



Manuel de l'utilisateur sur les Droits de Tirage Spéciaux DTS à des Fins Fiscales



Manuel de l'utilisateur sur les Droits de Tirage Spéciaux (DTS) à des Fins Fiscales

Edité par:

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd,
2021 Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Pérou

Téléphone: (51)(1)711-1914 latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

Coordination Générale Latindadd:

Carlos Bedoya

Coordination de secteur:

Patricia Miranda

Création:

Andrés Arauz

Commentaires et contributions:

Patricia Miranda

Mario Valencia

Conception et mise en page:

José Luis Mancilla L.

Date de publication – Août 2021

Index

| | |
|---|----|
| Présentation | 4 |
| 1. Introduction | 5 |
| 2. Contexte | 7 |
| 2.1 Qu'est-ce que les DTS? | 7 |
| 2.2 L'émission de 2009 | 7 |
| 2.3 L'émission de 2021 | 8 |
| 2.4 La pandémie et les besoins des pays à revenu faible ou intermédiaire | 8 |
| 2.5 DTS à garder ou à dépenser ? | 10 |
| 3. Expériences passées d'utilisation des DTS à des fins fiscales | 12 |
| 3.1 Équateur 2009 | 12 |
| 3.2 Paraguay 2021 | 13 |
| 4. Voies juridiques et comptables pour l'utilisation des DTS à des fins fiscales | 15 |
| 4.1 Les DTS appartiennent au pays membre, et non à la banque centrale | 15 |
| 4.2 Certificats DTS du Fonds de Stabilisation des Changes | 17 |
| 4.3 Dividendes de revenus extraordinaires | 18 |
| 4.4 Financement monétaire | 19 |
| 5. Méthodologie des statistiques de la dette extérieure | 20 |
| 6. Conclusions | 21 |

Présentation

Depuis un peu plus d'un an, les organisations sociales, les groupes de réflexion et les secteurs politiques du monde entier insistent sur la nécessité d'un mécanisme de financement mondial pour aider à surmonter la crise économique et sociale aggravée par la pandémie de Covid-19. La lenteur et l'inefficacité des ressources publiques qui auraient dû être utilisées pour le soutien fiscal ont fait tomber 45 millions de personnes dans la pauvreté en Amérique latine et la région a connu la plus forte baisse du produit intérieur brut au monde.

La réponse la plus énergique a consisté à ouvrir des lignes de crédit pour faire face à certaines situations urgentes, mais avec un recul important en termes d'inégalités, d'égalité des sexes et de progrès nécessaires pour lutter contre le changement climatique, entre autres. Pour ne rien arranger, les pays qui ont considérablement augmenté leur dette par rapport au PIB ont également été contraints d'augmenter le service de leur dette, le Fonds monétaire international réagissant très rapidement aux mesures d'austérité budgétaire. Les faits sont criants : en échange des prêts du FMI, des pays comme la Colombie ont mis en place des mesures d'austérité budgétaire de 7 % du PIB entre 2021 et 2026, le Costa Rica d'environ 2 % du PIB d'ici 2024, le Pérou de 2,2 % du PIB entre 2022 et 2023.

Sans l'aide de ressources fiscales, il sera impossible de réactiver l'économie de la région afin d'obtenir les ressources nécessaires pour fournir des services sociaux, sanitaires et environnementaux à la population. Les organisations multilatérales elles-mêmes s'accordent sur une nouvelle décennie perdue, d'autant plus lorsqu'on estime qu'en 2022, les pays émergents ne disposeront plus de soutien budgétaire supplémentaire pour faire face à la crise.

Dans ce contexte, la décision d'émettre 650 milliards de dollars de droits de tirage spéciaux est une nouvelle douce-amère : d'une part, elle reconnaît la gravité de la crise et la nécessité d'un plan unifié sur l'agenda international, mais d'autre part, elle laisse le désagréable arrière-goût d'être insuffisante, inopportune et avec la perspective de creuser les inégalités si d'autres mesures correctives ne sont pas prises. Par exemple, 2/3 des ressources seront dirigées vers des pays qui n'en ont pas besoin, elles devraient donc être réaffectées.

