assainissement des économies des « 15 pays Brady », a aidé un certain nombre de pays débiteurs à revenu intermédiaire en difficulté à retrouver la stabilité financière. (Fonds monétaire international, 2000b)

Ainsi, l'élément central du Plan Brady consistait à consacrer jusqu'à 35 milliards de dollars américains sur trois ans (par l'intermédiaire de « comptes d'affectation » des IFI et de prêts du Japon pouvant atteindre les 10 milliards) (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 14) dans le but de financer des mesures de réduction de dette négociées sur une base volontaire par certains PED débiteurs sélectionnés et leurs banques créditrices : « Dans les faits, cet argent devait rendre les remises de dette plus attrayantes puisque la dette restante allait être garantie et que les pays intéressés pourraient racheter des créances à grand rabais » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 14). Le Plan Brady visait donc à traiter de façon plus radicale l'endettement conduisant plusieurs pays à revenu intermédiaire en situation d'insolvabilité. En utilisant les ressources des IFI, les pays débiteurs avaient donc la possibilité d'échanger leurs vieilles dettes envers les banques commerciales, donc d'opérer une conversion de leurs créances bancaires en obligations publiques garanties par des bons du Trésor américain, avec abandon de capital ou d'intérêt (Levasseur et Riffart, 2003, p. 4). Les créanciers pouvaient choisir parmi un menu d'options, lequel comprenait un rachat de dette avec décote importante. L'abandon de dette pour les pays signataires d'un accord a atteint en moyenne 30 à 35 % selon Sandrine Levasseur et Christine Riffart (2003, p. 4) : « La pression du

gouvernement américain, *via* le FMI, a été telle que les banques ont été largement incitées à coopérer. Entre 1989 et 1998, dix-huit pays ont signé un accord Brady, bénéficiant d'une annulation de 60 milliards de dettes. »

Le Canada a activement appuyé le Plan Brady.

Les banques canadiennes ont agi de façon responsable dans la gestion de leurs risques et participé à la négociation des accords de rééchelonnement, des programmes de nouveaux crédits et, plus récemment, du programme de réduction de la dette dans le cadre du Plan Brady. Étant donné que la plupart des banques, y compris les institutions canadiennes, disposent maintenant d'une provision importante pour faire face aux pertes possibles sur leurs prêts internationaux, le risque de faillite des banques est considérablement atténué par rapport à ces dernières années. (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 13)

Ainsi, au cours de cette période, en plus des annonces d'allègements d'une partie des créances officielles bilatérales faites par le Club de Paris³¹ qui se sont multipliées, en plus d'un soutien financier de la part de FMI et de la Banque mondiale, la prise en charge d'une part de la dette des pays à revenu intermédiaire par les banques privées, conjuguées à la mise en place de réformes structurelles, ont fait en sorte que la majorité des pays intermédiaires très endettés « sont redevenus solvables et ont retrouvé des conditions favorables pour amorcer une nouvelle période de croissance » (Levasseur et Riffart, 2003, p. 4)³².

Toutefois, il est des plus essentiels de souligner dans le cadre de la présente analyse que les solutions préconisées dans le cadre du Plan Brady étaient essentiellement destinées aux pays

³¹ Nous reviendrons plus en détail sur les initiatives mises en oeuvre par le Club de Paris dans la section 2.3.

³² « L'initiative visant à la réduction de la dette commerciale des pays à faible revenu a été lancée par les États-Unis puis soutenue et mise en oeuvre à l'aide des institutions financières internationales ; celles concernant les pays les plus pauvres provient de la Banque mondiale. En juillet 1989, le Fonds de désendettement de l'IDA a été créé, doté de 100 millions de dollars prélevés sur le revenu net de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). L'objectif de ce Fonds est de permettre aux pays bénéficiant exclusivement des crédits IDA, de racheter la totalité ou une part importante de leur dette bancaire, grâce à une mise initiale maximum de 10 millions de dollars et grâce au concours de donateurs bilatéraux », précisent Berthélemy et Vourc'h (1994, p. 66). Ainsi, en date de 2007, « l'Albanie, la Bolivie, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, la Guinée, le Guyana, Guyana II, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, l'Ouganda, São-Tomé-et-Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo, le Viet Nam et la Zambie ont bénéficié d'opérations de rachat de leur dette [commerciale]. Des opérations sont en préparation pour le Cameroun, le Honduras, la Tanzanie et le Yémen, et des opérations sont envisagées pour le Congo (Brazzaville) et la République centrafricaine. Actuellement, 79 pays de l'IDA sont admissibles » (Banque mondiale, 2007c).

endettés à revenu intermédiaire. En effet, la majorité des pays les plus pauvres n'ont pas bénéficié du Plan Brady, puisque l'essentiel de leur dette avait été contracté auprès de créanciers bilatéraux ou multilatéraux membres du Club de Paris (Fonds monétaire international, 2000b).

Selon le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de 1990, ayant pour titre *L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde*, le Plan Brady a été l'objet de contestations dès sa création. Par contre, « après avoir été adopté à contre-cœur par les IFI et par le Groupe des Sept, il est devenu « la marotte de tous », selon le mot de Roy Culpeper [cité dans le rapport]. Certains analystes y ont vu une manoeuvre politique visant à acheter, avec l'argent des autres, la stabilité d'États ayant une importance stratégique pour les États-Unis » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 14). Selon le Comité, le Plan ne donne guère d'espoir à bon nombre de pays très endettés puisqu'en date de son rapport, le Plan n'avait par ailleurs pas réussi à attirer les nouveaux capitaux dont les besoins étaient pourtant criants. Selon les banquiers internationaux que le Comité a rencontrés à New York, « très peu de banques sont disposées à engager d'elles-mêmes de nouvelles sommes » alors que par ailleurs, « les IFI craignent que leurs ressources soient immobilisées en garantie de vieilles créances » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 15). Plusieurs analystes en vue interrogés par le Comité ne débordaient pas d'optimisme quant au Plan : l'économiste en chef de la Banque mondiale de l'époque, Stanley Fischer, a laissé entendre aux membres du Comité que « les banques pourraient être davantage incitées à accepter les pertes liées à de mauvaises créances » ; Jeffrey Sachs a affirmé « qu'une réduction concertée et involontaire de la dette finira par devenir indispensable » ; Roy Culpeper a soutenu « que l'argent du plan Brady devrait plutôt servir à financer des investissements producteurs de revenus dans les pays débiteurs » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 15).

Frank A. Campbell fait ressortir que Roy Culpeper, tout comme Jeremy Bulow et Kenneth Rogoff, « jugent que les fonds consentis par des organismes comme le FMI et la Banque mondiale devraient être investis de façon à contribuer au développement de pays du tiers-monde qui font des efforts méritoires, plutôt que servir à tirer de grands pays débiteurs du

pétrin et finir dans le portefeuille des banquiers des pays avancés » (F. A. Campbell, 1992, p. 28). Campbell fait également référence à Roy Culpeper qui souligne de son côté certaines difficultés qui caractérisent tant la conception que l'application du Plan et redoute que ce ne soit « trop peu, trop tard » (F. A. Campbell, 1992, p. 26). Le même auteur résume les trois inconvénients précis des propositions Brady qu'a mis en relief Roy Culpeper :

Premièrement, il [Roy Culpeper] doute que le secteur bancaire commercial avance les nouveaux fonds requis. Ce soupçon semble confirmé par la façon dont les banques occidentales, y compris les banques canadiennes, ont « voté » sur ces propositions. La plupart ont procédé à des jeux d'écritures dans leurs bilans et ont majoré leurs provisions pour mauvaises créances plutôt que de recourir aux garanties de compensation prévues dans le Plan.

Deuxièmement, il [Roy Culpeper] estime que toute stratégie efficace doit s'attaquer aux taux d'intérêt élevés.

Troisièmement, il [Roy Culpeper] fait enfin valoir que la capacité d'intervention de la Banque mondiale et du FMI doit être renforcée « non pour absorber la dette ancienne, mais pour opérer des injections d'argent frais qui stimuleront l'économie de ces pays. » (F. A. Campbell, 1992, p. 28)

2.2.4 Les provisions pour pertes opérées par les banques

La stabilité financière des banques était dès lors menacée par l'endettement des PED, notamment les banques canadiennes, qui à elles seules, avaient en 1987 pour 25 milliards de dollars en prêts impayés par les PED, « ce qui représent[ait] dix fois le montant annuel de l'APD canadienne » (Gouvernement du Canada, 1987b, p. 145). Ainsi, durant la seconde moitié des années 1980, les banques ont adopté différents moyens afin d'amortir l'effet de la crise, notamment le mécanisme de provisions pour créances douteuses. En effet, les maisons d'investissements ont bénéficié des reprises de dettes à rabais offertes sur le marché libre, de même que les banques, d'abord réticentes, ont fini par accepter ce type de rabais. C'est la Citicorp, l'une des plus importantes banques états-uniennes, qui lance la marche en 1987, en affectant trois milliards de dollars au poste de provisions pour mauvaises créances (Gélinas, 1994, p. 68-69). Au cours de la même année, les principales banques américaines, canadiennes et autres « emboîtent le pas en bloquant des sommes qui s'élèvent au total à quelque 20 milliards de dollars. Ces pertes ont l'avantage d'abaisser d'autant, et pour plusieurs années, le revenu imposable des banques qui se trouvent ainsi à faire porter par

l'ensemble des contribuables les conséquences néfastes d'une gestion... douteuse » (Gélinas, 1994, p. 69). En date de 1992, ces réserves en cas de mauvaises créances, couvrent 50 % à 100 % de la dette des PED, alors que dans le cas des banques canadiennes, ces provisions tournent autour de 70 % (F. A. Campbell, 1992, p. 14).

2.2.5 Bilan de la réponse des banques

Non sans perdre quelques plumes, les banques ont réussi à se sortir de la situation à haut risque dans laquelle elles s'étaient trouvées au début de la crise de la dette de 1982, grâce à la « diminution importante des créances bancaires bilatérales dans la dette extérieure des pays en développement et grâce à la titrisation d'une grande grande partie de celle-ci (ce qui renvoie le problème, si problème il y a, au Club de Paris), les réunions du Club de Londres sont [donc] devenues moins fréquentes » (Deblock et Aoul, 2001, p. 158).

En effet, la menace que posait la crise de la dette des PED sur le système financier international a largement disparu. Alors que les difficultés éprouvées par certains PED à honorer le service de leur dette faisaient craindre des risques de faillites bancaires, risques très réels en 1982, ils ne sont plus à l'ordre du jour au tournant des années 1990. Si la crise de la dette est loin d'être terminée pour les PED et leurs créanciers publics, particulièrement pour les PED les plus pauvres, il est toutefois depuis lors généralement convenu que la crise de la dette est chose du passé pour les banques. Ce résultat s'explique par le fait que les banques ont eu la promptitude de se protéger en constituant des provisions pour pertes en cas de créances douteuses comme nous l'avons vu, mais aussi et surtout, puisque les créanciers publics se sont peu à peu substitués aux banques dans le financement des PED (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 13). De fait, et c'est là le thème central que développent Jean-Claude Berthélemy et Ann Vourc'h dans leur ouvrage :

[...] les actions entreprises par les différents créanciers, et l'élaboration progressive de la stratégie d'allègement de la dette par les créanciers publics et les institutions financières internationales, ont permis progressivement d'exonérer dans une large mesure les banques du fardeau de la crise de la dette. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 20)

Ces mêmes auteurs concluent :

Il n'était pas nécessairement déraisonnable que cette stratégie aboutisse à un tel résultat, qui est la contrepartie du fait que, désormais, les engagements des banques dans les pays en développement ne constituent plus pour elles un risque majeur de faillites, lesquelles faillites auraient eu de graves conséquences pour l'économie mondiale dans son ensemble. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 20)

Ainsi, Berthélemy et Vourc'h soulignent par exemple que si la Russie était incapable de payer les échéances de sa dette extérieure à la mi-1990, dette qui était du même ordre de grandeur que la dette mexicaine de 1982, elle paraissait alors « comme un incident regrettable plutôt que comme un problème majeur pour l'économie mondiale » (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 20).

Durant les années 1980, le poids et la nature de la dette des PED a grandement évolué alors que selon le FMI, le montant total de la dette à long terme des PED éprouvant des difficultés à honorer le service de leur dette est passé de 536 milliards de dollars US en 1982 à plus de 735 milliards en 1989 (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 3). La majeure partie de l'augmentation de la dette des pays à revenu intermédiaire très endettés provient de nouveaux prêts consentis par des institutions multilatérales ou d'autres sources publiques, ce qui est aussi vrai pour une part de plus en plus importante de la dette des pays pauvres très endettés, composée de prêts consentis par les IFI, les sociétés de crédits à l'exportation, les organismes d'aide, etc.

Par conséquent, nous avons assisté à une modification importante de la composition de la dette au fur et à mesure que le secteur public a assumé une plus grande proportion de la dette³³ [...]. Ainsi, tandis que les banques commerciales ont été et continuent d'être la principale source de crédit pour les pays à revenu intermédiaire, les gouvernements et les institutions multilatérales ont un rôle capital à jouer en ce qui concerne la situation des pays débiteurs à faible revenu. (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 3)

Ainsi, s'il est crucial de rappeler que le fardeau supporté par les créanciers publics, dont le Canada, s'avère de très faible envergure comparativement à la perte de revenu qu'ont connu les PED endettés dans les années 1980, il est pertinent de noter que d'une manière générale,

les banques ont, en termes absolus comme en termes relatifs, supporté un fardeau plus faible que les créanciers publics. (Berthélemy et Vourc'h, 1994, p. 77 et 79).

Si le fardeau de la dette de certains PED a diminué au cours des années 1980, ceci est surtout vrai pour les pays à revenu intermédiaire très endettés. Toutefois, pour la majorité des pays pauvres très endettés, le poids de leur endettement excessif demeure extrêmement lourd. Les plans Baker puis Brady ne se sont pas avérés de pistes de sortie de crise dans le cas des PED les plus pauvres.

Le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur déjà cité souligne que l'un « des plus grands obstacles à l'action est l'impression que la crise de l'endettement, si elle n'est pas véritablement réglée, est à tout le moins « maîtrisée » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 16). En effet, comme nous l'avons vu précédemment, ceci peut être vrai dans un sens restrictif et technique concernant certains acteurs, soit les banques, comme la Banque Toronto Dominion du Canada, qui a en grande partie liquidé son portefeuille de créances envers les PED. Précisant que ce sont probablement les dettes à risques élevés d'entreprises instables que les dettes des PED qui menacent davantage le système bancaire nord-américain, le rapport n'est pas très optimiste du côté de la situation des pays débiteurs, au tournant des années 1990.

Mais, si les banques sont en meilleure posture qu'il y a quelques années, peut-on en dire autant de l'ensemble de la planète, alors qu'aucun des pays débiteurs qui faisaient problème dans les années 80 n'est fermement engagé, dans les années 90, (malgré les éloges de certains à l'égard du Chili et du Mexique) sur la voie d'une reprise socio-économique durable ? Est-il plus rassurant de savoir que l'épée de Damoclès que représente la dette sans cesse croissante pend maintenant au-dessus des gouvernements ? (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 16)

Selon Philippe Norel et Éric Saint-Alary, la portée du message lancé par les organisations publiques nationales et internationales doit être relativisée, alors que celles-ci cherchent avant tout à prendre la directive afin d'éviter le pire, tout en limitant les allègements de dettes à ce qui semble tolérable financièrement : « Car fondamentalement, le discours de désendettement

cache mal la lenteur du processus, le faible effet de certains «plans Brady» achevés, les inégalités de traitement entre débiteurs » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 176).

Toujours selon les mêmes auteurs :

Mais il est vital aujourd'hui de faire en sorte que la volonté affichée de désendetter se traduise par des changements radicaux susceptibles non seulement d'en finir avec le problème actuel de la dette du tiers-monde, mais aussi de donner espoir à des populations du tiers-monde aujourd'hui marginalisées dans la quête d'un impossible développement. (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 176)

C'est pourquoi l'un des enjeux cruciaux selon Norel et Saint-Alary est de ne pas faire dans la demi-mesure en matière d'allègement de dette et d'aller plus loin dans le volume de désendettement que ce que le Plan Brady préconise si « l'objectif est de rendre les pays débiteurs capables de relancer l'investissement et de concevoir des stratégies de développement plus cohérentes que par le passé, sans pour cela sacrifier la satisfaction des besoins de base » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 176). Les mêmes auteurs sont catégoriques : « Instruits de la façon dont se sont toujours terminés les processus d'endettement dans le passé, les créanciers doivent se rendre à l'évidence et organiser activement le « non-remboursement » de leurs propres créances » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 176).

En effet, toujours selon Norel et Saint-Alary, tout comme les experts de la dette croyaient au début de la crise qu'il était question d'une crise de liquidité alors qu'ils ont peu à peu reconnu l'évidence d'une crise d'insolvabilité, ces mêmes experts estimaient encore au tournant des années 1990 que l'application de simples éléments de politique économique s'avérait suffisante à la régénération d'une dynamique de développement, alors que cette dynamique est structurellement absente dans tous les PED appliquant les PAS du FMI.

Jamais les modalités de gestion du surendettement n'ont permis à un débiteur d'avoir les coudées franches, tant en termes d'échéances que d'autonomie de politique économique, alors que l'enjeu actuel est précisément la nécessité incontournable de définir de nouvelles stratégies de développement. Devant l'échec de la politique des « rênes courtes »³⁴, il

³⁴ Par politique des « rênes courtes », Philippe Norel et Éric Saint-Alary entendent la politique qu'ont systématiquement mis en oeuvre les Club de Paris et de Londres de 1982 à 1988, soit des rééchelonnements à seulement un an d'échéance pour le Club de Paris et la soumission des pays débiteurs aux PAS pilotés par le FMI

s'agit désormais de changer radicalement de philosophie : seul un désendettement radical peut donner le temps et les moyens de bâtir de nouvelles stratégies de développement. (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 177)

En effet, Jacques B. Gélinas déplore que les différents mécanismes mis en oeuvre afin d'atténuer la problématique de l'endettement des PED tels que la « rétrocession des fonds empruntés », la « conversion des dettes » et le « cofinancement », « contribuent du même coup à consolider et à perpétuer le système de l'endettement, non pas à le corriger ni à trouver une solution de rechange » et « n'ont pour but que de rendre de nouveau solvable, parfois à très court terme, les pays emprunteurs. Le modèle de développement à crédit n'est pas mis en cause. Au contraire, il en sort renforcé » (Gélinas, 1994, p. 68-69).

Ainsi, nous verrons que ledit changement de philosophie que revendiquent Norel et Saint-Alary, si changement il y a eu, s'est avéré un processus extrêmement lent et composé d'essais et d'erreurs dans la stratégie des créanciers internationaux, notamment le Canada, au détriment des pays les plus pauvres dont l'endettement pose obstacle à leur développement.

2.3 Les initiatives visant les dettes officielles

2.3.1 Les premières interprétations et réponses de départ

Les grands pays à revenu intermédiaire étant principalement endettés envers les banques commerciales, les créanciers ont d'abord craint que les défauts de paiement des pays débiteurs ne sapent le système bancaire international puisque les emprunts auprès des grandes banques commerciales, parmi lesquelles figuraient des banques canadiennes, dépassaient souvent les actifs. Des solutions d'allègements de court terme, au cas par cas, ont alors été envisagées en réponse à des problèmes de liquidité considérés comme étant de courte durée. Mais comme nous l'avons vu au chapitre I, la faible menace que posait l'endettement des pays pauvres très endettés sur le système financier international, ainsi que la nature

dans le cas du Club de Londres. Les politiques économiques mises en oeuvre selon les allègements prévus avec le plan Brady entrent également dans le cadre d'une gestion de « rênes courtes » qui selon ces auteurs, « ne pourront vraisemblablement pas se substituer à la définition et à la mise en oeuvre de stratégies de développement cohérentes, qui soient autre chose que l'adaptation passive à la structure des prix mondiaux [...] » (Norel et Saint-Alary, 1992, p. 177-178).

majoritairement officielle de leur dette, ont fait en sorte que les initiatives mises en oeuvre par les créanciers afin de parer à leur endettement (pourtant déjà insoutenable dès le début de la crise) ont été très modestes durant les quinze premières années consécutives au déclenchement de la crise. Les créanciers ont tardé à reconnaître que les problèmes financiers des PED les plus pauvres étaient davantage structurels et que leur endettement était qualitativement différent de celui des pays à revenu intermédiaire très endettés, en raison de la taille et du potentiel de leur économie. L'endettement pesant encore plus lourdement sur les PED les plus pauvres, les créanciers ont tranquillement réalisé que les pistes de sortie de crise de l'endettement de cette catégorie de pays exigeaient des interventions plus radicales et de long terme, c'est pourquoi certains pays créanciers, dont le Canada, ont progressivement annoncé des mesures unilatérales d'allègement de la dette.

Si la décennie 1980 est riche en matière de spéculations quant aux causes de l'endettement et donc quant aux moyens de l'enrayer, nous verrons que la promptitude des créanciers privés à répondre à l'endettement des PED, notamment celui des pays à revenu intermédiaire très endettés, tel que nous l'avons démontrée dans la section précédente, n'a pas eu le même écho du côté des dettes officielles des PED les plus pauvres.

À preuve, pour un créancier tel que le Canada, il a fallu attendre la fin de la décennie de la crise, voire le tournant des années 1990 pour que s'engage enfin une époque de réflexions et de prises de position chez les autorités canadiennes relativement au rôle du Canada par rapport à la crise de l'endettement des PED, ainsi que par rapport à son rôle au sein des IFI.

À l'échelle des créanciers internationaux, quantité de solutions effectives et/ou efficaces ou non, auxquelles le Canada a adhéré ou non, seront proposées au gré du temps afin de parer au problème d'endettement des PED qui s'accroît. Diverses mesures ayant pour but le réaménagement de la dette extérieure des pays débiteurs, principalement des rééchelonnements et des refinancements, ont été mises en application. Le Canada a participé à différents traitements de dettes qui se sont réalisés par l'entremise de divers mécanismes, à savoir les traitements traditionnels du Club de Paris, les traitements du Club de Londres, les

initiatives bilatérales (négociées directement de pays à pays) ou celles négociées lors des assemblées du FMI et de la Banque mondiale.

Nous verrons que si les créanciers internationaux, dont le Canada, ont peu à peu reconnu la gravité du problème de l'endettement officiel des PED les plus pauvres se heurtant à une crise de solvabilité, cette « évolution qui conduit naturellement à considérer des annulations plutôt que de simples rééchelonnements s'est néanmoins effectuée à un rythme trop lent » (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 14).

2.3.2 Du début de la crise à 1987

Avant même que le Mexique ne sonne l'alarme de la crise en 1982, dès 1978, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a pris l'initiative de faire pression sur les pays créanciers afin qu'ils annulent une partie de leur créance. L'année 1978 marque donc le début des mesures du Canada en matière d'allègement de dette alors que le pays décide d'annuler les prêts au titre de l'APD³⁵ des pays les moins avancés, en réponse à une résolution de la CNUCED, pour un total de 232 millions de dollars canadiens pour les 13 pays concernés (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 9). Cette initiative marque donc la première action d'annulation de dette entreprise par le Canada au profit des PED. Cette mesure, comme nous le verrons, demeure toutefois assez isolée dans le temps, puisqu'il faudra attendre encore quelques années pour que le Canada récidive une telle approche.

En effet, au cours de la décennie de la crise de la dette, les méthodes traditionnelles prisées par les créanciers, dont le Canada, afin d'éviter que le fardeau de dettes officielles des PED ne devienne trop lourd, sont les moratoires³⁶ et les rééchelonnements³⁷ de dettes. Il est à noter

³⁵ « Prêt d'une durée supérieure à un an qui répond aux critères énoncés dans la définition de l'aide publique au développement, qui est accordé par des organismes publics et qui est remboursable en devises convertibles ou en nature » (Deblock et Aoul, 2001, p. 221).

³⁶ « Suspension du service de la dette sur des prêts en souffrance. Il peut être accordé par le créancier ou déclaré par le débiteur » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. vi).

³⁷ « Mécanisme de renégociation de la dette selon lequel un certain pourcentage de la dette venant à échéance au cours d'une période définie (y compris éventuellement les arriérés) fera l'objet de nouvelles conditions de remboursement. En fait, les montants en cause constituent l'encours d'un nouveau prêt dont les conditions sont définies à la date du rééchelonnement. Les montants rééchelonnés peuvent inclure à la fois du principal et des intérêts capitalisés. Le rééchelonnement de la dette permet au débiteur de bénéficier, pendant une certaine période,

que tout traitement traditionnel de la dette s'effectuant par rééchelonnement avec les créanciers publics (de même qu'avec les créanciers privés du Club de Londres) est conditionnel à un accord préalable convenu avec le FMI, se fondant sur l'élaboration d'un programme économique et financier (un PAS) qui devrait permettre le retour à la solvabilité du débiteur :

En principe (et les exceptions sont peu nombreuses), tout accord de rééchelonnement doit être précédé d'un accord avec le FMI. Le prêt effectué par le FMI n'est généralement pas très important, mais c'est l'agrément donné à la politique économique suivie qui importe : il est censé signifier que la politique économique qui sera suivie valorisera les investissements réalisés de telle manière que la solvabilité du pays soit garantie pour les autres prêteurs. **C'est cela qui fonde l'importance du FMI dans le dispositif de financement des PVD, en même temps que sa position très particulière.**³⁸ (Raffinot, 1991, p. 81)

Si pour un montant de dette égale, le service de la dette des PED s'avère beaucoup plus faible que celui des pays riches, il en résulte également un étalement considérable des échéances de remboursement en principal, en raison des très longs délais accordés et de l'importance des différés : « L'échéancier de remboursement de la dette déjà contractée par les pays à faible revenu s'étale ainsi sur plusieurs dizaines d'années. Si l'on tient compte des nouveaux emprunts qui seront effectués, l'horizon temporel est encore repoussé : il dépasse le demi-siècle, voire le siècle » (Moisseron et Raffinot, 1999, p. X). Ainsi, les créanciers privilégient alors les approches classiques qui reposent en général sur la poursuite « à l'infini » des tendances observées par le passé, alors que pourtant, dans le cas des PED les plus pauvres, « aucun développement à long terme n'est envisageable sans modifications profondes des structures mêmes de l'économie, et donc des caractéristiques de la croissance » (Moisseron et Raffinot, 1999, p. X). Ainsi, selon Frank A. Campbell, mis à part l'importance de la dette et sa forte croissance, les moratoires et les remboursements s'avèrent des manifestations aussi sérieuses de la crise, alors que ce sont en fait deux aspects du même problème au sens où « le moratoire entraîne quasi inévitablement le rééchelonnement, et que ce dernier doit habituellement empêcher ou corriger le précédent » (1992, p. 4). En effet poursuit Frank A.

d'une réduction des charges du service de la dette, ce qui facilite le redressement économique » (Deblock et Aoul, 2001, p. 223).

³⁸ Nous soulignons.

Campbell, il était dorénavant admis dans les milieux financiers que le rééchelonnement de la dette ne fait que remettre au lendemain le problème du remboursement : « Essentiellement, cela équivalait à léguer ses obligations aux prochaines générations » (1992, p. 8). Si ces méthodes sont alors souvent conçues comme des solutions aux problèmes d'endettement des PED, elles sont loin d'être les plus optimales comme pistes de sortie de crise pour les débiteurs.

Cela étant dit, en 1986, à la Session extraordinaire des Nations Unies consacrée à l'Afrique, le gouvernement canadien annonce un moratoire de cinq ans sur le remboursement des prêts d'APD consentis aux pays d'Afrique subsaharienne (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 18). Lorsque l'on considère qu'aucun signe ne laissait présager une quelconque reprise économique au sein de ces pays, il est donc assez aisé d'imaginer le faible impact d'une telle mesure.

En effet, comme nous l'avons vu, ces méthodes visaient en fait à parer aux déficits temporaires et ne s'attaquaient nullement à la racine du problème, en plus du fait que si les revenus futurs « ne permettent pas d'assurer le service de la dette après rééchelonnement, le problème n'est que repoussé de quelques années » (Raffinot, 1991, p. 89) :

Or, depuis le début de la crise, nombre de pays ont dû rééchelonner leur dette à de nombreuses reprises : par exemple, le Zaïre est passé en Club de Paris en 1981, 1984, 1985, 1986, 1987, et au Club de Londres en 1983, 1984, 1985, 1986 et 1987. On s'est engagé dans des pratiques qui semblaient auparavant inacceptables pour les créanciers (rééchelonnement d'intérêts, rééchelonnement de montants déjà rééchelonnés, etc.). (Raffinot, 1991, p. 89)

Il est donc peu à peu devenu évident que le diagnostic d'illiquidité, comme nous en avons fait état au chapitre I, était de fait erroné. En plus du fait que les pays débiteurs n'arrivaient pas à relancer leur économie à l'aide de leurs propres ressources, l'« économie d'endettement international, où les nouveaux crédits permettaient d'assurer le service de la dette, s'est effondrée. C'est pourquoi d'autres modalités plus radicales de traitement de la dette ont été recherchées, qui tiennent compte de la situation d'insolvabilité de nombreux pays débiteurs » (Raffinot, 1991, p. 89).

Parmi ces nouvelles mesures, il y en a une et non la moindre que le Canada a adoptée et ce faisant, s'attribuant certainement un rôle de leader en étant un des premiers créanciers à annoncer, en 1986, que « **tous**³⁹ ses programmes d'aide bilatérale au développement revêtiraient la forme de subventions afin de ne pas ajouter à la croissance du fardeau de la dette » (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 9). Cette décision a eu le mérite d'avoir un effet incitatif auprès des autres pays créanciers. Cette mesure est également extrêmement déterminante en terme de premier pas pour briser le cycle de l'endettement des PED.

Plus encore, l'éventualité d'annuler certaines dettes s'est peu à peu forgée une place dans les options s'offrant aux créanciers qui réalisaient l'ampleur de la crise d'insolvabilité des débiteurs les plus pauvres : « Les créanciers publics, qui ne mettent en jeu que l'argent des contribuables, ont, les premiers, tiré les conclusions de cet état de choses, et procédé à des annulations de dette pures et simples, surtout en ce qui concerne les pays les plus pauvres » (Raffinot, 1991, p. 91). Il est toutefois à noter que l'idée d'une annulation de dette représente une double problématique pour les créanciers qui font ainsi face à la principale contrainte que cela implique, soit une contrainte budgétaire :

[...] soit ces annulations de dette viennent en déduction des enveloppes préalablement consacrées au financement du développement; soit elles se traduisent par une augmentation de la dotation budgétaire, ce qui peut impliquer la réduction d'autres enveloppes budgétaires ou encore une augmentation de la pression fiscale. Dans le premier cas, l'annulation de dette se fait au détriment des possibilités de relance des économies. Dans le second, les pouvoirs publics des pays créanciers doivent convaincre leurs opinions publiques de la nécessité d'un effort supplémentaire en faveur des pays en développement, ce qui n'est pas toujours facile, notamment dans les périodes de chômage élevé dans les pays industrialisés. (Raffinot, 1991, p. 91)

Nonobstant cette contrainte, en raison de l'extrême gravité de la situation économique des pays débiteurs endettés les plus pauvres, les créanciers publics, dont le Canada, ont procédé à différentes annulations de dette. Malgré l'annonce faite par le Canada en 1986, soit de s'engager à ce que tous ses nouveaux programmes d'APD bilatérale se feraient sous forme de dons, à la mi-1990, encore une somme considérable était due au Canada par les débiteurs en

³⁹ En gras dans le texte.

raison de prêts d'APD bilatéraux octroyés au préalable. En effet, les données compilées par Peter Berg à la mi-1990 établissent que la dette au titre de l'APD due à l'ACDI était de l'ordre de trois milliards de dollars, parmi lesquels 700 millions de dollars étaient redevables par les pays d'Afrique subsaharienne (Berg, 1995, p. 15).

2.3.2.1 1987 : année charnière pour le Canada

Durant l'année 1987, les rapports concernant le rôle et le positionnement du Canada quant à l'endettement des PED, ainsi que relativement à sa place au sein des IFI se multiplient. Mentionnons le *Rapport Winegard* (Gouvernement du Canada, 1987b) sur l'APD du Canada produit par le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur qui est le fruit de quatorze audiences publiques tenues dans huit villes canadiennes, de centaine de mémoires et de milliers de lettres⁴⁰, ainsi que de recherche sur le terrain en Tanzanie, en Éthiopie et au Sénégal, de même que de débats avec de hauts fonctionnaires de l'ONU et des IFI à New York et à Washington. Parmi une série de 115 recommandations, le Comité préconise que l'APD du Canada serait vaine à moins d'une action d'urgence visant à mettre fin à l'endettement des PED et ses effets dévastateurs sur les populations les plus pauvres, ainsi que la nécessité de légiférer la définition du programme d'aide du Canada :

Nous exhortons le gouvernement, de façon plus précise, à faire preuve d'initiative pour trouver des solutions multilatérales au problème d'endettement qui compromet le redressement économique d'un si grand nombre de pays. [...] Si l'on ne parvient pas à freiner la montée inexorable de la dette internationale, celle-ci risque d'effacer tous les gains qui sont faits dans le domaine de l'aide, voire d'annuler toutes les réalisations antérieures. (Gouvernement du Canada, 1987b, p. 145)

Parmi ses recommandations, tout en félicitant le Canada d'avoir adopté un moratoire de cinq ans sur la dette des pays d'Afrique subsaharienne, le Comité demande au Canada d'étudier la possibilité d'adopter des initiatives d'allègement de dette en termes de réduction :

⁴⁰ « S'ils n'ont pas manqué de critiquer les efforts passés et les tendances actuelles et étaient tout à fait conscients des graves problèmes économiques auxquels se heurte le Canada, ils restaient néanmoins convaincus qu'il valait la peine d'aider concrètement les populations défavorisées des pays en développement et de le faire bien » (Gouvernement du Canada, 1987b, p. 1).

[...] nous insistons pour qu'il y ait d'autres mesures d'aide, comme un moratoire sur d'autres dettes officielles là où existent des besoins essentiels et où le gouvernement s'est engagé dans un programme de recouvrement. Nous croyons que le Canada devrait demander aux donateurs d'adopter des mesures semblables et, dans les cas méritoires, d'étudier d'autres mesures comme l'effacement partiel de la dette, la réduction du taux d'intérêt ou la conversion de prêts en subventions (dans le cas de la Banque mondiale, la conversion de prêts consentis à des conditions beaucoup plus rigoureuses en crédits IDA). (Gouvernement du Canada, 1987b, p. 60)

La réponse officielle du gouvernement conservateur, *Pour bâtir un monde meilleur*, accepte 98 des 115 recommandations du *Rapport Winegard* et 13 que partiellement (Agence canadienne de développement international, 1987a). Le gouvernement canadien y confirme son engagement envers les populations les plus pauvres, entre autres par l'entremise des PAS préconisés par les IFI (dont les conséquences étaient pourtant déjà critiquées).

Afin d'aider les pays qui se sont engagés dans un processus d'ajustement structurel et pour qui le fardeau du service de la dette est énorme, le gouvernement entend prendre des mesures pour effacer la dette découlant de l'aide publique de certains d'entre eux, s'ils sollicitent une telle mesure.

Dans un tel contexte, l'imposition sélective de conditions dans des pays en particulier semble appropriée. Il faut respecter la souveraineté de chaque pays mais le processus de dialogue encourage les changements nécessaires de politique. Le Canada croit que travailler étroitement avec les autres pays donateurs, les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales est à la fois approprié et efficace. Lorsque des propositions seront déposées devant le conseil d'administration de ces organismes, les représentants du Canada s'assureront que notre position est claire aux yeux des autres directeurs et des gestionnaires de ces institutions. (Agence canadienne de développement international, 1987a, p. 28-29)

Quoiqu'il en soit, il est à noter, comme le souligne Louis Sabourin, que les stratégies préconisées par les IFI influent considérablement sur les politiques canadiennes :

[...] les rapports canadiens avec le Tiers-Monde se sont grandement développés précisément dans le cadre des organismes multilatéraux dont les programmes et les activités influent constamment sur les choix et les priorités du gouvernement du Canada. [...] La présence d'autant d'institutions à caractère universel ou régional, qui retiennent presque 40 % des contributions totales d'assistance au développement du Canada, exerce une influence de plus en plus grande sur les politiques canadiennes. Malgré cela, peut-être parce qu'elle soulève trop d'aspects techniques ou parce qu'elle apparaît être totalement du ressort des « professionnels », ces activités, à quelques exceptions près, ne soulèvent

pas de profonds débats. D'ailleurs, le rapport Winegard n'y a consacré que deux pages. (Louis Sabourin, 1988, 48-49, 51)

Cela dit, en réponse à la recommandation du Comité concernant l'endettement des PED précédemment citée, la réponse du gouvernement mentionne une série de mesures déjà réalisées, ainsi que certaines qui se dessinent à l'horizon, en spécifiant toutefois que toutes initiatives consistant à une remise de dette au titre de l'APD « ser[ont] considérée[s] sur une base individuelle lorsque le développement du pays est sévèrement freiné par sa dette extérieure, et qu'il s'engage à mettre en oeuvre un programme d'ajustement reconnu par le Canada et la communauté internationale » (Agence canadienne de développement international, 1987a, p. 76).

Ainsi, afin de faciliter le service de la dette des pays très endettés les plus pauvres, le Canada a procédé à une série d'initiatives.

En 1987, le Canada annonce le versement d'environ 230 millions de dollars canadiens en faveur de l'Afrique subsaharienne dans le cadre du Programme spécial de la Banque mondiale pour l'Afrique pour la période 1987-1990 (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 18). De plus, concernant les prêts au titre de l'APD, le Canada annule, la même année, des prêts d'APD d'un total de 68 millions de dollars canadiens consentis au Togo et à la Mauritanie ainsi qu'à l'ex-Communauté de l'Afrique orientale (Ouganda, Tanzanie et Kenya) et annonce l'annulation de 672 millions de dollars canadiens en prêts d'APD consentis à 13 pays de l'Afrique subsaharienne membres du Commonwealth et de la Francophonie (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 18). Toutefois, il est ici pertinent de souligner que le poids réel de ces annulations pour le Canada est bien moindre qu'il n'y paraît.

