

## **Un commentaire sur « Beyond « Growth versus Loans » : How to use ODA and debt for development », by Daniel Cohen, Pierre Jacquet and Helmut Reisen.**

Par Marc Raffinot<sup>1</sup>

Il est difficile de commenter un papier avec lequel on est profondément en accord –même si un plaidoyer en faveur des prêts venant d'une agence dont c'est une source de revenu peut, a priori, paraître suspect.

Commençons par les points d'accord.

En premier lieu, il me semble important de souligner qu'il faut éviter que les pays à faible revenu (PFR) se retrouvent exclus de toute possibilité d'emprunt. Depuis un certain temps, les critiques de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) mettent l'accent sur le risque que comportent les réductions de dettes. Ces réductions sont inéquitables, et constituent un signal négatif pour les prêteurs potentiels (Bougouin et Raffinot 2003). C'est la raison pour laquelle le gouvernement du Ghana avait, dans un premier temps, refusé de bénéficier de la réduction de dette PPTE.

En second lieu, le papier souligne que l'approche « dons seulement » résonne bizarrement en cette année de la micro-finance. Si le fait de fournir du crédit à des personnes pauvres, y compris à des taux d'intérêt élevés, peut être considéré comme une « aide », il semble inconséquent de plaider au niveau international pour une élimination des prêts aux pays les plus pauvres, y compris des prêts concessionnels dont l'élément-don est souvent très élevé.

En troisième lieu, le papier montre clairement qu'une réforme de la comptabilisation de l'aide telle qu'elle est pratiquée par le CAD devrait être une priorité. Cette réforme devrait être conçue de telle manière qu'elle incite les pays industrialisés à accroître l'efficacité de l'aide plutôt que les montants fournis. Toutefois, cette idée importante n'est pas associée à une proposition opérationnelle. Le papier suggère la prise en compte des garanties fournies, mais sans en préciser la valorisation (et p.17 la fourniture de garanties est présentée comme n'impliquant aucune subvention). Quoiqu'il en soit, cela ne devrait constituer qu'une partie de la réforme proposée.

Enfin, le papier souligne que nous devrions chercher à éviter une nouvelle crise d'endettement en utilisant des instruments de remboursement contingents aux états du monde. Si elle n'est pas nouvelle, l'idée est excellente, et il est simplement surprenant qu'elle n'ait pas été déjà mise en œuvre.

Le papier ne porte pas précisément sur la question de savoir s'il faut poursuivre les prêts aux PFR. Pierre Jacquet (2003) a déjà développé cette question de manière convaincante. Le présent papier vise à en tirer des conséquences pour l'action : comment éviter que de nouveaux prêts ne conduisent à une nouvelle crise d'endettement ? Comment utiliser conjointement des prêts et des dons ? Avant d'aborder ces deux points, nous reviendrons sur la question de l'efficacité relative des prêts et des dons.

---

<sup>1</sup> Université Paris Dauphine, EURISCO et DIAL

## **Efficacité relative des dons et des prêts**

L'idée suivant laquelle l'efficacité des prêts serait supérieure à celle des dons serait un argument de poids pour augmenter l'utilisation des prêts. Encore faut-il analyser les raisons de cette efficacité relativement supérieure. L'argument traditionnel met en avant le fait que les gouvernements utiliseraient avec plus de soin l'argent qu'ils doivent rembourser que celui qui leur est acquis.

Mais, en suivant G.Akerloff (1990) et Marcel Mauss on peut aussi ajouter que tout don est en quelque sorte « empoisonné » (comme le montre le fait que le mot anglais gift qui signifie don se rattache à la même racine que le Gift allemand, qui signifie poison), ce qui pourrait expliquer qu'un certain nombre de précautions doivent présider à son utilisation. Cette remarque est de nature à réduire la portée de l'argument de Lerrick et Meltzer sur la supériorité des dons. L'« empoisonnement » des relations fondées sur le don se manifeste notamment dans la quasi impossibilité d'un refus, même s'il s'agit de dons très inadaptés, et par la ruse<sup>2</sup> que le receveur doit déployer pour maximiser les avantages qu'il tire du don tout en renvoyant au donateur une image valorisante de lui-même. Symétriquement, l'idée que les prêts auraient contribué au *debt overhang* des PFR manque de vérification empirique. Peu de travaux économétriques portent spécifiquement sur les PFR, et ils ne sont pas vraiment concluants.