Toutefois, à cette occasion, nous souhaitons nous concentrer sur un point particulier. À Latindadd, nous avons travaillé avec l'économiste équatorien Andrés Arauz pour élaborer un manuel destiné à guider les pays sur la manière dont ils peuvent utiliser l'émission de droits de tirage spéciaux. On pense que la seule possibilité est de les garder comme réserves internationales, ce qui ne serait pas d'une grande aide pour les pays en ce moment. Avec Andrés, nous avons travaillé pour rendre visibles d'autres possibilités afin que les ressources puissent être utilisées pour des dépenses fiscales.

Nous espérons que les gouvernements, les congrès et les organisations sociales utiliseront ce manuel en fonction de leurs besoins et de leurs intérêts, en faveur d'une réactivation plus rapide et plus durable.

Manuel de l'Utilisateur sur les Droit de Tirage Spéciaux (DTS) à des Fins Fiscales

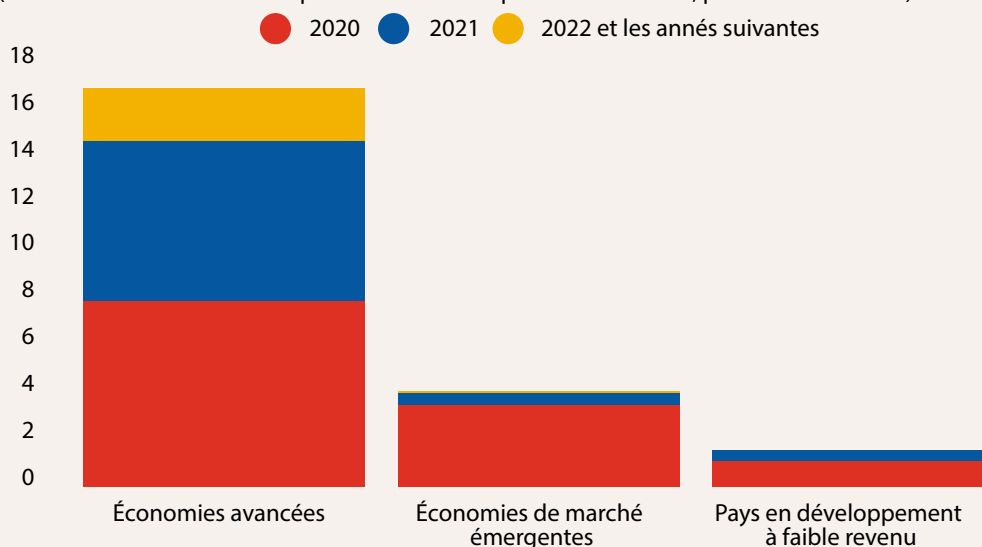
1

Introduction

La crise de la pandémie a démontré l'extraordinaire capacité de création monétaire des pays les plus riches du monde. Les banques centrales des pays riches ont créé des milliers de milliards de dollars, d'euros et de livres, et une grande partie de cet argent s'est retrouvée dans leurs budgets fiscaux. La Réserve fédérale américaine a proposé de fournir un nombre illimité de dollars, par le biais de swaps de devises, à ses alliés monétaires les plus proches : les banques centrales européenne, britannique, japonaise, suisse et canadienne. Pour un deuxième groupe de neuf pays alliés, des échanges limités ont été proposés. Si l'on ajoute les États-Unis, les cinq pays privilégiés et les neuf bénéficiaires, il y a 33 pays (la zone euro compte 19 pays), représentant seulement 17,7 % de la population mondiale.

Graphique 1. Divergences dans les politiques de soutien en réponse au COVID-19¹

(mesures du revenu et des dépenses totaux en réponse au Covid-19; pourcentage du PIB)



Source: Base de données du Moniteur des finances publiques du FMI sur les réponses budgétaires des pays au Covid-19 et calculs des personelles techniques du FMI.

1 Divergence croissante : les écarts dans la reprise mondiale se creusent. Dialogue à Fond, Fonds Monétaire International, 27 juillet 2021. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=16031>

Pour le reste des pays, ceux qui ne sont pas au sommet de la pyramide monétaire, qui représentent 82,3% de la population mondiale, il reste le multilatéralisme monétaire, c'est-à-dire le Fonds monétaire international (FMI). Le FMI a accordé de nombreux prêts et a généré des milliards de bénéfices lors de la pandémie. Mais il faut un financement qui ne se traduise pas par un endettement accru des pays en développement. Bien que des appels aient été lancés dès le 12 mars 2020² et qu'il y ait eu une volonté précoce de la part de la directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, il n'y a pas eu d'aval des États-Unis, un vote indispensable, pour approuver une émission extraordinaire et importante de droits de tirage spéciaux.