Les prêts en question avaient une valeur nominale de 670 millions de dollars ; mais, comportant un intérêt de 0 % et remboursables sur 50 ans, ils représentaient un caractère fort « concessionnel ». Leur annulation a donc « coûté » très peu au Trésor canadien : au pire, 67 millions de dollars mais selon le ministre des Finances, cela ne coûtera rien. Également, elle a aussi peu profité aux débiteurs africains. (Culpeper, 1990, p. 13)

Même son de cloche chez Andrew Clark, qui note que ces chiffres doivent être considérés avec discernement :

Le Canada avait toujours attaché des conditions extrêmement favorables à ses prêts au développement, chaque dollar prêté équivalant à un don pur et simple de 90 cents. De sorte que le coût de la remise pour le Canada et son bénéfice pour l'Afrique n'ont vraiment été, en fin de compte, que de l'ordre de 74 millions de dollars. Qui plus est, quand on considère que la dette africaine atteignait 160 milliards de dollars en 1987, cette action ne représentait qu'une réduction de 0,4 % [en d'autres termes, la dette africaine a peut-être baissé de moins d'un vingt-cinquième de pour cent]. (Clark, 1991, p. 29)

Cela étant, malgré l'étendue restreinte des bénéfices liés à cette initiative au sein de ces débiteurs, une telle mesure démontre un certain activisme du Canada envers la dette africaine.⁴¹ En effet, le Canada a été l'un des premiers à appuyer les mesures spéciales prises par les Nations unies et les IFI dans le but d'aider l'Afrique, ainsi qu'à établir ses propres programmes bilatéraux relatifs à la dette africaine, alors qu'« entre 1980 et la fin de 1988, les dettes effacées par le Canada [566 millions de dollars US] représentaient 35 p. 100 de toutes les dettes subsahariennes radiées, ce qui représente environ 25 p. 100 des quelque 3 milliards de dollars US de dettes radiées pour tous les pays en développement » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 37).

Il est toutefois important de rappeler que les avantages résultants des annulations de dette d'APD dont peuvent jouir les pays débiteurs sont minimes, puisque ces prêts étaient au préalable assortis de conditions très douces, ce qui fait que la valeur actuelle de ces prêts ne représente qu'une mince part de leur valeur nominale : « Les 854 millions de dollars de prêts de l'ACDI radiés depuis 1987 [en date de juin 1990] ont probablement coûté moins de 80 millions de dollars au trésor canadien. Même si tous les prêts d'APD aux pays africains à faible revenu étaient radiés, la dette de la région ne serait réduite que d'environ 8 p. 100 et le service de la dette, le serait dans une proportion encore moindre » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 38).

⁴¹ Quoique cet activisme ait été contrecarré par l'annonce du gouvernement canadien, en 1989, de coupures dans le programme d'aide qui allaient réduire l'aide à l'Afrique de « 250 millions de dollars sur cinq ans » (Roy Culpeper, 1990, p. 13).

Autre aspect notoire de la question, il est des plus convenus de spécifier que ces annulations ne couvrent pas la totalité des dettes de l'Afrique subsaharienne envers le Canada ; la dette qui pèse toujours à cette époque sur le développement des débiteurs est celle due à la SEE et à la CCB, et cette dette est constituée de prêts alloués à des conditions relativement fermes, souvent aux conditions du marché. Cela signifie que la remise de cette dette serait donc en fait une mesure « relativement plus coûteuse pour le pays, mais en même temps plus bénéfique pour l'Afrique. Les totaux en jeu ne sont pas, toutefois, une information publiquement disponible » (Clark, 1991, p. 29-30). Il va sans dire que des

[...] mesures visant à réduire le fardeau beaucoup plus lourd de la dette au titre des crédits à l'exportation, dont les modalités sont nettement plus sévères, contribueraient davantage à améliorer les perspectives des débiteurs à faible revenu que ne le ferait la radiation des vieilles dettes contractées à titre d'aide. Les prêts des organismes de promotion des exportations des gouvernements créanciers constituent plus de la moitié de la dette totale de ces pays et absorbent la plus grande part des paiements que ces pays font chaque année au titre du service de leur dette. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 39)

Il faudra toutefois attendre 1988 pour qu'enfin la possibilité d'alléger les prêts non liés à l'APD soient pris en considération par les créanciers, ce que nous verrons dans la prochaine section. En attendant, comme nous l'avons mentionné, l'année 1987 a été très florissante en termes de rapports sur le rôle et le positionnement du Canada envers la dette des PED, ainsi que par rapport aux IFI.

Si le *Rapport Winegard* ne s'est attardé que très brièvement à l'étendue de l'APD que le Canada consacre aux IFI ainsi qu'à son rôle au sein de celles-ci, ceci pourrait s'expliquer du fait qu'au cours de la même période, le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères planchait sur un autre rapport portant sur la question du positionnement du Canada au sein des IFI et de la criante problématique de l'endettement, intitulé *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde* (Gouvernement du Canada, 1987a). À la suite d'un survol fort opportun de l'origine, de la gestion et de l'ampleur de la dette, ainsi que des enjeux pour les différents acteurs en développement, le Comité signale que

[...] l'essentiel du problème réside dans le fait que c'est l'immensité de la dette elle-même et son incidence sur l'ensemble de l'économie qui semblent décourager tout investissement et empêcher pratiquement toute croissance et ce, même dans les pays débiteurs ayant adopté une politique d'ajustement efficace. Il faut absolument trouver le moyen d'alléger le fardeau de la dette afin d'encourager les pays débiteurs en difficulté à persister dans leurs efforts d'ajustement économique et à créer les conditions favorables à la reprise des investissements privés. Il faut se rendre à l'évidence : si les pays n'ont pas d'espoir, il n'y aura pas de croissance. Or, la dette est actuellement si énorme qu'elle ne donne aux débiteurs aucune raison d'espérer. (Gouvernement du Canada, 1987a, p. 119)

Le Comité y va d'une multitude de recommandations sur les façons de gérer le problème de la dette et conclut par des pistes de solutions majeures qui à son avis doivent être prises afin de parer à ce fardeau qui concerne tous les acteurs :

— L'approche « cas par cas », si elle a été acceptable jusqu'à maintenant, doit désormais être modifiée et adaptée en fonction de l'évolution du problème de la dette. Outre la stratégie pratiquée depuis 1982, il faudra prendre les dispositions nécessaires afin que les organismes multilatéraux et les gouvernements créanciers puissent acheminer davantage de fonds aux pays débiteurs.

— Nulle stratégie ne saurait être efficace si elle ne poursuit pas les deux grands objectifs suivants. *Premièrement*, il faut acheminer d'importants flux de capitaux nouveaux en direction des pays débiteurs qui se sont engagés à appliquer des politiques d'ajustement efficaces. Les institutions financières internationales sont les mieux placées pour canaliser ces nouveaux fonds. *Deuxièmement*, pour être efficace, la stratégie devrait prévoir des mécanismes visant à réduire le fardeau des pays à revenu intermédiaire afin de ramener leur dette à des proportions plus acceptables. Comme les fonds acheminés aux pays débiteurs par les institutions financières multilatérales seront probablement insuffisants, il faudra accorder à ces pays certains allègements de compensation.

— Le Comité considère que l'inspecteur général des banques devrait relever les normes régissant les provisions pour pertes sur les prêts consentis au Tiers monde, fixés à l'automne 1986. Les banques qui possèdent d'importantes réserves pour pertes pourraient le faire sans diminuer pour autant leur ratio capital/avoirs. Afin de permettre aux banques d'assumer les suppléments de coûts liés à la constitution de réserves plus importantes, le Comité recommande que le gouvernement canadien modifie les règles régissant le traitement fiscal des réserves détenues par les banques canadiennes afin que ces montants puissent être considérés comme des dépenses d'exploitation déductibles du revenu imposable d'ici à ce que la dette du Tiers monde ait été ramenée à des proportions plus raisonnables.

— Les gouvernements créanciers devraient être officiellement représentés au cours des négociations futures sur le problème de la dette pour montrer qu'ils reconnaissent la gravité de la situation et qu'ils sont conscients du fait qu'ils auront peut-être à intervenir directement pour trouver des moyens de réduire la dette. En outre, pour éviter de déstabiliser leurs économies nationales, les gouvernements créanciers doivent être prêts à

s'unir aux gouvernements des pays débiteurs et aux banques commerciales pour assumer une partie du fardeau de la dette.

— Le Comité encourage le gouvernement canadien à prendre l'initiative dans la recherche d'un consensus entre la Banque mondiale, le FMI et les pays de l'OCDE pour favoriser l'adoption de mesures ponctuelles visant à soulager le fardeau des pays débiteurs et à accroître le rôle de prêteur de la Banque mondiale. (Gouvernement du Canada, 1987a, p. 128-129)

Le Comité préconise un « rôle accru » pour le Canada, puisqu'il a « fortement intérêt à ce que le problème de la dette du Tiers monde se règle de la façon la plus harmonieuse et la plus définitive possible », mais précise que sans vouloir « surestimer l'influence que peut exercer le Canada dans les affaires internationales : il considère néanmoins que son rôle par le passé a été trop effacé » (Gouvernement du Canada, 1987a, p. 122).

À la même époque, l'ACDI est également en période de réflexion et lance en 1987 sa nouvelle stratégie en matière de développement international, intitulée *Partageons notre avenir* (Agence canadienne de développement international, 1987b). Sans nous attarder sur ce document, nous citerons Louis Sabourin qui résume de façon très pertinente le rôle que le Canada entend se donner à la lumière de cette nouvelle stratégie :

Enfin, on se rend compte que la nouvelle stratégie en matière de développement international que s'est donné le Canada au début de l'année 1988 tient compte à la fois de son désir non seulement de définir une vision spécifique et de confirmer des acquis et des atouts dans les pays en développement et dans de nombreux organismes voués à la coopération multilatérale, mais aussi de répondre aux attentes de ces derniers, tout en clarifiant ses positions à l'égard d'autres partenaires, y compris les autres pays bailleurs de fonds. (1988, p. 53)

Coïncidence ou conséquence, la période qui suit cette remise en question et prise de position chez le gouvernement canadien, soit de 1988 à 1995, s'amorce par une initiative significative adoptée de concert par les créanciers internationaux et pour laquelle le Canada a forcé la donne.

2.3.3 De 1988 à 1995

2.3.3.1 La reconsidération de la crise par les créanciers

C'est donc à la fin de la décennie 1980 que les créanciers internationaux ont peu à peu réalisé que l'endettement des pays les pauvres était un problème aussi criant que celui des pays à revenu intermédiaire très endettés et que les pistes de sortie de crise pour les pays les plus pauvres étaient résolument distinctes. Ce n'est pourtant qu'à partir du Sommet du G7 de Toronto, en 1988, que cette constatation a pris forme en termes de changements de politiques, alors que le G7 reconnaît officiellement que la crise en est une d'insolvabilité : « Un simple constat l'y a incité : en effet, sur cinquante pays ayant fait appel au club de Paris dans les années quatre-vingt, seul cinq, soit 10 %, sont redevenus solvables à la fin de la décennie. On dépasse ainsi le simple débat entre solvabilité et liquidité. Désormais, la situation des PVD est reconnue comme spécifique » (La Chapelle Bizot, 2001, p. 59). C'est donc au cours de la prochaine période, de 1988 à 1995, qu'une approche en termes de réduction de dette voit le jour au sein du Club de Paris, donc plus seulement concrétisée au cas pas cas sur des bases unilatérales, tel que l'a ponctuellement fait le Canada auparavant. En effet, les rééchelonnements classiques opérés par le Club de Paris n'ont pas connu le succès escompté et ce, pour plusieurs raisons :

- les mesures draconiennes, exigées dans l'accord du FMI, ont souvent privilégié les aspects financiers de la dette au détriment des impératifs de production du pays débiteur. L'arbitrage entre remboursement et développement s'est souvent effectué dans un sens préjudiciable aux perspectives de croissance à long terme. Certes, ce reproche, souvent formulé par les débiteurs, vaut surtout pour les créanciers privés. Mais il n'épargne pas les créanciers publics du club de Paris puisque l'accord d'ajustement du FMI est une étape indispensable dans le processus de celui-ci ;
- les rééchelonnements accordés par le club de Paris n'ont souvent servi qu'à repousser dans le temps le service de la dette. Ils ont même pu en alourdir le poids lorsque les intérêts ont été inclus dans le rééchelonnement. Et la mise en oeuvre de rééchelonnements de dette ayant déjà été rééchelonnée (procédé accepté à partir de 1985 par les créanciers privés) a rendu encore plus complexe la situation de certains débiteurs. (La Chapelle Bizot, 2001, p. 57)

2.3.3.2 Les modalités de Toronto

Reconnaissant les problèmes de surendettement des PED les plus pauvres, les créanciers du Club de Paris réalisent donc que leurs rééchelonnements traditionnels accompagnés de programmes d'ajustement économique ne s'avèrent pas suffisants pour ramener les pays les plus pauvres sur le chemin de la croissance. En octobre 1988, au Sommet économique du G7 de Toronto, « les créanciers du Club de Paris ont décidé de mettre en œuvre un nouveau mode de traitement pour les dettes des pays les plus pauvres. Les créanciers du Club de Paris appliquent désormais ce qu'il est convenu d'appeler une « clause de bonne volonté » (Deblock et Aoul, 2001, p. 153), en faisant des pays pauvres très endettés, notamment ceux d'Afrique subsaharienne, des cas à part. Ce nouveau traitement, dit des « termes de Toronto », mettait en œuvre pour la première fois une réduction d'une partie de la dette des pays pauvres. Le niveau d'annulation défini était de 33.33 % (Club de Paris, c). Le Club décide d'innover et d'adopter une approche par menu d'options, mais tout en ne délaissant pas la stratégie du cas à cas qui a pour but d'évaluer si un pays débiteur peut bénéficier d'un menu ou non⁴² et si oui, déterminer les mesures de financement qui répondent à son besoin. En fait, pour accéder au menu de Toronto, les débiteurs doivent alors remplir quatre conditions :

- respecter les conditions d'entrée et donc signer un accord avec le FMI. Cet accord doit être d'un type particulier. Il s'agit, soit d'une facilité d'ajustement structurel (FAS⁴³),

⁴² Selon les conditions macro-économiques du débiteur, notamment s'il est en situation de défaut de paiement imminent.

⁴³ De 1986 à 1996, la FAS a fourni une aide concessionnelle, en permettant l'appui aux programmes macroéconomiques et aux programmes d'ajustement structurel à moyen terme pour les pays membres à faible revenu et connaissant des problèmes persistants de balance des paiements : « son objectif était d'aider les pays membres à réunir les conditions d'une croissance durable, à renforcer leur balance de paiements, ainsi qu'à faciliter l'instauration de relations ordonnées avec les créanciers et la réduction des restrictions au commerce et aux paiements. La procédure d'accession était la suivante. Tout pays admissible qui souhaitait utiliser les ressources de la FAS devait établir, avec le concours des services du Fonds et de la Banque mondiale, un programme d'ajustement de trois ans et le définir dans le « document-cadre de politique économique » (DCPE). Ce document exposait les priorités et les objectifs macroéconomiques et structurels des autorités ainsi que les mesures prévues pour ces trois années. Il devait en outre contenir une description détaillée des réformes et des politiques macroéconomiques pour la première année. Le DCPE présentait aussi une évaluation des besoins de financement extérieur du pays et des sources de financement possibles. Il était également destiné à servir de catalyseur pour mobiliser l'aide financière fournie à l'appui du programme d'ajustement et à devenir l'instrument de coordination de cette aide. Les administrateurs du Fonds et de la Banque mondiale examinaient en comité plénier le DCPE, mis à jour chaque année en vertu d'une planification sur trois ans » (Deblock et Aoul, 2001, p. 199).

soit d'une facilité d'ajustement renforcée (FASR⁴⁴). Ces types de soutien sont plus généreux que les habituels accords de confirmation mais demandent un ajustement plus suivi des PVD ;

- le pays débiteur doit faire partie de la catégorie des pays les moins avancés, c'est-à-dire ne pas avoir un PIB par habitant supérieur à 425 dollars. En sont donc exclus des pays comme la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon et le Congo ;
- le pays débiteur doit avoir un service de la dette au moins égal à 30 % de ses recettes d'exportations, ce qui exclut le Rwanda et le Tchad de ses bénéficiaires ;
- la condition selon laquelle les pays en question sont éligibles aux seuls prêts de l'Association internationale pour le développement [AID]⁴⁵ (groupe de la Banque mondiale) est une cause implicite. (Club de Paris, c)

Une percée importante des modalités de Toronto tient au fait que les créanciers distinguent désormais deux catégories de dettes, soit la dette concessionnelle (crédit d'APD) et la dette non concessionnelle (crédit non APD). Dans le premier cas, les crédits d'APD étaient rééchelonnés à un taux au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait à ces prêts, « avec une période de remboursement de 25 ans dont 14 de grâce. Ce rééchelonnement entraînait généralement une réduction de la valeur actuelle nette (VAN) des créances dans la mesure où le taux concessionnel initial était inférieur au taux approprié du marché » (Club de Paris, c). En ce qui concerne la dette non concessionnelle, trois options possibles étaient offertes aux pays débiteurs :

⁴⁴ Créée en 1987, les « objectifs de la FASR ainsi que les conditions à remplir pour y avoir droit et les caractéristiques principales des programmes sont analogues à ceux de la Facilité d'ajustement structurel (FAS). Le montant de l'aide, le suivi et le financement diffèrent. Un DCPE et un programme détaillé sont établis chaque année. Les accords au titre de la FASR comportent des repères trimestriels, des critères de réalisation semestriels et une revue en milieu d'année. Les mesures d'ajustement doivent être particulièrement vigoureuses et favoriser la croissance tout en renforçant sensiblement la balance des paiements. [...] La FASR a été en grande partie financée par des contributions sous forme de prêts et de dons des pays membres au compte de fiducie de la FASR, ainsi que par des ressources de la FAS au compte de versements spécial » (Deblock et Aoul, 2001, p. 200). Le Canada a donc contribué à l'établissement de la FASR du FMI, en fournissant 725 millions de dollars canadiens sous forme de prêts et de dons, « pour lui permettre d'offrir des prêts hautement concessionnels à l'appui des programmes de réforme économique entrepris par les pays à faible revenu » Gouvernement du Canada, 1990c, p. 18).

⁴⁵ « L'AID est affiliée à la Banque mondiale et accorde des prêts presque sans intérêt aux pays les plus pauvres. Seuls les pays ayant un revenu annuel par habitant inférieur à 1305\$ peuvent emprunter à l'AID. Les prêts de l'AID, connus sous le nom de « crédits », sont accordés pour une période de trente-cinq à quarante ans (selon la surface financière du pays emprunteur), avec un différé d'amortissement de dix ans. Les termes financiers sont relativement généreux. Étant donné la durée du prêt, 85 % du prêt équivaut à un don. Cependant, il faut mentionner que les conditions à remplir par les emprunteurs sont aussi rigoureuses que celles exigées pour un prêt de la BIRD [Banque internationale pour la reconstruction et le développement] » (Deblock et Aoul, 2001, p. 45-46). Les fonds de l'AID proviennent des États membres de la BIRD qui procèdent à une reconstitution de ses ressources tous les trois ans au cours de laquelle les donateurs renégocient leur engagement. Par exemple, en 1989, le Canada accepte de fournir 829 millions de dollars sur trois ans à la Banque mondiale pour des projets de financement concessionnel, dans le cadre de la neuvième reconstitution des ressources concessionnelles de l'AID (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 18).

- l'option A propose l'annulation d'un tiers des échéances couvertes pour le réaménagement de la dette et une consolidation, c'est-à-dire un rééchelonnement des deux tiers restants dus au taux du marché sur 14 ans dont 8 de grâce ;
- l'option B permet une consolidation des échéances couvertes par le réaménagement au taux du marché avec une durée de remboursement de 25 ans dont 14 de grâce. C'est la moins originale des trois. Elle ne fait que renforcer les termes du rééchelonnement sans apporter d'innovation ;
- l'option C prévoit une consolidation des échéances couvertes par le réaménagement à un taux d'intérêt concessionnel (soit réduit, par rapport au taux précédent, de 3,5 points ou de moitié, si cette diminution représente un pourcentage inférieur à 3,5 points), la durée de remboursement est de 14 ans dont 8 de grâce. (La Chapelle Bizot, 2001, p. 66)

Les pays créanciers sont libres de choisir l'option qui leur convient et leur choix d'option peut varier selon chaque cas de pays débiteurs. Le Canada « **a uniformément offert une réduction des taux d'intérêt (option c) et le gouvernement a affecté à cette fin de nouveaux fonds au budget de l'APD** » (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 10).

Roy Culpeper rappelle que le gouvernement canadien a exercé une certaine influence dans la stratégie anti-dette lors du Sommet de Toronto et que cette petite « percée » concernant la dette africaine n'est pas le fruit d'un accident :

Voilà près d'un an que le chancelier britannique de l'Échiquier, M. Nigel Lawson, exhortait vivement les Sept à envisager une remise partielle des intérêts au profit de l'Afrique. Le président Mitterand de la France fit chorus en 1988, préconisant de remettre un tiers du principal. Le mérite du Canada au Sommet de Toronto fut de relancer ces deux idées, en dépit de l'opposition américaine. Au terme du compromis arraché avec son appui, les créanciers qui le souhaitaient (dont la France, le Royaume-Uni et le Canada lui-même) auraient le loisir de remettre une portion du principal ou des intérêts, tandis que ceux comme les États-Unis pourraient se contenter d'étaler les remboursements sur une période de 25 ans (au lieu des dix ans réguliers). Le Canada a donc participé de près aux efforts pour alléger la dette en Afrique. (Culpeper, 1990, p. 13)

De plus, comme nous l'avons vu, des initiatives visant à alléger le poids de la dette au titre des crédits à l'exportation, donc la dette non APD, contribueraient davantage à ramener les PED les plus pauvres sur le chemin de la croissance et donc du développement. Le Canada a également fait avancer les choses dans ce domaine lors du Sommet économique de Toronto, au cours duquel un appui important de la part du G7 s'est matérialisé quant à l'idée d'alléger

cette dette dont les conditions ne sont pas libérales : « À la fin de 1989, le Club de Paris a accordé à 13 pays africains les conditions prévues au sommet de Toronto. Cinq de ces pays ont bénéficié d'une baisse des taux d'intérêt sur leurs dettes envers la SEE et la CCB du Canada [le Bénin, Madagascar, le Sénégal, la Tanzanie et le Zaïre] » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 39). Toutefois, beaucoup reste à faire alors que d'après les chiffres du ministère des Finances, « le risque total que courait le Canada à cause de la dette publique des pays écrasés par leurs dettes s'élevait à quelque 6 milliards de dollars à la fin de 1989. La moitié de cette somme est due à la CCB, et est constituée de dettes du gouvernement polonais » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 41).⁴⁶ Le poids de la dette due à la SEE demeure également extrêmement lourd, alors que l'« Afrique subsaharienne doit environ 600 millions de dollars sur les 2,4 milliards de dollars que la SEE a prêtés aux pays en développement endettés. Le problème [...] est que l'augmentation des taux d'intérêt internationaux a en grande partie annulé l'allègement qui aurait pu découler des modalités de Toronto » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 39). En effet, la Banque mondiale estimait en 1990 que « les modalités de Toronto n'ont réduit que d'environ 2 p. 100 le service de la dette des pays d'Afrique pour 1989 » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 13). De plus, John E. Serieux précise que les modalités temporelles entourant les termes de Toronto ont grandement diminué la portée des allègements consentis.

In its acceptance of the debt-reduction option – and thus, implicitly, the possibility of a debt-overhang in some of these countries – this initiative broke new ground. The actual amount of debt relief offered, however, was marginal relative to the total debt of these countries. Paris Club debt relief (rescheduling and/or reduction) was provided only on debt service falling due within a particular 'consolidation period', usually covering no more than 18 months. Further, that debt relief was provided on debt incurred before a particular cut-off date, which was usually set one year before the country's first rescheduling agreement with the Paris Club. In effect, debt relief was provided on *part* of

⁴⁶ « Même si le présent rapport ne s'attaque pas de façon particulière à la dette polonaise, celle-ci fait partie du même problème puisqu'elle est garantie par le gouvernement et qu'il est bien peu probable qu'elle soit un jour remboursée. La politique du gouvernement est de traiter tous les prêts à des pays souverains comme pouvant un jour être récupérés entièrement. Par conséquent, un organisme d'État comme la SEE, contrairement aux banques commerciales, n'a constitué que de faibles réserves pour des pertes éventuelles sur des prêts en cours de plusieurs milliards de dollars consentis aux pays en développement endettés. Dans son dernier rapport annuel, le vérificateur général Kenneth Dye disait qu'il faudrait que la SEE augmente d'environ 500 millions de dollars ses provisions pour pertes sur prêts. Si la SEE avait eu de telles provisions, elle aurait enregistré en 1989 une perte nette de 492 millions de dollars au lieu de l'excédent de 7,8 millions de dollars qu'elle a déclaré » (Gouvernement du Canada, 1990a, p.41).

debt service falling due during a *limited* period of time. This rather narrow framework for debt relief appears to presuppose debt relief aimed to alleviating a temporary financing gap (i.e. liquidity crisis) rather than the long-term debt-servicing problem implied by a debt overhang. Within such a restricted framework, 33% debt reduction could translate into a less than 1% decrease in the stock of outstanding debt, depending on the structure of the country's debt.

The inadequacy of this level of debt reduction soon became quite obvious as the HIPC's debt burdens continued to increase, arrears continued to accumulate, and per capita growth remained negative on average. (Serieux, 2001a, p. 327)

En effet, les termes de Toronto se sont donc rapidement avérés insuffisants, comme le souligne Andrew Clark,

[...] d'après la Banque mondiale, l'avantage net des modalités de Toronto ne serait qu'un abaissement de 5 % du service de la dette africaine. La prise de conscience de l'insuffisance des modalités de Toronto, et du fait que bien des pays africains n'assurent plus le service de leurs dettes, a donc incité à lancer de nouvelles initiatives, de nature substantielle, pour réduire l'endettement. [...] Une préoccupation qui a plus d'importance pour l'avenir est l'augmentation de la part des dettes africaines dues aux IFI, dettes qui ne peuvent être ni annulées, ni rééchelonnées, en vertu des règles actuelles. (Clark, 1991, p. 30)

Cela dit, vingt pays ont bénéficié des termes de Toronto entre 1988 et 1991 (Club de Paris, c), jusqu'à ce que ces modalités soient modifiées par les termes de Londres, en décembre 1991, lors du Sommet de Londres, aussi appelés les conditions de « Toronto renforcées » sur lesquelles nous reviendrons.

Il est toutefois à noter que certains créanciers ont tenu à renforcer leur assistance envers les PED les plus pauvres, ce qui fait que les modalités de Toronto ont été complétées par des annulations de dette effectuées de façon unilatérale. Le Canada par exemple, annonce, en mars 1990, l'annulation de 182 millions de dollars canadiens en prêts d'APD remboursables par 11 pays antillais membres du Commonwealth (Gouvernement du Canada, 1990c, p. 18).

Or, la population canadienne n'a guère compris les raisons d'une telle mesure. Il aurait alors fallu lui préciser qu'il s'agissait de prêts de soutien assortis de taux d'intérêt variant de 0 à 3 p. cent pour des termes pouvant aller jusqu'à 50 ans. Le Canada ne s'est jamais attendu à recouvrer la pleine valeur nominale de ces prêts. En outre, compte tenu des

conditions très avantageuses dont ils s'accompagnaient, le coût actuel de leur radiation est de beaucoup inférieur aux 182 millions du départ. Le ministre des Finances, M. Wilson, [nous] a dit que ce coût réel, en espèces, avait été évalué à quelque 12 millions de dollars. Il faut expliquer aux Canadiens qu'il est dans notre intérêt de réduire la dette de certains pays pour les aider à se relever. L'Institut Nord-Sud estime [selon le rapport du Comité] qu'entre 1981 et 1987, le Canada a perdu 16 milliards de dollars en exportations non réalisées dans une douzaine de pays d'Amérique latine et des Antilles que l'endettement avait forcés à réduire radicalement leurs importations. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 17)

Ainsi, l'endettement de certains PED aurait occasionné une perte de pouvoir d'achat qui aurait peut-être coûté jusqu'à 50 000 emplois au Canada chaque année au cours des années 1980, en termes d'exportations non réalisées (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 18).

Si l'endettement des PED peut avoir des répercussions coûteuses dans des pays comme le Canada, il va sans dire qu'elles sont sans aucune mesure avec celles que connaissent les PED. En effet, le rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 4) rapporte les conclusions alarmantes des auteurs d'un rapport de l'UNICEF (1989) :

[...] les 178 milliards de dollars américains versés en 1988 par les pays en développement en remboursement de la dette et en intérêts représentaient plus de trois fois la somme globale de l'aide que ces pays ont reçu du Nord, et que les dépenses militaires engagées dans ces pays ont chaque année accaparé un autre 145 milliards de dollars, soit une somme suffisante pour éliminer la pauvreté absolue de la planète avant la fin de la présente décennie. Voici la conclusion à laquelle ils [UNICEF, 1989, p. 1] sont arrivés : « Il est de ce fait évident que, pour une grande partie du monde, une réduction sensible du service de la dette et des dépenses militaires est devenue la condition *sin qua non* de la reprise du progrès humain. » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 4)

À l'échelle du Canada, l'entrée de flux de capitaux positifs Sud-Nord (plus de ressources passent du Sud vers le Nord que l'inverse) des PED vers le Canada est également notoire alors qu'en octobre 1989, le critique libéral aux finances, Lloyd Axworthy, déclarait : « Une estimation sommaire montre que, rien que dans l'année courante, nous assisterons à un net flux à rebours de fonds rapatriés au Canada depuis les pays du Sud pour un montant d'environ 1,5 milliard \$, soit presque le même montant que l'aide que nous accordons à

l'étranger » (F. A. Campbell, 1992, p. 5). Il est donc des plus évidents que des mesures allant au-delà de celles prévues par les modalités trop timides de Toronto sont alors de mise.

2.3.3.3 Les termes de Houston

Conscient que les modalités de Toronto visaient les dettes des pays les plus pauvres, au Sommet économique de Houston de juillet 1990, le Canada s'est rallié à la décision du Club de Paris consistant à mettre en oeuvre un nouveau traitement de la dette des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure⁴⁷. Ce nouveau traitement, dit des « termes de Houston », comporte trois avancées importantes par rapport aux termes classiques, qui peuvent être appliquées au cas par cas :

Des délais supplémentaires de remboursement de la dette rééchelonnée sont accordés : la dette non APD est ainsi rééchelonnée sur 15 ans ou plus et la dette APD jusqu'à 20 ans avec une période de grâce de 10 ans au maximum. Les crédits APD sont rééchelonnés à un taux concessionnel. Des conversions de créances peuvent être menées sur une base volontaire et bilatérale. Jusqu'à aujourd'hui [page consultée en mai 2008], 20 pays ont bénéficié des termes de Houston. (Club de Paris, d)

2.3.3.4 Le Canada fait le point : un rapport déterminant

À la fin de l'année 1989, le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Canada a mandaté son Sous-comité de la dette internationale de faire enquête sur « les problèmes soulevés par l'endettement massif de nombreux pays en développement, de même que le rôle du Canada vis-à-vis ce problème, notamment sa contribution aux politiques et programmes d'allégement et de restructuration » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 1). À la suite de plusieurs audiences publiques où ont comparu des représentants d'ONG, des spécialistes canadiens, le ministre des Finances, le Surintendant des institutions financières, le Vérificateur général du Canada et des spécialistes provenant de pays en développement, le Sous-comité a produit, en juin 1990, un rapport fort pertinent, intitulé *L'avenir du monde et*

⁴⁷ «L'éligibilité aux termes de Houston est déterminée au cas par cas par les créanciers du Club de Paris, en prenant en compte le respect des engagements du pays débiteur envers le FMI et le Club de Paris et différents critères, dont au moins deux des trois suivants : (i) un faible niveau de revenu (PIB par habitant inférieur à 2995 \$), (ii) un endettement élevé (caractérisé par le respect d'au moins deux des trois critères suivants : ratio de dette sur PIB supérieur à 50 %, ratio de dette sur exportations supérieur à 275 % et ratio de service de la dette due sur exportations supérieur à 30 %) ; (iii) avoir un stock de dette bilatérale d'au moins 150 % de la dette privée » (Club de Paris, d).

les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde (Gouvernement du Canada, 1990a), rapport que le Comité a adopté. Faisant état des dix années d'approches « tâtonnantes » qui n'ont pas su régler le problème de l'endettement et devant l'urgence de la situation, le rapport a tiré une série de recommandations à l'attention du gouvernement canadien, notamment :

Légiférer de manière que les fonds de l'APD soient utilisés uniquement dans l'intérêt des personnes nécessiteuses dans les pays en développement [...] ; rallier d'autres gouvernements à l'idée d'une conférence internationale sur l'endettement et sur un ajustement mondial durable [...] ; engager le gouvernement à constituer un groupe de travail consultatif de haut niveau sur la dette internationale et l'ajustement, groupe qui comprendrait des représentants du gouvernement, du monde des affaires, des ONG et des milieux universitaires, ainsi que des représentants du Tiers monde [...] ; le premier objectif à long terme des mesures à l'égard de la dette du Tiers monde doit être le développement humain durable dans les pays débiteurs [...] ; il ne faut négliger aucun effort pour réduire le fardeau du service de l'ancienne dette [...] ; l'ajustement ne peut porter fruit et ne doit être appuyé que dans le cadre d'une politique de développement global, en collaboration avec les pays débiteurs [...] ; le Canada devrait tâcher d'incorporer aux programmes d'ajustement structurel existants et futurs des politiques économiques spécialement conçues pour aider les pauvres [...] ; l'aide canadienne à l'allègement de la dette et à l'ajustement structurel devrait être déterminée au cas par cas, mais selon des principes uniformes qui respectent les valeurs canadiennes ; que soit maintenu l'actuel maximum de 45 p. 100 de réserves détenues au titre des créances douteuses de pays souverains permettant un allègement fiscal mais que [...] les banques ne soient autorisées à déduire des pertes additionnelles représentant la différence entre le maximum de 45 p. 100 déjà déduit et la valeur des rabais consentis que lorsque la radiation ou la vente de créances a pour effet de réduire le fardeau des pays débiteurs du Tiers monde [...] ; que le Canada s'emploie à encourager l'adoption, par les membres du Club de Paris, d'autres concessions substantielles en ce qui concerne les crédits à l'exportation, surtout à l'égard des pays les plus pauvres et les plus durement touchés [...] ; que les mesures canadiennes visant à réduire le fardeau de la dette publique ne soient pas uniformes ni nécessairement liées à l'adoption de PAS orthodoxes [...] ; que le Canada profite de sa position pour préconiser des changements majeurs à la façon dont les IFI réagissent à la crise de l'endettement des pays en développement [...] ; le Canada doit promouvoir une réforme des IFI, même au plus haut niveau [...] ; il faut assortir tous les programmes d'assistance internationale [...] de stricts critères environnementaux [...] ; faire davantage pour faire connaître aux Canadiens les problèmes liés à la crise de l'endettement. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 63 à 70)

Le rapport conclut donc entre autres à la nécessité d'adopter une politique à visage humain dans la stratégie de lutte contre la crise de l'endettement des pays pauvres et insiste pour que le Canada s'en fasse le porte-étendard au sein des IFI.

À la lumière des témoignages que nous avons entendus, nous pouvons toutefois affirmer catégoriquement qu'il n'y a pas encore de solution à long terme satisfaisante au problème de l'endettement du Tiers monde. Nous ne pouvons nous permettre de tâtonner encore dix ans et laisser la dette entraîner des conséquences encore plus graves et plus inacceptables en termes de vies humaines, de dommages à l'environnement et d'occasions de développement ratées. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 15)

Dans sa réponse (Gouvernement du Canada, 1990c) présentée en décembre 1990, par Joe Clark, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, après un historique des mesures prises et envisagées quant à l'endettement des PED, le gouvernement décline, reformule ou répond vaguement à presque toutes les recommandations : « il ne s'agissait ni d'une acceptation ni d'un rejet catégorique mais plutôt d'une déclaration selon laquelle le gouvernement poursuivait déjà à sa façon une stratégie nationale et mondiale pour contribuer à résoudre la crise » (F. A. Campbell, 1992, p. 31). Plus encore, citons à nouveau Roy Culpeper, invité à témoigner lors de la table ronde sur la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, qui se disait « scandalisé », mais pas surpris :

La réponse contraste violemment avec le rapport du comité. Ce rapport était novateur, réaliste et passionné, mû par la conviction qu'il faut agir davantage et sans tarder. Quant à la réponse du gouvernement, elle est rétrograde, assez malhonnête et défensive, en ce sens qu'il se porte à la défense d'une prétendue stratégie de l'endettement désuète et éculée qui n'a pratiquement rien fait pour aider véritablement les populations des pays en développement. (Gouvernement du Canada, 1990b, p. 12)

Ainsi, la réponse du gouvernement clarifie les principes sur lesquels repose la position du Canada à l'égard du problème de l'endettement :

- 1) La stratégie de la dette a pour objet d'aider les pays débiteurs à appliquer des mesures qui leur permettent de rétablir la santé de leur économie, de parvenir à un développement durable et de recouvrer leur solvabilité.
- 2) La coopération et la coordination des mesures à l'échelle internationale doivent nous permettre de nous assurer que les politiques mises en œuvre sont appropriées, que le poids de la dette est réparti entre les débiteurs et les créanciers et que les ressources extérieures appropriées sont, en temps opportun, mises à la disposition de ceux qui en ont besoin.

- 3) L'adoption de politiques basées sur les principes du marché, la constitution d'un environnement favorable à l'investissement local et étranger et le respect de la liberté d'entreprise sont des mesures propres à favoriser la santé économique d'un pays.
- 4) Dans tout pays, la santé économique joue un rôle clé dans le renforcement du régime démocratique et du principe de la légalité, de même qu'en ce qui concerne le respect des droits de la personne.
- 5) Les ajustements structurels doivent viser la promotion de la justice sociale et économique, l'élimination des inégalités et la satisfaction des besoins des populations.
- 6) La capacité économique, le niveau de développement et la structure de la dette étant variables suivant les pays, la stratégie de la dette doit être appliquée au cas par cas.
- 7) Un régime de développement durable ne saurait être possible sans la mise en œuvre de programmes d'ajustement destinés à réduire la pauvreté, l'ignorance et la surpopulation dans un environnement naturel qui est souvent exploité au-delà de ses capacités.
- 8) Seul un système d'échanges internationaux ouvert, libéral et crédible peut aider les pays débiteurs à maximiser leur potentiel commercial et à tirer le meilleur parti possible de leurs ressources.
- 9) L'application de politiques rationnelles dans les pays industrialisés ne peut que favoriser la croissance et l'effort de redressement dans les pays débiteurs. (Gouvernement du Canada, 1990c, p. i-ii)

Cela dit, ce rapport du Comité s'avère le pilier de la présente étude, au sens où il analyse avec précision et justesse la stratégie anti-dette du Canada au cours de la décennie de la crise de la dette et qu'il procède à une série de recommandations à notre avis fort pertinentes et fondées pour les années à venir, afin que le Canada joue un rôle-clé dans l'atténuation de l'endettement des PED et ainsi, que leur dette ne soit plus un obstacle à leur développement. Nous verrons également que plusieurs constats et recommandations sont toujours des plus actuels plus de 15 ans plus tard.