A y regarder de plus près, il apparaît que des différences d'efficacité entre dons et prêts tiennent d'abord aux processus administratifs de gestion de ces deux types de flux. En Mauritanie, par exemple, en 2003, le taux d'exécution des dépenses sur financement extérieur<sup>3</sup> est de 94% pour les prêts et de 39% pour les dons (RIM 2004, p.34) – une situation qui n'est pas spécifique à cette année particulière. Ceci ne veut pas dire pourtant que la gestion des prêts soit nécessairement « meilleure » que celle des dons. On constate en effet que dans de nombreux secteurs les taux d'exécution des dépenses sur prêts sont supérieurs à 100%, ce qui indique que l'on a entrepris pendant l'année des dépenses qui n'étaient pas prévues – hâte qui peut conduire à des défauts dans l'exécution. Cette différence peut s'expliquer de diverses manières. Tout d'abord, il semble que les décideurs soient désireux de démarrer les activités financées sur prêts avant que les remboursements commencent. L'explication donnée par le rapport mauritanien est différente : les dons, en moyenne, sont plus liés que les prêts, et il est plus difficile de se conformer aux conditions qui y sont attachées. Enfin, les donateurs s'immiscent plus volontiers dans l'exécution des dons, ce qui occasionne des retards.

## **Un nouveau cycle de surendettement ?**

Il est clair que l'éventualité d'une nouvelle crise d'endettement suite à une reprise des prêts aux PFR est un argument majeur contre l'octroi de nouveaux prêts. Certains travaux suggèrent en effet que la soutenabilité de la dette des PPTE théoriquement restaurée par la réduction de dette accordée, n'est en fait pas assurée (GAO 2000, Raffinot 2004). Toutefois ces travaux sont antérieurs à l'annulation de la dette multilatérale accordée en 2005.

Même si l'on admet que le risque demeure, il n'en demeure pas moins paradoxal. Depuis des décennies, les PPTE, sauf cas exceptionnels, ne reçoivent plus depuis longtemps de prêts non

---

<sup>2</sup> Voir sur ce point P.-J. Laurent (1998).

<sup>3</sup> Il s'agit du rapport entre les dépenses réalisées et les dépenses programmées. Il est possible qu'un faible niveau du taux de réalisation indique aussi une mauvaise programmation.

concessionnels. Il est donc difficile de comprendre comment un financement extérieur composé d'un mélange de dons et de prêts aussi bon marché a pu conduire à une crise d'endettement. Cette crise elle-même est atypique, en ce sens qu'elle ne correspond pas vraiment à ce que l'on nomme « crise d'endettement » pour les pays émergents. Ainsi, par exemple, des pays comme le Burkina Faso ou le Mali ont remboursé la totalité du service de leur dette depuis 1994 sans problème majeur. Ils ont cependant bénéficié d'une série de réductions de dette. Pourtant ces pays qui ont assuré le service de leur dette sont considérés comme faisant partie du même groupe de pays que ceux qui n'ont pas remboursé, souvent pour des raisons de politique interne, de désorganisation administrative ou de guerre civile. Ainsi donc, le calcul effectué par Daniel Cohen (2001) pour montrer que la valeur des dettes annulées lors de l'initiative PPTE est en réalité très faible est un calcul moyen, qui cache une grande diversité de situations.