La délivrance n'a finalement été approuvée qu'en août 2021, 17 mois après que l'Organisation Mondiale de la Santé a déclaré le Covid-19 pandémie et 7 mois après le changement d'administration à la Maison Blanche. Il est regrettable que le retard dans l'approbation de l'émission ait été, entre autres, pour empêcher que l'allocation ne parvienne à un pays d'Amérique du Sud³.

Dans les mois à venir, le monde va connaître une grande opportunité de discussion monétaire. Les citoyens demanderont d'où vient cet argent gratuit. Comment peut-il être créé gratuitement ? Pourquoi près des deux tiers de l'argent vont-ils aux pays les plus riches, qui ont déjà créé des milliers de milliards pour eux-mêmes ? Pourquoi a-t-il fallu si longtemps pour le créer ? Pourquoi alors n'est-il pas utilisé pour éradiquer la faim, lutter contre le changement climatique ou financer la santé publique universelle ?

Ce manuel propose de répondre à cette dernière question, à l'échelle nationale. Les voix conventionnelles répondront que les Droits de Tirage Spéciaux ne peuvent être utilisés que pour des transactions internationales entre banques centrales et qu'ils ne peuvent pas être utilisés par les gouvernements pour dépenser. Sur le premier point, ils ont raison, mais sur le second, ils sont faux ou trompeurs. En général, ce sont les mêmes voix qui ont dit que les Droits de Tirage Spéciaux sont une dette et qu'ils ne sont d'aucune utilité pour les pays. Cette affirmation a maintenant été rejetée. Ce manuel vise à fournir des connaissances techniques suffisantes aux autorités gouvernementales, aux ministres des finances et aux responsables de la société civile pour promouvoir l'utilisation fiscale des Droits de Tirage Spéciaux sur la base d'expériences prouvées, et dans le strict respect des traités internationaux, des législations nationales et des normes comptables.

-
- 2 Time for a SDR injection, 12 de marzo de 2020. Financial Times <https://www.ft.com/content/b20f781c-842f-49c7-9939-f7390a90c01b>, It's time to end the Fed's monetary triage, 23 de marzo de 2020. The Nation. <https://www.thenation.com/article/economy/economy-fed-imf/>, Farma-colonialismo y triaje monetario, 26 de marzo de 2020. El Diario.es https://www.eldiario.es/murcia/murcia-y-aparte/farma-colonialismo-triaje-monetario_132_1001412.html, El G20 debe pedir al FMI que emita 3 billones de derechos especiales de giro. 28 de marzo de 2020, CEPR <https://cepr.net/press-release/el-g20-debe-pedir-al-fmi-que-emita-3-billones-de-derechos-especiales-de-giro-afirman-economistas-del-cepr/> y América Latina necesita acceder a recursos sin generar deuda, Latindadd. 1 de julio de 2020. <http://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2020/07/América-Latina-necesita-acceder-a-recursos-sin-generar-deuda-DEG-Latindadd-.pdf>
 - 3 Venezuela cut off from share of IMF's \$650 billion new reserves. Bloomberg. 16 de abril de 2021 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-16/venezuela-cut-off-from-share-of-imf-s-650-billion-new-reserves>

2

Contexte

2.1 Qu'est-ce que les DTS?

Les Droits de Tirage Spéciaux (DTS) sont un actif de réserve international créé par le Fonds Monétaire International en 1969. La valeur de l'unité de compte est basée sur le dollar américain, le yen japonais, la livre sterling, l'euro et le renminbi chinois. L'objectif pour lequel il a été créé et utilisé historiquement est de renforcer les réserves internationales : accéder à davantage de financements, augmenter les investissements étrangers et contribuer à la stabilité du pouvoir d'achat de la monnaie nationale.

Entre 1970 et 2009, le département DTS du FMI a émis quatre DTS pour un montant total de 318 milliards de dollars. La plupart de ces actifs ont été détenus en tant que réserves internationales. Le FMI précise que les membres peuvent “vendre ou utiliser une partie ou la totalité de leurs allocations”, en les échangeant contre des “monnaies librement utilisables”. Ils peuvent :

1. “Acheter et vendre des DTS au comptant et à terme
2. Emprunter, prêter ou donner en gage des DTS
3. Utiliser les DTS dans les swaps
4. Utiliser ou recevoir des DTS dans le cadre de subventions”.⁴

Les DTS ne sont pas des prêts, ils ne constituent pas une dette et ne doivent pas être remboursés au FMI. Pour les utiliser, il faut payer un taux d'intérêt annuel très bas, actuellement de 0,05%, uniquement s'ils sont échangés contre des devises librement utilisables⁵. Leur utilisation dépend de la volonté des autres pays de les accepter et de livrer en échange les devises susmentionnées. Toutefois, si un nombre insuffisant de pays sont disposés à accepter les DTS en échange de devises librement utilisables, le FMI peut désigner les membres qui n'ont pas de problèmes de balance des paiements et qui devraient accepter les DTS.