Parmi ses recommandations, le Comité exhorte le Canada à « s'attaquer sérieusement à la réduction du fardeau des crédits à l'exportation que lui doivent les pays pauvres qui sont tout simplement incapables de payer » (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 40) :

Nous recommandons par conséquent que le Canada s'emploie à encourager l'adoption, par les membres du Club de Paris, d'autres concessions substantielles en ce qui concerne les crédits à l'exportation, surtout à l'égard des pays les plus pauvres et les plus durement touchés. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 40)

Un pas en ce sens sera fait avec les termes de Londres, puis de Naples.

2.3.3.5 Les termes de Londres, puis de Naples

Comme il a déjà été souligné, les créanciers du Club de Paris ont rapidement réalisé que les termes de Toronto étaient insuffisants. Les conditions sont donc élargies d'abord en décembre 1991, avec les termes de Londres (aussi appelés termes de Toronto « renforcés »), qui augmentaient « le niveau d'annulation de 33 % tel que défini dans les termes de Toronto à 50 %. 23 pays ont bénéficié des termes de Londres entre 1991 et 1994, date à laquelle ces termes ont été remplacés par ceux de Naples » (Club de Paris, e). C'est donc en décembre 1994 que les créanciers du Club de Paris vont encore plus loin et appliquent les nouvelles mesures dites termes de Naples qui comportent deux avancées importantes par rapport à ceux de Londres, en ce qui concerne le niveau de réduction et les conditions de traitements de la dette qui peuvent être appliqués au cas par cas :

- Pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, le niveau d'annulation des crédits non-APD éligibles est porté 50 % voire 67 %. En septembre 1999, les créanciers du Club de Paris ont décidé que l'intégralité des traitements effectués selon les termes de Naples comporteraient un taux de réduction de 67 % ;
 - Des traitements de stock peuvent être appliqués au cas par cas pour les pays ayant respecté de manière satisfaisante leurs engagements à la fois envers les créanciers du Club de Paris et le FMI et pour lesquels il existe une confiance suffisante dans leur capacité à respecter l'accord sur la dette.
- Jusqu'à aujourd'hui [page consultée en mai 2008], 35 pays ont bénéficié des termes de Naples. (Club de Paris, f)

En ce qui concerne les crédits non APD :

Les crédits non-APD sont annulés à hauteur de 67 % (après un éventuel topping-up). Les créanciers peuvent choisir d'appliquer la réduction de la dette de 67 % selon l'une des deux modalités suivantes :

- l'option "Réduction de la Dette" ("DR") : 67 % des créances traitées sont annulées (après un éventuel topping-up), la part restante de la créance étant rééchelonnée au taux approprié de marché suivant la table standard "A1" (période de remboursement de 23 ans dont 6 ans de grâce et paiements progressifs).
- l'option "Réduction du Service de la Dette" ("DSR") : les créances sont rééchelonnées à un taux d'intérêt réduit et selon la table standard "A3" (période de remboursement de 33 ans avec paiements progressifs). Dans le cas d'un traitement de stock, la table standard "A3" est remplacée par la table standard "A5". (Club de Paris, f)

Et concernant les crédits APD :

[...] ils sont rééchelonnés à un taux au moins aussi favorable que le taux concessionnel initial qui s'appliquait à ces prêts, et selon la table "D2" (période de remboursement de 40 ans dont 16 de grâce et avec des paiements progressifs). Ce rééchelonnement entraîne généralement une réduction de la valeur actuelle nette⁴⁸ (VAN) des créances dans la mesure où le taux concessionnel initial est inférieur au taux approprié de marché. La diminution de la VAN varie selon les pays en fonction du taux initial des créances. Par ailleurs, le rééchelonnement mis en oeuvre par le Club de Paris améliore les perspectives de recouvrement des dettes en réduisant la probabilité de défaut. (Club de Paris, f)

Les termes de Naples offrent également aux pays créanciers la possibilité de mettre en oeuvre, sur une base volontaire et bilatérale, des conversions de créances avec les pays débiteurs. Cela dit, rappelons que les termes de Naples, tout comme ceux de Toronto et de Londres, ne concernent qu'une faible part de la dette, soit qu'une, deux ou trois échéances annuelles à venir.

Les échéances concernées par le traitement proposé sont celles de la période de consolidation habituellement de un à trois ans. Mais le traitement ne concerne que les crédits contractés avant une date limite appelée date butoir (cut off date) déterminée lors du premier rééchelonnement. Le principe de l'intangibilité de la date butoir vise à protéger les créanciers, mais un certain nombre de pays ont pu obtenir un changement de leur date butoir. (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 16)

De plus, Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet précisent que le rééchelonnement ne concerne qu'une partie du principal et des intérêts, bien qu'elle tend à atteindre 100 %, et ne vise pas toujours la dette ayant déjà été rééchelonnée ou les arriérés : « C'est seulement une partie du service de la dette qui est concernée par le rééchelonnement c'est-à-dire, en termes techniques, éligible » (1999, p. 16).

⁴⁸ Rappelons ici que . « La valeur nominale de l'encours de la dette ne donne pas une idée exacte de la charge de l'endettement extérieur si une fraction non négligeable est concessionnelle, c'est-à-dire assortie de taux inférieurs à ceux du marché. La valeur actuelle nette (VAN) de la dette rend compte de son degré de concessionnalité. Elle est égale à la somme de toutes les obligations futures au titre du service de la dette (principal et intérêts), à laquelle on applique un taux d'actualisation égal au taux d'intérêt du marché. Lorsqu'un prêt est assorti d'un taux d'intérêt inférieur à celui du marché, la VAN de la dette est inférieure à sa valeur nominale, l'écart étant l'élément de don » (Fonds monétaire international, 2000a).

Ce n'est toutefois qu'en 1994, que l'éventualité d'un traitement de l'encours et non plus seulement les prochaines échéances de la dette a été envisagée : « Ce n'est donc que très tardivement que les créanciers bilatéraux ont commencé à mettre en place des traitements correspondants à la nature réelle de l'endettement des pays les plus pauvres à savoir un problème durable de solvabilité » (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 16).

Notons que les PED admissibles aux termes de Londres, puis de Naples, doivent être fermement engagés dans des programmes d'ajustement macroéconomique et de réformes structurelles et sociales, les PAS. À ce sujet, dans son rapport, le Comité recommandait que l'admissibilité à la remise des dettes bilatérales officielles devrait être envisagée dans une perspective nouvelle.

Nous recommandons que les mesures canadiennes visant à réduire le fardeau de la dette publique ne soient pas uniformes ni nécessairement liées à l'adoption de PAS orthodoxes. Plutôt, il faudrait, dans chaque cas, que le Canada évalue de façon indépendante l'engagement du pays débiteur à procéder à des réformes économiques sérieuses et à un développement équitable qui respecte l'environnement. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 41)

Le Comité propose également quelques critères d'admissibilité qui devraient être pris en compte :

Le respect des droits de la personne, y compris le droit de la population de participer aux choix des orientations, et la légitimité démocratique devraient également être des critères d'admissibilité. La réduction de la dette ne devrait pas récompenser des élites corrompues et encore moins être liée à des mesures qui appauvrissent davantage les indigents. (Gouvernement du Canada, 1990a, p. 41)

Toutefois, tel que le soulignait Michel Chossudovsky, invité à témoigner lors de la table ronde sur la réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, la réponse du gouvernement au sujet des programmes d'ajustement structurel est « insatisfaisante » et « trop vague ».

Le gouvernement soutient la mise en oeuvre de politiques économiques efficaces pour « remettre l'économie sur pied », mais sa réponse ne s'attaque pas, à mon avis, à la question cruciale. Le patient est très malade, mais le remède officiel s'avère pire que le mal ; autrement dit, les politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel mises en place dans le cadre de la politique de conditionnalité du FMI ne contribuent pas à remettre sur pied l'économie de ces pays.

Tout confirme, y compris les études effectuées pour le compte du FMI et de la Banque mondiale, que le programme d'ajustement structurel appliqué dans plus de 70 pays, y compris les pays d'Europe de l'Est, a entraîné la stagnation économique et l'appauvrissement programmé des pays du tiers monde.

Plusieurs organismes internationaux, dont certains secteurs du FMI et de la Banque mondiale, le reconnaissent, mais la réponse du gouvernement n'en fait pas mention. Le gouvernement laisse plutôt entendre qu'il est pour la poursuite des programmes en place. (Gouvernement du Canada, 1990b, p. 5-6)

De plus, chaque passage d'un débiteur au Club de Paris se fait à sa demande et il doit alors faire la preuve de son incapacité à assumer les échéances de ses dettes, ainsi qu'avoir défini un programme d'ajustement avec le FMI. Ces deux principes conditionnels à la signature d'un accord ont été critiqués, puisqu'ils ont pour conséquence

[...] de placer le pays demandeur dans une situation de faiblesse dans la négociation qui s'engage, tant dans la définition de sa politique économique que dans l'affirmation de son incapacité de paiement. Cette faiblesse est renforcée par le fait que l'accord avec le FMI suppose un accord avec les créanciers bilatéraux. Le pays est donc dans une situation triangulaire où chacun de ses interlocuteurs s'appuie sur les autres. (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 16)

Jean-Yves Moisseron et Hélène Cottenet soulignent qu'il est normal que les créanciers s'assurent que leurs efforts soient accompagnés d'une gestion saine qui puisse potentiellement sortir le pays de ses difficultés. Par contre, ils constatent une conséquence des plus cruciales à prendre en considération devant cet état des faits :

[...] cela se traduit en réalité par une perte de souveraineté dans la définition des politiques économiques voire par une déresponsabilisation des États. Quand les rééchelonnements se multiplient, non seulement ils font la preuve de leur échec, mais ils placent les protagonistes dans un « jeu » biaisé. Les créanciers réaffirment un contrôle toujours plus étroit mais de moins en moins efficace en termes de remboursements tandis que les pays se déchargent de la responsabilité d'une politique qui leur est imposée tout en attendant les prochains « passages ». (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 21-22)

2.3.3.6 Les « plus » unilatéraux du Canada

En plus de sa participation à des accords de conversion de créances négociées dans le cadre du Club de Paris, le Canada fait partie de certains créanciers bilatéraux qui ont réalisé unilatéralement des opérations de conversion de créances au titre de l'APD en actions en faveur du développement, dans des domaines comme l'éducation, la santé, l'environnement, etc. Ainsi, lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de juin 1992, le Canada annonce une opération consistant à convertir, au bénéfice de dix pays d'Amérique latine, « 145 millions de dollars canadiens [...] de créances au titre de l'APD en versements à des fonds locaux ayant vocation à financer des projets en faveur de l'environnement et du développement durable » (Organisation de coopération et de développement économique, 1997, p. 17). Au mois de décembre 1996, des accords de ce type ont été signés avec la Colombie, le Costa Rica, le Honduras, le Nicaragua, le Pérou et le Salvador, pour un total de 124 millions de dollars canadiens (Organisation de coopération et de développement économique, 1997, p. 17).

Bien qu'il ne s'agisse pas d'allègement de dette, la participation du Canada à des programmes d'assistance technique pour la gestion de la dette mérite l'attention puisque de tels types de programme visent à permettre aux PED de gérer plus efficacement leur dette. Ainsi, en collaboration avec le Danemark et les Pays-Bas, le Canada a assuré, en 1994, le financement d'un programme régional de formation et d'assistance technique, intitulé Initiative des pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe pour la gestion de la dette et des réserves, pour douze pays africains, ayant comme objectif l'amélioration des capacités de gestion de la dette (Organisation de coopération et de développement économique, 1997, p. 22). Soulignons à ce sujet que le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada a été actif dans différents pays du Commonwealth et de la Francophonie dans l'élaboration d'activités d'assistance technique pour gérer la dette, et ce, de 1983 à 1997.

2.3.3.7 Le Canada définit sa place dans le monde

Dans le contexte de la fin de la Guerre froide, de la critique des PAS et du constat de l'aggravation de la pauvreté, le Canada se dote, en 1995, d'un nouvel Énoncé de politique étrangère, *Le Canada dans le monde* (Gouvernement du Canada, 1995a), qui fait suite à une série de consultations publiques pancanadiennes. La politique d'aide est intégrée à la politique étrangère de manière plus explicite, ainsi l'Énoncé affirme que « l'aide internationale est un instrument vital de la politique étrangère canadienne. Elle favorise la prospérité et l'emploi, protège la sécurité mondiale et contribue au rayonnement des valeurs et de la culture canadienne » (Gouvernement du Canada, 1995a, p. 53). L'APD canadienne a comme objectif de « soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère » (Gouvernement du Canada, 1995a, p. 47). Le Canada étant alors en plein climat d'austérité budgétaire, il ressort de cet Énoncé une priorité mise sur le commerce et l'investissement, où l'équilibre entre « s'aider soi-même » et aider l'autre est assez flou. Jacques B. Gélinas cite par exemple un amer constat provenant du Vérificateur général du Canada de l'époque :

Écoutons un critique autorisé, le Vérificateur général du Canada. Dans son rapport de mars 1994, il écrit en toutes lettres :

Il est difficile pour l'ACDI de chercher à faire passer la pauvreté en premier et à encourager l'autonomie quand, au même moment, elle poursuit des objectifs commerciaux et politiques qui ne permettent pas toujours de s'attaquer directement à la pauvreté et qui favorisent la dépendance extérieure [Vérificateur général du Canada cité par Jacques B. Gélinas].

Combien d'entreprises canadiennes sont redevables à l'ACDI et à la Banque mondiale de leur survie ? Les multinationales n'en profitent pas moins. Le Vérificateur général cite le cas de la compagnie Bombardier qui a fait des affaires d'or au Pakistan au cours des années 1990, grâce à des projets gigantesques de transport ferroviaire financés par l'ACDI. (Gélinas, 1994, p. 74)

Ainsi, le chapitre de l'Énoncé traitant de l'allégement de la dette est inséré dans la section intitulée « La promotion de la prospérité et de l'emploi », à défaut d'être dans celle traitant de l'aide internationale :

L'allégement de la dette aidera aussi nombre de pays en développement à participer plus activement à l'économie mondiale. Le Canada réclame depuis longtemps, dans des instances comme le Groupe des Sept et le Club de Paris [...] un meilleur allégement de la dette pour les pays à faible revenu surendettés, surtout ceux de l'Afrique subsaharienne.

Ces efforts ont récemment été couronnés de succès, lorsque le Club de Paris a accepté de relever le niveau d'allégement applicable aux dettes accumulées par les pays admissibles. (Gouvernement du Canada, 1995a, p. 23)

2.3.4 Bilan de l'endettement des PED envers les créanciers publics, en 1995

Du début de la crise de la dette au début des années 1990, la démarche du Club de Paris va évoluer considérablement. En effet, comme nous l'avons démontré, les créanciers ont réalisé que les simples rééchelonnements traditionnels couplés à des programmes de redressement économique s'avéraient insuffisants afin de ramener les pays pauvres très endettés sur la voie de la croissance et du développement. La première innovation fut donc le menu de Toronto qui a rapidement démontré ses lacunes, suivi des termes de Londres puis de Naples. Rappelons que les termes de Naples ont eu le mérite de comporter la possibilité d'une réduction du stock de la dette et non pas seulement des échéances. Si ces changements révèlent la capacité du Club de Paris à évoluer, Benoît La Chapelle Bizot souligne que le bilan de son action reste mitigé, en raison de « l'inadaptation des efforts poursuivis face au piège du surendettement » (2001, p. 65).

En effet, il est des plus convenus de préciser que les différents accords pouvant émaner des différents termes (Toronto, Londres et Naples) ont toujours été conditionnels à l'adoption de PAS orthodoxes qui se basaient sur une fausse présomption de la crise :

The policies and actions promoted by stabilization and adjustment programs (notably fiscal austerity, export promotion, debt restructuring and new financing) clearly presumed that these countries faced a liquidity crisis rather than a debt overhang. That presumption, which was maintained even in the face of mounting evidence to the contrary, meant that the desired new internal and external equilibria that these programs hoped to re-establish were, in most cases, out of reach. (Serieux, 2001a, p. 324)

John E. Serieux explique que cette faille inhérente dans la conception des programmes, soit l'absence de réduction de dette à l'intérieur ou en complémentarité des programmes, s'est traduite par des répercussions fort néfastes :

[...] debtor governments and other economic agents who stood to gain little from these programs had little incentive to cooperate. With an unsustainable debt-service burden, fiscal austerity simply exaggerated the negative budgetary effects [...]. Gains from export promotion stood to be absorbed by impossibly high debt-service obligations, and debt restructuring and new financing would only have made the future even less attractive than the present. (Serieux, 2001a, p. 324)

Même si au premier coup d'oeil, il peut s'avérer difficile de concéder cette faille fondamentale dans la conception des programmes, John E. Serieux soutient que l'échec des PAS à induire le revirement désiré au sein de ces économies fournit la preuve évidente de cet effet :

While the two-decade long slide in the terms of trade is a ready target for blame, two peculiarities of that experience need to be highlighted. The first is the nearly unanimous finding of empirical studies that stabilization and adjustment programs have generally elicited a negative investment response [...]. While that association has sometimes been attributed to a reduction in wasteful investment (increased efficiency), that argument is at odds with the fact that the funding for most investment in developing countries comes from retained earnings, and the marginal return on investment in most of these countries was, and remains, high. (Serieux, 2001a, p. 323-324)

La seconde particularité que tient à mettre en lumière Serieux s'avère :

[...] the fact that the debt profiles of these countries did not improve with successive programs. In fact, as figure 2 [voir ci-bas] indicates, the debt profile of these countries, as a group, has worsened over time. These programs may therefore have brought a temporary respite from the resource crunch these countries faced, but they did so at the cost of a worsening, rather than improving, debt profile. In fact, some countries that began the 1980s with modest debt loads, notably Ghana, ended the century as an HIPC. (Serieux, 2001a, p. 324)

En effet, les données compilées par John E. Serieux dans la figure 2.1 que nous reproduisons ci-dessous démontrent le piètre résultat des stratégies préconisées par les créanciers depuis le début de la crise.

Figure 2. Evolution of debt, arrears, and debt reduction for HIPC countries, 1980-1998

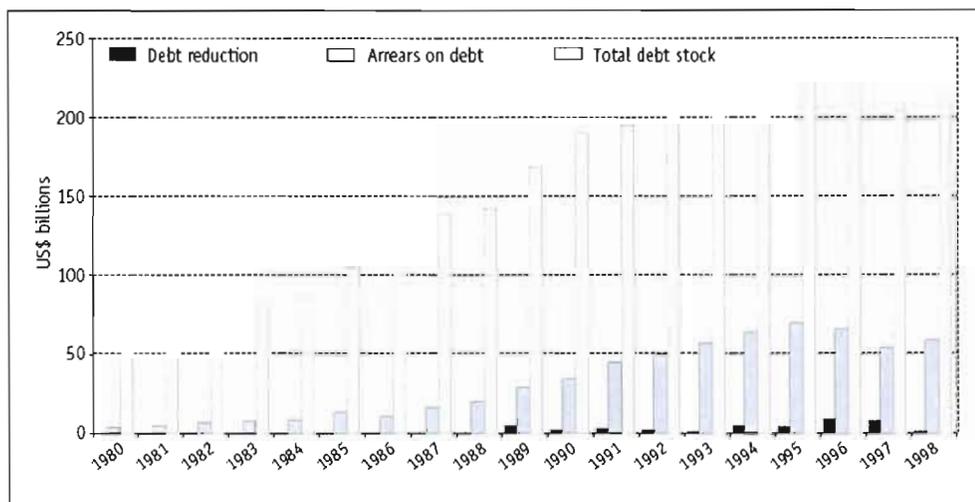


Figure 2.1
Évolution de la dette, des arriérés et de la réduction de la dette des PPTE,
de 1980 à 1998.

(Tirée de : John E. Serieux. 2001a. « Debt of the Poorest Countries : Anatomy of a Crisis Kept on Hold », In *Canadian Journal of Development Studies*, Volume XXII, #2, p. 324, [En ligne]. http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/cjds/2_serieux.pdf (page consultée le 8 septembre 2008)

Si la démarche du Club de Paris a évolué rapidement, en plus des possibilités offertes par le Plan Brady, encore aucune des mesures mises en œuvre par les créanciers ne concernent les dettes dues aux IFI qui s'accroissent de façon notable, tel que le démontrent les données compilées par John E. Serieux dans le tableau 2.2 que nous reproduisons ci-dessous, en raison du « financing of unsuccessful attempts at adjustment » (Serieux, 2001a, p. 331). En effet, si les mécanismes concessionnels opérés par les IFI tels la FARS du FMI ou le Fonds de désendettement de l'AID, ont pu aider ponctuellement les PED, toujours est-il que les PED les plus pauvres se sont considérablement endettés envers les IFI au fil du temps, comme si les créanciers n'avaient que « changer le mal de place », alors qu'encore aucun mécanisme n'est destiné à alléger cette dette multilatérale.

Tableau 2.2
Répartition de la dette publique et de la dette garantie par les pouvoirs publics
de 38 PPTE

(Tiré de : John E. Serieux. 2001a. « Debt of the Poorest Countries : Anatomy of a Crisis Kept on Hold », In *Canadian Journal of Development Studies*, Volume XXII, #2, p. 311, [En ligne]. http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/cjds/2_serieux.pdf (page consultée le 8 septembre 2008)

Table 5. Distribution of public and public-guaranteed debt among creditors for 38 HIPC countries*

Year	Public and public-guaranteed long-term debt/GNP	Multilateral (% of total PPG)	Bilateral (% of total PPG)	Private (% of total PPG)
1980	37.3	19.9	47.7	32.5
1985	58.6	23.3	53.0	23.7
1990	94.6	25.5	58.6	15.9
1995	125.1	31.4	55.9	12.7
1998	98.0	51.7	35.6	12.6

* Excludes Liberia, Myanmar and Somalia because of incomplete GNP data.
 Source: World Bank, *Global Development Finance 2000*.

Ainsi, les grands bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux n'ont eu d'autre choix que de chercher d'autres pistes de sortie de crise. Sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale, de même que de nombreux créditeurs et débiteurs, un consensus a été atteint, soit la nécessité de mettre en place une stratégie globale et efficace visant à mettre fin à l'endettement.

Ce consensus provient du constat de l'échec des mesures appliquées jusqu'à présent et des obstacles très réels que dresse le niveau actuel d'endettement des pays les plus pauvres à une croissance durable. De fait, de nombreuses réformes économiques dans les pays les plus pauvres sont très lourdement handicapées par le poids excessif de la dette et des charges qu'elles impliquent sur le revenu de l'État. (Moisseron et Cottenet, 1999, p. 4)

La résultante est l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, lancée en 1996 et présentée comme solution à la spirale de l'endettement des PED les plus pauvres qui pose obstacle à leur développement. Ce sont ces nouveaux développements que nous aborderons dans le troisième et dernier chapitre.

CHAPITRE III

REVUE DES INITIATIVES D'ALLÈGEMENT DE DETTE ET FOCUS SUR L'EXPÉRIENCE CANADIENNE, DE 1996 À 2008

Malgré toutes les initiatives visant l'allègement de la dette des PED qui ont été prises au fil des ans depuis le début de la crise, plusieurs pays se sont avérés toujours confrontés à un surendettement chronique et à un degré de pauvreté extrêmement élevé, notamment puisqu'encore aucune initiative n'a visé l'allègement de leur dette envers les IFI. Les créanciers multilatéraux et bilatéraux ont peu à peu admis que la dette multilatérale pesait un lourd fardeau sur les PED les plus pauvres. Certains, notamment le Canada, se sont prononcés en faveur de la recherche d'une initiative concernant la dette multilatérale, comme le témoigne l'allocution de l'ancien ministre des Finances du Canada, Paul Martin, présentée devant le Comité de développement de la Banque mondiale en octobre 1995 :

En ce qui concerne la dette multilatérale, le Canada, et le groupe de pays représentés par le Canada, est conscient des difficultés que certains pays en développement éprouvent dans la gestion de cette dette ; aussi sommes-nous en faveur d'une approche intégrée et coordonnée des moyens qui permettront d'alléger ce fardeau. Les ressources doivent, de toute évidence, être consacrées en priorité aux pays qui ont les besoins les plus pressants et se sont montrés disposés à mettre en place les réformes économiques appropriées. (Gouvernement du Canada, 1995b)

Paul Martin a alors clairement fait valoir le fait que le Canada prônait la nécessité d'une approche concertée de la part des créanciers multilatéraux :

[...] pour ce qui est du rôle du FMI, le maintien du financement de la FASR constituerait une mesure importante pour régler le problème de la dette multilatérale. En ce qui concerne la Banque, la récente reconstitution du Fonds de désendettement des pays exclusivement IDA constitue un développement positif. Mais de toute évidence, on ne peut pas s'en tenir là et les institutions de Bretton Woods doivent collaborer davantage entre elles, de même qu'avec les banques régionales de développement, pour que leurs

activités soient mieux concertées. Je souscris sans réserve à la proposition d'examiner plus à fond la question de la dette multilatérale à la réunion d'avril prochain et j'espère aboutir à une résolution opportune. (Gouvernement du Canada, 1995b)

Cette question a effectivement été étudiée et débattue dans les enceintes des IFI, ce qui a donné lieu à la création de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Dans ce chapitre, la première partie sera consacrée à une présentation détaillée des initiatives en faveur de l'allègement de la dette des PED les plus pauvres et ce, de 1996 à 2008. Pour ce faire, nous nous appuyerons fortement sur la documentation officielle des principaux organismes créanciers. Cette section accordera une place importante aux stratégies mises de l'avant comme conditions d'accès aux mécanismes de réduction de la dette, dans le but de souligner les limites à la fois quantitatives et en termes de politiques des stratégies de développement préconisées par ces initiatives. Cette section nous permettra de développer en deuxième partie le rôle que le Canada a joué et ainsi démontrer que si le pays a pris un rôle d'initiateur de mesures, le Canada ne se démarque pas des autres bailleurs de fonds, puisque la majorité des initiatives en faveur de l'allègement des dettes des PED que le pays a endossées s'alignent sur celles des IFI. En effet, nous verrons que le Canada n'a pas contribué au renouvellement de la réflexion sur les politiques de développement préconisées par ces initiatives.

3.1 L'Initiative PPTE

En septembre 1996, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) [ci-après Initiative PPTE] est lancée par la Banque mondiale et le FMI lors des assemblées annuelles de ces deux institutions. L'objectif de l'Initiative PPTE « est de ramener l'endettement de ceux qui poursuivent de bonnes politiques économiques à un niveau soutenable, afin d'éviter que le poids élevé de leur dette et des charges de services excessives ne compromette leurs efforts d'ajustement et de réforme » (Banque mondiale, 2001a).

Cette initiative s'inscrit en droite ligne des facilités de rééchelonnement, de réduction et d'annulation de dette précédemment opérées par le Club de Paris : Toronto (juin 1988),

Londres (décembre 1991) et Naples (décembre 1994). En effet, dans le cadre de l'Initiative PPTE que nous expliciterons sous peu, les créanciers du Club de Paris vont encore plus loin en novembre 1996 que les termes de Naples, en adoptant les termes de Lyon et ainsi, en acceptant d'« accroître le degré d'annulation jusqu'à 80 % pour les pays les plus pauvres et les plus lourdement endettés. Cette mesure accompagne les contributions des institutions multilatérales qui doivent aussi réduire le stock de leurs créances sur les pays concernés » (Club de Paris, g). Comme nous l'avons vu, la dette bilatérale des PPTE ne constitue qu'une partie de leur dette extérieure totale qui est de plus en plus composée d'une dette multilatérale. Ainsi, la différence majeure que comporte l'Initiative PPTE est que pour la première fois, la dette multilatérale est visée et l'Initiative exige la participation de tous les créanciers (bilatéraux, multilatéraux et privés).

Pourtant, les critiques ne tardent pas d'affluer, notamment en raison des critères d'admissibilité, des conditionnalités, du trop long processus et du faible niveau d'allègement, comme en témoigne John E. Serieux :

While the HIPC Initiative of 1996 substantially increased the debt reduction potentially available to HIPC's, the structure of the debt-relief process – its insistence on three years of adjustment before debt relief could be considered, its insistence on traditional debt relief ahead of HIPC Initiative consideration, and three more years of adjustment before debt relief would become available — seemed to suggest that the creditor countries continued to give greater importance to the leverage provided by HIPC's' circumstances, than the essential impossibility of meaningful economic restructuring and long-term improvements in performance in the face of continuing debt-overhang conditions. (Serieux, 2001a, p. 332)

Ainsi, Serieux souligne le fait que la réduction de dette dans le cadre de cette initiative ne sera considérée seulement après qu'il aura été clairement démontré que malgré les meilleurs efforts du pays en termes d'ajustement et malgré l'allègement de dette traditionnel, qu'il fait en effet face à une situation de *debt overhang* et non à une crise de liquidité.

In short, the program retained the general tone of the Paris Club process – the presumption of the best-case scenario unless otherwise demonstrated beyond dispute, and an awful laxity about time. Given the profile of these countries (high debt ratios, negative per capita growth, slowed levels of human development, etc.) after a full 15 years of structural

adjustment and 8 years of Paris Club efforts at incremental debt relief, the persistence of this approach was astonishing. (Serieux, 2001a, p. 332)

Sur les 41 PPTE⁴⁹ potentiellement admissibles⁵⁰ à l'époque, cinq seulement (Ouganda, Bolivie, Mauritanie, Tanzanie et Mozambique) ont pu bénéficier d'un début de traitement de leur dette au cours des trois années suivant l'entrée en vigueur de l'Initiative (La Chapelle Bizot, 2001, p. 113). Le Canada a cherché, aux réunions du G7, à alléger davantage la dette des pays les plus pauvres, tout en préconisant « de rendre la structure financière internationale – à savoir la Banque mondiale et le Fonds monétaire international – plus transparente et de favoriser la participation » (Institut Nord-Sud, 2000, p. 15). En grande partie grâce à la pression des ONG internationales, en septembre 1999, les créanciers décident de renforcer l'Initiative PPTE, lors du sommet du G7 de Cologne.

3.2 L'Initiative PPTE renforcée

Ainsi, le cadre initial de l'Initiative est renforcé, pour devenir l'Initiative renforcée en faveur des PPTE [ci-après Initiative PPTE], alors qu'un « certain nombre de modifications ont été approuvées afin d'octroyer un allègement plus substantiel à un plus grand nombre de pays et plus rapidement, ainsi que de renforcer les liens entre l'allègement de la dette, la réduction de la pauvreté et la politique sociale » (Fonds monétaire international, 2008a). L'objectif visé par l'Initiative nouvellement renforcée est clairement établi par les services du FMI :

[...] apporter une solution durable aux problèmes d'endettement de ces pays en conjuguant une réduction sensible de leur dette à des réformes destinées à stimuler la croissance à long terme et à faire reculer la pauvreté. Le but recherché est de faire en sorte que les ressources dégagées par l'allègement de la dette soient consacrées à un

⁴⁹ « Angola, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Ouganda, Rwanda, Sierra Leone, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Vietnam, Yémen et Zambie » (Club de Paris, i).

⁵⁰ « Aux fins de l'analyse préalable à l'Initiative PPTE, un groupe de 41 pays en développement a été constitué ; parmi ces pays, 32 avaient en 1993 un PNB par habitant de 695 dollars ou moins et un ratio valeur actuelle de la dette/exportations de plus de 220 % ou un ratio valeur actuelle de la dette/PNB de plus de 80 %. Dans ce groupe figuraient aussi neuf pays ayant obtenu un rééchelonnement concessionnel des créanciers du Club de Paris (ou susceptibles d'être admis à un tel rééchelonnement). Depuis lors, le Nigéria a été exclu du groupe car il ne fait plus partie des pays exclusivement IDA, ce qui est une condition indispensable pour pouvoir être pressenti pour bénéficier de l'Initiative » (Fonds monétaire international, 1998, p. 7).

développement durable afin que les pays ne retombent dans des situations d'endettement non viables et que leur population puisse échapper à la pauvreté extrême. (Fonds monétaire international, 2000b)

Les services du FMI reconnaissent toutefois la complexité de la procédure et s'engagent ainsi à s'investir pour en faciliter la mise en oeuvre :

Les politiques nécessaires sont complexes, et il faut du temps pour les concevoir et forger un consensus autour de leur mise en oeuvre, mais un nombre croissant de pays obtient l'assistance de la communauté internationale en adoptant des politiques qui leur permettent de se prendre en charge. Pour sa part, la communauté internationale — agissant par l'intermédiaire du FMI et de la Banque mondiale — n'épargne aucun effort pour que les pays capables d'utiliser effectivement l'allègement de la dette pour réduire la pauvreté en bénéficient le plus rapidement possible. (Fonds monétaire international, 2000b)

Cet élargissement de l'Initiative résulte de façon évidente selon, Jean-David Naudet, « de l'excès de prudence qui l'avait jusqu'alors caractérisée » : « Il était devenu manifeste en 1999 que l'Initiative originelle, à laquelle n'avaient pu accéder que cinq pays en l'espace de trois ans, n'apporterait pas de réponse à la hauteur du problème de l'endettement des pays les plus pauvres » (Naudet, 2003, p. 259). Ainsi, les modifications par rapport à l'Initiative initiale reposent sur trois principaux aspects :

- les conditions d'entrée sont assouplies et les annulations de dette approfondies ;
- le déroulement de l'Initiative est légèrement raccourci et simplifié ;
- le DSRP [Document de stratégies de réduction de la pauvreté]⁵¹ devient le cadre de partenariat stratégique de l'Initiative PPTE. (Naudet, 2003, p. 259)

Pour être éligibles à l'Initiative PPTE⁵², les pays doivent satisfaire les critères suivants définis par la Banque mondiale :

⁵¹ Nous reviendrons sur les DSRP au point 3.2.1.

⁵² Notons que depuis le renforcement de l'Initiative de 1999, la liste de pays ayant rempli les conditions requises pour bénéficier de l'allègement au titre de l'Initiative PPTE, qui sont donc admissibles ou potentiellement admissibles, a sensiblement été modifiée au fil des ans. Par exemple, l'Angola, le Kenya, le Vietnam et le Yémen ont été rayés de la liste pour figurer à celle des pays « modérément endettés », alors qu'à la fin avril 2006, les IFI ont confirmé l'intégration de quatre nouveaux pays (Haïti, Népal, Kirghizstan, Erythrée), devenus suffisamment pauvres et endettés. Ainsi, en date d'avril 2008, les PPTE admissibles ou potentiellement admissibles sont les suivants :

Connaître un niveau d'endettement insoutenable après le recours à l'arsenal complet des mécanismes classiques d'allègement de la dette (tels que la mise en œuvre des termes de Naples conformément à l'accord conclu dans le cadre du Club de Paris). Deux autres critères sont utilisés pour déterminer ce caractère insoutenable : soit le ratio dettes/exportations est supérieur à 150 %, soit le ratio dette-recettes gouvernementales dépasse 250 % dans les pays dotés d'une économie très ouverte dans laquelle le fardeau financier ne reflète pas toujours clairement la dépendance exclusive vis-à-vis des indicateurs extérieurs.

Être uniquement admis à bénéficier de l'aide très concessionnelle de l'Association internationale de développement (IDA [International Development Association]), l'institution du Groupe de la Banque mondiale qui accorde des prêts à des conditions très avantageuses, et de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC⁵³) du Fonds monétaire international (FMI).

Établir des antécédents positifs dans la mise en œuvre de programmes de réformes et élaborer des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) avec la participation de la société civile. (Banque mondiale, 2007a)

Pour les PPTE ayant répondu à ces critères, le FMI résume ainsi les étapes qu'ils doivent franchir s'ils veulent obtenir l'allègement de dette offert par l'Initiative PPTE renforcée, soit le stade précédent et menant au point de décision, la période d'allègement intérimaire et le point d'achèvement.

Le point de décision :

La première étape consiste à effectuer une analyse de viabilité de la dette pour déterminer les besoins d'allègement du pays concerné. Si, après application des mécanismes classiques d'allègement de la dette, le ratio de la dette extérieure aux exportations (ou, dans certains cas particuliers, le ratio de la dette aux recettes budgétaires) dépasse un seuil donné, le pays peut être admis à recevoir une aide au titre de l'initiative.⁵⁴ Lorsqu'un pays a accompli des progrès suffisants vers la satisfaction des critères retenus, les Conseils

« -Vingt-trois pays ont atteint le point d'achèvement : le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, le Cameroun, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, la Guyane, le Honduras, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, le Sénégal, la Sierra Leone, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

-Dix pays ont atteint le point de décision : l'Afghanistan, le Burundi, la République d'Afrique centrale, le Tchad, la République démocratique du Congo, le Libéria, la République du Congo, la Guinée, la Guinée-Bissau et Haïti.

-Huit pays sont encore potentiellement admissibles pour un allègement de leur dette en vertu du PPTE : les Comores, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, le Kirghizistan, le Népal, la Somalie, le Soudan et le Togo » (Banque mondiale, 2008b).

⁵³ Nous reviendrons sur la FRPC au point 3.2.3.

⁵⁴ La « **Première étape** » « peut durer jusqu'à trois ans à compter du moment où les « Termes de Naples » du Club de Paris sont appliqués au pays pour le service de sa dette, période durant laquelle il continue de suivre son programme d'ajustement avec le FMI et la Banque mondiale » (Martin, Aguilar et Johnson, 2001, p. 3).

d'administration respectifs du FMI et de la Banque mondiale décident officiellement de l'admissibilité du pays et la communauté internationale s'engage à ramener la dette au seuil de viabilité. C'est ce que l'on appelle le **point de décision**⁵⁵. (Fonds monétaire international, 2008a)

L'allégement intérimaire :

Lorsqu'un pays atteint le point de décision, il peut immédiatement recevoir un **allégement intérimaire** sur le service de la dette qui est exigible. Cependant, afin de recevoir la réduction intégrale et irrévocable de la dette au titre de l'initiative PPTE, le pays doit continuer de donner la preuve qu'il exécute comme il convient les programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale. La durée de cette seconde période dépend i) de l'exécution satisfaisante des réformes fondamentales convenues au point de décision, ii) du maintien de la stabilité macroéconomique et iii) de l'adoption et de l'exécution pendant un an au moins du DSRP⁵⁶. (Fonds monétaire international, 2008a)

Le point d'achèvement :

Lorsqu'un pays a satisfait à ces critères, il peut atteindre son **point d'achèvement**. Les créanciers doivent alors lui accorder l'allégement intégral promis au point de décision⁵⁷. (Fonds monétaire international, 2008a)

Le concept de point d'exécution flottant vise plus de flexibilité dans le choix du moment où sera accordé l'allégement de la dette. Donc les pays les plus avancés en ce qui a trait au développement et à l'application de leurs programmes de réduction de la pauvreté vont recevoir un allégement de dette plus rapide. Toutefois, Matthew Martin, Juan Carlos Aguilar

⁵⁵ Le « **Point de décision** » « coïncide avec l'éligibilité du traitement du stock de la dette selon les Termes de Naples. L'éligibilité du pays et le montant de l'allégement de dette sont décidés à ce moment là. Si un pays est éligible, c'est-à-dire si les ratios VA/exportations ou VA/recettes budgétaires sont supérieurs aux seuils imposés au point de décision » (Martin, Aguilar et Johnson, 2001, p. 3).

