

PLF 2004 – Fiche n°3

Une APD française dopée par les allègements de dettes

Conformément aux engagements du Président de la République, le gouvernement a annoncé une augmentation de l'APD en 2003 (de 0,36% à 0,39% du PIB). Cette progression devrait se poursuivre en 2004 afin de permettre d'atteindre l'objectif de 0,5% du PIB en 2007.

Cependant, cette augmentation globale est jusqu'à présent (chiffres de 2002 et 2003) exclusivement due aux allègements de dettes, sous le coup de la mise en œuvre de l'initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (IPPTE)¹. La part des annulations et consolidation de dettes bilatérales passe ainsi de 388 millions d'euros en 2002, à 1 881 millions d'euros en 2003. L'APD hors consolidation et allègement de dettes baisse de 53 millions € sur la même période².

➤ Des allègements de dettes surévalués :

Les méthodes de comptabilisation des créances et des annulations de dettes françaises conduisent à une nette surévaluation de leur impact. La France comptabilise, en effet, dans le coût de ces allègements, la valeur contractuelle (valeur nominale) des créances effacées (+ les intérêts que ces pays auraient dû verser à la France)³, alors que dans bien des cas celles-ci n'auraient jamais pu être remboursées par les pays débiteurs⁴.

L'économiste Daniel Cohen va jusqu'à affirmer que *« le gros de la dette est une fiction qui ne correspond pas aux remboursements effectifs qui sont faits par ces pays »*. La valeur marchande des créances « impayables », meilleur reflet de leur valeur « réelle », ne représente en moyenne, selon ses estimations, que 28% de leur valeur actuelle nette (VAN)⁵.

Le Trésor des Etats-Unis admet quant à lui que la majeure partie des allègements de dette sur les PPTE porte sur de vieilles créances impayables, donc sans valeur. Les USA estiment, qu'en moyenne, la valeur réelle des créances de la plupart des PPTE qu'ils détiennent n'excède pas 10% de leur valeur nominale⁶.

Comme la France a privilégié les prêts plutôt que le don à destination des pays en développement, la part des allègements de dette dans son APD est particulièrement élevée, en comparaison de celle des

¹Pour une présentation de l'IPPTE : Cf. Rapport 2001-2002 de la plate-forme Dette & Développement, partie 1 : (http://www.dette2000.org/rapport-partie1.htm#_edn13) .

² Cf. tableau en annexe.

³ La plupart des 219 millions € de mesures bilatérales d'allègements de dettes inscrites au budget du MINEFI représente les intérêts que la France aurait dû percevoir de ces pays.

⁴ US General Accounting Office, *Debt Relief Initiative for Poor Countries Faces Challenges*, Juin 2000. Par ailleurs, dans la période 1990-94, le FMI estimait que le remboursement de la dette par les PPTE ne représentait environ que 30% de la valeur nominale : FMI (1995), *Official Financing for Developing Countries, World Economic and Financial Surveys*.

⁵ Daniel COHEN, OECD Development Centre/Technical paper n°166, *The HIPC Initiative: true and false promises* <http://www.oecd.org/dataoecd/37/62/1922738.pdf> .

⁶ US General Accounting Office, *op. cit* .

autres pays⁷. Le décalage entre la valeur nominale, qui est comptabilisée dans l'APD et la valeur réelle des créances annulées, n'en est que plus problématique.

➤ **Un impact limité pour les pays bénéficiaires :**

Le FMI lui-même reconnaît que la valeur faciale des créances annulées est très loin de se traduire par des ressources additionnelles pour les pays bénéficiaires : « *les allègements de dettes [au bénéfice des pays ne remboursant pas l'intégralité du service de leur dette, ce qui était le cas pour la majorité des PPTÉ pendant des années] seraient très largement un assainissement comptable de prêts non performants* »⁸. D'ailleurs, le service de la dette (ce que les pays remboursent : capital + intérêts) des pays qui bénéficient de ces allègements n'évolue que très modérément à la baisse. Or, en terme de financement du développement, l'indicateur pertinent est bien l'évolution du service de la dette.

En d'autres termes, si les allègements de dettes dopent la comptabilité de l'APD française, en revanche le bénéfice pour les pays endettés est très incertain, car le service de leur dette évolue peu, tandis que l'aide diminue⁹.

>Une comptabilisation des allègements de dettes au titre de l'APD contestable :

Si l'annulation de la dette des pays les plus pauvres constitue une condition *sine qua non* à leur développement, leur inscription intégrale au titre de l'APD, est donc quant à elle beaucoup plus discutable.

En outre, on ne peut aborder ce problème de manière uniquement statistique. Il conviendrait également de prendre en compte la question de l'illégitimité de certaines de ces créances. Beaucoup ont davantage servi les intérêts géostratégiques et économiques de la France que le développement des populations des pays débiteurs. Alors que l'annulation de ces créances est intégralement inscrite dans l'APD française, une partie d'entre elles n'a en réalité jamais servi au développement.

⁷ De par le grand nombre de créances des PPTÉ détenues par la France, elle est le premier pays contributeur de l'IPPTÉ, soit une annulation d'environ 10 milliards \$ de créances (contre environ 5 milliards \$ pour les USA ou 2 milliards \$ pour la Royaume-Uni). D'après le Trésor, jusqu'à présent, l'effort de la France a été environ 4 fois supérieur à celui des USA et 2 fois à celui du Royaume-Uni.

⁸ Robert Powell, IMF working paper, *Debt Relief, Additionality and Aid Allocation in Low-Income Countries*, septembre 2003, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03175.pdf>

⁹ Le stock de la dette des pays sélectionnés devrait diminuer d'environ deux tiers (63% selon la Banque mondiale), mais ces allègements portent pour une large part sur des créances non recouvrables. La plupart de ces pays avaient atteint un tel niveau d'endettement que leurs remboursements effectifs ne couvraient qu'une fraction des échéances dues. Ce qui fait l'impact de ces allègements sur le service de leur dette est largement inférieur. Afin d'évaluer l'impact réel des allègements de dette, l'Etat français devrait rendre public les chiffres de ce que les pays bénéficiaires remboursaient à l'Etat français avant l'IPPTÉ, et ce qu'ils remboursent après la mise en œuvre de ces allègements.

ANNEXE : Evolution de l'APD française (en millions d'euros)

	2001	2002	LFI 2003
1. Aide bilatérale	2.653	3.329	4.008
Ministère des Affaires étrangères	931	986	1.018
Ministère des finances et AfD	420	1.069	1.721
	1.302	1.274	1.269
Autres ministères			
Répartition			
Prêts	-90	-326	-196
Dons	2.355	2.367	2.323
Annulations et consolidations de dettes	388	1.287	1.881
2. Aide multilatérale	1.789	1.978	1.868
Aide européenne	1.165	1.298	1.201
	442	596	496
Dont FED			
Banques et fonds de développement	503	558	545
Institutions des Nations Unies	121	122	122
TOTAL Etats étrangers	4.443	5.307	5.876
PNB en milliards d'euros	1.469	1.510	1.567
APD en % du PNB	0,30%	0,35%	0,38%
3. Territoire d'outre-mer	189	192	195
TOTAL APD (yc TOM)	4.631	5.499	6.071
APD en % du PNB (TOM inclus)	0,32%	0,36%	0,39%

Source : PLF 2003 « Crédits concourant à la coopération avec les Etats en développement », MINEFI (<http://www.minefi.gouv.fr/minefi/europe/europe3/index.htm>)