2.2 L'émission de 2009

La plus grande émission de DTS a été autorisée en août 2009, au lendemain de la crise financière mondiale. Les émissions se sont élevées à 250 milliards de dollars, dont environ 100 milliards sont allés aux pays émergents et en développement, et seulement 18 milliards aux pays à faible revenu.

4 Questions and Answers on Special Drawing Rights (SDRs). FMI. 12 de julio de 2021. <https://www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right#Q1.%20What%20is%20an%20SDR>

5 Rates Query Output. 13 de junio de 2021. FMI. <https://www.imf.org/external/np/fn/data/queryoutput.aspx?origin=imf-finances>

2.3 L'émission de 2021

D'ici 2021, l'émission de DTS est estimée à 650 milliards de dollars. Les pays à haut revenu recevront 67 % de l'allocation de DTS, les pays à revenu intermédiaire 32 % et les pays à faible revenu 1 %. L'Amérique latine devrait recevoir environ 51,5 milliards de dollars, ce qui correspond à 8 % du total.

En juillet, le conseil d'administration du FMI a approuvé cette allocation et, le 2 août, le conseil des gouverneurs a franchi la dernière étape pour l'approuver. Ainsi, le 23 août, les pays recevront l'allocation.

2.4 La pandémie et les besoins des pays à revenu faible ou intermédiaire

Selon les estimations de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), les pays en développement auraient besoin de 2 000 à 3 000 milliards de dollars d'ici décembre 2021 pour faire face à la baisse des recettes fiscales et éviter une décennie perdue⁶. Les pays les plus riches ont mis en œuvre des mesures d'une valeur de 13 000 milliards USD, ce qui leur a permis une reprise plus rapide mais a également creusé les inégalités avec les pays à revenu faible ou intermédiaire.

Les Nations Unies estimaient, avant la pandémie, que les pays en développement devaient faire face à un déficit de financement de 2 500 milliards de dollars par an pour atteindre les Objectifs de Développement Durable.⁷

Avec une baisse du Produit Intérieur Brut (PIB) de 7,1 % en 2020 pour l'Amérique Latine, la plus élevée au monde, et 45 millions de nouveaux pauvres, un effort budgétaire de seulement 4,6 % du PIB pour la même année s'est avéré insuffisant. Pire encore, les perspectives d'austérité budgétaire, même après 2021, lorsque l'Amérique latine restera l'épicentre de la pandémie, laissent présager une reprise plus lente qui, selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), pourrait prendre - au moins - une décennie.⁸ Le Tableau 1 présente les mesures envisagées par certains pays de la région, dont certaines font l'objet de recommandations dans les récents prêts du FMI.

6 Covid-19: La UNCTAD advierte de una década perdida si las políticas económicas se centran en la austeridad fiscal. UNCTAD. 22 de septiembre de 2020. <https://unctad.org/es/press-material/covid-19-la-unctad-advierte-de-una-decada-perdida-si-las-politicas-economicas-se>

7 Arrested development: International Monetary Fund lending and austerity post Covid-19. Briefing Paper. Eurodad. Octubre de 2020. <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/1063/attachments/original/1608122652/arrested-development-FINAL.pdf?1608122652>, World Investment Report. UNCTAD 2014. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf

8 Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Cepal, 22 de abril de 2021. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>

Tableau 1. Mesures d'austérité fiscale: pays sélectionnés

| Pays | Ajustement fiscal | Programmes en vigueur avec le |
|-------------|--|-------------------------------------|
| Équateur | 5,5% PIB pour 2022 | Service prolongé: USD 6500 millions |
| Colombie | 7% du PIB entre 2021 et 2026 | Ligne flexible: USD 12200 millions |
| Costa Rica | Excédent primaire 1% PIB en 2023 et 1,7% en 2024 | Service prolongé: USD 1700 millions |
| El Salvador | 4% PIB pour 2021 | Service prolongé: USD 300 millions |
| Pérou | 2,2% PIB entre 2022 et 2023 | Ligne flexible: USD 11000 millions |