⁵⁶ Durant la « **Deuxième étape** », « le pays reçoit jusqu'à 90 % de réduction des flux financiers de la part du Club de Paris (et d'autres créanciers non multilatéraux), ou plus, si c'est nécessaire pour parvenir à la viabilité, ainsi qu'une grande partie de son allégement multilatéral. La durée de cette étape dépend de la réussite du pays à développer et mettre en oeuvre son programme de réduction de pauvreté. En général, les Conseils d'administration des Institutions de Bretton Woods (IBW) s'attendent à ce que les pays appliquent, pendant au moins un an, le DSRP qu'ils viennent d'approuver. Cela peut prendre plus ou moins de (sic) trois ans et sa date d'achèvement est « **flottante** » (Martin, Aguilar et Johnson, 2001, p. 3).

⁵⁷ Un pays parvient au « **Point d'exécution** » « lorsque tous les créanciers apportent suffisamment d'allégement pour obtenir la viabilité, y compris 90 % ou plus de traitement du stock par les créanciers non multilatéraux et toute réduction de dette supplémentaire de la part des multilatéraux, nécessaire pour que le PPTE puisse atteindre le seuil de viabilité » (Martin, Aguilar et Johnson, 2001, p. 3).

et Alison Johnson précisent que « le fait de lier l'octroi de l'allégement de cette manière peut être perçu comme une condition supplémentaire de l'allégement » (2001, p. 3).

De plus, dans un document conçu pour offrir aux gestionnaires de la dette des PPTE des informations détaillées et plus accessibles concernant les aspects techniques de la stratégie de désendettement, ces mêmes auteurs ont établi la « liste décourageante » (2001, p. 4) des procédures à suivre afin de donner une idée claire aux gouvernements des PPTE de l'ampleur de la tâche à accomplir avant de bénéficier d'un allégement dans le cadre de l'Initiative PPTE. En effet, ces auteurs soutiennent que « chaque pays doit effectuer une série de tâches horriblement compliquées et longues afin d'obtenir un allégement de dette » (2001, p. 3).

Toujours est-il que la Banque mondiale précise que contrairement au cadre initial de l'Initiative où l'allégement se calculait à partir des projections de l'encours de la dette au point d'achèvement, le renforcement de l'Initiative fait en sorte que les engagements d'allégement seront désormais pris selon la base des données effectuées au point de décision :

Cette modification ne renforce pas seulement la précision des calculs, elle augmentera aussi, le plus souvent, l'allégement effectivement assuré, car, dans la plupart des pays, les ratios de la dette aux exportations et de la dette aux recettes publiques, en VAN, diminueront entre le stade du point de décision et celui du point d'achèvement. En bref, avec l'Initiative PPTE renforcée, les recettes générées par les exportations et l'administration publique centrale bénéficieront pleinement aux pays, dégageant davantage de ressources qui pourront être investies dans les stratégies de réduction de la pauvreté. (Banque mondiale, 2000)

Toutefois, Jean-David Naudet précise que ledit raccourcissement de la procédure est somme toute relatif, puisque la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement « devient flottante au lieu d'être fixée à trois ans et l'allègement de dette intervient dès cette période », alors que le préalable de trois ans de programme subsiste (2003, p. 259). Naudet souligne également que la nouvelle condition qui impose de rédiger un DSRP pour atteindre le « point de décision » « constitue une véritable contrainte. Cet exercice complexe est une totale nouveauté pour les pays concernés et l'élaboration d'un tel document, si elle est menée dans l'esprit, ne peut être que le résultat d'un long et difficile processus » (2003, p. 259).

En effet, les documents de stratégies de réduction de la pauvreté deviennent le fer de lance de l'Initiative, comme nous le verrons dans la section qui suit.

3.2.1 Les Documents de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP)

Ainsi, ce qui est essentiellement nouveau avec les DSRP⁵⁸, c'est l'idée d'appropriation et de participation locale aux stratégies de réduction de la pauvreté. En plus d'avoir appliqué un programme de réformes économiques et sociales que préconisent les IFI, et ce, pendant trois ans, les pays désirant bénéficier de l'assistance offerte dans le cadre de l'Initiative PPTE doivent s'engager à élaborer et à mettre en application une stratégie nationale de réduction de la pauvreté que les PPTE présentent dans un Document de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) rédigé par les autorités locales, à la suite d'une vaste consultation de la société civile. Une fois le DSRP complété, les IFI procèdent à une évaluation commune du document (*Joint Staff Assessment*) dans laquelle elles consignent leurs réticences et les risques éventuels.

Le DSRP comporte quelques étapes : une analyse des causes et de la dimension de la pauvreté, une description des obstacles macroéconomiques, sociaux, structurels et institutionnels à la croissance et à la réduction de la pauvreté, une proposition de politiques et d'objectifs prioritaires de la stratégie de lutte contre la pauvreté, des critères d'évaluation et des dépenses publiques chiffrées (Deblock et Aoul, 2001, p. 176).

Puisque l'élaboration d'un DSRP complet prend au moins un an et que bon nombre de pays pauvres ont besoin d'une aide concessionnelle immédiate du FMI et de la Banque mondiale, attendre que ces pays complètent leur DSRP aurait pour conséquence d'interrompre les flux de crédits concessionnels (Fonds monétaire international, 2000b). C'est pourquoi les PPTE sont encouragés à produire un DSRP intérimaire (DSRPI) à partir des données disponibles et des plans et politiques en vigueur. Le DSRPI comportera un engagement du gouvernement, les principaux éléments de la stratégie adoptée en fonction des diagnostics qui ont été faits, le

⁵⁸ Les DSRP remplaceront alors les anciens documents-cadres de politique économique (DCPE) sur lesquels s'appuyaient les accords de prêt de la FASR. Les DCPE étaient préparés conjointement par les autorités des pays et les services du FMI et de la Banque mondiale.

cadre macroéconomique, le tableau récapitulatif de la politique économique suivie les trois dernières années, le calendrier que le PPTE s'est fixé pour produire le DSRP complet, ainsi qu'une description de la participation qu'il recevra de sa population (Deblock et Aoul, 2001, p. 177).

Les IFI insistent sur cette nouvelle idée d'appropriation par les pays débiteurs des stratégies qui se ferait en grande partie grâce à la consultation publique locale :

La nouvelle approche repose sur des stratégies de réduction de la pauvreté dont les pays ont l'initiative. [...]

Le pays et sa population ont la maîtrise de l'élaboration des DSRP. Ces documents sont préparés par les pouvoirs publics à partir d'un processus de concertation avec l'ensemble de la société civile, les ONG, les donateurs et les institutions internationales. Les DSRP, établis avec le concours de toutes les parties prenantes locales, sont censés aboutir à des idées novatrices sur les stratégies et mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de croissance équitablement répartie et de réduction de la pauvreté, et susciter un sentiment d'appropriation et d'engagement national pour la réalisation de ces objectifs. Les DSRP peuvent alors être entérinés par les Conseils du FMI et de la Banque mondiale pour servir de plate-forme aux prêts concessionnels des deux institutions et à un allègement de dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTE.

Les donateurs, notamment le FMI et la Banque mondiale, fournissent leurs conseils et leur savoir-faire. Mais les stratégies et les politiques y afférentes doivent émaner d'un débat national dans lequel la voix des pauvres en particulier doit être entendue. (Fonds monétaire international, 2000b)

Pourtant, nombreux sont ceux qui y voient un problème de cohérence de la part des IFI, de même que certaines contradictions, puisque le fait d'amener l'idée de la participation et de la prise en charge par les gouvernements débiteurs et leur société civile des orientations de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté peut être perçu comme une instrumentalisation de la notion de responsabilisation. En effet, l'analyse de nombreux DSRP provenant de différents pays connaissant assurément des réalités sociales, culturelles, politiques et économiques différentes, mène à un amer constat :

[...] les stratégies proposées sont relativement uniformes, avec une faible considération des réalités propres à chaque pays ; dans la majorité des cas, il s'agit d'une simple reprise des politiques antérieures avec des ajustements à la marge pour établir le lien avec la pauvreté. [...] On assiste ainsi à un véritable processus d'homogénéisation des DSRP :

pour obtenir les financements internationaux dont ils ont besoin, les pays ajustent leurs stratégies sur ce qu'ils savent avoir les faveurs des IBW ; ce processus de « calibrage » est encore renforcé par la mise à disposition des DSRP sur internet, engendrant un effet en cascade de contagion mimétique. (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003, p. 207)

Les discours sur le fonctionnement du processus de participation sont en fait très éloignés de ce qui se passe sur le terrain. Des discussions à huis clos à de la documentation non traduite ou non disponible publiquement, un rapport d'Oxfam International (2004) dresse un portrait fort décevant de la façon dont les DSRP sont élaborés, en pratique. Les IFI, en imposant quantité de conditions économiques, de réformes spécifiques et d'influences politiques, sans véritable choix entre les options politiques, en accroissant la charge administrative de l'aide en raison des multiples conditions aux programmes de financement, en ne se fiant pas aux analyses nationales ou indépendantes, continuent « à affaiblir le contrôle national [...]». Résultat : la planification participative par le biais des Documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSRP), introduite par le FMI et la Banque mondiale, est amoindrie, puisque les décisions de politique nationale sont prises ailleurs » (Oxfam International, 2004, p. 67). De plus, les créanciers bilatéraux rallient leurs conditions à celles des IFI qui investissent de plus en plus le champ du politique. Selon une analyse d'Oxfam réalisée dans trois pays et portant sur les conditions liées aux Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (CSR) de la Banque mondiale, il ressort qu'en Tanzanie par exemple, en 2004–2005, le gouvernement a dû effectuer 78 changements politiques, en plus des donateurs bilatéraux qui ne cessent d'ajouter leurs propres conditions à celles initialement attachées aux CSR de la Banque mondiale (Oxfam International, 2004, p. 66).

Cela dit, les sommes dégagées par l'allégement octroyé au titre de l'Initiative se doivent d'être affectées aux programmes identifiés dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Le DSRP sert donc de cadre quant à l'orientation des nouvelles ressources générées par l'allégement de la dette. De plus, comme le précise Pauline Ngirumpatse :

[...] les stratégies de réduction de la pauvreté constitueront également la base de toutes les opérations de prêts de la Banque et du Fonds et serviront de cadre commun pour les programmes d'assistance de tous les partenaires de développement des pays. À la lumière de ces indications, il est clair que l'initiative PPTE, outre son objectif de ramener la dette des PPTE à un niveau soutenable, vise également à donner à ces pays des moyens

additionnels – financiers – pour combattre la pauvreté. (Ngirumpatse, 2005, p. 166)

Dans une analyse exhaustive, John E. Serieux remet en question cette idée de se baser sur l'allègement de la dette en vue de l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté établis par les PPTE, voire les objectifs fixés dans la *Déclaration du Millénaire*⁵⁹ qui comptent entre autres réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015.

There is no necessary correlation between the resources needed to generate the rate of poverty reduction that is required for meeting internationally agreed targets (such as that of halving world poverty by 2015) and the poverty reduction engendered by debt relief. It is the level and depth of poverty existing in each country that will determine the rate of improvement in material circumstances necessary to pull half of the disadvantaged out of poverty, whereas debt-relief levels are related to debt ratios that have little direct relation to poverty. (Serieux, 2001b. p. 534)

John E. Serieux insiste sur l'écart de financement entre les ressources affectées et les ressources nécessaires :

[...] debt-relief amounts tend to overstate the resource implications of debt reduction. It is, therefore, not surprising that, for countries that have estimated their resource needs for poverty reduction, the resource flows associated with debt relief are insufficient to bridge the financing gap between traditionally available resources (domestic budgetary resources and aid) and required resources. In short, a financing gap continues to exist even after the dividend from debt relief is accounted for. (Serieux, 2001b. p. 534)

En effet, en analysant une série d'études comparatives de cinq PPTE (Bolivie, Éthiopie, Nicaragua, Mali et Ouganda), Serieux conclut à un solide décalage entre les cibles de réduction de la pauvreté reconnues internationalement et les ressources dégagées grâce à l'Initiative PPTE :

Thus the experience of a sample of these countries suggests that HIPC debt relief will only release a fraction of the resources necessary for the poverty reduction envisaged by these countries' poverty reduction strategies. Yet, these programs have poverty reduction targets that are at or below the internationally agreed target (of halving world poverty by 2015). Also, since the dividend from debt relief will become smaller over time, that funding gap

⁵⁹ Nous reviendrons sur la *Déclaration du Millénaire* au point 3.3.

will widen. (Serieux, 2001b, p. 536-537)

Ceci dit, malgré l'écart entre les objectifs visés et les ressources déployées, les créanciers se sont entendus sur des sommes tout de même considérables à affecter dans le cadre de l'Initiative, selon des modes de financement préétablis, ce que nous expliciterons dans la section suivante.

3.2.2 Le financement de l'Initiative

Le coût total de l'Initiative PPTE pour les 41 PPTE qui ont été déclarés admissibles est estimé à environ 68 milliards de dollars en valeur actualisée nette à la fin 2006 (Fonds monétaire international, 2008a). Vingt-trois ont atteint le point d'achèvement de l'Initiative et ont ainsi bénéficié ou bénéficient d'un allègement irrévocable de leur dette envers le FMI et d'autres créanciers. Dix autres PPTE ont atteint le point de décision et bénéficient d'un allègement intérimaire. Donc en date d'avril 2008, des allègements de dette ont été approuvés en faveur de 33 pays, dont 27 en Afrique, pour un montant total de 49 milliards de dollars EU (en valeur actualisée nette au point de décision) (Fonds monétaire international, 2008a). Huit autres pays sont éventuellement admissibles à l'assistance au titre de l'Initiative PPTE, mais n'ont pas encore atteint le point de décision (Fonds monétaire international, 2008a).

La moitié environ des montants d'allègement proviendra de créanciers bilatéraux (Club de Paris 35 % et autres créanciers bilatéraux officiels 13 %) et le reste de créanciers multilatéraux (Banque mondiale 20 %, FMI 9 %, Banque africaine de développement 7 %, Banque interaméricaine de développement 2 %, autres créanciers multilatéraux 8 %) et de créanciers commerciaux (6 %) (Banque mondiale, 2007b, p. 5). Ainsi, les créanciers multilatéraux, tels le FMI, la Banque mondiale et les banques multilatérales de développement doivent assumer près de la moitié des sommes relatives à l'Initiative. Puisque ces bailleurs de fonds ne disposent pas des ressources qui leur permettraient d'assumer leur pleine part des coûts visant à réduire la valeur actuelle de leurs créances envers les pays admissibles à l'Initiative, les pays créanciers, visant l'efficacité de l'Initiative, soutiennent

l'Association internationale de développement⁶⁰ (AID) de la Banque mondiale et ont créé deux fonds fiduciaires auxquels ils contribuent, soit le Fonds fiduciaire PPTE⁶¹ administré par la Banque mondiale et le Fonds fiduciaire des facilités pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance — PPTE (FRPC-PPTE⁶²) géré par le FMI⁶³.

Le Canada participe à ces différentes mesures financières à l'appui de l'Initiative PPTE. De 1998 à 2005, le Canada a cotisé 247 millions de dollars canadiens au Fonds fiduciaire des PPTE (4,7 % de l'ensemble des contributions), 65 millions de dollars (3,1 % du total des engagements) en 2000 (Culpeper et Morton, 2005, p. 76) au Fonds fiduciaire des FRPC-PPTE (Ministère des Finances, Canada, 2005a).

De plus, en novembre 1999, à la suite du Sommet de Cologne, le Canada fait partie des pays créanciers du Club de Paris qui ont décidé d'accroître le niveau d'annulation pour les pays les plus pauvres jusqu'à 90 % ou davantage, si nécessaire, dans le cadre de l'Initiative PPTE : « 41 pays sont potentiellement éligibles à l'initiative PPTE et peuvent ainsi bénéficier des

⁶⁰ « L'Association internationale de développement, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale, aide les pays les plus pauvres du monde à réduire la pauvreté en consentant des prêts libres d'intérêt et quelques subventions afin de stimuler la croissance économique et d'améliorer les conditions de vie. Le financement de l'AID provient essentiellement de contributions de pays développés membres de la Banque mondiale, ce qui comprend le Canada. En raison de cette mission de consentir des prêts à des conditions de faveur aux pays les plus pauvres, l'AID représente le plus grand créancier des PPTE. [...] Les fonds provenant du remboursement des prêts de l'AID servent à consentir d'autres prêts libres d'intérêt à d'autres pays pauvres. Par conséquent, l'AID ne pourrait pas simplement remettre les dettes des PPTE car, si elle le faisait, elle éliminerait les fonds nécessaires pour consentir à l'avenir des prêts à d'autres pays pauvres, notamment d'autres PPTE. Donc, pour que l'AID puisse fournir sa part d'allègement de la dette aux PPTE, elle a dû obtenir des fonds d'autres sources. C'est pourquoi, avec le soutien des membres de la Banque mondiale, y compris le Canada, il a été convenu que la BIRD, un autre élément de la Banque mondiale, transférerait chaque année une partie de son revenu net au Fonds fiduciaire des PPTE [...] » (Ministère des Finances, Canada, 2005a).

⁶¹ « Administré par la Banque mondiale, le Fonds fiduciaire des PPTE a été créé en 1996 à titre de mécanisme de mobilisation des ressources des donateurs à l'appui des efforts d'allègement de la dette déployés par les créanciers multilatéraux, en particulier la Banque africaine de développement. La Banque mondiale se sert également du Fonds fiduciaire des PPTE pour fournir la part de l'allègement de la dette qui revient à l'AID par l'entremise de transferts de revenu net de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) » (Ministère des Finances, Canada, 2005a).

⁶² « Le Fonds fiduciaire des FRPC-PPTE, créé en février 1997, est administré par le FMI, qui s'en sert pour obtenir des fonds sous forme de subventions des donateurs et d'autres ressources internes à l'appui des efforts d'allègement de la dette des PPTE déployés par le FMI ainsi que des prêts à des conditions très favorables consentis aux pays pauvres qui sont membres, dont des PPTE. Les 94 membres, ce qui comprend tous les pays membres du G-7, ont convenu de financer le Fonds fiduciaire des FRPC-PPTE » (Ministère des Finances, Canada, 2005a).

⁶³ « Le FMI finance sa contribution essentiellement par les revenus de placement du produit net des ventes d'or hors marché de 1999 qui ont été déposés au fonds fiduciaire FRPC-PPTE du FMI. Des contributions additionnelles ont été apportées à ce fonds par les pays membres » (Fonds monétaire international, 2008a).

termes de Cologne. Jusqu'à aujourd'hui [août 2008], 29 pays ont bénéficié des termes de Cologne » (Club de Paris, h). Lorsqu'un pays franchit le point de décision, le Club de Paris peut lui offrir un allègement intérimaire du service de sa dette et ce, au cas par cas. Au point d'achèvement, le stock de la dette éligible est réduit de 90 % ou plus. En tant que membre du Club de Paris, le Canada participe pleinement à l'octroi d'allègement intérimaire, ainsi qu'à la réduction de la dette au point d'achèvement.⁶⁴

3.2.3 La FARS devient la FRPC

En septembre 1999, le FMI a pris certaines dispositions afin d'intégrer davantage les objectifs de réduction de la pauvreté et de promotion de la croissance dans le concours qu'il apporte aux pays pauvres. En ce sens, un nouveau mécanisme de financement, la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) a remplacé la facilité d'ajustement structurel renforcée (FARS). En effet, comme les DSRP constituent dorénavant la base sur laquelle le FMI accordera des prêts concessionnels, et que les DSRP sont en principe fondés sur une approche participative et d'appropriation par les pays débiteurs afin de mieux cibler leurs efforts en matière de lutte contre la pauvreté, ce nouveau dispositif comporte certaines différences avec le mécanisme de la FARS.⁶⁵ Ainsi,

Les organismes prestataires d'aide extérieure se devaient de revoir la manière dont leurs programmes venaient à l'appui des efforts des autorités nationales. Cette refonte du contenu et du processus des financements concessionnels du FMI a été marquée par la création, en novembre 1999, de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), à titre d'instrument capital pour l'aide que le FMI apporterait à ses pays membres dans l'application du dispositif des DSRP. (Fonds monétaire international, 2004)

La FRPC comporte cinq éléments fondamentaux qui, selon le FMI, n'avaient pas été abordés comme il aurait convenu dans le cadre de la facilité précédente, la FARS, et qui sont considérés comme essentiels aux stratégies appuyées par la Banque mondiale et le FMI.

⁶⁴ Notons que « depuis la formation du Club de Paris, le Canada a accordé un traitement de la dette à 48 pays et, dans le cas de plusieurs d'entre eux, à de nombreuses reprises. De fait, le Canada a participé à 205 accords de traitement de la dette [...] depuis que le Club de Paris a commencé ses activités, mais ils n'ont pas tous comporté une réduction de la dette » (Ministère des Finances, Canada, 2005).

⁶⁵ La FRPC s'adresse à 80 pays à faible revenu et propose des prêts sur 10 ans à 0,5 % d'intérêt (Fonds monétaire international, 2000b).

D'abord, l'objectif :

La réduction de la pauvreté est un objectif primordial de la FRPC alors que dans le cadre de l'ancienne FASR, elle n'en constituait qu'une conséquence implicite. Les politiques doivent désormais être mesurées à l'aune de leur contribution à la réduction de la pauvreté. (Fonds monétaire international, 2001)

Dans un deuxième temps, les rapports avec la stratégie des pays :

Les mesures particulières des accords de prêt appuyés par la nouvelle facilité doivent découler de la stratégie de réduction de la pauvreté décrite dans le DSRP, lequel constitue également le cadre des interventions de soutien de tous les autres bailleurs officiels. La FRPC s'inscrit donc dans une démarche plus cohérente d'élaboration, par les pays concernés, de leurs propres politiques de réduction de la pauvreté, avec une meilleure intégration de la réduction de la pauvreté et des éléments macroéconomiques. (Fonds monétaire international, 2001)

Ensuite, la préparation des programmes :

Les documents-cadres de politique économique (DCPE) sur lesquels s'appuyaient les accords de prêt de la FASR étaient préparés conjointement par les autorités des pays et les services du FMI et de la Banque mondiale, sans vaste processus de consultation. Par contre, les DSRP, et donc les programmes appuyés par la FRPC, sont élaborés par les pays avec la participation active de l'ensemble de la société. Comme les documents liés à la FRPC sont diffusés plus largement que ceux qui avaient trait à la FASR, les programmes sont plus transparents et permettent à d'autres bailleurs de s'appuyer sur les DSRP pour organiser leurs interventions. (Fonds monétaire international, 2001)

Puis, la nature de la conditionnalité :

En veillant à ce que les pays aient la paternité des programmes et en insistant sur une collaboration plus étroite avec la Banque mondiale, la FRPC permet au FMI d'appliquer une conditionnalité moins étendue et plus centrée sur ses sphères de compétence primordiales. (Fonds monétaire international, 2001)

Enfin, le lien avec la Banque mondiale :

La Banque mondiale et le FMI participent conjointement à l'évaluation du DSRP, qui sert ensuite de cadre aux prêts concessionnels accordés par les deux institutions. Ces dernières peuvent ainsi adapter leur assistance à leurs compétences respectives, à l'appui de la stratégie du DSRP. On parvient donc à une meilleure collaboration et à un partage plus clair des responsabilités. (Fonds monétaire international, 2001)

Bien que la FRPC permet certes à des gouvernements nationaux de dresser leurs propres plans souligne Nicola Bullard, directrice adjointe de Focus on Global South, la facilité maintient, en revanche, « le droit de veto sur les prêts à moins que les plans correspondent aux normes du FMI ou de la Banque relatives à un « cadre macro-économique solide » et à une « saine gestion des affaires publiques » (Bullard, 1999). Par ailleurs, le *Rapport canadien sur le développement 2000*, réalisé par l'Institut Nord-Sud, rappelle que les pays admissibles à un allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE devront prouver au FMI que les ressources dégagées grâce à la réduction des paiements d'intérêt seront transférées à des dépenses sociales. Le rapport cite à nouveau Bullard qui considère que « C'est une ironie cruelle », puisque « la dette de plusieurs de ces pays continue à s'accumuler malgré les programmes d'ajustement structurel du FMI » (Bullard, 1999) et reprend les propos de la coalition internationale d'ONG, Jubilé 2000, selon qui les mesures préconisées renforcent le rôle du FMI dans la réduction de la pauvreté, « un domaine dans lequel le FMI ne s'est pas fait connaître ni par ses réalisations positives ni pour sa grande expertise » (Jubilé 2000/USA, 1999, p. 42).

3.2.4 Le changement de vocable

Depuis le lancement de l'Initiative PPTE, les IFI agissent de concert dans leurs relations avec les PPTE (missions conjointes, mêmes conditionnalités, évaluation commune des DSRP, etc.) (Naudet, 2003, p. 279). La Banque mondiale et le FMI font donc cause commune dans ledit nouveau projet de développement et dans la construction d'une nouvelle rhétorique du développement qui s'articule autour des stratégies de réduction de la pauvreté. Pourtant, les discours orientant les stratégies de développement de la Banque mondiale se doivent d'être scrutés et déconstruits. La technicisation de la rhétorique, par le choix des termes, par exemple celui d'« appropriation », semble masquer certaines réalités, en pratique. En effet, dans l'ensemble, les évaluations terrain démontrent qu'il « existe un fossé important entre le

discours et la pratique des institutions financières internationales lorsqu'il est question de participation » (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 197), comme le stipulent Bonnie Campbell, Pascale Hatcher et Gisèle Messabe Moluh :

En somme, au-delà du constat de l'existence de transformations discursives au sein des institutions internationales du fait du nouvel accent mis sur la participation, l'approche préconisée à travers les DSRP semble vouée à des résultats mitigés sinon décevants. (2005, p. 197)

En effet, la présentation même sommaire d'analyses de la participation effectuée par certaines organisations de terrain a permis à ces mêmes auteurs de constater :

[...] qu'il semble exister un large fossé entre les documents officiels présentant les DSRP et la réalité de la participation, du temps alloué, de l'accès à l'information, tout comme le refus systématique des IFI d'évaluer la qualité du processus de participation lors de la présentation du DSRP au comité conjoint de la Banque et du Fonds. (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 197)

À la lumière de situations variées et pour lesquelles de l'information est disponible, en particulier sur les nombreux pays analysés par EURODAD, ces mêmes auteurs concluent qu'il apparaît

[...] que la « participation » de la société civile aux DSRP n'a en fait que très peu pour but d'influencer leur contenu politique. Ainsi, les expériences récentes démontrent une similitude alarmante entre le contenu des DSRP et les orientations antérieures prônées par la Banque mondiale. On assiste à une forme de participation instrumentalisée et essentiellement consultative. Tel qu'elle est aujourd'hui appliquée, la participation est prescrite et conduite de l'extérieur (par les bailleurs de fonds), et ne concerne pas les finalités de l'Initiative PPTE, ce qui nous permet de conclure que la participation s'inscrit essentiellement dans un processus de réformes prédéterminées. (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 201-202)

Et dans ce processus de changement de vocable, « la lutte contre la pauvreté » s'avère dorénavant l'expression centrale sur laquelle se basent les discours des IFI.

3.2.4.1 La lutte contre la pauvreté

Le FMI et la Banque mondiale ont modifié leur vocabulaire, aux termes impopulaires : les prêts du FMI, auparavant appelés « facilités d'ajustement structurel renforcé (FASR) », sont rebaptisés « facilités pour la croissance et la réduction de la pauvreté (FCRP) ». Tandis que les « prêts d'ajustement structurel (PAS) » ont été remplacés par les « prêts de politiques de développement » (Banque mondiale, 2004), les « documents-cadres de politique économique (DCPE) » deviendront les « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) », puis les « documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) ».

L'accent mis sur la réduction de la pauvreté est une nouveauté au sein du discours des IFI. À défaut d'être interprétée comme un sursaut de bonté, cette nouvelle ligne de pensée est plutôt attribuable à l'habituelle aptitude des IFI de réagir face à la critique, comme le note Pauline Ngirumpatse :

Dans le but de répondre à une des critiques majeures des PAS (programmes d'ajustement structurel)— soit leur manque d'ancrage (*ownership*) dans les pays où ils étaient introduits — et de renforcer le lien établi entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté, la Banque mondiale et le Fonds décident de lier l'allègement de la dette à la mise en place par les pays pauvres très endettés (PPTE) d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. (Ngirumpatse, 2004, p. 11)

Pauline Ngirumpatse rappelle qu'à partir de la fin des années 1980, de plus en plus de critiques sont émises par les gouvernements des PED, les organismes internationaux, les sociétés civiles surtout occidentales, à l'égard des PAS :

Ces critiques dénoncent principalement les effets néfastes de ces programmes sur les populations des PED puisque l'application des PAS ne semble pas remporter le succès escompté, mais contribue plutôt à augmenter la pauvreté et à détériorer l'application des droits de l'Homme dans la plupart des pays visés. (Ngirumpatse, 2004, p. 11)

Devant le constat d'échec et les critiques virulentes des PAS, les IFI se retrouvent donc aux prises avec une importante crise de légitimité. Un changement d'approche et d'attitude s'impose dans le but de répondre à la « fatigue de l'aide » dans les pays développés,

[...] où les opinions publiques s'interrogent sur l'utilité de continuer à consacrer des efforts financiers aussi conséquents à l'aide au développement. Pour lutter contre ce désenchantement, le thème de la pauvreté est manifestement porteur, ne serait-ce que dans une optique de solidarité humanitaire [...]. C'est également un moyen de répondre aux critiques de la société civile et des mouvements contestataires : n'oublions pas que la décision de lancement des DSRP s'inscrit dans un contexte de critique de plus en plus virulente de l'action des organisations internationales. (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003, p. 6)

Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont maintenant la pierre angulaire des activités des IFI.

3.2.4.2 Quelles stratégies ?

Le Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale de 2000/2001, *Attacking Poverty*, souligne au sujet de l'aide :

Aid should be directed to countries with high levels of poverty. But that should be only part of the criteria for allocating aid. Also essential is having the right policy and institutional framework in place to make poverty reduction a success. (Banque mondiale, 2001b, p. 40-41)

La question est ici de savoir de quelles politiques et de quel cadre il est question, voire quelles stratégies de développement veut-on stabiliser par ces réformes institutionnelles. En 1998, dans le document de la Banque intitulé *Cadre de développement intégré*, on retrouvait un consensus sur le fait que les IFI allaient assumer le rôle indiscutable de leadership « dans la réflexion et les recommandations des réformes institutionnelles requises comme condition d'accès aux fonds des différents bailleurs, pour les stratégies de lutte contre la pauvreté » (B. Campbell, 2005, p. 16). Toutefois, comme le note Roy Culpeper :

It is possible to regard the Comprehensive Development Framework and Poverty Reduction Strategies⁶⁶ as offering remedies for the systemic problems of the poorest

⁶⁶ « Les projets financés par la Banque mondiale se veulent l'expression concrète des stratégies nationales de réduction de la pauvreté, lesquelles s'articulent autour des quatre principes du Cadre de développement intégré. [...] ce Cadre traduit l'évolution profonde de la conception du développement intervenue depuis les années 90 :

* Les stratégies de développement doivent être globales et définies par une vision à long terme. Contrairement aux stratégies de développement antérieures, qui mettaient l'accent sur la stabilisation macroéconomique à court

countries. But the fact remains that both these initiatives were crafted in Washington by the World Bank and the International Monetary Fund, primarily in response to the need for better co-ordination among these bodies and other creditors, and not from a dialogue involving the poorest countries. (Culpeper, 2000, p. 5)

Ainsi, les réformes préconisées par la Banque dans le but de réduire la mauvaise gouvernance et ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté sont les suivantes :

- libéralisation des marchés, des prix, des échanges,
- réforme du secteur public : privatisation des entreprises publiques pour les rendre plus responsables,
- décentralisation des services publics et réforme des infrastructures,
- réforme du système judiciaire,
- réforme de la réglementation (B. Campbell, 2005, p. 26)

Ces réformes, conditions *sine qua non* aux stratégies de lutte contre la pauvreté, visent le passage vers l'économie de marché. En citant la documentation des institutions de financement multilatérales, Bonnie Campbell fait ressortir le lien postulé par la Banque mondiale entre réformes institutionnelles, bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté : « la bonne gouvernance - par son impact sur la croissance – réduit la pauvreté » et il « existe une forte présomption à penser que la bonne gouvernance améliore la santé » (2005, p. 22). Ainsi, la perception de l'État véhiculée par la notion de bonne gouvernance tend à favoriser ses

terme et les réajustements de la balance des paiements, le Cadre de développement intégré privilégie les facteurs structurels et sociaux à plus long terme, tels que l'expansion ou l'amélioration des services de santé et d'éducation, l'entretien des infrastructures et la formation d'une nouvelle génération de fonctionnaires.

* Chaque pays doit concevoir et piloter son propre programme de développement en s'appuyant sur la participation des citoyens. Le CDI part du principe que lorsqu'un pays s'« approprie » les réformes, le gouvernement et la population sont davantage déterminés à les faire aboutir.

* Les gouvernements, les bailleurs de fonds, la société civile, le secteur privé et les autres parties prenantes doivent collaborer, sous la direction des pays bénéficiaires, pour mener à bien les stratégies de développement. La mise en place de partenariats fondés sur la transparence, la confiance mutuelle et la concertation peuvent accroître l'efficacité et l'utilité de l'aide et conforter la capacité des pays à préparer et exécuter un large éventail de programmes.

* Le bilan des activités de développement doit être fondé sur des résultats mesurables. Auparavant, la Banque prenait surtout en considération les apports à la réalisation de projets et les décaissements pour évaluer les activités de développement, approche qui ne mesurait que l'affectation et la consommation de ressources. Le CDI fait ressortir la nécessité d'évaluer plus particulièrement l'impact de l'aide sur les populations et sur leurs besoins » (Banque mondiale, 2008a). Les DSRP s'avèrent l'un des résultats les plus tangibles de la nouvelle conception du développement que définit la Banque mondiale dans son Cadre de développement intégré.

fonctions économiques, car si la gouvernance est inadéquate, « cela fait supporter des coûts aux pauvres en réduisant notamment les perspectives d'investissement et de croissance à long terme » (B. Campbell, 2005, p. 22). Les fonctions de l'État sont redéfinies de façon à véhiculer « une notion fonctionnaliste et instrumentaliste qui privilégie ses fonctions économiques » et ainsi « créer un environnement favorable aux forces du marché » et donc, en mettant en marge ses fonctions redistributives (B. Campbell, 2005, p. 23) :

[...] loin de représenter une finalité, l'équité sociale n'est pas perçue comme un objectif en soi, encore moins un droit, mais plutôt comme un moyen pour atteindre et stabiliser un projet économique précis : l'amélioration des performances et de l'efficacité du secteur privé ainsi que le maintien de la confiance des investisseurs. (B. Campbell, 2005, p. 30-31)

Bonnie Campbell, Pascale Hatcher et Gisèle Messabe Moluh font adroitement ressortir que les implications politiques de ces réformes préconisées par les IFI⁶⁷ qui viennent redéfinir non seulement les rôles et fonctions de l'État (possiblement même les processus politiques et espaces démocratiques) ont été grandement obstruées par la rhétorique dans laquelle ces réformes sont exposées et justifiées, car les stratégies de financement des bailleurs multilatéraux et bilatéraux qui « lient l'accès aux fonds pour les stratégies de lutte contre la pauvreté à la mise en place de réformes institutionnelles reposent sur une approche qui aborde les enjeux de développement essentiellement sous l'angle de la bonne gestion administrative et financière » (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 202-203). Ces mêmes auteurs concluent que malgré le fait que ces dimensions soient essentielles, une « telle approche plus « techniciste », ayant comme conséquence de « dépolitiser » certains enjeux sociaux, introduit toutefois de nouvelles normes, notamment en matière de redistribution (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 203) :

[...] sans que ce soit nécessairement le résultat prévu ou voulu, du fait que ce sont les institutions multilatérales, c'est-à-dire des organismes dont les préoccupations sont avant tout d'ordre financier et technique, qui sont à l'origine du processus de réformes économiques et institutionnelles, il y aurait un double mouvement : le rétrécissement des capacités redistributives des États, résultat des stratégies d'ajustement depuis plus de 20

⁶⁷ Réformes qui ne diffèrent fondamentalement pas des PAS orthodoxes prônés par les IFI pendant plus de 20 ans, mais qui au contraire, s'inscrivent dans la même veine.

ans, serait accompagné d'un risque très réel de rétrécissement des espaces politiques des pays concernés. (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 203)

Les implications de ce double mouvement s'avèrent d'une importance majeure, tel que le signalent ces mêmes auteurs :

Ce qui apparaît comme une tentative de « dépolitisation » comporte néanmoins des implications potentielles majeures en termes de légitimité des processus politiques dont ces mesures dépendent. Dans la mesure où les réformes institutionnelles contribuent à reconfigurer dans un sens restrictif les espaces politiques concernés par ces stratégies, ces mesures comportent un double risque :

- celui de saper les bases de légitimité des États ;
- celui de contribuer au rétrécissement des espaces démocratiques et donc à la délégitimation de demandes démocratiques jugées « excessives ». (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 203)

Gouvernance, appropriation, capital social, lutte contre la pauvreté, participation : ces termes figurent actuellement dans les grandes orientations politiques des IFI. Mais ces orientations sont aussi une affaire de langage, de discours non exempts d'ambiguïtés quant à leurs finalités et leur mise en pratique. Bien que l'orthodoxie financière imposée aux PED perdure depuis plus de deux décennies en échange de prêts, d'allègements et de traitements de dette, le nouveau vocabulaire et les nouveaux discours donnent l'impression que les réformes préconisées par l'Initiative PPTE témoignent d'une vision fondamentalement nouvelle. Quoique l'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre des DSRP semble illustrer l'écart entre les discours et la pratique, d'importants allègements de dette sont tout de même octroyés dans le cadre de l'Initiative PPTE. Mais qu'en est-il du poids réel de ces allègements pour les PPTE en termes d'impact sur la croissance, de même que sur le niveau de développement ?

3.2.5 Le poids réel des allègements

Bien qu'il n'y ait pas de technique économique simple pour déterminer si un pays fait face une situation de *debt overhang*, ni pour évaluer l'étendue de la *debt overhang*, John E. Serieux précise que si les créanciers s'engagent à assumer une certaine part de responsabilité quant à la croissance et aux coûts en matière de développement au sein des débiteurs, les

niveaux de repaiement de la dette qui franchissent le point à partir duquel un coût en matière de développement survient devraient être considérés comme inacceptables : « In this situation, a debt overhang can be said to exist once a country has exceeded its capacity to repay its debt without a net development cost » (Serieux, 2001a, p. 336). Les gouvernements créanciers, dont le Canada, ont essentiellement adhéré à cette définition, entre autres dans le cadre de la *Déclaration du Millénaire* de 2000. Dans ce contexte, Serieux affirme que l'allègement de dette doit aller plus loin que la simple prise en compte des capacités de repaiement, « it must address the need for resources to ensure growth and human development comparable to that of less-indebted countries » (Serieux, 2001a, p. 336).

