

Introduction à l'économie

Unité 12F

Les voix importantes de l'économie

Annulation de la dette et réduction de la pauvreté : Quelques réflexions d'un partisan sceptique

Christopher B. Barrett, Université de Cornell (NY)

Dans l'article précédent, Stephen Smith propose des arguments réfléchis expliquant pourquoi « l'enseignement chrétien n'offre aucun soutien à l'annulation inconditionnelle de la dette », mais soutient plutôt « une annulation de dette hautement conditionnée et gérée de manière prudente ». Dans les brèves réflexions qui suivent, j'approuve pleinement le point central de Stephen, bien que je ne sois pas d'accord avec lui sur certains détails d'importance secondaire. Aussi séduisante que soit l'idée de l'annulation de la dette pour un chrétien – et en fait pour quiconque éprouve de la compassion pour les pauvres – le lien entre l'annulation de la dette et la réduction de la pauvreté reste flou. Comme je l'ai déjà expliqué, les arguments en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres du monde, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne, demeurent ambigus sur le plan économique et éthique (Barrett, 1999).

Trois principes clés devraient éclairer la pensée chrétienne sur cette question : (1) une option préférentielle pour les pauvres, (2) le rôle de la miséricorde et des actes de grâce extraordinaires, et (3) la parabole des talents. La coalition Jubilé 2000, qui a mené des pressions de haut niveau en faveur d'une annulation radicale et concertée de la dette, s'appuie largement sur le second principe, et j'applaudis le courage de ce mouvement qui appelle à la miséricorde.

Ce qui me préoccupe, c'est que les partisans les plus ardents d'une annulation radicale de la dette ne consacrent pas suffisamment de temps aux premiers ou derniers principes. Comment pouvons-nous garantir que les bénéfices de l'annulation de la dette profitent de manière disproportionnée aux pauvres ? Comment savoir qui « enterrera » les fonds d'annulation de dettes, comme le troisième serviteur de la parabole des talents, et qui les emploiera judicieusement, comme le premier serviteur ?

En raison de ma propre familiarité avec diverses économies africaines, je ferai particulièrement référence aux effets de la dette et à ceux de l'annulation de la dette sur

ce continent extraordinairement pauvre. Le point essentiel à retenir est que la crise de la dette en Afrique subsaharienne est le symptôme d'une crise économique prolongée, et non sa cause. Il faut donc se méfier de l'exagération de l'annulation de la dette comme stimulant pour l'Afrique. Il faut profiter de l'opportunité de l'annulation de la dette pour s'attaquer à la racine de la pauvreté africaine, en résolvant les problèmes structurels – faiblesse des systèmes d'éducation et de santé, infrastructures dégradées ou inexistantes, en particulier dans les zones rurales, et réseaux financiers sous-développés – qui entravent l'adoption des technologies, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Trop de partisans de l'annulation de la dette considèrent à tort qu'il s'agit de la fin, plutôt que du début d'une initiative visant à réduire efficacement la pauvreté.

L'un des principaux arguments avancés par Barrett (1999) est que les preuves économiques en faveur de l'annulation de la dette des débiteurs souverains d'Afrique subsaharienne ne sont pas très concluantes. La célèbre hypothèse du « surendettement » de Paul Krugman (Krugman, 1988) ne trouve aucun fondement empirique en Afrique, contrairement à l'Amérique latine. Certains résultats bruts de régression utilisant les données de 1983-1992, les plus récentes disponibles lors de l'analyse réalisée initialement en 1995-1996, ont révélé que, dans les économies africaines, la dette extérieure ne semblait pas agir comme une taxe sur l'investissement ou la croissance. Ainsi, les preuves empiriques offrent peu de raisons de croire qu'une réduction de l'encours de la dette ou du service de la dette stimulerait significativement la croissance ou l'investissement dans ces pays à faible revenu. Au contraire, la dette africaine taxe principalement les recettes du compte courant. À mesure que les fonds d'aide au développement affluent, le service de la dette augmente, réduisant ainsi le transfert brut d'environ 20 % en moyenne. Le véritable problème macroéconomique de la dette extérieure en Afrique subsaharienne semble donc tourner autour de l'allègement des contraintes de balance des paiements.