Source: Rapports du FMI⁹

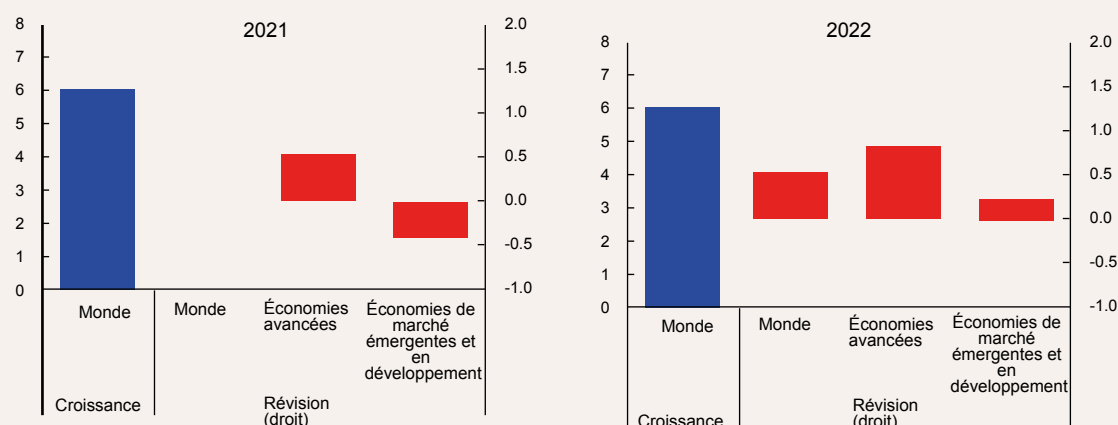
Les perspectives semblent indiquer un lent processus de reprise. Une reprise inertielle ramènera lentement la région aux niveaux de 2019, mais n'augure rien de bon pour résoudre les inégalités et le mécontentement social qui prévalaient avant la pandémie. La région a besoin de sources de financement qui permettent à ses États d'investir dans la santé et la relance économique avec équité, dans le cadre des objectifs de développement durable.

En outre, la reprise économique ne sera pas la même pour tous les pays. Le FMI a estimé qu'il existe un risque élevé de divergence de croissance entre les économies avancées et le reste du monde, les premières sortant de la crise beaucoup plus tôt, comme le montre la Figure 2. Dans la très courte période comprise entre avril et juillet 2021, le FMI a dû ajuster à la hausse la croissance attendue des économies avancées et ajuster considérablement à la baisse la croissance attendue des pays en développement. Un phénomène similaire s'est produit pour la prévision de 2022.

9 Derniers rapports disponibles FMI. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/12/23/Ecuador-First-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-49980>, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/23/Colombia-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50301>, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/01/Costa-Rica-2021-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-50136>, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/16/El-Salvador-Staff-Report-Request-for-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-49333>, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/24/Peru-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-50305>

Graphique 2. Perspectives de croissance économique pour les économies avancées et au-delà.

(Points de pourcentage)



Source: FMI¹⁰

En termes de vaccination, à la mi-2021, les pays avancés ont couvert 40 % de leur population, tandis que les pays émergents n'en ont couvert que 11 %. Plus ce processus sera lent, plus la reprise sera lente, avec le risque supplémentaire que les banques centrales des économies avancées relèvent prématurément les taux d'intérêt, ce qui ralentirait encore la reprise et déclencherait des sorties de capitaux des pays en développement.

Compte tenu de ces divergences manifestes entre les économies avancées et les pays en développement, et vu l'énorme inégalité dans l'allocation des DTS, l'une des questions en discussion est la réorientation ou le don de DTS des pays riches qui n'ont pas besoin de ces réserves vers les pays à revenu moyen et faible.

2.5 DTS à garder ou à dépenser?

L'autre grande discussion qui suit l'émission concerne l'utilisation des ressources. Le discours dominant est que cela sert à "les garder", c'est-à-dire à renforcer les réserves internationales des banques centrales. En fait, l'allocation se fait directement du département DTS du FMI vers les réserves internationales, généralement gérées par la banque centrale de chaque pays.