Ainsi, Serieux identifie deux points de référence qui peuvent aider à déterminer le niveau minimum d'allègement de dette nécessaire si l'on tient compte la réduction de la pauvreté (ainsi que la croissance) en tant que cadre pertinent : le niveau de repaiement soutenu en situation de *debt overhang* et le taux d'escompte accordé à la dette privée (Serieux, 2001a, p. 336).

3.2.5.1 Le niveau de repaiement soutenu en situation de *debt overhang*

Selon les compilations de Serieux, les PPTE ont en moyenne assuré à peine plus de 40 % des paiements du service de leur dette de 1990 à 1994. Cette performance était atteinte alors que les PPTE recevaient des flux de ressources concessionnelles significatifs et qu'ils subissaient divers degrés d'ajustement, ce qui fait clairement postuler Serieux que cela représente, au minimum, la limite maximale des sorties de dettes nettes que ces pays pourraient supporter, étant donné la situation économique.

A lower-bound interpretation of the debt overhang can, therefore, be "that part of the debt that requires debt-service payments above the average levels achieved by these countries." Roughly, taking past levels to be 40 % of scheduled payments and assuming a one-to-one relationship between debt service levels and the debt stock (and ignoring the time line of the debt), the overhang would constitute approximately 60 % of the debt stock at that time. (Serieux, 2001a, p. 337)

Toutefois, poursuit Serieux, si le poids de la *debt overhang* est lié au coût en termes de

développement de la dette, comme « most countries were incurring a development cost even at these levels of debt servicing, the debt overhang would have to be estimated at significantly more than 60 % of the total debt » (Serieux, 2001a, p. 337).

3.2.5.2 Le taux d'escompte accordé à la dette privée

Même si la proportion de la dette totale des PPTE due aux banques commerciales a toujours été relativement faible, plusieurs PPTE possédaient quelques dettes envers les banques commerciales à des taux d'intérêt relativement élevés. Ainsi, plusieurs PPTE ont bénéficié de la Facilité pour la réduction de la dette (DRF-Debt Reduction facility)⁶⁸, créée par l'IDA et la BIRD en juillet 1989, afin de réduire leur dette commerciale externe. La DRF leur a donc fourni des fonds pour le rachat de la majorité de cette dette sur le marché secondaire (opérations du même type que le Plan Brady exposé au chapitre II). Comme le fait remarquer Serieux, le prix de la dette de ces pays sur le marché secondaire indique la part de la dette que le marché privé, sans être entravé par des considérations humanitaires, a traitée comme étant une *debt overhang* et a donc été prêt à effacer (Serieux, 2001a, p. 338). La valeur moyenne de la dette privée que la DRF a utilisée sur le marché secondaire a été de 15 cents pour un dollar, ce qui représente un escompte ou encore une réduction de dette de l'ordre de 85 %, ce qui implique une *debt overhang* de 85 % sur la dette totale (Serieux, 2001a, p. 338). Ainsi, comme le conclut le même auteur, si les entités publiques étaient sujettes à la discipline du marché secondaire comme le sont les banques commerciales, elles auraient probablement dû contempler un niveau similaire d'allègement. Toutefois, toujours selon Serieux,

[...] even this level of debt relief does not take into account the development costs of the debt overhang. It is therefore possible that, given that consideration, an even higher proportion of the debt would have been considered excessive. (Serieux, 2001a, p. 338)

⁶⁸ « Les opérations de réduction de la dette commerciale soutenues par la DRF nécessitent généralement que le gouvernement du pays concerné rachète, à des conditions préférentielles, ses dettes et les dettes garanties par l'État auprès de créanciers externes pour une somme en espèces, effaçant donc de telles dettes des livres comptables du secteur public. Depuis sa création [juillet 1989], la DRF a soutenu 24 opérations de réduction de dettes commerciales dans 21 pays de l'IDA [dont 18 PPTE], permettant d'effacer approximativement 4,8 milliards de dollars de dettes commerciales externes et l'équivalent de 4,2 milliards de dollars en intérêts sur arriérés et pénalités connexes » (Banque mondiale, 2008b).

En date de l'étude de Serieux (2001), la réduction de la dette totale des 22 PPTE qui avaient atteint leur point de décision avant 2001 devait être de l'ordre de 53 milliards US à 20 milliards US (en VAN de 1999), ce qui implique un taux d'annulation moyen de 62,2 %, et ce en vertu de l'Initiative PPTE, couplée par les mécanismes d'allègement de dette traditionnels et ainsi que d'autres types d'allègements de dette (Serieux, 2001a, p. 338). Ce niveau d'allègement de dette reconstruirait le premier critère mentionné ci-haut, soit le niveau de repaiement soutenu en situation de *debt overhang*, mais seulement si le coût en matière de développement n'était pas pris en considération, comme le note Serieux :

In other words, it would just exceed past average debt-service efforts. However, this level of debt relief is well below the levels offered by private creditors. Further, if these countries are faced with another downturn in the prices of their exports or a large change in import prices (particularly oil prices), even the lower proposed post debt forgiveness levels of debt relief may prove deleterious to present and future development. (Serieux, 2001a, p. 338)

Ainsi, en dépit de la générosité des termes de réduction offerts, pour que l'allègement de la dette ait un réel impact sur la croissance, ainsi que et surtout sur le développement humain au sein des PPTE, l'Initiative PPTE s'avère insuffisante, ce que corrobore Roy Culperper :

The HIPC Initiative can be viewed, however, as a very partial response to the real and long-standing systemic problems of the poorest countries. Most fundamentally, the real incremental benefits from debt relief afforded under HIPC are extremely low, since much of the debt being forgiven was in any case not being serviced [...].

In other words, HIPC is a relatively costless gesture by creditors toward the poorest countries, at a time when ODA budgets slashed over the decade of the 1990s show little sign of recovering. (Culperper, 2000, p. 54)

Cela dit, nous abondons dans le même sens que Roy Culperper qui affirme que l'Initiative PPTE s'avère tout de même la mesure jusqu'alors la plus significative en matière d'allègement de la dette des PED les plus pauvres :

This is not to say that debt relief under HIPC has not been beneficial to the recipients. Indeed, it is important to acknowledge that HIPC is the most comprehensive attempt to date to deal with the chronic and growing debt overhang of the poorest countries. (Culperper, 2000, p. 54)

Mais deux questions fondamentales demeurent, tel que le souligne avec justesse le même auteur : « Whether it has gone far enough, or whether it is comprehensive enough to prevent similar problems from recurring, are the real questions » (Culperper, 2000, p. 54). En effet, les indicateurs de soutenabilité de la dette font toute la différence dans l'analyse de l'efficacité de l'Initiative PPTE, principalement si l'on considère l'endettement des PED les plus pauvres dans une perspective à long terme.

3.2.6 Les indicateurs de la soutenabilité

Le principal outil utilisé par les IFI pour juger la soutenabilité de la dette est l'analyse de viabilité de la dette (DSA-Debt Sustainability Analysis). La DSA comprend deux éléments d'analyse. Le premier consiste à évaluer les niveaux de dette actuels au moyen d'une méthodologie permettant de calculer le montant de l'allègement pour chaque pays. Le second procède à une projection des indicateurs d'endettement futurs dans le but d'évaluer la probabilité pour chaque pays de parvenir à un niveau d'endettement soutenable (Banque mondiale, 2003, p. 3). Pourtant, en 2003, soit plus de quatre ans après le renforcement de l'Initiative PPTE, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale estimait que la robustesse de la DSA restait encore à démontrer :

[...] les modèles économiques et la base méthodologique sous-tendant ces projections doivent être rendus plus transparents, et les hypothèses de croissance plus réalistes. Pour établir l'Initiative sur des bases plus solides, il faut aussi que les DSA prennent mieux en compte les effets potentiels de la volatilité des recettes d'exportation — un facteur de risque essentiel. Une analyse de risque améliorée donnerait une meilleure idée des chances qu'a un pays d'atteindre le seuil d'endettement tolérable défini par l'Initiative. En soi, cela n'améliorerait pas les perspectives de viabilité de la dette, [...] mais cela permettrait d'éclairer le débat sur les réformes à engager tant du côté des bailleurs de fonds qu'au niveau des pays bénéficiaires, et de définir de façon plus réaliste les objectifs et les dispositifs de financement. (Banque mondiale, 2003, p. 3)

En effet, comme nous l'avons vu précédemment, dans le cadre de l'Initiative PPTE, la dette est jugée insoutenable si le ratio stock de dette/exportations est supérieur à 150 % (en VAN). Par contre, le niveau auquel la dette est considérée soutenable, de même que la façon dont ce

niveau est calculé sont sujets à débat.⁶⁹ En effet, comme le souligne Jean Merckaert :

Ces critères se fondent exclusivement sur les revenus d'exportation, donnée très fluctuante qui reflète mal la capacité d'un pays à honorer ses dettes – et encore moins sa capacité à financer les services publics essentiels. Les taux retenus pour définir une dette viable sont très élevés, réduisant d'autant les allègements jugés nécessaires : le remboursement annuel de la dette d'un PPTE est jugé soutenable tant qu'il n'absorbe pas plus de 15 % des recettes d'exportations, alors qu'en 1953, le service de la dette allemande n'a pas été jugé supportable au-delà de 3,5 % de ses recettes annuelles d'exportation. Surtout, le FMI ne tient aucun compte, dans son analyse, des conséquences sociales et humaines que doivent supporter les pays pour rembourser leurs dettes. (2006, p. 3)

Le récent *Mémoire sur la politique internationale* (Culpeper, 2005) du Canada de l'Institut Nord-Sud, de janvier 2005, est également assez critique envers l'Initiative PPTE. En effet, pour certains PPTE, l'Initiative a seulement permis une réduction du service de la dette à leur niveau antérieur de paiement alors que certains PPTE ont ironiquement vu leurs remboursements augmenter, en plus du fait que certains pays créanciers n'ont pas respecté leurs engagements concernant les allègements de dette (Culpeper, 2005, p. 12).

Qui plus est, Matthew Martin estime qu'il y a plusieurs raisons de douter que l'Initiative PPTE puisse rendre la dette des PPTE soutenable, puisque les analyses de l'Initiative PPTE évacuent deux types de dettes qui constituent un énorme fardeau pour la majorité des PPTE, soit la dette intérieure des PPTE⁷⁰ et la dette du secteur privé pour financer les projets d'investissement étrangers ou les transactions export/import, tandis que la VAN en tant que mesure du surendettement s'avère selon lui non pertinente (Martin, 2003, p. 85-86).

Aussi, en plus de l'incohérence des exportations comme mesure de la capacité de paiement des PPTE, plusieurs dénominateurs se révèlent également imparfaits selon cet expert, puisqu'ils reposent sur :

⁶⁹ Nihal Kappagoda et Nancy C. Alexander par exemple, sont en désaccord avec la définition de la soutenabilité de la dette donnée par la Banque mondiale. Ceux-ci recommandent qu'au lieu de considérer les recettes provenant des exportations, les revenus du gouvernement et la dette nationale devraient être les éléments pris en compte (Kappagoda et Alexander, 2004).

⁷⁰ Voir également à ce sujet Roy Culpeper and Nihal Kappagoda (2007).

- Une moyenne triennale — ou la dernière année — des recettes d'exportation, et la dernière année des recettes budgétaires — plutôt qu'une moyenne, plus adaptée à la volatilité mesurée des recettes d'exportation ou des rentrées budgétaires.
- Un instantané de la soutenabilité de la dette projeté deux fois seulement durant une période de 3 à 4 ans — à la date de prise de décision et à la date de fin du processus, et non entre les deux ou après la date de fin du processus (quoiqu'une grande pression pour changer cette situation est en train d'émaner de certains membres du G-7 et de PPTE eux-mêmes). (Martin, 2003, p. 87)

Et parmi la série de dénominateurs imparfaits sur lesquels reposent l'Initiative, toujours selon Matthew Martin, l'appréciation des différents types de chocs externes fait partie du lot :

Des prévisions des futures perspectives de l'économie qui tiennent compte bien trop peu des « chocs externes » causés aux apports d'aide, aux prix des produits de base et au climat, qui frappent presque tous les PPTE à intervalles réguliers. Les institutions de Bretton Woods affirment souvent que ces chocs sont imprévisibles — mais des chocs de même ampleur se sont produits à maintes reprises au cours des dernières décennies, une détérioration ou une stagnation séculaire des prix des produits est aujourd'hui indéniable, et des chocs climatiques sont aisément prévisibles car ils surviennent à une fréquence régulière. De ce point de vue, on peut parler d'un suroptimisme systématique des prévisions dans le programme des IBW et les documents de la PPTE, et penser que ces chocs n'en sont pas en fait des « non-chocs ». Elles amènent à sous-estimer les « déficits de financement » de la balance des paiements, les futurs emprunts et le fardeau de la dette. (Martin, 2003, p. 87)

Matthew Martin ajoute que l'Initiative procède à une analyse insuffisante des autres chocs qui frappent ou peuvent frapper la croissance et les recettes budgétaires :

Le dernier document des IBW montre que la croissance du PIB a été inférieure de 1 p. 100 en moyenne au ciblé et bien inférieure aux taux nécessaires pour réduire la pauvreté de moitié dans presque tous les pays. Il mentionne aussi des moins-perçus de recettes budgétaires (un problème persistant chez les PPTE dans le passé) mais ne tient pas compte des effets de ces moins-perçus sur les programmes de dépenses destinés à faire reculer la pauvreté. (Martin, 2003, p. 87)

Le même auteur signale également que les dénominateurs sur lesquels repose l'Initiative PPTE procèdent à un large oubli d'un autre « faux-choc » clé : « l'effet potentiel de la pandémie VIH-SIDA sur la croissance et la soutenabilité de la dette » (Martin, 2003, p. 87).

Une étude du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale (2006a) souligne que malgré le fait que l'Initiative PPTE ait réduit de 19 milliards de dollars la dette de 18 PPTE, d'où une régression de 50 % des ratios, dans 11 des 13 pays ayant atteint le point de post-achèvement (et pour lesquels des données sont disponibles), « l'indicateur clé de viabilité de la dette extérieure s'est détérioré depuis l'atteinte du point d'achèvement » (Banque mondiale, 2006a, p. xi) :

Dans huit de ces pays, les ratios ont dépassé une fois encore les seuils PPTE. Les changements dans les taux d'escompte et de change ont causé cette progression des ratios d'endettement. L'effet de l'amélioration des exportations et de la mobilisation des revenus sur les ratios d'endettement a été compensé par de nouveaux emprunts. Sur huit pays ayant atteint le point de post-achèvement et bénéficié de nouvelles analyses de viabilité de la dette, six pays sont considérés comme n'ayant qu'un risque modéré de surendettement, mais tous ces pays demeurent sensibles aux chocs des exportations et requièrent encore une gestion prudente de la dette. (Banque mondiale, 2006a, p. xii)

La même étude témoigne également des limites du mécanisme de réduction de dette sur la soutenabilité de la dette et propose des améliorations qui doivent être apportées, au-delà de l'Initiative PPTE :

Le dispositif de réduction de la dette ne peut, à lui seul, avoir une emprise sur les nombreux moteurs de viabilité de la dette. Des améliorations soutenues de diversification des exportations, de gestion budgétaire, des conditions de nouveau financement et de gestion de la dette publique sont également nécessaires, mais ces mesures dépassent la portée de l'initiative PPTE. (Banque mondiale, 2006a, p. xii)

Le Groupe indépendant d'évaluation conclut aussi que l'analyse de viabilité de la dette présente toujours des prévisions en matière de croissance et d'exportations qui sont plus optimistes que même les plus hauts taux atteints en ce sens au cours des dernières années (Banque mondiale, 2006a, p. 17). À la lumière de ce suroptimisme en termes de prévisions, l'analyse de l'impact des fonds libérés pour la réduction de la pauvreté est des plus convenus.

3.2.7 L'incidence des fonds libérés pour la réduction de la pauvreté

Il apparaît évident que puisque les mécanismes pour établir les processus d'allégement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE sont fondés sur des critères et calculs erronés, la

mesure à laquelle l'Initiative permet de dégager des ressources afin de les affecter à la lutte contre la pauvreté est somme toute relative, voire pas toujours significative dans le cas de certains pays et ce, malgré l'ampleur de l'allégement sur service de la dette octroyé. Ceci s'explique par plusieurs raisons dont a fait état Matthew Martin en 2002. D'abord,

Certains pays ne voient pas diminuer leurs paiements au titre du service de la dette. Par comparaison à ce qu'ils ont en fait payé les dernières années, les données des IBW indiquent une réduction moyenne du service de la dette de 30 p. 100 dans la période 2001-2005 par rapport au service effectif de 1998-1999 (et d'environ 45 p. 100 par rapport au service prévu pour la période 2002-2005). Cependant, cinq pays paieront presque autant qu'avant la PPTE (l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, l'Honduras, le Nicaragua et l'Ouganda) et quatre paieront en fait davantage (le Mali, le Niger, la Sierra Leone et la Zambie). (Martin, 2003, p. 88)

Matthew Martin ajoute que les économies générées par l'allégement de la dette peuvent, dans les faits, ne pas être affectées à la réduction de la pauvreté :

[...] leur utilisation est assujettie à des négociations avec les IBW et, dans certains pays, elles servent à réduire le déficit budgétaire ou la dette intérieure, ou à résoudre des problèmes du secteur financier. Ces autres usages possibles, même s'ils sont fort souhaitables dans certains cas (surtout à cause des effets positifs qu'ils ont sur l'activité du secteur privé et sur les stratégies de lutte contre l'inflation), n'ont en général pas été assujettis à un débat public transparent. (Martin, 2003, p. 89)

Le même auteur souligne que les IFI indiquent que les débiteurs investiront entre 1,5 et 3 fois plus dans les secteurs sociaux qu'au service de la dette au cours de la période 2002-2005 et que les dépenses sociales, en pourcentage du PIB, ont augmenté de moitié entre 1999 et 2002 :

[...] mais, selon les rapports indépendants d'ONG et le US General Accounting Office, l'allégement de la dette à lui tout seul ne fera augmenter les dépenses sociales que de 20 p. 100. Cela semblerait indiquer que, même si l'allégement de la PPTE n'a pas libéré d'énormes montants pour la réduction de la pauvreté, les dépenses ont augmenté de manière spectaculaire sous l'effet conjugué de l'allégement de la PPTE, de nouveaux prêts et du processus des DSRP. (Martin, 2003, p. 89)

Par contre, Matthew Martin dénote que les investissements dans les secteurs sociaux traditionnels sont loin de permettre l'atteinte des cibles de développement attendues :

Mais la concentration sur les secteurs sociaux traditionnels — la santé et l'éducation — nous laisse pitoyablement loin de l'augmentation des dépenses anti-pauvreté dont on a besoin à travers l'éventail des Objectifs de développement du millénaire (comme l'eau et l'assainissement, les routes de desserte, l'électrification rurale, la petite agriculture, le micro-crédit, les programmes égalité des sexes, la population et le bien-être social). Ce qui ressort clairement de l'analyse des études de cas de la Bolivie, du Nicaragua et de l'Ouganda et des résultats de 15 ateliers nationaux organisés par Debt Relief International, c'est que les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté sur la base de l'allègement de dette de la PPTE seront insuffisantes pour permettre aux PPTE d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire. (Martin, 2003, p. 89)

3.2.8 Les insuffisances de l'Initiative

L'Initiative suit la vision selon laquelle la réduction de la pauvreté n'est possible qu'en présence d'une croissance économique rapide et soutenue, ce qui suppose la mise en place de réformes structurelles, sociales, macroéconomiques et institutionnelles, réformes qui sont exposées dans les DSRP. L'enjeu de développement est ici abordé essentiellement sous l'angle d'une bonne gestion administrative et financière (Campbell, Hatcher et Moluh, 2005, p. 203). En fait, nombreux sont ceux qui considèrent que les stratégies de lutte contre la pauvreté ne diffèrent fondamentalement pas des PAS, qui après deux décennies d'ajustement n'ont pas apporté de croissance et dans bien des cas, semblent avoir aggravé les conditions de paupérisation des populations les plus démunies comme nous l'avons vu au point 2.1.3.1. Par une confrontation des objectifs affichés des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées dans les DSRP à leur mise en oeuvre sur le terrain, Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud traitent de façon approfondie les faiblesses du processus en cours, soit le contenu des politiques et leurs difficultés d'application et de suivi, pour relever une série d'insuffisances de la stratégie préconisée par les IFI et les créanciers bilatéraux. Ils décrivent le :

[...] caractère insaisissable de la pauvreté et des pauvres en tant qu'acteurs sociaux, incertitudes sur les procédures d'arbitrage des conflits d'intérêts, ambiguïté quant au rôle de l'État, oubli sélectif de certaines politiques de redistribution, traitement allusif de la question des inégalités et de l'environnement international ou encore manque de

hiérarchisation des priorités dans un contexte de fortes contraintes financières et humaines, malgré les ressources dégagées par l'Initiative PPTE d'allègement de la dette. (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003, p. 226-227)

De plus, les critiques abondent à l'égard des insuffisances de l'Initiative, ainsi qu'à l'égard de ses vices et travers, comme en témoignent Christian Deblock et Samia Kazi Aoul :

1) La procédure est lourde et exigeante. 2) Ne sont admissibles qu'un petit nombre de pays. 3) L'Initiative souffre d'incohérences ; par exemple Haïti⁷¹, l'un des pays les plus pauvres au monde, n'est pas assez endetté pour être admissible, tandis que le Nigeria, très lourdement endetté, n'est pas assez pauvre. 4) Les critères d'admission surestiment les chiffres de la croissance, des recettes publiques et des exportations. 5) Le développement est davantage associé à la croissance économique et à la saine gestion budgétaire, financière et macroéconomique qu'au développement humain et au respect des droits sociaux, culturels et souverains. 6) Les relations entre le FMI et la BM sont loin d'être au beau fixe, comme on a pu le constater au moment de la crise asiatique, ce qui ne favorise pas la concertation requise, sans oublier aussi que ces deux institutions entretiennent des relations fort ambiguës avec les Nations Unies elles-mêmes concernées par les problèmes de développement. 7) L'appui et la collaboration des créanciers commerciaux restent limités, ceux-ci ne faisant pas vraiment preuve d'un enthousiasme débordant à l'égard d'une initiative qui les implique dans la gestion de la dette et crée de dangereux précédents. (Deblock et Aoul, 2001, p. 178 à 180)

Dans un rapport commun, le Rapporteur spécial sur la question des effets de la dette extérieure sur l'exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels, Ronaldo Figueredo, et l'Expert indépendant des programmes d'ajustement structurel, Fantu Cheru, de la Commission des droits de l'Homme, font état de criantes failles de l'Initiative PPTE.

[...] l'initiative PPTE est prisonnière d'un réseau complexe de conditions d'admissibilité imposées par le FMI et la Banque mondiale [...] ; l'initiative PPTE et la FASR sont des moyens détournés de permettre au FMI et à la Banque mondiale de continuer de contrôler la politique de développement des pays pauvres et endettés [...] ; les institutions spécialisées des Nations Unies qui ont une grande expérience en matière de lutte contre la pauvreté sont totalement exclues de tout rôle significatif dans la gestion de l'initiative PPTE [...] ; la lutte contre la pauvreté est un terrain neuf pour le FMI et on peut encore douter qu'il souhaite vraiment intégrer les conditions macroéconomiques de la FASR dans les objectifs plus généraux de développement social ou qu'il ait les moyens internes de le faire [...] ; il est peu probable que les facteurs structurels qui sont à l'origine de la pauvreté

⁷¹ Haïti a été déclaré admissible en avril 2006.

soient traités par les programmes d'ajustement classiques [...] ; (Commission des Droits de l'Homme, 2000)

De plus, le rapport souligne que :

[...] la décision de subordonner l'allègement de la dette aux conditions FASR est un moyen astucieux permettant au FMI d'imposer aux pays, sans contestation, son orthodoxie économique néolibérale. Cela influencera le cadre conceptuel des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et l'alignera sur la pensée du FMI [...] ; si les pays respectent rarement l'ensemble des conditions, c'est en partie parce que le Fonds consulte très peu les intéressés lorsqu'il définit les conditions de prêt ; la possibilité d'obtenir un allègement de la dette serait plutôt déterminée par le respect des conditions FASR que par la démonstration de la volonté du gouvernement de lutter contre la pauvreté [...] ; (Commission des Droits de l'Homme, 2000)

Le document fait également valoir que :

[...] l'allègement de la dette est certes important à court terme, mais la mesure dans laquelle les pays bénéficiaires pourront obtenir des ressources additionnelles est incertaine [...] ; l'initiative PPTE renforcée ne pourra devenir plus significative et davantage axée sur la lutte contre la pauvreté que si les conditions de l'allègement de la dette sont définies par les pays intéressés eux-mêmes, sur la base d'une large consultation des organisations de la société civile. (Commission des Droits de l'Homme, 2000)

Enfin, dans le même document, Ronaldo Figueredo et Fantu Cheru soutiennent également que pour renforcer l'efficacité de l'Initiative PPTE, des institutions spécialisées des Nations unies « ayant une conception plus large du problème de la pauvreté » telles que le PNUD, l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'UNICEF, devraient être associées aux institutions de Bretton Woods pour sa gestion (Commission des Droits de l'Homme, 2000).

Quoiqu'un tel pas en termes de collaboration n'ait pas été franchi, les États membres des Nations unies, dont font partie les créanciers, se sont donnés un outil de référence commun en matière de développement afin de déterminer l'orientation de leurs politiques et programmes et en évaluer l'efficacité, en adoptant les *Objectifs du millénaire pour le développement* (ODM).

3.3 Les Objectifs du Millénaire

En septembre 2000, les gouvernements mondiaux réunis pour le Sommet du millénaire qui s'est déroulé au siège des Nations unies à New York, ont signé la *Déclaration du millénaire* dans laquelle une série d'objectifs ont été définis, les *Objectifs du millénaire pour le développement* (ODM), afin d'orienter et coordonner leurs efforts en matière de développement :

- Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim
- Assurer l'éducation primaire pour tous
- Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans
- Améliorer la santé maternelle
- Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies
- Assurer un environnement durable
- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement
(Millennium Project, a)

Ces huit objectifs sont assortis de 18 cibles mesurables, tels que réduire de moitié la proportion de personnes vivant avec moins de 1 \$ par jour et n'ayant pas accès à l'eau potable, et réduire des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, et ce, d'ici à 2015, ainsi que de 48 indicateurs qui visent à mesurer les progrès accomplis. La question de la dette s'avère l'un des éléments d'importance couverts par l'Objectif 8, soit « Mettre en place un partenariat mondial pour le développement ». Deux cibles sont liées à la dette :

Cible 13. S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés

La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés ; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPT et l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels ; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté

Cible 15. Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme (Millennium Project, a)

De plus, l'Objectif 8 comporte trois indicateurs qui permettent de mesurer les progrès

accomplis en matière d'allégement de la dette :

- 42. Total number of countries that have reached their Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) decision points and number that have reached their HIPC completion points (cumulative) (IMF - World Bank)
- 43. Debt relief committed under HIPC initiative (IMF-World Bank)
- 44. Debt service as a percentage of exports of goods and services (IMF-World Bank) (Millennium Project, b)

Roy Culpeper et Bill Morton en déduisent donc qu'un large consensus a été atteint sur le fait que la réduction du fardeau de la dette des pays les plus pauvres est une nécessité et que comme le fait état l'Objectif 8, les signataires de la *Déclaration* ont conclu une entente à l'effet que la dette bilatérale devait être annulée (Culpeper et Morton, 2005, p. 75). Ces mêmes auteurs soulignent toutefois que de nombreux débats subsistent quant à la façon de traiter les autres types de dettes, en particulier la dette multilatérale :

[...] les pays développés devraient-ils apporter leur aide pour la réduire, ou bien l'annuler complètement ? Et comment cela devra-t-il être financé ? Par ailleurs, on se pose aussi la question de savoir ce que constitue un niveau « viable » de dette que les pays les plus pauvres peuvent absorber tout en répondant à d'importantes priorités en matière de développement. Il faut prendre en compte la question du futur financement du développement des pays pauvres, et se demander si cela devrait prendre la forme de subventions ou de prêts. Le financement de subventions permet aux pays pauvres d'éviter d'accumuler une dette, et l'octroi d'un financement à des conditions favorables par des institutions multilatérales comme la Banque mondiale prend de plus en plus cette forme. D'autre part, le passage radical à l'octroi de fonds peut saper la disponibilité de ressources futures en éliminant le remboursement du principal sur les prêts. (Culpeper et Morton, 2005, p. 75)

Les créanciers ont certes de la difficulté à s'entendre sur des solutions simples à ces débats complexes. Après cette mise en perspective détaillée, il est possible de se tourner à l'analyse du rôle, des intentions et du rendement du Canada concernant ces initiatives en faveur de l'allégement de la dette des PED les plus pauvres.

3.4 Le Canada et l'Initiative PPTE

Plusieurs créanciers du Club de Paris ont accepté en principe d'annuler toutes les dettes APD.

Certains pays, notamment le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis sont allés plus loin et accordent 100 % d'annulation pour toutes les dettes bilatérales, y compris les crédits à l'exportation (Martin, Aguilar et Johnson, 2001, p. 11).

3.4.1 L'Initiative canadienne d'allègement de la dette

Le Canada a été l'un des premiers créanciers du Club de Paris ayant annoncé l'octroi d'annulations de dette qui vont au-delà de celles prévues dans le cadre de l'Initiative PPTE, en particulier quant aux dettes d'APD. En mars 1999, le gouvernement du Canada a créé l'Initiative canadienne d'allègement de la dette (ICAD). Par l'entremise de l'ICAD, le Canada promet alors d'annuler les dettes contractées envers lui par 17 PPTE⁷² de l'époque, une fois que ceux-ci auront terminé le processus prévu par l'Initiative PPTE. Le total combiné de la dette de ces pays envers le Canada équivaut alors à environ 1,1 milliard de dollars (Ministère des Finances, Canada, 2000). Il est à noter que parmi la liste de pays alors admissibles à l'Initiative PPTE, 20 d'entre eux n'avaient aucune dette envers le Canada.⁷³ En février 2000, l'ICAD va plus loin et englobe tous les pays ayant achevé le processus de l'Initiative PPTE. Le Canada pousse ensuite davantage l'Initiative en annonçant un moratoire immédiat sur les remboursements de la dette de 11 PPTE admissibles à l'Initiative à compter du 1er janvier 2001 et en tout, 13 PPTE⁷⁴ ont profité de ce moratoire et, en date d'avril 2005, la dette de onze de ces pays (Zambie, Honduras, Rwanda, Bénin, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Guyane, Madagascar, Sénégal, Tanzanie) envers le Canada a été annulée (Ministère des Finances, Canada, 2005a). L'annonce canadienne d'annulation de dette concerne la dette contractée par les pays les plus pauvres envers la SEE et la CCB (Conseil canadien pour la coopération internationale et Forum Afrique-Canada, 2002, p. 1).⁷⁵ Ainsi, comme le précise

⁷² Bénin, Bolivie, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Guyane, Honduras, Madagascar, Sénégal, Tanzanie, Zambie, Congo, Côte d'Ivoire, Libéria, République démocratique du Congo, Rwanda et Soudan.

⁷³ Burkina Faso, Birmanie, Burundi, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Laos, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Tchad, Togo et Ouganda (Ministère des Finances, Canada, 2000).

⁷⁴ Bénin, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Guyane, Madagascar, Sénégal, Tanzanie, Cameroun, République démocratique du Congo, Honduras, Rwanda et Zambie.

⁷⁵ « L'Afrique subsaharienne doit environ 1,5 milliard de dollars de la dette des pays en voie de développement envers le Canada, dont 1,1 milliard de dollars représente la dette des PPTE [envers la SEE et la CCB] qui est couverte par l'engagement de radiation de la dette évoqué plus haut. La Côte d'Ivoire (250,9 millions de dollars) et le Cameroun (440,1 millions de dollars) figurent parmi les pays les plus importants couverts. Selon les ententes avec le gouvernement, la SEE et la CCB récupèrent la totalité de leurs dettes au moyen des réserves budgétaires.

le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) et le Forum Afrique-Canada :

L'annulation de la dette canadienne est toutefois conditionnelle au respect par ces pays de toutes les conditions de l'accord conclu avec le FMI et la Banque mondiale dans le cadre de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Même si le gouvernement a accepté de ne percevoir ni le capital ni les intérêts de la dette lorsque le pays parvient à la dernière étape de mise en œuvre des programmes de ces institutions, cette mesure ne se concrétise que deux à trois ans après la radiation de la dette des livres de la SEE et de la CCB. Les ONG de l'Afrique et de par le monde ont établi que plusieurs de ces conditions avaient pour effet d'appauvrir davantage les pays africains. (2002, p. 1-2)

Qui plus est, le CCCI et le Forum Afrique-Canada font état du fait qu'

Alors que le Ministre Martin (sans grand appui des autres ministres des Finances du G7) avait invité à un assouplissement des conditions de l'accord à l'égard des PPTE, le Canada n'a pas renoncé aux politiques macro-économiques de libéralisation et de privatisation auxquelles les pays les plus pauvres doivent se soumettre en vue d'obtenir un allègement très limité de la dette. (2002, p. 2)

Toujours est-il que le processus de l'ICAD comporte deux étapes, l'allègement lors de la période intérimaire et celui lors du point d'achèvement :

Lorsqu'un pays admissible a amorcé le processus des PPTE, le Canada accepte de cesser immédiatement la perception de toutes les créances. Tandis que l'Initiative des PPTE exige des créanciers bilatéraux officiels du Club de Paris qu'ils consentent un allègement du service de la dette visant seulement 90 % des créances admissibles, un mécanisme connu sous le nom de Termes de Cologne. Lorsque le pays admissible achève le processus des PPTE, le solde de ses créances envers le Canada est remis. En vertu de l'Initiative des PPTE, les créanciers bilatéraux sont uniquement tenus de remettre jusqu'à 90 % des créances admissibles. (Ministère des Finances, 2005a)

Ainsi, l'ICAD va au-delà de l'Initiative PPTE en termes de réduction de dette puisqu'au final, la remise de dettes admissibles qu'offre le Canada atteint un total combiné s'établissant à 100 %. Par contre, l'ICAD ne diffère pas de l'Initiative PPTE au sens où les pays qui veulent en bénéficier doivent se soumettre aux mêmes conditions que préconisent les IFI dans

Lorsque la dette est effectivement radiée au cours d'un exercice, le montant total est inscrit au titre d'aide publique au développement (APD) au pays concerné, ce qui augmente alors l'APD du Canada pour cet exercice » (Conseil canadien pour la coopération internationale et Forum Afrique-Canada, 2002, p. 1).

le cadre de l'Initiative PPTE.

En effet, comme nous l'avons vu, les DSRP ou DSRP intérimaires sont dorénavant, pour les pays à faible revenu, une condition préalable à toutes mesures d'allègement de la dette entreprises par les créanciers. Le Canada ne fait pas exception et appuie activement l'application du processus des DSRP dans le contexte d'harmonisation des politiques des bailleurs.

Il faudrait noter par ailleurs que la totalité du montant de cette annulation de dettes bilatérales (environ 1 milliard de dollars) sera imputée à des comptes non budgétaires. La radiation comme telle aura lieu l'année où le pays aura rempli ses obligations au titre de l'Initiative PPTE (Institut Nord-Sud, 2000, p. 40).

Puisque moins de la moitié de ces dettes était assurée, le *Rapport canadien sur le développement 2000* de l'Institut Nord-Sud rapporte les propos de Roy Culpeper qui soutient qu'il est très peu probable que même une annulation totale des dettes ait de réelles répercussions sur les pays bénéficiaires et leur population. De plus, à son avis, une augmentation des annulations de dette peut entraîner une baisse de l'aide disponible pour des programmes de développement : « bien que l'allègement de la dette soit considéré comme de l'aide étrangère, il est inacceptable qu'une importante portion de l'augmentation du budget [d'APD] prenne cette forme. La remise de dette et l'aide au développement sont complémentaires et non substituables » (Institut Nord-Sud, 2000, p. 42).

Toujours est-il que l'ICAD offre une formule d'allègement plus généreuse que celle au titre de l'Initiative PPTE. Le gouvernement canadien a également invité les autres gouvernements créanciers à suivre son exemple (également concernant sa politique d'octroi de crédits APD uniquement sous forme de subventions) à plusieurs instances, notamment lors du Sommet du G7 de Prague en 2000⁷⁶.

⁷⁶ « Canada has been the only G8 nation even to approach this position on debt cancellation/debt relief. Canada called for a total moratorium on debt payments for all HIPC's at the G7 finance ministers' meeting in Prague in 2000. However, Germany was particularly dismissive, of the proposal' [...], as reportedly was the US [...]. Former Canadian Finance Minister Paul Martin strongly advocated an international bankruptcy process that

3.4.2 Le Canada prône l'efficacité en 2002

Dans son *Énoncé de politique en faveur d'une aide plus efficace, Le Canada contribue à un monde meilleur* (Agence canadienne de développement international, 2002), l'ACDI dit s'appuyer sur un « nouveau consensus international » au sujet des buts et des principes de la coopération internationale qui vise un « modèle intégré de développement », donc qui prend davantage en compte les contextes culturel et politique dans lesquels s'inscrit le développement, pour adopter des mesures qui renforceront l'efficacité de son aide (Agence canadienne de développement international, 2002, p. 1-2). L'*Énoncé* préconise que ce nouveau consensus se met en œuvre en pratique, par le processus des DSRP qui s'avère, selon l'ACDI, un des outils de programmation les plus importants. Ainsi,

Le plan de l'ACDI en faveur d'une aide internationale plus efficace est fermement ancré dans la nouvelle vision de la coopération au développement qui s'est instaurée au cours de la dernière décennie. L'ACDI gère des programmes dans un plus grand nombre de pays qui participent maintenant au processus des DSRP, et elle axe de plus en plus sa programmation sur les priorités établies par les gouvernements dans leurs DSRP. [...] Conformément aux principes de prise en charge locale et de coordination entre les donateurs, l'ACDI situera fermement l'orientation de sa programmation-pays dans les cadres stratégiques locaux définis par les pays en développement, particulièrement grâce au processus des DSRP ; elle considère que ce processus implique une approche participative légitime. En outre, elle intensifiera ses efforts en vue d'une coordination accrue avec les autres donateurs, notamment en harmonisant davantage les processus et procédures des donateurs. (Agence canadienne de développement international, 2002, p. 9)

L'*Énoncé* précise que le DSRP devient le cadre principal de mobilisation et de programmation de l'aide extérieure dans les pays à faible revenu et ajoute qu'alors que le DSRP se voulait au départ un mécanisme visant à faire le lien entre l'allégement de la dette des PPTE et les mesures de réduction de la pauvreté, le processus de DSRP s'est maintenant élargi à tous les autres pays à faible revenu : « Le fait d'avoir un DSRP ou un DSRP provisoire en place constitue en général une condition préalable pour les pays sollicitant un allégement de la dette ou un financement accru de l'aide au développement auprès de la

incorporates emergency standstills (an argument now being taken on board by the IMF, in light of Argentina's 2002 currency crisis ; [...] and more generous debt forgiveness » (Labonte, Schrecker, Sanders et Meeus, 2004, p. 25).

communauté des donateurs » (Agence canadienne de développement international, 2002, p. 8).