L'annulation de la dette y parviendra-t-elle réellement ? Cela dépend en grande partie de la manière dont l'annulation de la dette – qui doit être approuvée par les législatures nationales et les conseils d'administration des agences multilatérales – s'ajoute aux autres flux d'aide. S'ils se substituent simplement les uns aux autres, l'annulation de la dette ne présente aucun avantage marginal. Il s'agit d'un risque réel aujourd'hui, alors que les flux d'aide réels ont diminué d'un quart au cours de la dernière décennie – et plus encore en Afrique – et que les donateurs sont de plus en plus pris dans un « piège de l'aide » dans lequel la diminution des flux d'aide est de plus en plus liée aux efforts de secours dans les « urgences humanitaires complexes ». Ce piège de l'aide d'urgence éclipse les efforts dans des domaines tels que l'agriculture, l'éducation, la santé, la nutrition et les travaux publics pour remédier aux obstacles structurels sous-jacents qui créent et perpétuent la vulnérabilité (Barrett et Carter, 1999b). Le schéma d'urgence, d'intervention et de redressement a produit un cercle vicieux dans lequel la vulnérabilité engendre des efforts de secours réactifs qui, trop souvent, fragilisent davantage les institutions commerciales et sociales déjà fragiles, laissant les populations plus vulnérables au prochain choc négatif qu'elles ne l'étaient au premier.

Il est urgent de redynamiser et de recentrer l'aide au développement afin de consolider les marchés de facteurs et d'attirer les investissements dans les communautés pauvres. Aucune des propositions d'annulation de la dette actuellement sérieusement examinées n'offre une stratégie crédible pour atteindre cet objectif. En effet, avec tout le battage médiatique autour de l'annulation de la dette, il existe un risque important que les législatures des pays de l'OCDE croient que la remise de la dette bilatérale suffira comme contribution à la lutte contre la pauvreté aiguë et généralisée qui continue de déshonorer la société moderne.

La meilleure approche en matière d'annulation de la dette serait un moratoire indéfini sur le service de la dette pour les pays prêts à s'engager dans des efforts sérieux pour réduire la pauvreté. Cela pourrait impliquer une séquence de moratoires de quatre ans renouvelables, dont le renouvellement dépendrait d'améliorations vérifiables à l'extérieur des indicateurs sociaux (mortalité infantile, morbidité due à des maladies infectieuses comme le paludisme ou la polio, scolarisation, en particulier des filles, accès à l'eau potable, etc.), avec une radiation totale après vingt ans de progrès continus. Les pays accepteraient un plan impliquant la conversion du service programmé de la dette extérieure en crédits supplémentaires en monnaie locale pour la fourniture de services publics, avec des perspectives raisonnables de réduction des souffrances humaines et d'attraction des investissements privés. L'additionnalité de ce financement pourrait être assurée en utilisant une référence historique (par exemple, les dépenses annuelles moyennes de 1995 à 1998 en pourcentage du PIB), non sujette à une manipulation stratégique de la part d'un État déterminé à contourner l'esprit de l'accord. Une telle approche inciterait les États bénéficiaires à rechercher et à trouver des moyens efficaces de résoudre les problèmes des pauvres et à poursuivre dans cette voie pendant une période prolongée. Cela éviterait le problème de la fongibilité de la remise de dette.

Si la croissance économique est une condition nécessaire à une réduction durable de la pauvreté, elle n'est en aucun cas suffisante, et les réformes politiques axées sur la croissance de la dernière décennie en Afrique n'ont pas réussi à réduire la pauvreté.