Il a été avancé que les DTS ne sont que des actifs de réserve et ne devraient être utilisés (échangés) qu'exceptionnellement à des fins de balance des paiements, exclusivement par les banques centrales. Toutefois, il convient de les intégrer dans le budget et de les utiliser également comme ressources fiscales. Il devient une décision souveraine, et non une décision de la banque centrale, dans quelle proportion ils doivent être conservés ou dépensés.

Cette position a heureusement été celle des autorités du FMI, en des termes de

¹⁰ Divergence croissante: les écarts dans la reprise mondiale se creusent. Dialoguer au fund, Fonds Monétaire International, 27 juillet 2021. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=16031>

plus en plus explicites. Dans le contexte des besoins de relance économique et d'immunisation des pays émergents et en développement, le FMI a publié que "l'allocation globale de DTS ... devrait être achevée rapidement afin de fournir des réserves de liquidités aux pays et de **les aider à répondre aux besoins de dépenses essentielles**"¹¹ Ce langage est repris dans les déclarations du porte-parole du FMI, Gerry Rice, qui a déclaré que le FMI conseillerait les pays sur la meilleure façon d'utiliser les DTS pour renforcer les réserves, **créer un espace pour les dépenses prioritaires urgentes** et soutenir de meilleures politiques publiques.¹² Le même langage était présent dans un récent discours du directeur général du FMI : "Le Liban recevra 860 millions de dollars en DTS à ce moment critique pour renforcer les maigres réserves du pays et aussi pour **répondre à de nombreux besoins urgents du peuple libanais**. ... C'est une ressource précieuse. Elle doit être déployée pour le plus grand bénéfice du pays et **de sa population**. La manière d'utiliser les DTS est - bien entendu - une **décision souveraine**."¹³

Si les DTS sont gérés uniquement comme des actifs de banque centrale, les gouvernements perdraient la possibilité d'utiliser un montant équivalent de DTS pour des dépenses prioritaires en matière de santé et de vaccination ou pour d'autres besoins d'investissement. Il convient de souligner que la baisse des recettes fiscales et les prévisions de reprise économique lente ne sont pas dues à des phénomènes monétaires ou de taux de change, mais à des phénomènes biologiques et sanitaires, et que les gouvernements devraient donc être les principaux utilisateurs des DTS.

Certains proposent que les DTS soient utilisés pour payer ou rembourser par anticipation la dette extérieure publique préexistante. Toutefois, même si la dette publique doit être remboursée avec ces nouvelles ressources, les DTS ou leur montant équivalent doivent d'abord être intégrés au budget fiscal.

Il existe une solution possible : les pays peuvent déposer la totalité des DTS reçus dans leur propre banque centrale. Cela permettrait d'accroître la capacité fiscale à court terme des gouvernements et de renforcer le niveau des réserves internationales.

-
- 11 Divergence croissante : les écarts dans la reprise mondiale se creusent. Dialoguer au fond, Fonds Monétaire International, 27 juillet 2021.. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=16031>
- 12 Transcription du discours de Kristalina Georgieva. 4 d' Août de 2021. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/15/tr071521-transcript-of-imf-press-briefing>
- 13 Transcription de la conférence de presse. 15 juillet 2021. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/08/04/sp080421-MD-remarks-Lebanon-conference>

3

Expériences passées d'utilisation de DTS à des fins fiscales

La section suivante présente les expériences réussies d'utilisation des DTS comme ressources fiscales. Par ignorance, ou sur les conseils d'organismes extérieurs, la grande majorité des pays n'ont pas intégré les DTS dans leurs budgets fiscaux.

Au cours des neuf premiers mois de l'allocation de DTS après 2009, seuls 18 pays sur 186 ont utilisé des DTS dans leur budget fiscal.

18 pays sur 186 ont utilisé plus de 50 % de leur allocation. Les pays qui ont utilisé les DTS sont: l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, le Cameroun, la République centrafricaine, l'Équateur, l'Érythrée, la Guyane, la Mauritanie, la Moldavie, le Myanmar, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Serbie, le Sri Lanka, Saint-Vincent, l'Ukraine, le Vanuatu et le Zimbabwe. Parmi ceux-ci, selon les informations disponibles et un rapport du département du Trésor américain basé sur les rapports du Fonds monétaire international, **nous savons qu'au moins les pays suivants les ont utilisés à des fins fiscales : l'Équateur, la Bosnie-Herzégovine, la Mauritanie, la Moldavie, la Serbie, l'Ukraine et le Zimbabwe.**¹⁴ Aucun de ces pays n'a été sanctionné ou pointé du doigt pour son utilisation fiscale des DTS.