Cela dit, les stratégies du Canada en matière d'allègement de la dette des PED les plus pauvres ne sont pas spécifiquement abordées dans cet *Énoncé*. Il faudra attendre le nouvel énoncé de politique internationale de 2005 afin que le Canada définisse sa position.

3.4.3 Une politique internationale pour le Canada en 2005

Après un examen de sa politique internationale, le premier depuis dix ans, le Canada lance en 2005 son nouvel énoncé de politique internationale, intitulé *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde* (Gouvernement du Canada, 2005b). Dans la section Développement de l'*Énoncé* le gouvernement canadien réitère que l'allègement de la dette « permet de libérer les ressources des pays en développement en vue de la réduction de la pauvreté, du développement social et de l'amélioration de la gouvernance » et entend renouveler son leadership dans ce dossier (Gouvernement du Canada, 2005a, p. 10). Après avoir rappelé les récentes ressources affectées à la question, par l'entremise d'initiatives bilatérales et multilatérales, l'*Énoncé* précise, qu'en vue d'encourager l'accélération des allègements de dette au moyen du système multilatéral ainsi que de rendre les allègements plus généreux pour les PPTE, le gouvernement canadien :

- continuera d'alléger la dette de façon à entraîner une hausse nette des flux à destination des pays en développement, à traiter de façon équitable les pays autres que les PPTE et à préserver les mesures incitatives de la réforme économique et d'une meilleure gouvernance ;
- représenté par le ministre des Finances, incitera la communauté internationale, y compris par l'intermédiaire du G7, à rendre accessibles les initiatives d'allègement de la dette à d'autres pays pauvres. Cela comprend le fait d'encourager la participation accrue des institutions financières internationales à ces initiatives, notamment la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et les banques régionales de développement, tout en protégeant leur viabilité financière. Diverses propositions sont actuellement à l'étude, et le Canada s'efforcera d'établir avec d'autres un consensus en vue d'adopter la meilleure et la plus efficace des démarches. (Gouvernement du Canada, 2005a, p. 10)

Cette déclaration d'intention de leadership a eu le mérite de s'être concrétisée par l'annonce du gouvernement canadien d'une proposition relativement audacieuse, la proposition « Au-delà des PPTE ».

3.4.4 La proposition canadienne « Au-delà des PPTE »

Bien que la mise en application des différentes étapes de l'Initiative PPTE ait permis de réduire la dette de certains PPTE [voir figure 3.1], nombreux parmi ceux-ci sont toujours pris à la gorge par le lourd fardeau du service de leur dette envers les IFI, comme le démontrent les données compilées par Yiagadeesen Samy (2008) [voir figure 3.2].

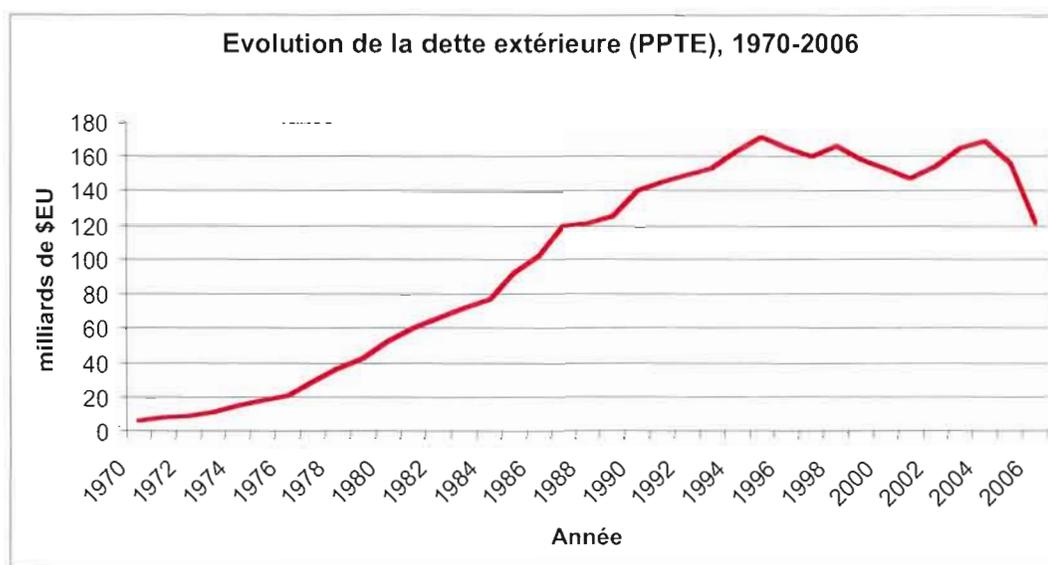


Figure 3.1
Évolution de la dette extérieure des PPTE, de 1970 à 2006.

(Tirée de : Yiagadeesen Samy. 2008. *Remises de dettes aux pays en développement et financement des objectifs de développement du millénaire*, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, Février, www.asdeq.org/activites/comite-politiques-publiques/ppt/samy-remises-dettes-pays-dev.ppt, [En ligne]. (page consultée le 8 septembre 2008)

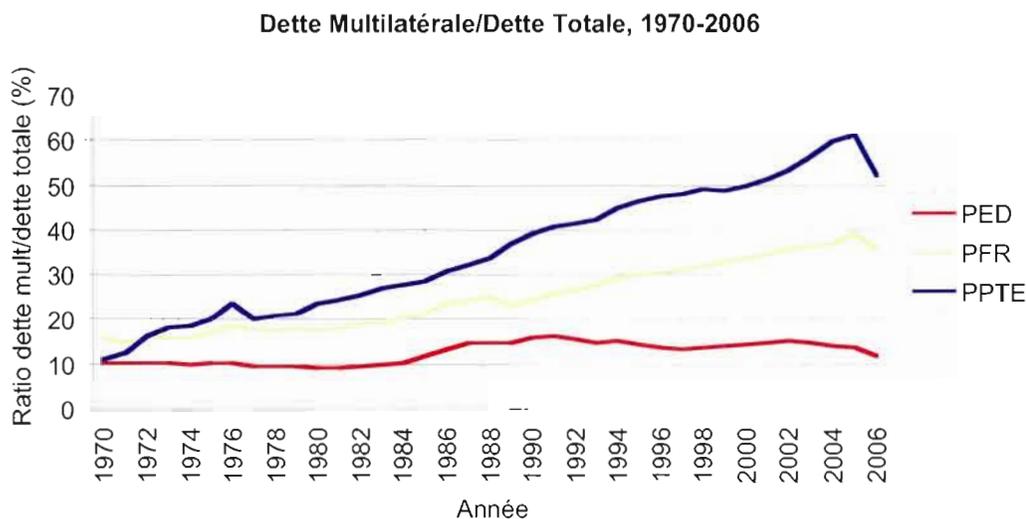


Figure 3.2
Ratio de la dette multilatérale par rapport à la dette totale (%), de 1970 à 2006.

(Tirée de : Yiagadeesen Samy. 2008. *Remises de dettes aux pays en développement et financement des objectifs de développement du millénaire*, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, Février, [En ligne].

www.asdeq.org/activites/comite-politiques-publiques/ppt/samy-remises-dettes-pays-dev.ppt
(page consultée le 8 septembre 2008)

Pourtant, aucune solution ne fait l'unanimité au sein des pays créanciers sur la façon de résoudre le problème des dettes multilatérales. Plusieurs pays du G8 ont fait des propositions, mais le consensus s'est avéré difficilement atteignable. De son côté, le Canada prône que les mesures additionnelles d'allègement de la dette devraient être conformes à quatre principes : « 1) prévoir des ressources additionnelles ; 2) être équitables envers les autres pays à faible revenu ; 3) préserver l'intégrité financière des IFI ; 4) encourager comme il se doit une saine gouvernance et des mesures de réforme économique » (Ministère des Finances, Canada, 2005b). Le 2 février 2005, le ministre des Finances du Canada de l'époque, Ralph Goodale, a annoncé une proposition de mesures visant l'allègement du fardeau de la dette multilatérale des pays les plus pauvres, intitulée « Au-delà des PPTE » (Ministère des Finances, Canada, 2005b). Par cette initiative, le Canada propose que les pays créanciers accordent un allègement total des paiements au titre du service de la dette multilatérale devant être versés à l'AID et au Fonds africain de développement (FAD) aux PPTE ayant atteint le point achèvement de l'Initiative PPTE ainsi qu'à d'autres pays à faible revenu ne bénéficiant que

de l'aide de l'IDA⁷⁷ et qui participent au programme des crédits de soutien à la réduction de la pauvreté (CSRP) de la Banque mondiale et ce, jusqu'en 2015 (Ministère des Finances, Canada, 2005b). Les pays admissibles à ces mesures d'allégement doivent également faire bonne figure sur le plan des droits de la personne. De plus, le Canada envisage diverses options de financement d'un allégement additionnel de la dette envers le FMI, mais considère que si ces moyens devaient détériorer la situation financière du FMI ou perturber les marchés mondiaux de l'or, le Canada incite les pays donateurs à offrir l'allégement de la dette en paiements directs au FMI.

Ainsi, selon la proposition canadienne, les débiteurs désignés bénéficieraient d'une annulation totale des paiements au titre du service de leur dette envers le FMI, l'IDA et le FAD et ce, jusqu'en 2015. Il s'agit donc d'une période de moratoire sur les paiements du service de la dette et non d'une annulation du stock de la dette. En vertu de cette initiative, le Canada acquitterait donc sa part de 4 % (le pourcentage que le Canada a traditionnellement assumé quant à l'aide multilatérale) envers l'IDA et le FAD, le coût direct étant de près de 172 millions de dollars canadiens sur cinq ans (25 millions de dollars canadiens en 2005). Si un accord multilatéral était conclu au sujet de la dette envers le FMI, le coût total serait plus élevé et le Canada assumerait également sa part (4 %) (Ministère des Finances, Canada, 2005b). Les mesures prévues dans l'initiative « Au-delà des PPTE » s'ajoutent à celles de l'Initiative PPTE et à celles de l'ICAD :

Au contraire de l'Initiative en faveur des PPTE, la proposition canadienne vise à alléger le fardeau de la dette dans l'immédiat en réduisant les paiements de service de la dette. L'allégement accordé va plus loin que celui découlant de l'Initiative en faveur des PPTE, car il correspond à l'annulation de la totalité des paiements de service de la dette venant à échéance. Il a également une portée plus large, car il vise à la fois des PPTE et d'autres

⁷⁷ Ces autres pays à faible revenu doivent remplir les conditions suivantes : « (i) leur produit national brut (revenu) par habitant est inférieur à un seuil déterminé, qui est actuellement de 865\$ US par année ; (ii) ils n'ont pas une solvabilité suffisante pour pouvoir contracter des emprunts aux conditions du marché, de sorte qu'ils doivent absolument obtenir à des conditions de faveur les ressources nécessaires au financement de leur programme de développement ; (iii) ils ont obtenu des résultats probants au chapitre de la mise en application de politiques économiques et sociales aptes à promouvoir la croissance économique et la réduction de la pauvreté ». Quatre d'entre eux (Mongolie, Népal, Sri Lanka et Vietnam) seraient immédiatement admissibles et 15 autres pourraient le devenir à leur tour (Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Érythrée, Haïti, Îles Salomon, Kenya, Kirghizistan, Lesotho, Moldavie, Tadjikistan, Timor-Leste et Yémen (Ministère des Finances, Canada, 2005b).

pays pauvres. [...] L'ICAD vise la dette bilatérale contractée auprès du Canada. [...] La nouvelle proposition du Canada concerne la dette payable par les pays pauvres aux institutions multilatérales. [...] L'allégement en question s'ajoute aux mesures bilatérales d'allégement de la dette prises par le Canada en vertu de l'ICAD. (Ministère des Finances, Canada, 2005b)

Le budget de 2005 : Respecter ses engagements qu'avait présenté l'ancien ministre des Finances du Canada, Ralph Goodale, le 23 février 2005, confirmait les coûts prévus dans le cadre de la récente proposition « Au-delà des PPTE ». De plus, le budget prévoyait 34 millions de dollars canadiens supplémentaires à l'appui de l'Initiative PPTE (Ministère des Finances, Canada, 2005c).

Si le Canada a joué un rôle majeur concernant les annulations de dette faites dans le cadre de l'ICAD, quoique la cohérence avec les *Objectifs du millénaire* demeure relative, l'initiative « Au-delà des PPTE » pourrait s'avérer insuffisante puisqu'il s'agit d'une solution temporaire touchant le service de la dette et non d'une annulation absolue. En effet, l'allégement proposé ne porte pas sur le principal, mais bien sur le service de la dette dans le cadre d'un moratoire. Brian Tomlinson (2005, p. 3) note que bien que la récente proposition du Canada « Au-delà des PPTE » permettrait de débloquer d'importantes ressources financières au cours des dix années subséquentes, si elle avait eu l'aval de tous les créanciers, la pauvreté récurrente à laquelle sont confrontés les pays débiteurs auraient été toujours aussi difficile à surmonter, même au-delà de 2015, puisque ces pays auraient toujours eu 60 à 70 % de leur dette à assumer. Ainsi, le CCCI et d'autres organisations de la société civile canadienne, par l'entremise de l'Initiative d'Halifax,

[...] espérait que le Canada se fasse chef de file et propose des mesures permettant d'annuler complètement et de façon permanente la dette actuelle contractée par les pays les plus pauvres. Pour pouvoir aller plus loin qu'une proposition britannique similaire visant à annuler la dette, et ce, sans date butoir artificielle (2015), il faudrait mettre en oeuvre un plan d'annulation complète pour libérer ces pays du boulet qu'est le paiement des intérêts. (Tomlinson, 2005, p. 3)

En effet, le CCCI appuie la campagne canadienne Abolissons la pauvreté (le pendant canadien de la campagne mondiale Make Poverty History) qui réclame que le Canada promeut, au sein de la Banque mondiale et du FMI, que la dette multilatérale et bilatérale

contractée par les pays les plus pauvres soit annulée immédiatement et inconditionnellement : une annulation sans conditions, selon les tenants de la campagne, permettrait aux PED d'appliquer leurs propres programmes visant l'élimination de la pauvreté (Conseil canadien pour la coopération internationale, 2005b).

3.5 Le choix du G8 : l'IADM

Confirmant leur engagement envers l'Initiative PPTE qui, en date de 2005, avait permis de réduire les dettes de 27 PPTE, soulignant les réductions de dettes conclues dans un cadre individuel et bilatéral, les pays du G8, dont le Canada, reconnaissent qu'il faut faire encore davantage : « Nous réaffirmons les engagements pris à notre réunion de février dernier visant à aider les pays en développement à atteindre leurs Objectifs du Millénaire pour le développement d'ici 2015, à déployer des efforts particuliers en Afrique où, aux taux actuels de progression, aucun des objectifs ne sera réalisé d'ici 2015 » (Ministère des Finances, Canada, 2005e). Une nouvelle proposition multilatérale a donc fait consensus, le 11 juin 2005, chez les ministres des Finances du G8 réunis à Londres et elle a ensuite été validée lors du Sommet du G8 de Gleneagles⁷⁸ (du 6 au 8 juillet 2005), avant d'être transmise au vote des actionnaires lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI du 25 septembre 2005. Les créanciers vont encore une fois plus loin dans leurs mesures d'allégement et proposent l'annulation complète de la dette multilatérale envers la Banque mondiale, le FMI et le FAD de la Banque africaine de développement, pour les 18 PPTE⁷⁹ ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE, pour une somme totalisant 40 milliards de dollars US.⁸⁰ Neuf autres PPTE⁸¹ qui, en date de 2005, étaient en période intérimaire, ainsi que les 11

⁷⁸ Notons que le *Rapport de synthèse* des représentants personnels pour l'Afrique sur le *Plan d'action* du G8 pour l'Afrique de juillet 2005 précise que le coût estimé de l'Initiative PPTE pour les membres du G8, par le biais du Club de Paris, pour les vingt-trois pays africains ayant atteint le point de décision serait de 221 millions US pour le Canada, (British embassy, 2005).

⁷⁹ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

⁸⁰ On estime alors officiellement à 40 milliards \$ US l'ensemble des dettes multilatérales des 18 PPTE au point d'achèvement. Mais leur valeur actualisée nette, soit la somme qu'il faudrait verser en 2005 aux créditeurs pour rembourser ces dettes à leur terme, représente en fait seulement 15 à 17 milliards \$ US (Conseil canadien pour la coopération internationale, 2005a, p. 1).

⁸¹ Cameroun, République démocratique du Congo, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sierra Leone, Sao Tomé et Príncipe et Tchad.

autres PPTE⁸² qui n'étaient pas encore parvenus au point de décision pourraient également profiter de la proposition une fois leur point d'achèvement atteint, amenant le coût total de l'initiative à 55 milliards de dollars US. Malgré les divergences d'opinions au sujet de la façon de financer cette initiative, particulièrement dans le cas des dettes envers le FMI⁸³, les pays du G8 ont réussi à tirer des conclusions et s'accordent notamment sur une :

Annulation complète de l'encours de la dette à l'IDA, au FAfD et au FMI au point d'achèvement de l'Initiative en faveur des PPTE. [...] Les donateurs verseraient des contributions supplémentaires à l'IDA et au FAfD, selon des parts d'endettement convenues, de manière à compenser dollar pour dollar le capital et les intérêts auxquels il est renoncé au moyen de l'annulation de la dette.⁸⁴ [...] Des ressources existantes du FMI devront être utilisées pour annuler complètement l'encours de la dette au FMI sans nuire à sa capacité de financement. (Ministère des Finances, Canada, 2005e)

De plus, les pays du G8 ont convenu que dans les cas où les ressources existantes du FMI ne pourront répondre à d'autres obligations existantes et projetées (par exemple les cas de la Somalie, du Liberia et du Soudan), les donateurs s'engagent à déployer les ressources supplémentaires requises :

Nous demanderons que des contributions volontaires, y compris de la part de pays producteurs de pétrole, soient versées dans un nouveau fonds en fiducie à l'appui des pays pauvres confrontés aux chocs des prix des denrées de base et à d'autres chocs exogènes. [...] Nous fournirons sur la base d'un partage équitable du fardeau des ressources qui permettront de couvrir les coûts difficiles à prévoir qui dépassent les ressources existantes, pour le FMI, l'IDA et le FAfD, dans les trois prochaines années. Sous réserve d'une analyse approfondie menée par les institutions, nous affecterons de 350 millions à 500 millions de dollars à cette fin. (Ministère des Finances, Canada, 2005e)

Toujours sur la base d'un partage équitable du fardeau, les créanciers du G8 ont également

⁸² Burundi, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Laos, Libéria, Malawi, Myanmar, Somalie, Soudan et Togo.

⁸³ « Cela permet ainsi d'éviter la proposition faite auparavant par le R.-U., laquelle est plus controversée, pour que l'allègement de la dette par le FMI soit financé par d'autres ventes ou une réévaluation de ses réserves d'or. Le Canada a apporté un appui mitigé à cette initiative, principalement parce qu'il craint une dépression des marchés internationaux de l'or, ce qui risquerait d'avoir des effets néfastes sur les intérêts des producteurs d'or canadiens » (Culpeper et Morton, 2005, p. 78).

⁸⁴ Roy Culpeper et Bill Morton insistent sur le fait que cette proposition demande aux créanciers de faire des contributions supplémentaires à l'AfD et à la BAfD « pour les « rembourser » des paiements de la dette qu'ils auraient autrement reçus de la part des pays à faible revenu avant l'annulation de la dette. Cette proposition est conforme à la position adoptée par le Canada, et vient appuyer l'important principe selon lequel les mesures d'allègement de la dette doivent fournir des ressources additionnelles. La part du Canada représenterait environ 4 % du montant total des contributions additionnelles » (Culpeper et Morton, 2005, p. 78).

pris l'engagement de « couvrir les coûts de pays qui pourraient accéder au processus d'aide aux PPTE, selon le fardeau de leur endettement à la fin de 2004 » (Ministère des Finances, Canada, 2005e).

Ainsi, cette proposition du G8 a été entérinée lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI du 25 septembre 2005 et deviendra l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM). L'IADM vise donc l'annulation de la totalité des créances admissibles détenues par trois institutions multilatérales (le FMI, l'IDA de la Banque mondiale et le FAD), au bénéfice des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE (Ministère des Finances, Canada, 2005e). En 2007, la Banque interaméricaine de développement (BID) a également décidé d'annuler la totalité de la dette éligible des PPTE ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE (Banque mondiale, 2008b).

3.5.1 La part du Canada

Selon le *Rapport ministériel sur le rendement* de 2006-2007 du ministère des Finances du Canada, le Canada s'est engagé à verser 51,2 millions de dollars canadiens par année pour couvrir la part du Canada des coûts liés à l'IADM (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007b). Les obligations liées à l'IADM à l'égard du FMI, de l'IDA et du FafD ont totalisé 45,6 millions de dollars en 2006-2007, le solde des autorisations de dépenses, qui s'élevait à 51,2 millions, a donc été transféré à l'ACDI afin qu'elle appuie le Fonds multilatéral d'investissement de la Banque africaine de développement (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2007b).

3.5.2 L'admissibilité

Puisqu'un grand nombre de PPTE potentiellement admissibles avaient atteint leur point d'achèvement peu de temps avant le lancement de l'IADM, les IFI leur ont imposé certaines conditionnalités afin de « reconformer » leur admissibilité : « (1) 6 mois de performances satisfaisantes au titre de la FRPC, (2) performances satisfaisantes dans la mise en œuvre d'un DSRP et (3) aucune détérioration qualitative de la gestion des dépenses publiques (GDP) depuis le point d'achèvement » (Gueye, Vaugeois, Martin et Johnson, 2007, p. 56). Depuis

lors, les pays qui auront atteint leur point d'achèvement après la fin 2005 devront remplir ces conditions afin de pouvoir passer au dit point d'achèvement. En décembre 2005, le Conseil d'administration du FMI a décidé que 19 pays pouvaient effectivement bénéficier d'un allègement de dette immédiat dans le cadre de l'IADM, soit 17 PPTE et deux pays (non-PPTE) dont le revenu par habitant est inférieur au seuil fixé (le Cambodge et le Tadjikistan) (Fonds monétaire international, 2008b). Depuis, la Mauritanie (juin 2006), le Cameroun (avril 2006), le Malawi (septembre 2006), la Sierra Leone (décembre 2006), São Tomé-et-Principe (mars 2007) et la Gambie (décembre 2007) sont devenus admissibles à l'IADM (Fonds monétaire international, 2008b). Au total, ce sont donc 25 pays qui ont jusqu'à présent été admis à bénéficier de l'IADM, dont 23 PPTE⁸⁵.

3.5.3 Des ressources additionnelles ?

Coumba Fall Gueye, Michel Vaugeois, Matthew Martin et Alison Johnson (2007, p. 55) estiment que pour certains pays post-PPTE qui détiennent une forte proportion de dette envers le FAD, l'AID et le FMI, l'IADM annule de 80 à 90 % de leur dette (depuis janvier 2006 dans le cas du FMI et du FAD, juillet 2006 pour l'AID et janvier 2007 pour la BID), ramenant ainsi leur ratio VA/exportations en deçà des 50-60 %. Comme nous l'avons vu, les PPTE d'Amérique latine ont dû attendre janvier 2007 pour que leur annulation de dette soit plus considérable, soit lorsque la BID a accepté d'adhérer à l'IADM. La dette qui peut être annulée dans le cadre de l'IADM est l'encours en date de fin 2004 pour le FMI, le FAD et la BID, alors que dans le cas de l'AID, il s'agit de l'encours de la dette en date de fin 2003. Ainsi, les remboursements au service de la dette effectués entre fin 2004 (ou fin 2003 pour l'AID) et la date d'admission d'un pays à l'IADM ne sont pas inclus dans l'allègement et ne seront pas remboursés (Gueye, Vaugeois, Martin et Johnson, 2007, p. 56).

Comme le soulignent ces mêmes auteurs, l'IADM n'octroie pas les 100 % d'annulation de la dette due aux grandes institutions multilatérales comme l'avaient annoncé les leaders du G8. Surtout, l'allègement dans le cadre de l'IADM ne produit pas des ressources réellement

⁸⁵ L'allègement de la dette total octroyé en vertu de l'IADM par les quatre IFI participantes atteindra plus de 21 milliards de dollars (en termes de VAN en 2006), dont 14 milliards provenant de l'IDA (Banque mondiale, 2008b).

« complémentaires » pour les pays post-PPTE, alors que bien que la part assurée par le FMI soit entièrement complémentaire, ce n'est pas le cas du côté de l'AID, ni du FAD, ni de la BID (Gueye, Vaugeois, Martin et Johnson, 2007, p. 59). En effet, les modalités financières sont les suivantes :

Pour l'AID et le FAD, le service annuel de la dette annulé au titre de l'IADM est à déduire des décaissements affectés annuellement au pays, de sorte que les flux nets restent inchangés après l'allègement IADM. Par la suite, chaque pays recevra des flux légèrement accrus, car le montant total du service de la dette annulé par ces créanciers sera ensuite redistribué entre tous les pays exclusivement AID et les pays éligibles du FAD, respectivement, ce qui entraînera une augmentation des décaissements de l'AID et du FAD tant pour les pays post-PPTE que pour les autres pays éligibles exclusivement AID et FAD. [...] L'allègement assuré par la BID n'offre pas de ressources pleinement complémentaires, en raison de son mode de mise en oeuvre, selon lequel le coût de l'allègement est pris en charge par les ressources internes du FOS [Fund for Special Operations resources]. (Gueye, Vaugeois, Martin et Johnson, 2007, p. 59-60)

Par ailleurs, si l'annulation des créances dues au FMI prend effet immédiatement, le coût de l'annulation s'étale sur plusieurs dizaines d'années, notamment dans le cas de la Banque africaine de développement (BAD) et de l'IDA de la Banque mondiale, dont les prêts concessionnels sont remboursés sur une très longue période, jusqu'à l'an 2054 pour la BAD : « on estime donc le coût annuel de cette initiative en valeur nominale à seulement 1,5 Mds \$ environ par an dans les 10 prochaines années » (Merckaert, 2006, p. 9).

3.5.4 Les insuffisances de l'IADM

Cette proposition va donc plus loin que l'initiative « Au-delà des PPTE » suggérée par le Canada qui consistait à un moratoire sur le service de la dette jusqu'en 2015. Par contre, le plan canadien englobait un plus grand nombre de pays. Notons par contre qu'encore une fois, cette nouvelle proposition d'allègement de dette repose au préalable sur l'application, par les pays débiteurs, des conditionnalités relatives aux étapes de l'Initiative PPTE, ce que les IFI se sont assurées de valider chez les débiteurs :

Assessments were made of countries that had reached this point prior to the respective Board decisions to ensure that there has been no policy slippage in regard to the issues that were of concern during the interim period. In particular, countries needed to show

satisfactory performance in macroeconomic policies, public expenditure management, implementing the PRS and avoiding debt service arrear. (Kappagoda, 2007, p. 16-17)

De plus, l'IADM ne concerne ni les dettes privées, ni les dettes bilatérales restantes qui posent toujours un lourd fardeau à plusieurs PPTE, notamment les cas des « fonds vautours » qui rachètent à bas prix les dettes des PPTE pour ensuite les attaquer en justice afin d'obtenir un remboursement de leur part.⁸⁶

Le CCCI confirme que l'IADM s'avère une avancée majeure en vue d'annulation à 100 % de la dette multilatérale des pays les plus pauvres, mais souligne les limites sérieuses du plan :

La proposition s'applique seulement à 18 pays pauvres très endettés, avec possibilité d'élargissement à 20 autres PPTE, alors que 62 pays ont besoin d'une remise totale de leur dette pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Les 18 pays bénéficiaires subiront une réduction équivalente de l'aide versée par l'Association internationale de développement (IDA). Pour recevoir à nouveau des fonds de l'IDA, ils devront se soumettre aux conditions et critères de rendement douteux de la Banque mondiale et du FMI ; (Conseil canadien pour la coopération internationale, 2005a)

Le CCCI fait également valoir que :

Les pays n'ayant pas atteint le point d'achèvement doivent toujours appliquer les mesures d'ajustement structurel draconiennes du FMI et de la Banque mondiale pour devenir admissibles à l'annulation de la dette. L'expérience a prouvé que ces mesures exacerbent la pauvreté plutôt que de la réduire, et retardent indûment le processus pour des pays qui auraient besoin d'une annulation immédiate de leur dette ; La Banque mondiale et le FMI garderont leur emprise sur ces pays après l'annulation de la dette, puisqu'ils continueront d'évaluer leur bonne gouvernance à partir d'analyses déficientes et subjectives de leurs politiques macroéconomiques. (Conseil canadien pour la coopération internationale, 2005a)

Le coprésident de la campagne Abolissons la pauvreté, Gerry Barr, rappelle que lorsque l'Initiative PPTE de 1996 a été annoncée, sa campagne avait jugé que cette initiative arrivait « trop tard, pour trop peu de pays et trop peu de dettes ». Dans le cas de l'IADM, il juge maintenant que « le plan s'adresse trop tard, à un trop petit nombre » (Conseil canadien pour

⁸⁶ Voir entre autres sur le sujet Kappagoda, 2007 ; Gueye, Vaugeois, Martin et Johnson, 2007.

la coopération internationale, 2005d). S'il salue les remises de dette comme étant un progrès significatif, il déplore les contraintes rigoureuses dont elles sont assorties, tant en ce qui concerne la liste de pays admissibles que les conditions à remplir pour le devenir :

Ne verront leur dette annulée que les pays qui auront réussi à réaliser le programme de rajustement économique de six ans imposé par la BM et le FMI, rajustement qui a eu pour résultat dans bien des cas d'appauvrir davantage les pauvres. Il importe d'annuler la dette d'au moins 60 pays pour qu'ils aient quelque espoir de réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté. D'autres pays croulent sous le poids de cette dette odieuse, pour ne citer que l'Afrique du Sud dont la dette a été en grande partie contractée sous le régime de l'apartheid. (Conseil canadien pour la coopération internationale, 2005d)

Si Gerry Barr félicite le Canada et d'autres pays d'avoir fait en sorte que l'annulation de dette devienne une réalité, il déplore qu'en vérité, « le dossier ne sera pas clos tant que la conditionnalité de la dette pèsera sur les épaules de ceux qui souffrent » (Conseil canadien pour la coopération internationale, 2005d).

3.6 Les ODM : vœux pieux ou engagement formel ?

Malgré les récentes initiatives en matière d'allègement de la dette des PED qui en principe doivent permettre de libérer des ressources qui peuvent ainsi être affectées au développement, le bilan des progrès réalisés au cours des cinq années qui ont suivi la *Déclaration du millénaire*, s'avère très décevant, tel que le déplore le *Rapport mondial sur le développement humain (RMDH) 2005* du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) :

La plupart des pays sont en retard dans la majorité des OMD. Le développement humain est chancelant dans certains domaines clés, et les inégalités—déjà profondes—se creusent encore. On peut trouver diverses formules diplomatiques et polies pour décrire la divergence entre le progrès dans le développement humain et les ambitions énumérées dans la Déclaration du Millénaire. Aucune d'elles ne peut toutefois cacher une vérité toute simple : la promesse faite aux individus pauvres n'est pas tenue. (Human Development Reports (PNUD), 2005, p. 2)

De plus, ce rapport souligne que :

[...] sans engagement renouvelé, sans coopération appuyée par l'action pratique, les OMD

seront manqués, et l'histoire retiendra la Déclaration du Millénaire comme ayant été une promesse creuse de plus. [...] Aujourd'hui, comme en 1990, il y a un consensus sur le développement. [...] Malheureusement, il doit encore se traduire par des actions pratiques, et les présages pour la prochaine décennie ne sont pas bons. Nous courons le risque réel de voir les 10 prochaines années, comme tel a été le cas ces 15 dernières, accomplir beaucoup moins de choses pour le développement humain que ne le promet ce nouveau consensus. (Human Development Reports (PNUD), 2005, p. 2-3)

Le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* fait état des allègements de dette significatifs qui ont été octroyés dans le cadre de l'Initiative PPTE alors que des ressources ont été dégagées pour l'investissement dans le développement humain, donc la poursuite des ODM. Toutefois, le rapport souligne les multiples carences et insuffisances de l'Initiative (Human Development Reports (PNUD), 2005, chap. 3) et accorde donc beaucoup d'espérance à l'égard de la proposition d'annulation de la dette multilatérale faite par le G8.

Il y a 20 ans, l'ancien Président de la Tanzanie, Julius Nyerere, a posé une question directe aux gouvernements des pays riches : « Devons-nous laisser nos enfants mourir de faim pour rembourser nos dettes ? » Près de 10 ans après le lancement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) qui était supposé reléguer la crise de la dette africaine dans les livres d'histoire, les créanciers ont enfin commencé à répondre à cette question par la négative. [...] Pour tous ces pays, le nouvel accord sur l'allègement de la dette a le potentiel de libérer des nouvelles ressources pour le développement—et il est essentiel [...] que ces ressources soient déployées de manière efficace dans le contexte des OMD pour financer les services des secteurs sociaux et la croissance à large échelle. La mise en oeuvre du nouvel accord devra être contrôlée de près pour assurer que les budgets d'allègement de la dette sont réellement additionnels. [...] Néanmoins, pour les 27 PPTE bénéficiant actuellement de l'allègement de la dette, cet accord est une bonne nouvelle sans équivoque. (Human Development Reports (PNUD), 2005, p. 93-94)

En effet, l'Initiative PPTE a rapidement connu des détracteurs, même au sein des gouvernements créanciers qui reconnaissent qu'elle ne va pas assez loin en matière d'allègement de dette qui puisse libérer des ressources à affecter à la réalisation des ODM. Comme le fait remarquer Matthew Martin, pour l'ensemble des PED, les estimations les plus fiables indiquent qu'il manque environ 50 milliards \$ US de financement afin d'atteindre les ODM, alors que l'allègement annuel dans le cadre de l'Initiative PPTE ne totalisait, en date de 2002, que 1,5 milliard \$ US : « La PPTE est une goutte d'eau dans l'océan du financement des ODM » (2003, p. 97).

It was only from 1999 that the funds freed by HIPC II were explicitly targeted for spending on poverty reduction. However, the current design of HIPC relief does not maximise its contribution to poverty reduction spending ; nor is it surrounded by other funding which would ensure that all HIPC countries reach the MDGs, or by measures to ensure that debt relief makes the maximum contribution to the MDGs in all low-income countries. (Martin, 2004, p. 32)

Un rapport de 2006 du Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale démontre en effet que les progrès réalisés depuis 1999 en vue de l'atteinte des ODM chez les 18 PPTE ayant alors complété leur point d'achèvement sont en fait assez modestes (Banque mondiale, 2006a, p. 32). Ces pays ont fait des progrès en matière d'égalité des genres et en réduction de la mortalité infantile, ainsi que de moindres réalisations en matière d'éducation primaire, de développement durable et du partenariat pour le développement. Toutefois, il n'y a pas eu de changement mesurable quant aux objectifs de réduction de la pauvreté et des maladies infectieuses [voir le tableau 3.3]. Le rapport souligne toutefois que plusieurs données concernant certains indicateurs sont manquantes, ce qui rend l'évaluation difficile : « Data availability of MDGs is crucial to show HIPC countries' progress on key development outcomes » (Banque mondiale, 2006a, p. 32).

Tableau 3.3
Les pays au stade post point d'achèvement : des progrès modestes en vue de l'atteinte de ODM, mais les données sont limitées

(Tiré de : Banque mondiale. 2006a. Voir Banque mondiale, Independent Evaluation Group, *Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update of the HIPC Initiative*, [En ligne]. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTDEBRELPOOR/0,,contentMDK:21544313~isCURL:Y~menuPK:3900255~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3900226,00.html> (page consultée le 18 août 2008)

	Number of indicators for monitoring progress	Data available for ...		
		Number of indicators	Average number of countries	Improvement between 1999 and 2004?
Goal 1: Eradicate extreme hunger and poverty	6	2	1	No change
Goal 2: Achieve universal primary education	4	3	13	Yes (modest)
Goal 3: Promote gender equality and empower women	4	3	4	Yes
Goal 4: Reduce child mortality	3	3	18	Yes
Goal 5: Improve maternal health	2	0	0	Unknown
Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria, and other diseases	5	5	14	No change
Goal 7: Ensure environmental sustainability	7	3	17	Yes (modest)
Goal 8: Develop a global partnership for development	8	7	11	Yes (modest)

Sources: United Nations Statistics Division.