Des pays qui n'ont pas accès aux marchés internationaux des capitaux n'ont sans doute pas la même pression que les pays émergents à maintenir la crédibilité de leurs politiques publiques. Comme le note le papier, la préférence pour le présent et la contrainte de liquidité sont si grandes qu'en pratique, peu de gouvernements dans les PFR font une véritable différence entre prêts et dons (Chabal et Daloz, p. 140). Ceci explique pourquoi dans ces pays, le « loan pushing » réussit pratiquement à tous les coups. Comme le notent Bierschenck et alii (2003, p. 175-176): « In fact, it would announce a revolution in the aid relationship if some day the government were to refuse a substantial amount of aid offered on the grounds that it did not fit in with its own priorities ». Si l'on ajoute à ceci le signal donné par les réductions de dette, qui semble indiquer que les dettes à venir seront probablement finalement annulées dans l'avenir, on comprend qu'il existe une très forte incitation à un endettement sans limite, quelques soient les perspectives de soutenabilité de la dette.

En revanche, comme l'a noté W. Easterly (2002), il est difficile de comprendre cette peur d'une nouvelle crise d'endettement quand on sait que les PFR dépendent étroitement d'un très petit nombre de prêteurs, pour l'essentiel des organisations internationales, régionales ou bilatérales publiques. Il devrait donc être facile pour le FMI de surveiller le niveau d'endettement des PFR. Si dans le passé le FMI n'a pas réussi à le faire, c'est sans doute un problème d'économie politique de cette institution, non un problème technique – même si l'évaluation de la soutenabilité de la dette d'économies très instables n'est pas une tâche facile. Il n'existe pas au niveau international de réglementation analogue à celle qui punit la faute commise par un banquier qui octroie, renouvelle ou maintient un crédit à un commerçant en état de cessation de paiement.

Par ailleurs, le papier analyse la soutenabilité de la dette comme un problème de dette extérieure (notamment lorsqu'il traite la question des seuils d'endettement). Il me semble que cette approche devrait être revue, dans la mesure où l'essentiel des problèmes d'endettement des pays à faible revenu sont des problèmes de dette publique. C'est évidemment le cas dans la zone franc, puisque la contrainte extérieure y est « molle », mais aussi dans la plupart des autres PFR, où peu d'acteurs privés ont la capacité d'emprunter à l'extérieur. H.Reisen et A.Van Trotsenburg (1988) l'avaient déjà souligné dans le cas de la crise de 1982. Ce qui était vrai à l'époque pour les pays émergents l'est encore plus aujourd'hui pour les pays à faible revenu.

Tout ceci semble indiquer que le problème le plus important ne se situe sans doute pas au niveau des modalités de financement des PFR, mais plutôt au niveau de la faible croissance de long terme qu'enregistrent ces économies, ainsi qu'au niveau de la légitimité des Etats et de la

pression fiscale qu'ils sont capables d'exercer. Comme nous le savons, les épisodes de croissance rapide qu'ont connu certains pays n'ont pas duré, et ont même parfois débouché sur des crises majeures ou des guerres civiles. Si l'amélioration des modalités de financement extérieur peut contribuer à réduire ces problèmes, un grand pas aura été franchi.

### **L'ingénierie financière : mélanger prêts et dons**

Le papier plaide pour une utilisation innovatrice de l'ingénierie financière pour le développement, et l'on ne peut que souscrire à cette recommandation. Il est frappant de voir à quel point les instruments financiers utilisés dans le cadre du financement des pays à faible revenu sont rigides, notamment si on les compare avec le financement des collectivités locales dans les pays industrialisés.

Toutefois, les modalités de financement mises en avant sont un peu décevantes. Le fait de rendre les remboursements contingents aux états du monde est une idée ancienne, qui aurait pu être mise en œuvre depuis longtemps. Une approche de ce genre existait déjà dans l'Égypte ptolémaïque, où les impôts étaient proportionnels à la crue du Nil. Un simple niveau d'eau permettait de résoudre le problème consistant à trouver une mesure objective de la capacité de remboursement. Cependant, la recherche d'une mesure de ce type est peut-être un faux problème, dans la mesure où la technique financière devrait permettre de rendre les remboursements de principal entièrement à la discrétion du gouvernement débiteur.