Le Sri Lanka, l'Équateur, la Guyane et la Moldavie ont été les premiers pays à échanger leurs DTS contre des dollars. Comme on peut le voir dans cette liste de pays, le régime monétaire de la dollarisation n'était pas une condition pour que les DTS soient utilisés à des fins budgétaires.

Dans les programmes du FMI alors en cours avec la Roumanie, la Hongrie, la Turquie, le Pakistan et l'Islande, les DTS ont été enregistrés exclusivement comme actifs de réserve et n'ont pas été utilisés à des fins budgétaires. Dans le cas de la Roumanie et de la Hongrie, les rapports indiquent clairement que ce sont les pays qui ont décidé d'appliquer ce traitement comptable. L'Ukraine, qui disposait également d'un programme du FMI, a utilisé les DTS à des fins budgétaires, le FMI ayant tardé à approuver les décaissements en faveur de l'Ukraine. Le FMI a estimé que l'utilisation des DTS à des fins budgétaires représentait un soulagement pour l'Ukraine.¹⁵

3.1 Équateur 2009

Lors de l'émission de 2009, l'Équateur a reçu l'équivalent de 402,45 millions USD. Ces ressources ont été déposées sur le compte du Ministère des Finances. Dans cette section, nous examinerons les procédures juridiques et comptables nécessaires à cette opération.

14 Selon le rapport du Département du Trésor au Congrès des États Unis. Août 2010. <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/International-Affairs/Documents/Report%20to%20Congress%20on%20SDR%20Use%20--%20August%202010.pdf>

15 Ukraine: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2008 Stand-By Arrangement. FMI. Novembre de 2011. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11325.pdf>

La décision d'émettre des DTS a été prise par le Conseil des gouverneurs du FMI. Le représentant de l'Équateur au Conseil des gouverneurs est le ministère des Finances. L'Équateur a voté en faveur de l'émission de DTS. Après la décision et avant que les DTS aient été alloués et monétisés, le ministère des Finances, en sa qualité de représentant de la République de l'Équateur, a envoyé un communiqué¹⁶ à la Banque centrale de l'Équateur (BCE). Dans ce communiqué, le ministère a indiqué que ce sont les "pays membres" qui "sont habilités à recevoir une allocation de l'émission de DTS". Le ministère a demandé que "**pour le compte de la République de l'Équateur**", la banque centrale exécute la "procédure qui rend possible le transfert une fois les DTS monétisés" **sur le compte du Ministère des Finances à la Banque Centrale**.¹⁷

Le FMI a communiqué à tous les pays membres, par l'intermédiaire de leurs banques centrales, que les DTS avaient été alloués. En réponse à cette communication, via des messages SWIFT, la Banque centrale de l'Équateur a immédiatement demandé au Département DTS du FMI d'échanger les DTS contre des dollars. Une fois la transaction exécutée, la Banque centrale a crédité le montant correspondant en dollars sur le compte courant du Ministère des Finances.

Le Ministère des Finances a enregistré le montant équivalent en dollars dans le Budget Général de l'État en tant que recettes en capital¹⁸. Faisant partie des recettes budgétaires, ils ont été utilisés pour financer les dépenses fiscales.

Au niveau comptable, la Banque centrale a enregistré les nouveaux DTS à l'actif de la BCE et le montant équivalent en dollars sur le compte du Ministère des Finances. Après l'échange, l'actif en DTS a diminué et l'actif en devises a augmenté et le pays s'est engagé à payer des intérêts trimestriels au Département des DTS du FMI ("Département des DTS"). Le FMI débite les soldes de l'Équateur dans le département des DTS tous les trois mois¹⁹. La Banque Centrale n'inscrit pas au passif de son bilan le capital correspondant aux DTS échangés.

À des fins statistiques uniquement²⁰, à partir de janvier 2019, le montant total des DTS, tant de l'émission 2009 que des émissions précédentes, est enregistré comme s'il s'agissait d'une dette extérieure, même si aucun remboursement n'est dû.