3.6.1 La répétition des ODM

En septembre 2005, les gouvernements se sont de nouveau rassemblés lors du Sommet mondial 2005 des Nations unies afin d'évaluer entre autres, les développements enregistrés depuis la signature de la *Déclaration du millénaire*, de même que pour tracer la voie des dernières dix années avant l'échéancier de 2015. Sans faire ici une analyse exhaustive du *Document final du Sommet mondial 2005* (Organisation des Nations unies, 2005), notons quelques éléments qui ont retenu notre attention. Le rôle de la *Déclaration du millénaire* et de ses objectifs est réaffirmé. Au sujet de la lutte contre la pauvreté, les États membres réaffirment « le consensus de Monterrey » et reconnaissent la nécessité de mobiliser des ressources financières pour le développement et saluent l'adoption d'un calendrier par certains pays développés dans le but d'atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB dévolu à l'aide publique au développement d'ici 2015 [ce qui n'est pas le cas du Canada]. Au sujet de la

dette, les États membres prennent la résolution de « renforcer encore le dispositif des Nations Unies pour les droits de l'homme, en vue d'assurer l'exercice effectif et universel de tous les droits fondamentaux et des droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement » (Organisation des Nations unies, 2005, p. 30). Selon le *Document final du Sommet mondial 2005*, les créanciers ont pris certains engagements :

26. Nous soulignons qu'il importe au plus haut point de trouver rapidement une solution efficace, globale et durable au problème de la dette des pays en développement, car les mesures de financement et d'allègement de la dette peuvent dégager des capitaux considérables pour le développement. (Organisation des Nations unies, 2005, p. 8)

Dans cette optique, l'IADM a d'abord été saluée :

a) Nous nous félicitons des propositions récentes des pays du G-8 selon lesquelles l'intégralité de la dette due au Fonds monétaire international, à l'Association internationale de développement et au Fonds africain de développement par des pays pauvres très endettés remplissant les conditions requises serait annulée et des ressources additionnelles seraient fournies pour maintenir la capacité de financement des institutions financières internationales ; (Organisation des Nations unies, 2005, p. 9)

Ensuite, la nécessité d'une structure de la dette viable en vue de l'atteinte des ODM a été réitérée en tant qu'élément d'importance :

b) Nous soulignons que la viabilité de la dette est déterminante pour la croissance et importante pour la réalisation des objectifs nationaux de développement, dont les objectifs du Millénaire pour le développement, et sommes conscients que l'allègement de la dette peut faire beaucoup pour libérer des ressources qui pourront être affectées à des activités concourant à l'élimination de la pauvreté, à une croissance économique soutenue et au développement durable ; (Organisation des Nations unies, 2005, p. 9)

Puis, l'exigence de mettre en œuvre des initiatives supplémentaires aux mesures existantes a également été soulignée :

c) Nous soulignons en outre qu'il faudrait envisager de prendre des mesures et des initiatives supplémentaires visant à assurer la viabilité à long terme de la dette moyennant un accroissement du financement sous forme de dons, et l'annulation de l'intégralité de la dette publique multilatérale et bilatérale des pays pauvres très endettés, selon qu'il sera jugé nécessaire au cas par cas, envisager de réduire sensiblement ou de restructurer la

dette des pays à revenu faible ou intermédiaire qui ne bénéficient pas de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et dont le niveau d'endettement n'est pas viable, et rechercher des formules qui permettraient de gérer tous les aspects des problèmes d'endettement de ces pays. (Organisation des Nations unies, 2005, p. 9)

Pour ce faire, certaines formules ont été proposées :

Les formules en question pourraient être des échanges dette/développement durable ou des arrangements de conversion de créances entre créanciers multiples. Ces initiatives pourraient aussi prendre la forme de nouveaux efforts du FMI et de la Banque mondiale pour développer le cadre devant permettre d'assurer la viabilité de la dette des pays à faible revenu sans réduire l'aide publique au développement ni compromettre l'intégrité financière des institutions financières multilatérales. (Organisation des Nations unies, 2005, p. 9)

Notons qu'un accent particulier est à nouveau mis sur les besoins criants des pays africains :

Nous réaffirmons notre volonté de faire face aux besoins de l'Afrique, seul continent à ne pas être en voie de réaliser un seul des objectifs de la Déclaration du Millénaire fixés pour 2015, afin de lui permettre de s'intégrer pleinement à l'économie mondiale. À cet effet, nous nous engageons à : [...]

d) Promouvoir une solution globale et durable au problème de la dette extérieure des pays africains, notamment l'annulation de la totalité de la dette multilatérale, conformément à la récente proposition des pays du G-8 concernant l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et, au cas par cas, un allègement substantiel de la dette, y compris l'annulation ou la restructuration de la dette des pays africains surendettés qui ne bénéficient pas de l'Initiative ; (Organisation des Nations unies, 2005, p. 22).

En bref, ce document qui présente les derniers états de la question du développement, ne comporte pas de grande nouveauté au sujet de l'endettement, au sens où il s'agit principalement de réaffirmations et de déclarations d'intention générales sans modalité précise.

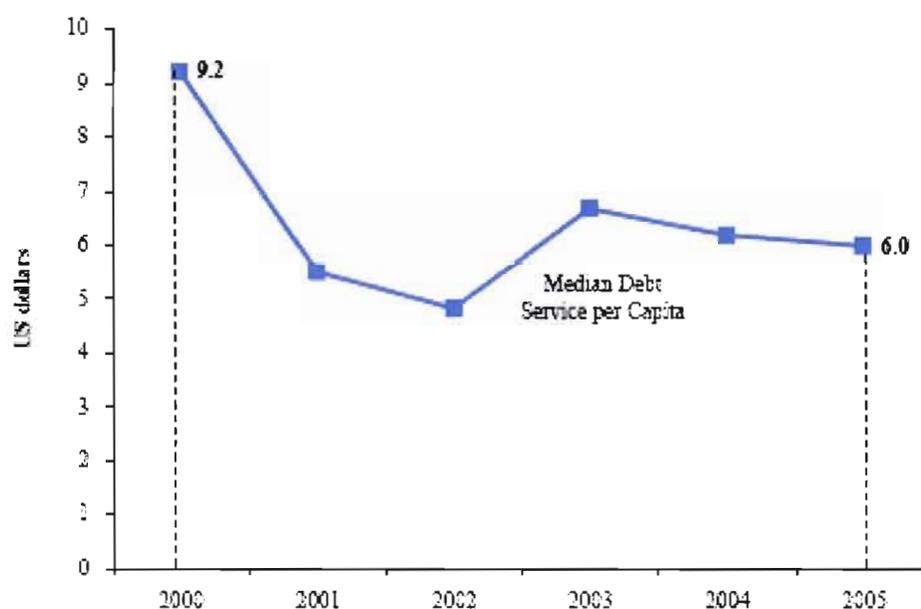
3.7 Bilan et perspectives

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, lancée en 1996 et renforcée en 1999, ainsi que l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale de 2005, ont tour à tour été présentées comme solution à la spirale de l'endettement des PED les plus pauvres qui pose

obstacle à leur développement. Ces deux initiatives ont représenté un tournant marquant dans la série d'initiatives en faveur de l'allégement de la dette des pays les plus pauvres, notamment puisque pour la première fois, la dette multilatérale était visée. Le plus récent *Status of implementation* de ces deux initiatives est généralement fort optimiste quant aux résultats obtenus par les 31 PPTE ayant désormais franchi le point de décision, ainsi que par les 22 PPTE au stade post point d'achèvement (International Development Association and International Monetary Fund, 2007).⁸⁷ Dans le cadre de l'allégement offert par l'Initiative PPTE et l'IADM aux 31 PPTE ayant atteint le stade post point de décision, leur paiement au titre du service de la dette ont en moyenne diminué, de 9,2 milliards \$ US en 2000 à 6 milliards \$ US en 2005 (International Development Association and International Monetary Fund, 2007, p. 12) [voir figure 3.4].

⁸⁷ Depuis la date de publication de ce rapport, soit le 28 août 2007, deux autres PPTE ont atteint le point d'achèvement, ce qui porte leur nombre à 33, et 23 PPTE avaient atteint le point de décision, en date de septembre 2008.

Figure 2. Median Debt Service Per Capita for 31 Post-Decision-Point HIPCs^{1/}
(In U.S. dollars)



Source: IDA and IMF estimates.

^{1/} Includes 22 post-completion-point, and 9 interim HIPCs.

Figure 3.4

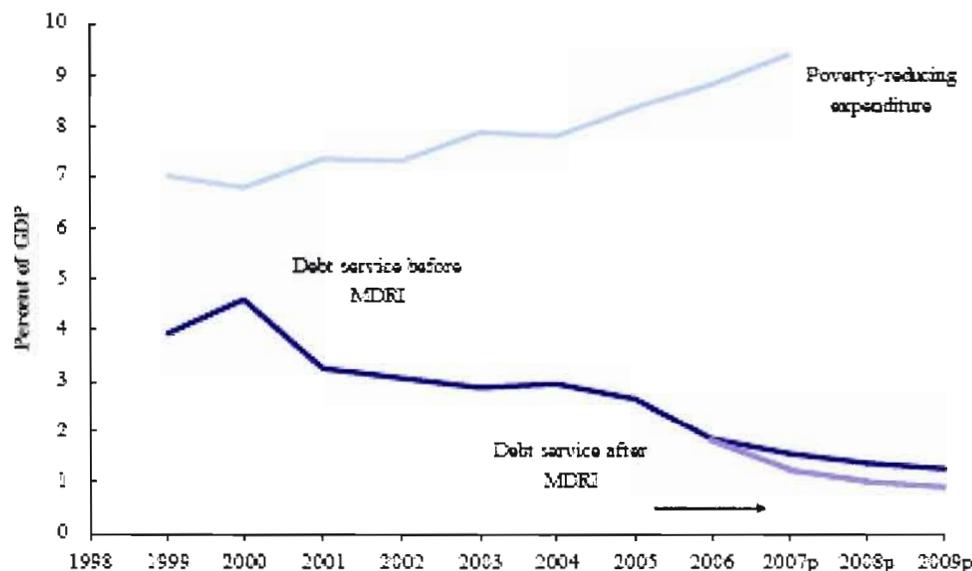
Valeur médiane du service de la dette per capita pour les 31 PPTE ayant atteint le stade post point de décision (en dollars US).

(Tirée de : International Development Association and International Monetary Fund. 2007. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*, (Prepared by the Staffs of IDA and IMF, Approved by Danny Leipziger and Mark Allen), 28 août, p. 13, [En ligne].
<http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/082807.pdf> (page consultée le 18 août 2008)

En 2007, grâce à l'IADM, les économies réalisées sur le service annuel de la dette sont estimées à 1,3 milliard \$ US pour les 22 PPTE post point d'achèvement, soit l'équivalent d'une moyenne d'environ 1 % de leur PIB [ces économies varient selon les pays, de 0,3 % du PIB pour la Zambie à 1,8 % du PIB pour la Guyane] (International Development Association

and International Monetary Fund, 2007, p. 13). De plus, les dépenses au titre de la réduction de la pauvreté dans les 31 PPTE ayant franchi le cap du point de décision ont en moyenne augmenté, de moins de 7 % de leur PIB en 2000 à 9 % en 2006 [en termes nominaux, les dépenses au titre de la réduction de la pauvreté ont totalisé 17 milliards de dollars US en 2006, ce qui représente une hausse de 3 milliards de dollars US depuis 2005]. Selon les projections, après l'allègement de la dette, les dépenses allouées à la réduction de la pauvreté représenteraient cinq fois le montant des paiements au titre du service de la dette (International Development Association and International Monetary Fund, 2007, p. 14) [voir figure 3.5].

**Figure 3. Average Debt-service and Poverty Reducing Expenditure
of Post-Decision Point HIPC^{1/}**



Sources: HIPC documents; and IMF staff estimates.

1/ Prior to 2006, figures represent debt-service paid, and thereafter, debt-service figures are projected. For detailed country data refer to Appendix Table 2.

Figure 3.5

Moyenne des dépenses au titre du service de la dette et au titre de la réduction de la pauvreté pour les 31 PPTE au stade post point de décision, en pourcentage du PIB.

(Tirée de : International Development Association and International Monetary Fund. 2007. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*, (Prepared by the Staffs of IDA and IMF, Approved by Danny Leipziger and Mark Allen), 28 août, p. 14, [En ligne].

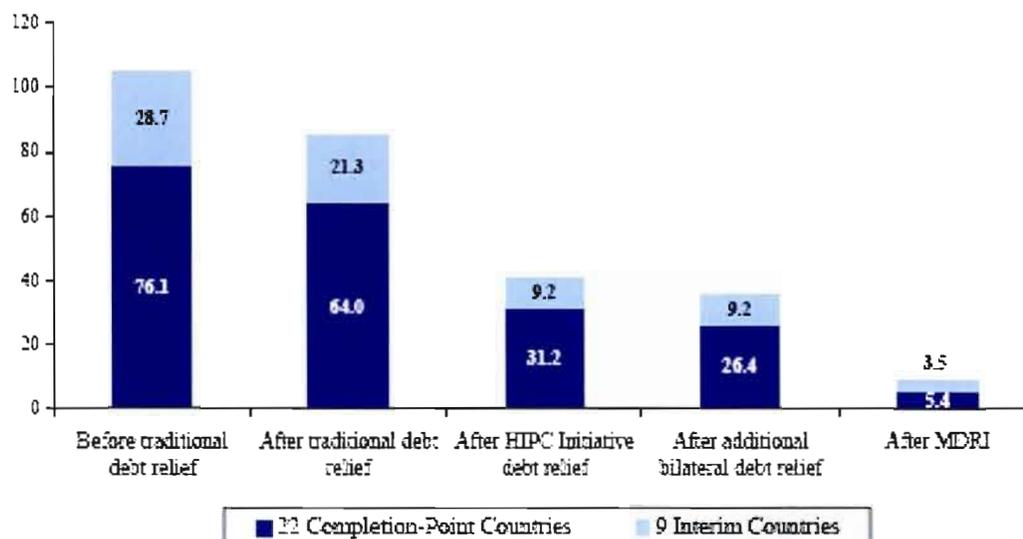
<http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/082807.pdf> (page consultée le 18 août 2008)

Les stocks de dette des 31 PPTE ayant franchi le point de décision devraient être réduits de 96 milliards \$ US (en VAN de la fin 2006) dans le cadre de l'Initiative PPTE et de l'IADM [cette somme inclut les allègements dans le cadre de l'Initiative PPTE et de l'IADM, les allègements de dette traditionnels, ainsi que les allègements de dette bilatéraux additionnels]

(International Development Association and International Monetary Fund, 2007, p. 15). Selon les projections des IFI, l'allègement de dette traditionnel et l'Initiative PPTE permettront de réduire les stocks de dette⁸⁸ d'environ 105 à 40 milliards de dollars US [en VAN de fin 2006], alors que l'allègement de dette bilatéral additionnel et volontaire, de même que l'allègement offert dans le cadre de l'IADM pourraient réduire les stocks de dette d'un autre 9 milliards de dollars US [en VAN de fin 2006]. Toujours selon les estimations de l'IDA et du FMI, après l'IADM, les stocks de dette des 22 PPTE post point d'achèvement auront été réduits de 76 à 5 milliards de dollars US [en VAN de la fin 2006] (International Development Association and International Monetary Fund, 2007, p. 15) [voir figure 3.6].

⁸⁸ Les stocks de dette auxquels il est ici fait référence sont ceux en vigueur au cours de l'année précédant le point de décision et n'incluent donc pas les nouveaux emprunts opérés après le point de décision.

Figure 4. Post-Decision-Point HIPC's' Debt Stock before and after the HIPC Initiative, Additional Bilateral Debt Relief and the MDRI¹⁴
(In billions of U.S. dollars, in end-2006 NPV terms)



Sources: HIPC Initiative country documents, and IDA and IMF staff estimates.

¹⁴ Estimates based on decision point debt stocks.

Figure 3.6
Estimation du stock de dette des 22 PPTE post point de décision, avant et après l'Initiative PPTE, les allègements de dette bilatéraux additionnels et l'IADM (en milliards de dollars US en VAN de la fin 2006).

(Tirée de : International Development Association and International Monetary Fund. 2007. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*, (Prepared by the Staffs of IDA and IMF, Approved by Danny Leipziger and Mark Allen), 28 août, p. 15, [En ligne]. <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/082807.pdf> (page consultée le 18 août 2008))

Le ratio service de la dette/exportations des PPTE post point d'achèvement a en moyenne été réduit, de plus de 18 % avant leur point de décision à 8 % quatre ans après le point de décision. Les projections de l'IDA et du Fonds estiment que le ratio moyen du service de la dette/exportations pour les PPTE post point de décision chutera, de 9,7 % en 2005 (année où l'IADM a été implantée) à 3,3 % en 2011 (International Development Association and

International Monetary Fund, 2007, p. 16). Malgré le fait que l'Initiative PPTE et l'IADM aient permis d'améliorer les indicateurs du fardeau de la dette des PPTE, la soutenabilité de la dette à long terme des PPTE est incertaine, alors que sur les 22 PPTE post point d'achèvement, seulement 10 ont un faible risque de dette en perdition⁸⁹ [voir figure 3.7] :

This suggests that underlying vulnerabilities remain and must be addressed. While policies aimed at diversifying exports, strengthening institutions, and using external resources efficiently are paramount for long term debt sustainability, prudent borrowing in line with a country's repayment capacity is also crucial. (International Development Association and International Monetary Fund, 2007, p. 17).

⁸⁹ Comme nous l'avons vu au point 3.2.6, le principal outil utilisé par les IFI pour juger la soutenabilité de la dette est l'analyse de viabilité de la dette (DSA). La DSA procède à :

« * an analysis of a country's projected debt burden over the next 20 years and its vulnerability to external and policy shocks—baseline and shock scenarios are calculated ;

* an assessment of the risk of debt distress in that time, based on indicative debt burden thresholds that depend on the quality of the country's policies and institutions ; and

* recommendations for a borrowing (and lending) strategy that limits the risk of debt distress » (Fonds monétaire international, 2007).

Pour évaluer la soutenabilité de la dette, des indicateurs de fardeau de la dette sont comparés à des seuils indicatifs projetés sur un horizon de 20 ans. Un indicateur de fardeau de dette qui excède son seuil indicatif suggère le risque d'une certaine forme de dette en perdition. Quatre niveaux de risque de dette extérieure en perdition sont utilisés :

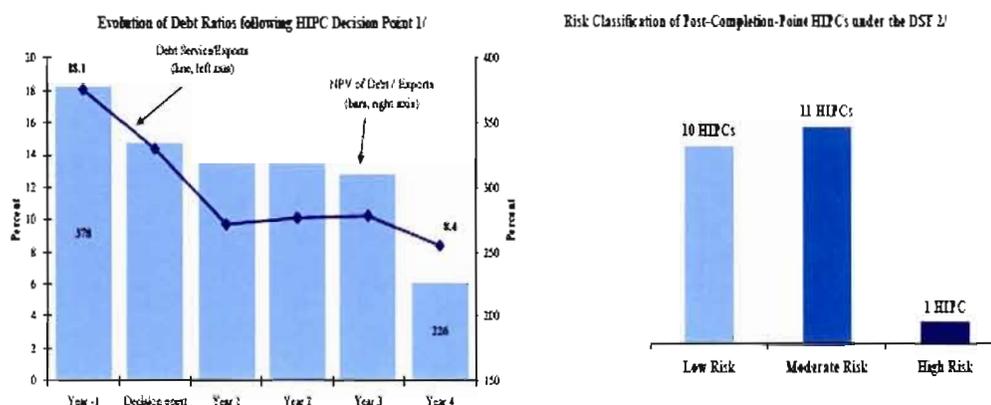
« * low risk, when all the debt burden indicators are well below the thresholds ;

* moderate risk, when debt burden indicators are below the thresholds in the baseline scenario, but stress testing indicate that the thresholds could be breached if there are external shocks or abrupt changes in macroeconomic policies ;

* high risk, when one or more debt burden indicators breach the thresholds under the baseline scenario ; or

* in debt distress, when the country is already having repayment difficulties » (Fonds monétaire international, 2007).

Figure 5. Debt Ratios and Risk of Debt Distress in Post-Completion-Point HIPCs



Sources: Country authorities, IMF and World Bank staff estimates.

¹ Calculations exclude Malawi where comparable data were not available. For details on the estimates of the present value of debt, see Dikhanov, Y. (2003) "Reconstruction of Historical Present Value of Debt for Developing Countries, 1980–2001: Methodology and Calculations," World Bank, Development Economics Data Group.

² Debt distress classification for post-completion-point HIPCs refers to the assessment made under the latest available joint IMF-World Bank Debt Sustainability Analyses (DSAs) as of July 2007 and includes the effect of MDRI.

Figure 3.7
Ratios de dette et de dette en perte pour les PPTE au stade post point d'achèvement.

(Tirée de : International Development Association and International Monetary Fund. 2007. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*, (Prepared by the Staffs of IDA and IMF, Approved by Danny Leipziger and Mark Allen), 28 août, p. 17, [En ligne]. <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/082807.pdf> (page consultée le 18 août 2008))

3.7.1 Toujours pas la panacée

Malgré le succès de l'Initiative PPTE, Fall Gueye Coumba, Michel Vaugeois, Matthew Martin et Alison Johnson soulignaient en 2007 que « certains pays ayant atteint leur point d'achèvement devaient toujours faire face à de lourdes charges de la dette, à des ratios du service de la dette élevés et à un financement ne permettant pas de remplir les Objectifs du Millénaire pour le Développement » (2007, p. 55), ce que ne semble pas avoir parfaitement résolu l'IADM. Le FMI reconnaît les limites de ces initiatives : « L'initiative PPTE, même complétée par l'IADM, n'est pas pour autant la panacée. Même si la dette extérieure de ces

pays était entièrement effacée, la plupart d'entre eux auraient encore besoin d'une aide extérieure concessionnelle importante puisque, depuis plusieurs années, l'aide qu'ils reçoivent est largement supérieure aux paiements effectués au titre du service de leur dette » (Fonds monétaire international, 2008a). Même son de cloche du côté du Club de Paris :

L'initiative PPTE ne va pas résoudre en elle-même toutes les difficultés de ces pays. Même si toute la dette extérieure de ces pays était annulée, la plupart aurait toujours besoin de mobiliser d'importantes ressources extérieures pour financer leurs investissements productifs et se développer. Au-delà de la mise en oeuvre de politiques économiques saines et de la mobilisation de davantage de ressources intérieures, beaucoup de pays dépendront aussi de l'octroi d'un niveau important de financements extérieurs concessionnels. (Club de Paris, j)

Toutefois, au regard d'une analyse exhaustive, Matthew Martin conclut que dans le contexte actuel, l'allègement des dettes (et les dons d'aide) est préférable aux autres apports de l'extérieur : « un dollar d'allègement de dette est beaucoup plus précieux — surtout s'il se concentre en début de période — car il est plus stable et prévisible, est anticyclique, n'a pas de coût et, dans le contexte des FRPC, devrait renforcer les capacités et faire reculer la pauvreté » (2003, p. 105).

Ce même auteur affirme toutefois que même si l'allègement des dettes peut être, de façon qualitative, supérieur aux autres types de financement, il ne sera pas suffisant en vue d'assurer une réduction durable de la pauvreté mondiale. Des mesures visant à augmenter et à améliorer les apports de ressources privées et publiques sont à prendre en compte,

[...] mais comme premier pas crucial en vue de mobiliser ces apports, il faut élargir l'analyse de la soutenabilité de la dette pour la convertir en une analyse de la durabilité de la réduction de la pauvreté, qui examinera le financement dont tous les pays exclusivement IDA ont besoin pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire, et la façon de le mobiliser. (Martin, 2003, p. 105)

En effet, le caractère arbitraire de la liste de pays admissibles à l'Initiative PPTE est aujourd'hui amplement dénoncé. Le directeur du Projet du Millénaire des Nations unies, Jeffrey Sachs, s'est ainsi prononcé début 2005 pour « l'annulation totale de la dette des plus pauvres et des pays à revenus intermédiaires comme la République Dominicaine ou le

Nigeria, y compris celle à l'égard des institutions multilatérales » (Merckaert, 2006, p. 3).

De plus, comme nous l'avons démontré au cours de ce chapitre, les conditionnalités imposées aux PPTE qui bénéficient de ces initiatives ont de graves conséquences sociales, politiques et économiques au sein de ces pays. Selon le CCCI : « Seule une annulation complète et inconditionnelle libérerait les ressources dont ont besoin les pays les plus pauvres pour atteindre les OMD et maintenir les gains en matière de réduction de la pauvreté après 2015 » (2005c, p. 6).

3.8 Bilan des initiatives canadiennes

L'Initiative PPTE, l'ICAD et l'IADM s'avèrent donc les dernières d'une série de mesures relatives à l'allègement de la dette des pays pauvres auxquelles le Canada a été impliqué, seul ou avec d'autres créanciers. À la lumière de ce bilan historique qui n'est certes pas exhaustif, mais qui marque les points saillants de plus de 25 ans de participation canadienne en faveur de l'allègement de la dette des pays pauvres, quelques réflexions quant à la stratégie du Canada sur la question s'imposent.

3.8.1 En chiffres

Le Canada a bilatéralement renoncé à 1,3 milliard de dollars de la dette APD de 46 PED depuis 1978. Cela comprend la totalité de ses créances d'APD auprès de 22 PPTE au coût de 900 millions de dollars (la Birmanie est le seul PPTE ayant une dette au titre de l'APD envers le Canada) (Ministère des Finances, Canada, 2005a). Le rapport annuel *Le rendement du Canada 2005* signale que le pays a consenti 590 millions de dollars à l'allègement de la dette des pays africains et que son aide atteindra plus de 1 milliard de dollars lorsque d'autres PPTE auront suivi toutes les étapes de l'Initiative PPTE, incluant ses engagements au titre de l'ICAD (Secrétariat du Conseil du trésor, 2005). Dans le rapport *Le rendement du Canada 2006-2007*, il est spécifié que depuis 2000, le Canada a annulé près de 1 milliard de dollars de dettes contractées envers lui par des pays pauvres, dont 203 millions de dollars en 2006-2007 et le rapport précise que le Canada « a encouragé d'autres créanciers internationaux à participer à des initiatives d'allègement de la dette, pour que les pays pauvres accablés par le

fardeau de la dette puissent réaffecter les ressources aux dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté, comme la santé, l'éducation et l'environnement » (Secrétariat du Conseil du trésor, 2007a).

Selon les données compilées par le *Rapport canadien sur le développement 2008* de l'Institut Nord-Sud, au 31 mars 2007, les PED étaient toujours redevables envers le Canada de plus de 10,5 milliards de dollars canadiens de dettes officielles (concessionnelles⁹⁰ et non concessionnelles⁹¹). La répartition des dettes officielles en souffrance envers le Canada s'établissait ainsi : pays moins développés (121 millions), pays à faible revenus (2 470 millions) et pays à revenu intermédiaire (8 058 millions). La part de l'Afrique subsaharienne s'établissait à 430,5 millions (Institut Nord-Sud, 2008, 41 à 43).

3.8.2 Les bonnes et moins bonnes notes

Unilatéralement ou de concert avec d'autres pays créanciers, le Canada a donc participé à l'allègement du fardeau de la dette de nombreux pays pauvres. Certains ont même vu leur dette envers le Canada carrément éliminée. Si le Canada se fait pointer du doigt puisqu'il se refuse toujours à se fixer un échéancier visant à ce que la part de son budget consacré à l'APD atteigne 0,7 % de son PNB, le Canada a certes joué un rôle d'initiateur de mesures visant à réduire le poids de la dette des PED les plus pauvres. Par contre, une grande part des initiatives canadiennes ont été conditionnelles à l'application chez les pays débiteurs, dans un premier temps, de 1980 à 1998, des PAS, puis de 1999 à aujourd'hui, du processus des DSRP. En d'autres mots, pour bénéficier d'un allègement de dette de la part du Canada, même de façon bilatérale, les pays débiteurs ont généralement dû satisfaire aux conditions de réformes économiques et sociales préconisées par les IFI, quoiqu'amplement dénoncées. Le Canada fait donc également figure de suiveur, puisqu'il ne remet pas en question les stratégies de développement préconisées par les IFI. Au contraire, les initiatives canadiennes en faveur de l'allègement de la dette des PED les plus pauvres s'alignent sur les mécanismes et politiques prônées par les IFI.

⁹⁰ Les prêts concessionnels sont : les prêts de l'ACDI, et les prêts concessionnels du Compte du Canada de EDC.

⁹¹ Les prêts non concessionnels sont : les prêts (souverains et commerciaux) du Compte de la Société de EDC, comprenant l'encours du principal, les recettes échues reconnues et non reconnues ; les prêts non concessionnels du Compte du Canada de EDC ; les prêts du ministère des Finances; et les prêts (souverains et commerciaux) de la CCB.

Si Roy Culpeper salue le rôle majeur qu'a assumé le gouvernement canadien en demandant l'annulation de toutes les dettes bilatérales des PPTE, le Canada « **devrait maintenant intervenir pour instaurer une structure de viabilité de la dette afin que les perspectives de développement des pays les plus pauvres et l'atteinte des ODM ne soient plus compromises par l'accumulation de dettes supplémentaires**⁹² » (2005, p. 13).

L'Institut Nord-Sud appuie la mise en œuvre de politiques macro et microéconomiques pour favoriser la croissance au sein des PED, puisque l'allocation d'APD supplémentaire ne s'avérera pas suffisante pour que le taux de croissance atteigne le seuil de 6 à 7 % (seuil considéré nécessaire à la réduction significative de la pauvreté). Par contre, son *Mémoire sur la politique internationale* de 2005 note que de telles politiques ont été élaborées dans le cadre du processus des DSRP qui ne s'est pas avéré véritablement conçu en tant qu'outil de croissance ou ni de réduction de la pauvreté, alors que les politiques avancées dans les DSRP ont parfois eu l'effet contraire ; comme chaque PED connaît ses propres contraintes et potentiels, « un modèle économique universel a peu de chances d'obtenir la croissance ou la réduction de la misère » (Culpeper, 2005, p. 10-11). Le Canada devrait donc s'assurer que les politiques économiques adoptées dans les DSRP, « **et plus généralement lors des dialogues politiques, favorisent effectivement la croissance et la réduction de la pauvreté, reflètent la diversité des conditions et des besoins existants dans les pays en voie de développement et se conforment au principe de l'appropriation locale**⁹³ » (Culpeper, 2005, p. 12).

En effet, les dernières initiatives auxquelles le Canada a participé ou encore celles qu'il a envisagées en matière d'allégement dette des PED, soit l'ICAD, la proposition « Au-delà des PPTE », le récent consensus du G8 concernant certaines dettes multilatérales des PPTE, puis l'IADM, sont toutes conditionnelles à la mise en œuvre de l'Initiative PPTE. Pourtant, les critiques abondent à l'égard des insuffisances de l'Initiative comme il a été démontré, ainsi qu'à l'égard de ses vices et travers.

Ainsi, Pauline Ngirumpatse remet également en question la notion d'appropriation nationale des stratégies de réduction de la pauvreté devant la tendance à « l'uniformisation des DSRP » qui peut se lire dans le *Recueil de références des DSRP* où sont non seulement exposés les paramètres fondamentaux communs à tous les DSRP, mais aussi la description des secteurs prioritaires et de leurs éléments constitutifs que doit viser l'action gouvernementale :

Dans la mesure où les IBW insistent sur le fait que les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être impulsées par les pays, la définition des paramètres fondamentaux de leur DSRP ainsi que celle des orientations de l'action publique devrait appartenir à chacun des gouvernements. Sinon, quelles seraient la pertinence et la finalité du processus participatif si ce n'est de permettre à tous les acteurs nationaux de débattre des problèmes engendrés par la pauvreté et des solutions à y apporter. (Ngirumpatse, 2004, p. 57)

Ces faiblesses font ressortir que les orientations de développement rattachées au processus des DSRP sont très peu dissociables de celles des PAS. En fait, les DSRP n'ont fondamentalement rien de nouveau en termes de réformes et d'ajustement et donc, de retombées sociales, politiques et économiques. Ce qui est toutefois innovateur et qui va vraisemblablement plus loin, est le fait que cette stratégie est menée sous couvert de lutte contre la pauvreté, depuis 1999, ce qui reconforte l'opinion publique mondiale. Bien que l'orthodoxie financière imposée aux PED perdure depuis plus de deux décennies en échange d'allègements et de traitements de dette, le nouveau vocabulaire et les nouveaux discours d'appropriation locale donnent l'impression que cette « nouvelle stratégie » est, encore une fois, « la » recette miracle au problème d'endettement des PED les plus pauvres qui pèse sur leur développement.

CONCLUSION

Lorsque le Mexique signale avec éclat en 1982 qu'il ne pouvait plus assurer les paiements du service de sa dette extérieure, l'annonce n'était qu'en fait la pointe de l'iceberg d'une crise qui pouvait mettre tout le système financier international en péril. En effet, près de 70 PED se trouvaient alors enfoncés dans une grave crise financière en raison de l'énormité de leur dette extérieure qui pesait sur leur économie. La « crise de la dette » des années 1980 ou encore, la « décennie perdue » a suscité une vaste littérature sur le thème de l'endettement des PED et battait son plein à la fin de la décennie 1980.

Malgré les analyses des causes de cette crise et la quantité de recettes mijotées et éprouvées afin de parer à la situation, il s'avère des plus préoccupants de constater que près de 30 ans après la naissance de la crise, nombreux pays pauvres sont toujours confrontés à un profond endettement aux répercussions dramatiques sur leur développement. En effet, en dépit des initiatives annoncées tour à tour comme solution, notamment l'IADM de 2005, l'amer constat en est toujours un du « trop peu, trop tard » des initiatives mises en oeuvre par les créanciers.

Constatant que les initiatives en faveur de l'allègement de la dette des PED les plus pauvres octroyées par les bailleurs de fonds n'ont pas su pallier au fait que l'endettement des PED les plus pauvres pose toujours un obstacle de taille à leur développement, l'intérêt de la présente étude a été de retracer la trajectoire d'un créancier en particulier qui a participé, unilatéralement, bilatéralement ou multilatéralement, aux stratégies de désendettement de ces pays : le Canada. À travers toute la littérature sur la question de l'endettement des PED, nous nous sommes intéressé à la façon dont un grand joueur sur l'échiquier de la finance internationale, le Canada, a envisagé et déployé des efforts en vue de désengorger les PED les plus pauvres de leur endettement insurmontable.

Afin de mettre en lumière les initiatives canadiennes en matière d'allègement de la dette des PED, nous avons d'abord tracé un portrait de l'endettement des PED, de 1969 à 2008, soit les causes et les éléments déclencheurs de la crise, tout en définissant les concepts utilisés dans la présente étude. Nous avons aussi exposé les effets et répercussions de la crise, tout en nous penchant sur les diverses interprétations faites par les créanciers. Nous avons ensuite présenté l'intérêt de se baser sur une étude de cas afin d'aborder les mesures en matière d'allègement de dette, soit l'expérience canadienne. La pertinence de notre cadre d'analyse qui s'est inspiré des travaux de Roy Culpeper et de John E. Serieux qui préconisent que la *debt overhang* est un obstacle au développement des PED a été démontrée et s'est avérée un outil essentiel dans l'exposition, l'évaluation et l'interprétation des initiatives en matière d'allègement de dette auxquelles le Canada a pris part et ce, de 1978 à 1995 et de 1996 à 2008. Ce bilan historique et linéaire a marqué les points saillants de plus de 25 années d'engagement canadien en faveur de l'allègement de la dette des PED et ce, en les inscrivant dans le contexte international.

Nous avons fait référence au fameux rapport *L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde* adopté en 1990 par Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Canada qui faisait état des dix années d'approches « tâtonnantes » qui n'ont pas su trouver de solution à long terme et satisfaisante au problème de l'endettement et qui pressait le Canada de jouer un rôle de chef de file dans les années 1990, en adoptant une politique à visage humain dans la stratégie de lutte contre la crise de l'endettement des pays pauvres et en s'en faisant le porte-étendard au sein des IFI. Plus de quinze ans après les évaluations et recommandations formulées dans ce rapport, il s'avérait donc tout à fait opportun d'évaluer la trajectoire du Canada concernant la dette des PED et ce, en adoptant une perspective historique, soit en partant de 1978, année qui marque la première initiative d'allègement de la dette des PED du Canada, mais en focalisant sur les vingt dernières années de mesures d'allègement de dette auxquelles a consenti le Canada et ce, jusqu'en 2008.

En effet, que les créanciers allègent les dettes de beaucoup ou de peu, nous avons vu qu'il est primordial de s'interroger sur la façon dont ces allègements procèdent, donc par l'entremise

de quels mécanismes et sous quelles conditions ils sont accordés et surtout, d'analyser les résultats obtenus au sein des pays débiteurs. En regard du frappant constat d'inefficacité des mesures d'allègement de dette des pays les plus pauvres auxquelles adhère le Canada qui s'échelonnent depuis le début de la crise de la dette des années 1980, notamment l'IADM de 2005 qui ne règle pas les blocages en termes de développement des PED les plus pauvres causés par leur endettement, et malgré la volonté du Canada de se présenter comme sensible au sort des pays endettés, nous avons tenté de tirer des conclusions quant au bilan des initiatives canadiennes en matière d'allègement de la dette des PED. Notre projet consistait à explorer comment se sont traduites ces dix années d'approches « tâtonnantes » de la décennie 1980 et à vérifier si le gouvernement canadien a fait volte-face et ainsi assumé le rôle de leader que le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur lui recommandait de jouer au cours des années 1990. Notre objectif était de chercher à savoir si le Canada se distingue des autres bailleurs de fonds. En effet, l'analyse des initiatives canadiennes représente une perspective riche et originale pour illustrer comment s'est traduite la prolongation des orientations des stratégies antérieures des bailleurs de fonds dans le contexte de la crise de l'endettement.

D'où l'importance que nous avons accordée à l'adoption d'une approche historique et d'une analyse documentaire afin de retracer l'endettement au niveau qualitatif et quantitatif et de souligner les différentes initiatives mises en oeuvre par les créanciers internationaux, tout en nous concentrant sur l'expérience canadienne, et en faisant ainsi ressortir le bilan de plus de 25 années d'allègement de dette. C'est à un véritable état des lieux et des faits qu'a aspiré ce travail et ce, en procédant en trois temps : présentation de la problématique de l'endettement des PED [chapitre I], revue des initiatives d'allègement éprouvées par les créanciers et les débiteurs et ce, en focalisant sur l'expérience canadienne de 1978 à 1995 [chapitre II], puis état des initiatives d'allègement de dette auxquelles a pris part le Canada après le tournant de l'année 1996, marqué par l'initiative jusqu'alors la plus significative en matière de réduction de dette et ce, jusqu'à 2008 [chapitre III].

L'originalité de cette approche tient au fait qu'elle nous a permis de contraster les annonces très officielles d'allègement avec un travail chiffré qui a comptabilisé ce qui a vraiment été

effacé ou ce qui doit l'être par rapport à ce qui reste ou restera comme poids de la dette malgré les initiatives mises en oeuvre par les bailleurs de fonds. Nous avons procédé à des illustrations quantitatives complémentaires à notre argumentation appuyée sur les faits, basées sur différents chiffres révélateurs dans la considération du poids de l'endettement des PED, de même que du poids de l'allègement de ces dettes :

- D'abord, nous avons illustré quantitativement le coût réel pour le Canada des allègements et des annulations de dette des PED qui ont été consentis par le pays ;
- Ensuite, en comptabilisant ce qu'il reste comme endettement, voir comme surendettement au sein de ces pays envers les créanciers internationaux et envers le Canada, nous avons ainsi présenté le poids réel qu'ont représenté les allègements et les annulations de dette dans l'économie de ces pays ;
- Puis, nous avons exposé l'analyse de John E. Serieux (2001a, p. 338) qui, ayant procédé à un calcul de la *debt overhang*, démontre que si l'objectif est de mettre un terme au surendettement des PED, spécifiquement des PPTE, la part de la dette des PED les plus pauvres qui devrait être annulée dans les faits est de 60 %, voire 85 % des dettes existantes.

En démontrant notamment le peu d'empressement des créanciers, dont fait partie le Canada, à reconnaître et à pallier au surendettement des PED les plus pauvres, cette analyse quantitative et qualitative nous a permis de conclure que le poids de leur dette est toujours un frein à leur développement.

Ainsi, cette démarche empirique et déductive, appuyée par une documentation historique, nous a permis de conclure que malgré certaines déclarations qui pourraient laisser supposer le contraire, à quelques exceptions près, le Canada ne se démarque pas des autres bailleurs de fonds quant à ses initiatives en matière d'allègement de la dette des PED, puisque la majorité des mesures adoptées dans ce domaine s'alignent sur les stratégies que préconisent les IFI. En effet, si d'un côté le Canada a certes assumé un rôle d'initiateur de mesures, il a également adopté une approche suiviste en ne contribuant pas aux débats et à la réflexion sur les

stratégies de développement mises en place par les mécanismes d'allégement de dette prônés par les IFI.