De même la proposition de constituer des provisions a priori est assez proche de celle de Buitert et Sibert (1999), qui consiste à rendre obligatoire pour l'emprunteur l'achat d'une option baptisée « UDROP » (Universal Debt Rollover Option with a Penalty) lui permettant de rééchelonner automatiquement l'échéancier de sa dette, en cas de crise de liquidité, moyennant une pénalité fixée à l'avance. Cette proposition ne semble pas avoir éveillé d'intérêt en dehors des cercles académiques.

Le développement des garanties est également une idée intéressante, mais qui a déjà largement été mise en œuvre, notamment dans le cadre du financement des petites et moyennes entreprises. Mais les vrais problèmes apparaissent dans l'application. Une fois de plus, « the devil is in the details ». Lorsqu'on fournit des lignes de garanties aux banques qui fournissent des crédits aux PME, il est difficile d'éviter deux écueils. Le premier est que le système de garantie soit trop généreux, ce qui incite les banques à financer largement, sans jouer leur rôle en termes de sélection. L'autre écueil est d'avoir un système trop restrictif, qui ne compense pas vraiment les pertes (ou qui les compense trop tard), cas auquel les banques ne financent rien de plus que ce qu'elles auraient fait si le système de garantie n'existait pas.

Enfin, l'idée que les agences de développement multilatérales et bilatérales seraient « in a privileged position to « engineer » development finance » en raison de leur expérience de terrain est discutable, en ce qu'elle met l'accent surtout sur les aspects techniques de la question. Comme le montre en détails Martens (2005), il est en réalité difficile de partir de l'idée que les préférences des différentes agences et des gouvernements récepteurs de l'aide (pour ne pas parler des simples citoyens de ces pays) sont complètement alignées. Si ce n'est pas le cas, les modalités de l'aide ne peuvent s'analyser comme un problème purement technique, mais comme le résultat de relations complexes entre les organismes bilatéraux, multilatéraux et les pays receveurs.

## Références

- Akerlof G.A. (1990) « Labour contracts as partial gift exchange », chapitre 8 de G.Akerlof (1990), *An Economic Theorist's Book of Tales*, Cambridge University Press, 3e édition.
- Bierschenck Th., Thioléron E; et Bako-Arifari N.(2003), « Benin » in D. Booth (ed.), *Development Policy Review*, theme issue: "Are PRSPs Making a Difference? The African Experience", p. 161-178.
- Bougouin A.-S. et Raffinot M. (2003) « L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté », chapitre X in Cling, Razafindrakoto & Roubaud (éds.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris, 2003, 2<sup>e</sup> édition, p. 271-299.
- Buiter W.H. et Sibert A. C. (1999), "UDROP: A Contribution to the New International Financial Architecture", *International Finance*, Vol. 2, No. 2, pp. 227-247.
- Chabal P. et Daloz J.-P. (1999), *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Economica, Paris
- Cohen, D. (2001), « The HIPC Initiative : True and False Promises », *International Finance*, vol. 4, n°3, pp. 363-380.
- Easterly W. (2002), *The Elusive Quest for Growth, Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press.
- GAO (US General Accounting Office) (2000), *Debt Relief Initiative for Poor countries Faces Challenges*, Washington, D.C.
- Jacquet, P. (2003), "Prêts ou dons, quel financement public du développement ? ", in Cohen D. et Portes R. , *Crises de la dette, prévention et résolution*, rapport n°43 du Conseil d'Analyse Economique.
- Laurent P.-J. (1998), *Une association de développement en pays mossi, Le don comme ruse*, Karthala.
- Martens B. (2005), « Why do aid agencies exist ? », *Development Policy Review*, 23(6)
- Raffinot M. (2004), *Soutenabilité de la dette des pays pauvres très endettés*, Cahier de Recherche EURISCO, n°2004-4.
- Reisen Helmut et Van Trotsenburg Axel (1988), *La dette des pays en développement : le problème budgétaire et la question du transfert*, OCDE, Études du centre de développement.