C'est là que je me sépare de Stephen Smith, qui appelle à utiliser « l'occasion de l'annulation de la dette comme un levier pour une réforme politique », où « réforme politique » apparaît comme un euphémisme pour une série particulière de réformes orientées vers la croissance préconisées par le FMI et la Banque mondiale. Si la croissance économique est une condition nécessaire à une réduction durable de la pauvreté, elle n'est en aucun cas suffisante, et les réformes politiques axées sur la croissance de la dernière décennie en Afrique n'ont pas réussi à réduire la pauvreté. En effet, il existe des preuves en Afrique et en Amérique latine que des approches plus hétérodoxes ont été au moins aussi efficaces que les préceptes du « Consensus de Washington » pour aider les populations les plus vulnérables (Barrett et Carter, 1998). Notre engagement devrait moins porter sur une idéologie et ses prescriptions associées que sur la performance en matière d'aide aux pauvres. Ainsi, plutôt que d'imposer l'approche à adopter, la conditionnalité devrait plutôt être associée à la réalisation d'objectifs de performance liés à l'amélioration des principaux indicateurs sociaux liés au bien-être des pauvres, dont le revenu par habitant n'est qu'un exemple.

En guise de brève conclusion, je dirai que bien que l'annulation de la dette des pays pauvres ne soit pas une panacée, elle offre une occasion stratégique d'obtenir une réduction importante de la pauvreté à long terme. Cela exige de réfléchir sérieusement à la manière dont elle pourrait constituer une partie intégrante de réformes politiques plus larges. Mais, au-delà de cette opportunité de la mise en œuvre de l'annulation de la dette, il est impératif de concentrer les efforts sur les moyens de traiter les problèmes structurels profonds qui permettent à la pauvreté d'exister et de persister, à savoir l'éducation, la santé, les infrastructures, la gouvernance, et les investissements privés dans des entreprises durables.

De plus, les économies africaines sont tellement en proie à des échecs structurels que les prescriptions doctrinaires et néolibérales vont souvent à l'encontre des objectifs les unes des autres, favorisant parfois et parfois retardant la croissance (Barrett et Carter 1999a). L'approche du FMI en Afrique n'a jamais reconnu ces points fondamentaux, imposant des difficultés considérables à court terme aux plus vulnérables dans le but d'adhérer à un modèle qui conduit parfois, mais pas toujours, à de meilleures performances macroéconomiques dans des économies structurellement faibles. L'annulation de la dette devrait correspondre à une véritable option préférentielle pour les pauvres et ne pas être simplement un autre instrument visant à inciter à une réforme macroéconomique du type favorisé par Washington.

En résumé, je suis un partisan sceptique de l'annulation de la dette. Si la remise des obligations de remboursement extérieur des États à faible revenu peut être structurée de manière à générer une augmentation durable des investissements, en particulier dans les investissements directement destinés à alléger les contraintes en matière d'éducation, de santé, d'infrastructure et de liquidité qui pèsent de manière disproportionnée sur les pauvres, alors le potentiel de faire du bien sera possible. Sois génial. Mais étant donné les efforts actuellement convenus et faisant l'objet de discussions de haut niveau, les attentes quant aux effets de l'annulation de la dette devraient être faibles.

Références

Barrett, Christopher B. 1999. « Les ambiguïtés économiques et éthiques de la remise de la dette africaine », Mark Charlton, éditeur. Courants croisés : les relations internationales dans l'après-guerre froide. Toronto : Nelson Canada Press.

Barrett, Christopher B. et Michael Carter. 1998. « Faut-il plus que la libéralisation du marché ? L'économie de la croissance et de la transformation agricoles durables », dans Michael R. Carter, Jeffrey Cason et Frederic Zimmerman, éd., Le développement à la croisée des chemins : des chemins incertains vers la durabilité après la révolution néolibérale. Madison : Programme de recherche sur les études mondiales Madison de l'Université du Wisconsin.

_____. 1999a. « Réforme des politiques agricoles micro économiquement cohérentes en Afrique », dans JoAnn Paulson, éd., Économies africaines en transition, Volume 2 : Les expériences de réforme. Londres : Macmillan.

_____. 1999b. « Impossible d'avancer pour prendre du retard : nouvelles orientations pour la politique de développement afin d'échapper à la pauvreté et aux pièges de l'aide humanitaire », Note d'orientation de l'USAID BASIS, novembre.

Krugman, Paul. 1988. « Financer ou remettre un surendettement ». Journal d'économie du développement. 29, 3, 253-68.

Smith, Stephen L.S. «L'éthique chrétienne et le pardon de la dette du tiers monde.» Foi et économie (ce numéro).