Particulièrement depuis les 10 dernières années, le Canada a certes joué un rôle de leader quant à ses mesures d'allégement de dette des PED, particulièrement au niveau bilatéral. Par contre, le Canada se fait aussi suiveur puisque toutes ses initiatives, envisagées ou mises en application, s'alignaient autrefois sur les PAS et s'appuient aujourd'hui sur le processus des DSRP, donc sur les stratégies d'orthodoxie financière des IFI. Il apparaît indéniable que puisque les allègements de dette s'avèrent conditionnels à la mise en application draconienne de ces stratégies, cela ne laisse pas espérer que les pays du Nord délaissent leur pouvoir sur les cordons de la bourse du développement, et ce, au détriment des populations les plus pauvres. La dette des pays pauvres a toujours été et demeure un important mécanisme de soumission et de reproduction de dépendance envers les pays riches, au rang desquels se classe le Canada.

Alors que le Comité signalait les « dix années d'approches tâtonnantes » prises par les créanciers au cours de la décennie 1980, nous avons démontré que cette procrastination des créanciers a en fait perduré et a suivi un triste continuum au cours des années 1990 et début 2000, malgré le leitmotiv des bailleurs de fonds à présenter subséquemment leurs initiatives comme étant « la » solution au problème d'endettement des PED et ce, au détriment des PED les plus pauvres en mal de développement. Qui plus est, nous avons vu que les mesures retenues pouvaient avoir des répercussions extrêmement graves.

Il apparaît inquiétant de constater que près de 30 ans de privatisations et de réformes institutionnelles peuvent contribuer à la réduction des capacités de redistribution des États débiteurs, réduisant ainsi leurs espaces politiques et leur légitimité. Qui plus est, ce type de réformes pourrait conduire à une réduction de la pauvreté à deux vitesses, où la bonne gestion administrative pourrait l'emporter sur l'équité sociale. En outre, les réductions de dette portant sur quelques décennies, les PED débiteurs auront peine à se sortir de la tutelle des stratégies manœuvrées par les IFI (et les pays créanciers), d'autant plus qu'elles constituent leur principale avenue de financement. En regard de l'impact des initiatives déployées par les

bailleurs de fonds jusqu'à maintenant, il apparaît légitime de demander : l'allègement oui, mais à quel prix ? Ainsi, nous joignons notre voix à la quantité d'experts et d'associations actives dans le domaine du développement qui soulignent l'urgence des annulations catégoriques des dettes des pays les plus pauvres et ce, sans conditions.

Si les créanciers sont sérieux dans leur engagement à financer la réduction de la pauvreté mondiale afin de réaliser les ODM, plus particulièrement à ce que l'endettement ne soit plus un frein aux perspectives de développement des PED les plus pauvres afin qu'ils puissent ainsi s'inscrire dans la voie de la réalisation des ODM, les créanciers doivent prendre des mesures urgentes et proposer des initiatives d'allègement de la dette des PED les plus pauvres qui prennent en compte des critères fondamentaux que propose avec justesse Matthew Martin, soit des initiatives essentielles et pressantes qui « garantirai[en]t un allègement suffisant, global, opportun et additionnel pour tous les pays à faible revenu » (Martin, 2003, p. 103), qui :

- Simplifierai[en]t les critères de soutenabilité pour se concentrer sur l'atteinte d'un ratio service de la dette/recettes budgétaires inférieur à 10 p. 100 à compter de la date de prise de décision, et sur la libération maximale de fonds pour la réduction de la pauvreté dans les 3 à 5 prochaines années.
- Analyserai[en]t les dettes intérieur (sic) et du secteur privé, et réduirait leurs fardeaux de la façon requise.
- Établirai[en]t des mécanismes convenables afin de pleinement dédommager les PPTE pour les « chocs externes » au lieu de les obliger à tailler dans les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté en :
 - o veillant à ce que les prévisions dans les programmes PPTE et FRPC soient plus réalistes ;
 - o réévaluant chaque année la soutenabilité avant et après les dates de fin du processus, et accroissant l'allègement des dettes de la façon requise pour neutraliser l'insoutenabilité renouvelée ;
 - o rétablissant une marge de sécurité afin de protéger les PPTE contre les futurs chocs, en permettant que les annulations additionnelles promises par certains gouvernements créanciers soient pleinement additionnelles, et évaluant la soutenabilité après déduction de la non-participation de créanciers ;
 - o introduisant un financement rapide pour imprévus, par le biais de tranches additionnelles flottantes dans les programmes FRPC du FMI et CARP [Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté] de l'IDA ;
 - o accélérant les recommandations du Task Force on Commodity Risk Management de la Banque mondiale, et de la Commonwealth Disaster Management Agency ;

- assurant des apports d'aide plus prévisibles et plus stables, sans suspension soudaine. (Martin, 2003, p. 104)

De plus, nous abondons toujours dans le même sens que Matthew Martin sur la nécessaire mise en place d'initiatives en faveur de l'allégement de la dette des PED les plus pauvres qui assureraient une plus grande participation de tous les créanciers en :

- acceptant des mécanismes innovants pour alléger les dettes dues aux créanciers bilatéraux, commerciaux et multilatéraux sans détourner l'aide des donateurs bilatéraux ;
- combattant les procès contre les PPTE en les mettant au centre des discussions sur les procédures internationales pour le « moratoire » de la dette, veillant à ce que les tribunes d'arbitrage internationales et les juridictions des débiteurs et des créanciers préviennent ces procès, et apportant une assistance technique juridique aux débiteurs en cas de besoin ;
- assurant la pleine exécution de leurs engagements par les créanciers du Club de Paris et, de préférence, assurant l'annulation de toutes les dettes bilatérales ;
- encourageant les institutions multilatérales à financer elles-mêmes un plus grand allégement pour les PPTE, de préférence par le biais de l'annulation totale des dettes multilatérales. (Martin, 2003, p. 103-104)

Les créanciers se doivent également de proposer des initiatives qui puissent accélérer la fourniture de l'allégement aux PPTE, de même qu'en éviter la suspension en :

- rationalisant la conditionnalité d'une manière bien plus spectaculaire, en évitant les micro-conditions, et en interprétant la conformité d'après les efforts globaux ;
- concevant des cadres macro-économiques axés sur la croissance qui soient plus flexibles et qui maximisent la mobilisation d'un financement concessionnel pour les dépenses anti-pauvreté ;
- exécutant immédiatement de vastes analyses d'impact social et sur la pauvreté (AISP) de toute conditionnalité, conduites par les pays avec l'assistance de tiers indépendants. (Martin, 2003, p. 104)

Enfin, si les créanciers sont réellement engagés à prendre action dans le financement de la réduction de la pauvreté afin que les PED les plus pauvres puissent atteindre les ODM, notamment en initiant des mesures qui font en sorte que leur endettement ne pose plus d'obstacle à leur développement, ceux-ci doivent saisir l'urgence de considérer des initiatives qui :

- Accroîtrai[en]t l'additionnalité des allègements des PPTE en augmentant les propres contributions des institutions multilatérales, ce à même des sources internes qui ne réduiraient pas les nouveaux fonds pour les PPTE.
- Étendrai[en]t les allègements de dettes à un plus large éventail de pays (exclusivement IDA, surtout) afin d'assurer un progrès mondial maximal vers la réduction de la pauvreté. (Martin, 2003, p. 104)

Clairement, les solutions existent. Ce qui semble faire défaut, c'est la volonté politique des pays donateurs responsables des mesures d'allègement de la dette proposées, dont le Canada.

RÉFÉRENCES

- Agence canadienne de développement international. 1987a. *L'assistance canadienne au développement international. Pour bâtir un monde meilleur : Réponse du Gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, Qui doit en profiter ? Rapport sur les politiques du Canada en matière d'Aide publique au développement*, Ottawa : ACDI.
- Agence canadienne de développement international. 1987b. *Partageons notre avenir : L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa : ACDI.
- Agence canadienne de développement international. 2002. *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Hull : L'Agence.
- Andrews, David, Anthony R. Boote, Syed S. Rizavi et Sukhwinder Singh, Fonds monétaire international. 1999. *Allègement de la dette des pays à faible revenu, L'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés*, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/PAM/PAM51/fre/pam51f.pdf>
(page consultée le 22 avril 2008).
- Arnaud, Pascal. 1984. *La dette du tiers monde*, Paris: La Découverte.
- Banque mondiale. 2000. *Forum Africain sur les Stratégies de Réduction de la Pauvreté*. Côte d'Ivoire, 5- 9 juin, [En ligne].
<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Regional-Events/Africa-Poverty-Forum--06-00-/Macro/hipcovwf.pdf> (page consultée le 7 septembre 2007).
- Banque mondiale. 2001a. *L'Initiative PPTE : Objectifs et principaux éléments*, 27 juillet, [En ligne]. <http://www.worldbank.org/hipc/french/fr-overview/fr-overview.html>
(page consultée le 7 septembre 2007).
- Banque mondiale. 2001b. *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Washington D.C. : World Bank by Oxford University Press, [En ligne].
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,contentMDK:20195989~isCURL:Y~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html>
(page consultée le 7 septembre 2007).
- Banque mondiale. 2003. Voir Banque mondiale, Département de l'évaluation des opérations. 2003. « Initiative PPTE : accomplissement et perspectives ». *Précis*, numéro 230, hiver 2003, p. 1-5, [En ligne].

[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/36AE1D548EC854B185256D1D006D9A2E/\\$file/Precis_230_French.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/36AE1D548EC854B185256D1D006D9A2E/$file/Precis_230_French.pdf) (page consultée le 22 avril 2008).

Banque mondiale. 2004. *Les prêts de politiques de développement remplacent les prêts d'ajustement*, août, [En ligne].

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20513108~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html> (page consultée le 22 avril 2008).

Banque mondiale. 2006a. Voir Banque mondiale, Independent Evaluation Group, *Debt Relief for the Poorest : An Evaluation Update of the HIPC Initiative*, [En ligne].

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTDEBRELPOOR/0,,contentMDK:21544313~isCURL:Y~menuPK:3900255~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3900226,00.html> (page consultée le 18 août 2008).

Banque mondiale. 2006b. Voir Banque mondiale, Independent Evaluation Group, *L'allègement de la dette des pays les plus démunis : une mise à jour de l'évaluation de l'Initiative PPTE*, [En ligne].

http://www.worldbank.org/ieg/hipc/docs/executive_summary_fr.pdf (page consultée le 22 avril 2008).

Banque mondiale. 2007a. *Allègement de la dette*, mise à jour mars 2007, [En ligne].

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTFAQSFRENCH/0,,contentMDK:20398460~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:727344,00.html> (page consultée le 22 avril 2008).

Banque mondiale. 2007b. *HIPC At-A-Glance - Guide (Fall 2007) French*, [En ligne].

http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/Debt_PocketBroch_French_Fall07.pdf?resourceurlname=Debt_PocketBroch_French_Fall07.pdf (page consultée le 22 avril 2008)

Banque mondiale. 2007c. *Le fonds de désendettement de l'IDA au secours des pays les plus pauvres*, [En ligne].

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTTRADERESEARCH/0,,contentMDK:20019728~menuPK:181053~pagePK:210083~piPK:152538~theSitePK:544849,00.html> (page consultée le 7 septembre 2007).

Banque mondiale. 2008a. *Cadre de développement intégré*, [En ligne].

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTPPFRENCH/0,,contentMDK:20220496~menuPK:64130632~pagePK:64130495~piPK:64130272~theSitePK:385794,00.html> (page consultée le 22 avril 2008).

Banque mondiale. 2008b. *Fiche thématique, Allègement de la dette*, mise à jour en avril 2008, [En ligne].

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20487182~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>
(page consultée le 22 avril 2008).

Banque mondiale. 2008c. *Foire aux questions, Allègement de la dette*, mis à jour en mars 2008, [En ligne].

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTFAQSFRENC/H/0,,contentMDK:20398460~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:727344,00.html>
(page consultée le 22 avril 2008).

Berg, Peter. 1995. *The International Debt problem*, Ottawa : Library of Parliament/Current Issue Review, Research Branch; 84-30E, September 1984, Revised July 1995.

Berthélemy, Jean-Claude. 1990. *L'endettement du Tiers Monde*, Paris : Presses universitaires de France.

Berthélemy, Jean-Claude. 2002. « Réduction de la dette et réforme de la politique économique », *Problèmes économiques*, Paris : La Documentation française, #2764, 5 juin, p. 9-15.

Berthélemy, Jean-Claude et Éric Girardin. 1991. « Les nouvelles stratégies d'allègement de la dette des pays en voie de développement ». Chap. in *Surendettement des pays en voie de développement et stratégies d'ajustement*, Paris : Éditions Sirey, p. 529-604.

Berthélemy, Jean-Claude et Ann Vourc'h. 1994. *Allègement de la dette et croissance*, Paris : Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique.

British embassy. 2005. *Progress report by the G8 Africa Personal Representatives on implementation of the Africa Action Plan*, juillet 2005, [En ligne]. www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_AfricaProgressReport,0.pdf
(page consultée le 22 avril 2008).

Bullard, Nicola. 1999. « Trick or treat : The new sugar-coated IMF », *Focus on Trade*, # 39, octobre ; cité dans Institut Nord-Sud. 2000. *Rapport canadien sur le développement : 2000*, Ottawa : Institut Nord-Sud.

Campbell, Bonnie K. 1988. « L'endettement en Afrique : conséquence, cause ou symptôme de la crise? ». In Jean-Philippe Thérien (sous la dir.), *La Quête du développement. Horizons canadien et africain*, Montréal : Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, p. 121-139.

Campbell, Bonnie. 2005. « Stratégies de lutte contre la pauvreté et espaces politiques : quelques interrogations ». Chap. in *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, Paris : L'Harmattan, p.13-43.

- Campbell, Bonnie, Pascale Hatcher et Gisèle Messabe Moluh. 2005. « Participation et stratégies de lutte contre la pauvreté ». In *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, sous la dir. de Bonnie Campbell, Paris : L'Harmattan, p. 185-207.
- Campbell, Frank A. 1992. *Le prix à payer : un aperçu sur la dette et le développement*, Ottawa : Centre de recherches pour le développement international.
- Centre Europe-Tiers Monde. 2007. *La dette extérieure des pays en développement*. Déclaration écrite au Conseil des droits de l'homme - 4ème session 2007 (A/HRC/4/NGO/17), [En ligne]. www.cetim.ch/fr/interventions_details.php?iid=276 (page consultée le 22 avril 2008).
- Clark, Andrew, Institut Nord-Sud. 1991. *Coordonnée ou improvisée ? La politique canadienne envers l'Afrique subsaharienne dans les années 1980*, Ottawa : Institut Nord-Sud.
- Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud. 2003a. « Le contenu des DSRP : Au sud rien de nouveau ? ». In *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^e édition, sous la dir. de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, Paris : Éd. ECONOMICA, p. 201-227.
- Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto, François Roubaud. 2003b. « Tout changer pour que tout reste pareil ? ». In *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^e édition, sous la dir. de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, Paris : Éd. ECONOMICA, p. 1-18.
- Club de Paris. a. *Description du Club de Paris*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/qui-sommes-nous> (page consultée le 22 avril 2008)
- Club de Paris. b. *Fonctionnement du Club de Paris*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/que-faisons-nous> (page consultée le 22 avril 2008)
- Club de Paris. c. *Les termes de Toronto*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/termes-de-traitements/68-les-termes-de-toronto> (page consultée le 22 avril 2008)
- Club de Paris. d. *Les termes de Houston*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/termes-de-traitements/60-les-termes-de-houston> (page consultée le 22 avril 2008)
- Club de Paris. e. *Les termes de Londres*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/termes-de-traitements/69-les-termes-de-londres> (page consultée le 22 avril 2008)
- Club de Paris. f. *Les termes de Naples*, [En ligne].

<http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/termes-de-traitements/61-les-termes-de-naples> (page consultée le 22 avril 2008)

Club de Paris. g. *Les termes de Lyon*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/termes-de-traitements/70-les-termes-de-lyon> (page consultée le 22 avril 2008)

Club de Paris. h. *Présentation : Les termes de Cologne*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/fr/presentation/presentation.php?BATCH=B02WP07> (page consultée le 22 avril 2008)

Club de Paris. i. *Liste des 41 pays pauvres très endettés*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/initiative-ppte/94-liste-des-41-pays> (page consultée le 22 avril 2008)

Club de Paris. j. *Initiative PPTE et Initiative PPTE renforcée*, [En ligne]. <http://www.clubdeparis.org/sections/termes-de-traitement/initiative-ppte> (page consultée le 22 avril 2008)

Cohen, David. 1993. « Low Investment and Large LDC Debt in the 1980s », *American Economic Review*, 83, p. 437-449.

Commission des Droits de l'Homme. 2000. *Rapport commun de l'expert indépendant des programmes d'ajustement structurel et du Rapporteur spécial sur la question des effets de la dette extérieure (E/CN.4/2000/51)*, Cinquante-sixième session, Point 10 de l'ordre du jour, 14 janvier, [En ligne]. <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/6fc781d60c82174cc12565c50038c981?OpenNavigator> (page consultée le 22 avril 2008).

Conseil canadien pour la coopération internationale et Forum Afrique-Canada. 2002. *Relations économiques du Canada avec l'Afrique subsaharienne : Tendances récentes*, révisé en septembre 2002, p. 1. [En ligne]. http://www.ccic.ca/f/archives/003_acf_revised_sept_can_economic_relation_africa.pdf (page consultée le 22 avril 2008).

Conseil canadien pour la coopération internationale. 2005a. *Analyse sommaire de la proposition sur la dette émise par le G8*, 11 juin, [En ligne]. http://www.ccic.ca/f/docs/003_acf_2005-06_g8_deal_summary_analysis.pdf (page consultée le 22 avril 2008).

Conseil canadien pour la coopération internationale. 2005b. « Pleins feux : plateforme de la campagne ». In *Au courant*, printemps 2005, vol. 13, numéro 1, [En ligne]. www.ccic.ca/f/docs/004_au_courant_spring_2005.pdf (page consultée le 22 avril 2008).

Conseil canadien pour la coopération internationale. 2005c. *Le Canada et le partenariat mondial pour le développement (Objectif huit)*, mai, [En ligne].

http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2005-05_politics_of_mdgs_chart.pdf
(page consultée le 22 avril 2008).

Conseil canadien pour la coopération internationale. 2005d. *Communiqué : Coalition Initiative d'Halifax – Abolissons la pauvreté*, 26 septembre, [En ligne].
http://www.ccic.ca/f/004/news_2005-09-26_halifax_initiative_mph.shtml
(page consultée le 22 avril 2008).

Culpeper, Roy. 1987. *Au-delà du Plan Baker : l'inexorable crise d'endettement*, Ottawa : Institut Nord-Sud.

Culpeper, Roy. 1988. *The Debt Matrix*, Ottawa : Institut Nord-Sud.

Culpeper, Roy. 1990. « La dette du Tiers-Monde et le Canada », extraits du texte original. In *S'affranchir de la dette pour le développement : actes du Colloque sur la dette extérieure des pays du Tiers-Monde*, tenu à Montréal, les 19, 20 et 21 octobre 1990, p. 12-14.

Culpeper, Roy. 1991. *Growth and Adjustment in Smaller Highly Indebted Countries : an Overview*. Ottawa : Institut Nord-Sud.

Culpeper, Roy. 2000. « Capital Volatility and Long-Term Financing for the Poorest Countries ». In *Journeys Just Begun : From Debt Relief to Poverty Reduction*, Roy Culpeper et John E. Serieux, p. 51-78. Ottawa : Institut Nord-Sud.

Culpeper, Roy. 2005. *Mémoire sur la politique internationale, Bases de la politique internationale canadienne: Sécurité, développement durable et équitable*, janvier, Ottawa : Institut Nord-Sud.

Culpeper, Roy et Bill Morton. 2005. « L'Objectif 8 et les efforts du Canada en matière d'allègement de la dette ». In *Rapport canadien sur le développement : Vers 2015 : Respecter nos engagements*, Institut Nord-Sud, p. 75-79. Ottawa : Institut Nord-Sud.

Culpeper, Roy et Nihal Kappagoda. 2007. *Domestic Resource Mobilization, Fiscal Space, and the Millennium Development Goals : Implications for Debt Sustainability, Paper for UNPD's project on MDG Achievement and Debt Sustainability in HIPC and other critically indebted Developing countries*, 27 mars, [En ligne].
<http://www.undp.org/poverty/docs/debtflow/debt-1-culpeper.pdf>
(page consultée le 22 avril 2008).

Deblock, Christian. 1997. *La dette extérieure des pays en développement : guide méthodologique*. Montréal : Université du Québec à Montréal, Groupe de recherche sur l'intégration continentale.

- Deblock, Christian et Samia Kazi Aoul. 2001. *La dette extérieure des pays en développement : la renégociation sans fin*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Deshpande, Ashwini. 1995. « The Debt Overhang and the Disincentive to Invest », *Journal of Development Economics*, 52, 1995, p. 169-187.
- Fall Gueye, Coumba, Michel Vaugeois, Matthew Martin et Alison Johnson. 2007. *Négociations relatives à la réduction de la dette au titre de l'Initiative PPTTE et au-delà*, février, [En ligne].
http://www.hipc-cbp.org/files/fr/open/Publications/Pub11_FR_Jun07.pdf
 (page consultée le 22 avril 2008).
- Fischer, Stanley Fischer. 1987. « Sharing the Burden of the International Debt Crisis », *The American Economic Review*, vol. 77, no. 2, mai, pp. 165-70 ; cité dans Roy Culpeper, *The Debt Matrix*, Ottawa : Institut Nord-Sud, 1988.
- Fonds monétaire international. 1998. Voir Fonds monétaire international. Document établi par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international et approuvé par Masood Ahmed et Jack Boorman. *Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, Examen et perspectives*, septembre, [En ligne].
<https://www.internationalmonetaryfund.org/external/np/hipc/review/fre/hipcref.pdf>
 (page consultée le 22 avril 2008).
- Fonds monétaire international, 2000a. *Fiche technique : Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés*, septembre, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/np/hipc/fra/hipcf.htm> (page consultée le 22 avril 2008).
- Fonds monétaire international. 2000b. *La logique de l'allègement de la dette des pays les plus pauvres, par les services du FMI*, septembre, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/fra/092300f.htm>
 (page consultée le 22 avril 2008).
- Fonds monétaire international. 2001. Voir Fonds monétaire international, Services du FMI. *Prêts du FMI aux pays pauvres – Qu'est-ce qui distingue la FRPC de la FASR ?*, avril, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/fra/043001f.htm>
 (page consultée le 22 avril 2008).
- Fonds monétaire international. 2003. *Statistiques de la dette extérieure : Guide pour les statisticiens et les utilisateurs*, juin, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/fra/Guide/indexf.htm> (page consultée le 22 avril 2008).
- Fonds monétaire international. 2004. *Fiche technique : Financements concessionnels du FMI dans le cadre de la FASR*, avril, [En ligne].

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/esaff.htm> (page consultée le 22 avril 2008).

Fonds monétaire international. 2007. *Factsheet : The Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*, mai, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jdsf.htm> (page consultée le 22 avril 2008).

Fonds monétaire international. 2008a. *Fiche technique : Allègements de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)*, mars, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm> (page consultée le 22 avril 2008).

Fonds monétaire international. 2008b. *Fiche technique : L'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)*, mars, [En ligne].
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/mdrif.htm>
 (page consultée le 22 avril 2008).

Fry, Maxwell J. 1989. « Foreign Debt Instability : An Analysis of National Saving and Domestic Investment Responses to Foreign Debt Accumulation in 28 Countries », *Journal of International Money and Finance*, 8, p. 315-344.

Gélinas, Jacques B. 1994. *Et si le Tiers Monde s'autofinçait : de l'endettement à l'épargne*. Montréal : Écosociété.

Gouvernement du Canada. 1987a. Voir Gouvernement du Canada. *Rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères : Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde*, avril, Ottawa : Chambre des communes.

Gouvernement du Canada. 1987b. Voir Gouvernement du Canada et Willam C. Winegard, Chambre des Communes, Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. *Qui doit en profiter ? Rapport sur les politiques du Canada en matière d'aide publique au développement*, mai, Ottawa : Imprimeur de la reine pour le Canada.

Gouvernement du Canada. 1990a. Voir Gouvernement du Canada, Chambre des Communes, *Rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur : L'avenir du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde*, juin, Ottawa : Chambre des communes.

Gouvernement du Canada. 1990b. Voir Gouvernement du Canada, Chambre des communes. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur*, Fascicule #74, novembre, Ottawa : Chambre des communes.

Gouvernement du Canada. 1990c. Voir Gouvernement du Canada, Affaires étrangères et Commerce extérieur Canada. *Réponse du gouvernement au Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du Commerce extérieur, ayant pour titre : L'avenir*

du monde et les intérêts du Canada dans le dossier de l'endettement du tiers monde, novembre, Ottawa : Gouvernement du Canada.

Gouvernement du Canada. 1994. Voir Gouvernement du Canada, Programme des services de dépôt, Anthony Chapman (rédaction), division de l'économie, *Le libre-échange en Amérique latine et dans les Caraïbes*, janvier, [En ligne].
<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp372-f.htm>
 (page consultée le 22 avril 2008).

Gouvernement du Canada. 1995a. *Le Canada dans le monde, Énoncé de politique étrangère du gouvernement*, Ottawa : Affaires étrangères et Commerce international Canada.

Gouvernement du Canada. 1995b. Voir Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, *Notes pour une allocution du ministre des Finances du Canada, Paul Martin, devant le Comité de développement*, Washington D.C., 9 octobre; [En ligne].
<http://www.fin.gc.ca/news95/95-081F.html> (page consultée le 22 avril 2008).

Gouvernement du Canada. 1999. *Témoignage au Comité permanent des Finances*, Enregistrement électronique [Traduction], 30 novembre, [En ligne].
<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/362/fina/evidence/ev1039908/finaev35-f.htm> (page consultée le 22 avril 2008).

Gouvernement du Canada. 2003. *Le site du G8 Canada, Historique du G8*, dernière mise à jour le 24 mars, [En ligne].
<http://www.g8.gc.ca/background-fr.asp> (page consultée le 22 avril 2008).

Gouvernement du Canada. 2005a. *Énoncé de politique internationale du Canada-Développement, Une approche pangouvernementale pour le développement*. Ottawa : Gouvernement du Canada.

Gouvernement du Canada. 2005b. *Énoncé de politique internationale du Canada-Survol*. Ottawa : Gouvernement du Canada.

Gruet, Melanie. 1999. « Dettes : une action insuffisante et trop tardive ? ». *La Revue*, Un bulletin de L'Institut Nord-Sud, Vol.3, No 3, [En ligne].
<http://www.nsi-ins.ca/fran/publications/revue/v3n3/01.asp>
 (page consultée le 22 avril 2008).

Human Development Reports (PNUD). 2005. *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, [En ligne].
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005/chapters/french/>
 (page consultée le 22 avril 2008).

Institut Nord-Sud. 1977. *La montée de l'endettement du tiers-monde, Canada Nord-Sud 1977-1978*, Ottawa : Institut Nord-Sud.

- Institut Nord-Sud. 2000. *Rapport canadien sur le développement : 2000*, Ottawa : Institut Nord-Sud.
- Institut Nord-Sud. 2008. *Rapport canadien sur le développement 2008 : États fragiles ou développement défaillant ?*, Ottawa : Institut Nord-Sud, [En ligne].
http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/RCD_2008.pdf (page consultée le 22 avril 2008).
- International Development Association and International Monetary Fund. 2007. *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*, (Prepared by the Staffs of IDA and IMF, Approved by Danny Leipziger and Mark Allen), 28 août, [En ligne].
<http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/082807.pdf> (page consultée le 18 août 2008).
- Jubilee 2000/USA, 1999. *Overview of G-7 June 1999 Debt Relief Initiative*, Washington, DC ; cité dans Institut Nord-Sud. 2000. *Rapport canadien sur le développement : 2000*, Ottawa : Institut Nord-Sud.
- Kappagoda, Nihal et Nancy C. Alexander. 2004. *Debt Sustainability Framework for Low Income Countries : Policy and Resource Implications*, Paper submitted for the G-24 Technical Group Meeting (Washington D.C. September 27-28), [En ligne].
www.g24.org/kapp0904.pdf (page consultée le 22 avril 2008).
- Kappagoda, Nihal. 2007. *Debt Sustainability Framework for Low Income Countries*, Paper presented at the Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration, London, 6-7 mars, [En ligne].
<http://www.un.org/esa/ffd/events/2007debtworkshop/nihal%20kappagoda-debt%20sustainability%20framework.pdf> (page consultée le 22 avril 2008).
- Krugman, Paul R. 1989. « Market-Based Debt-Reduction Schemes ». In *Analytical issues in debt*, edited by Jacob A. Frenkel, Michael P. Dooley, and Peter Wickham, p. 258 à 278. Washington: International Monetary Fund.
- Krugman, Paul R. 1992. *Currencies and Crises*, Cambridge : MIT Press.
- Labonte, Ronald, Ted Schrecker, David Sanders et Wilma Meeus. 2004. « Macroeconomic Policy, Structural Adjustment and Debt Relief ». In *Fatal indifference: the G8, Africa and global health*, sous la dir. de Ronald Labonte, Ted Schrecker, David Sanders et Wilma Meeus, p. 13-38. Lansdowne : University of Cape Town Press ; Ottawa : IDRC.
- La Chapelle Bizot, Benoît. 2001. *La dette des pays en développement (1982-2000), vers une nouvelle gouvernance financière internationale ?*, préface de Jean-Pierre Patat, Les études de la documentation française, Paris : La documentation française.
- Levasseur, Sandrine et Christine Riffart. 2003. « Les caractéristiques de la dette depuis les années quatre-vingt, Revue de l'OFCE », *Problèmes économiques*, #2826, 8 octobre, p. 1-7.

- Martin, Matthew, Juan Carlos Aguilar et Alison Johnson. 2001. *Mise en oeuvre de l'Initiative PPTE renforcée : considérations essentielles pour les gouvernements des PPTE*, London : Debt Relief International, [En ligne].
http://www.hipccbp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=18&lang=fr (page consultée le 22 avril 2008).
- Martin, Matthew. 2003. « Allègement des dettes et réduction de la pauvreté : Avons-nous besoin d'une IIIe PPTE ? ». In *Le Rapport sur l'Afrique : une évaluation du nouveau partenariat*, Institut Nord-Sud, p. 83-109. Ottawa : Institut Nord-Sud.
- Matthew Martin. 2004. « Assessing the HIPC Initiative: The Key HIPC Debates ». In *HIPC Debt Relief : Myths and Reality*, Editors : Jan Joost Teunissen and Age Akkerman, p. 11-47. FONDAD : The Hague, [En ligne].
http://www.fondad.org/product_books/pdf_download/6/Fondad-HIPC-BookComplete.pdf (page consultée le 22 avril 2008).
- Jean Merckaert (CCFD et plate-forme Dette & Développement). 2006. *Dix ans après le lancement de l'initiative PPTE- Évaluation critique du traitement de la dette par le G8*, novembre, [En ligne].
http://www.ccfid.asso.fr/e_upload/pdf/10ansppte.pdf?PHPSESSID=c150308ab27f794f251b84fd3eb9dea3 (page consultée le 22 avril 2008).
- Millennium Project. a. *Objectifs du Millénaire pour le développement*, [En ligne].
http://www.unmillenniumproject.org/reports/goals_targetsFR.htm
 (page consultée le 22 avril 2008).
- Millennium Project. b. *Goals, targets and indicators*, [En ligne].
<http://www.unmillenniumproject.org/goals/gti.htm> (page consultée le 22 avril 2008).
- Ministère des Finances, Canada. 2000. *Document d'information - Aider les plus pauvres : Initiative Canadienne à l'égard de la dette*, décembre, [En ligne].
http://www.fin.gc.ca/news00/data/00-095_1f.html (page consultée le 22 avril 2008).
- Ministère des Finances, Canada. 2005a. *Venir en aide aux pays les plus pauvres — Le point sur les efforts du Canada en matière d'allègement de la dette*, janvier, [En ligne].
http://www.fin.gc.ca/toctf/2005/cdre0105_f.html (page consultée le 22 avril 2008).
- Ministère des Finances, Canada. 2005b. *Le Canada annonce un allègement intégral de la dette des pays les plus pauvres de la planète, Document d'information- Au-delà des PPTE*, 2 février, [En ligne].
<http://www.fin.gc.ca/news05/05-008f.html> (page consultée le 22 avril 2008).
- Ministère des Finances, Canada. 2005c. *Le budget 2005, Remplir nos obligations internationales*, 23 février, [En ligne].
<http://www.fin.gc.ca/budget05/pamph/parespf.htm> (page consultée le 22 avril 2008).

- Ministère des Finances, Canada. 2005d. *Le Canada annule la totalité de la dette de la Zambie, du Honduras et du Rwanda*, 13 avril, [En ligne].
<http://www.fin.gc.ca/news05/05-026f.html> (page consultée le 22 avril 2008).
- Ministère des Finances, Canada. 2005e. *Conclusions des ministres des Finances du G8 sur le développement*, Londres, 10 et 11 juin, [En ligne].
http://www.fin.gc.ca/activty/g7/g8050611_f.html (page consultée le 22 avril 2008).
- Moisseron, Jean-Yves et Hélène Cottenet. 1999. « Les pays pauvres très endettés : spécificités et traitements traditionnels de leur dette ». In *Dette et pauvreté : Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, sous la dir. de Jean-Yves Moisseron et Marc Raffinot, p. 3-26. Paris : Ed. Economica.
- Moisseron, Jean-Yves et Marc Raffinot. 1999. « Résumé et conclusions ». In *Dette et pauvreté : Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, sous la dir. de Jean-Yves Moisseron et Marc Raffinot, p. VII-XV. Paris : Ed. Economica.
- Naudet, Jean-David. 2003. « Réduire la dette ou réformer l'aide ? ». In *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^e édition, sous la dir. de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, p. 249-270. Paris : Ed. Economica, 2003.
- Ngirumpatse, Pauline. 2004. *L'Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés : adéquation entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté. Le cas du Rwanda*. Mémoire de maîtrise, département de science politique, Université du Québec à Montréal (UQÀM).
- Ngirumpatse, Pauline. 2005. « L'initiative d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés au regard des besoins de réduction de la pauvreté de ces pays : Le cas du Rwanda ». In *Qu'allons-nous faire des pauvres ?*, sous la dir. de Bonnie Campbell, p. 161-183. Paris : L'Harmattan.
- Norel, Philippe et Éric Saint-Alary. 1992. *L'endettement du tiers-monde*, 3^e édition, Paris : Syros/Alternatives.
- Organisation de coopération et de développement économique. 1997. *Dette et coopération pour le développement : initiatives des membres du CAD concernant la dette bilatérale*, Documents de travail de l'OCDE, vol.V, #71, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- Organisation des Nations unies. 2005. *Document final du Sommet mondial 2005*, [En ligne].
<http://www.un.org/french/summit2005/documents.html>
 (page consultée le 22 avril 2008).

- Oxfam International. 2004. *Le prix à payer : Pourquoi les pays riches doivent investir maintenant dans la guerre contre la pauvreté* (PDF - 1021 K), 6 décembre, [En ligne].
http://www.oxfam.org/fr/policy_pape.htm (page consultée le 22 avril 2008).
- Raffinot, Marc. 1991. *Dette extérieure et ajustement structurel*, Vanves : Éditions classiques d'expression française.
- Raffinot, Marc. 1993. *La dette des tiers mondes*, Paris : La Découverte.
- Sabourin, Louis. 1988. « Le Canada et le Tiers-Monde: des voix et des voies... ». In *La quête du développement : Horizons canadien et africain*, sous la dir de Jean-Philippe Thérien, p. 39-59. Montréal : Éditions Association canadienne française pour l'avancement des sciences.
- Sachs, Jeffrey D. 1989. « The Debt Overhang of Developing Countries ». In *Debt, Stabilisation and Development : Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro*, Calvo G., Findlay R., Kouri P. et Braga de Macedo J., eds., p. 80-102. Oxford : Basil Blackwell.
- Yiagadeesen, Samy. 2008. *Remises de dettes aux pays en développement et financement des objectifs de développement du millénaire*, Norman Paterson School of International Affairs, Université Carleton, février, [En ligne].
www.asdeq.org/activites/comite-politiques-publiques/ppt/samy-remises-dettes-pays-dev.ppt (page consultée le 22 avril 2008).
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2005. *Le rendement du Canada 2005 - Annexe 3 - Indicateurs et renseignements additionnels, 3. La place du Canada dans le monde*, novembre, [En ligne].
<http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/05/ann303-fra.asp>
(page consultée le 22 avril 2008).
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2007a. *Le rendement du Canada 2006-2007 : La Contribution du Gouvernement du Canada, 4 Les affaires internationales*, novembre, [En ligne].
<http://www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/cp-rc/2006-2007/cp-rc05-fra.asp>
(page consultée le 22 avril 2008).
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2007b. *Rapports ministériels sur le rendement de 2006-2007, Ministère des Finances Canada, Section II : Analyse du rendement par résultat stratégique*, novembre, [En ligne].
<http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/fin/fin02-fra.asp>
(page consultée le 22 avril 2008).

- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 2007c. *Rapports ministériels sur le rendement de 2006-2007, Ministère des Finances Canada, Section III : Supplément d'information, Tableau 10 : Précisions sur les programmes de paiements de transfert (PPT)*, novembre, [En ligne]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/fin/fin07-fra.asp> (page consultée le 22 avril 2008).
- Serieux, John E. 1999. *Reducing the Debt of the Poorest : Challenges and Opportunities*, Ottawa : Institut Nord-Sud, novembre, [En ligne]. <http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/debt.pdf> (page consultée le 22 avril 2008).
- Serieux, John E. 2001a. « Debt of the Poorest Countries : Anatomy of a Crisis Kept on Hold », *Canadian Journal of Development Studies*, Volume XXII, #2, p. 305-342. [En ligne]. http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/cjds/2_serieux.pdf (page consultée le 22 avril 2008).
- Serieux, John E. 2001b. « The Enhanced HIPC Initiative and Poor Countries: Prospects for a Permanent Exit ». *Canadian Journal of Development Studies*, Volume XXII, #2, p. 527-548. [En ligne]. http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/cjds/8_serieux2.pdf (page consultée le 22 avril 2008).
- Serieux, John E. et Yiagadeesen Samy. 2001. *The Debt Service Burden and Growth : Evidence From Low Income Countries*, Ottawa : Institut Nord-Sud, [En ligne]. http://62.237.131.18/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/4_2_Serieux.pdf (page consultée le 22 avril 2008).
- Tomlinson, Brian. 2005. *Le Budget 2005 : Une macédoine de messages relativement aux engagements du Canada d'éliminer la pauvreté dans le monde - Analyse et observations du CCCI*, 24 février, (PDF 52 Kb), [En ligne]. <http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml> (page consultée le 22 avril 2008).
- UNICEF. 1989. *La situation des enfants dans le monde 1990*, New York : Fonds des Nations Unies pour l'enfance.
- Zacharie, Arnaud et Eric Toussaint (sous la dir.). 2001. *Afrique : abolir la dette pour libérer le développement*, Bruxelles : CADTM ; Paris : Syllepse.