3.2 Paraguay 2021

Le 23 juin 2021, le gouvernement paraguayen a soumis au Congrès un projet de loi visant à établir des mesures économiques pour faire face à la crise de la pandémie, qui est sur le point d'être approuvé. Le projet de loi prévoit

16 Oficio MEF-DM-2009-0253 DM 029 du 25 août 2009.

17 Chemin décrit à la section 4.1.

18 Poste budgétaire 280106 Recettes en capital des institutions financières publiques.

19 Poste budgétaire 280106 Revenu du capital des institutions financières publiques. Le budget de la BCE ne comprend que le paiement des DTS au titre du poste de commissions intitulé "Charges pour les allocations de DTS USD-DSBI OIU du FMI". <https://www.bce.ec/images/transparencia2021/financiera/gastosdiciembre2020.pdf>

20 Résolution No. MEF-2018-0134. Ministère de l'Économie et des Finances. https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/download/10595_6ff4ee6719a70843ce6bfcdbda562fb5a

que “les droits de tirage spéciaux (DTS), qui seront alloués par le Fonds Monétaire International à la République du Paraguay pour couvrir les besoins de financement découlant de la pandémie de COVID-19, seront affectés au Compte du Trésor Public en tant qu’actif financier”.²¹

En outre, elle indique que cette allocation est accordée à titre “d’exception aux dispositions de l’article 60 de la loi n° 489/1995 ‘ORGANIQUE DE LA BANQUE CENTRALE DU PARAGUAY’”. L’article 60 prévoit la constitution de réserves monétaires internationales détenues par la banque centrale, y compris des DTS. Cette exception n’est pas nécessaire, mais elle est incluse pour offrir une plus grande sécurité juridique à la Banque Centrale du Paraguay.

En outre, le projet de loi habilite la banque centrale à avancer jusqu’à 250 millions de dollars au gouvernement en attendant l’arrivée des DTS. Une telle avance serait autorisée dans un cadre exceptionnel tel que l’urgence nationale²². En raison du calendrier d’adoption de la loi par rapport à l’émission de DTS, une telle avance ne sera pas nécessaire.

Le traitement comptable est également décrit dans le projet de loi : “Le Ministère des Finances peut disposer, partiellement ou totalement, des ressources financières obtenues par les opérations et transactions autorisées à l’article 35, qui doivent être enregistrées dans les comptes du gouvernement... le Ministère des Finances est responsable du paiement des engagements financiers qui peuvent survenir...”.



21 Nro de Dossier S-211723. Disponible sur: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123761>.

Il s’agit du chemin décrit dans la section 4.1, bien que, selon nos critères, il ne nécessite pas de loi. Le même mécanisme que le parcours de la section 4.1 est envisagé pour le Liban.

2021. Lebanon’s IMF SDRs: let us not waste another billion dollars! Kulluna Irada. http://kullunairada.s3.amazonaws.com/issues/663_1626764403_ki_note_sdrs_en.pdf. Un groupe de sénateurs argentins a demandé que les DTS soient utilisés à des fins fiscales. La Política Online. <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/133636-los-senadores-le-exigen-a-guzman-gastar-en-la-pandemia-los-usd-4-350-millones-que-girara-el-fmi/>.

22 C’est en partie le chemin décrit dans la section 4.4.

4

Voies juridiques et comptables pour l'utilisation des DTS à des fins fiscales

La section suivante présente quatre façons différentes d'atteindre l'objectif d'utiliser les DTS à des fins fiscales.²³ La première consiste à ce que le ministère des finances, au nom de son pays, reçoive des DTS et dépose le montant échangé à la banque centrale. Le second reproduit le mécanisme utilisé par les États-Unis: le ministère reçoit des DTS et émet des certificats de DTS qui seront détenus par la banque centrale. La troisième consiste à ce que la banque centrale verse au ministère, à titre de dividende, le montant équivalent en DTS. Et la quatrième est que la banque centrale fournisse au ministère un financement à durée indéterminée d'un montant égal à celui des DTS reçus. Les détails sont présentés ci-dessous.

4.1 Les DTS appartiennent au pays membre, et non à la banque centrale

La première façon d'intégrer les DTS dans les budgets fiscaux est liée à la hiérarchie des normes, connue sous le nom de pyramide de Kelsen. Les statuts du FMI sont un traité international, qui prévaut sur la législation nationale. Les statuts du FMI ne prévoient nulle part que les DTS soient gérés exclusivement par les banques centrales. En outre, les articles XV.1 et XVII.1 des Statuts mentionnent²⁴ expressément les "pays membres" comme étant les entités auxquelles les DTS sont alloués. **La représentation du souverain - en matière monétaire ou financière - incombe généralement aux ministères des finances.** En fait, le FMI prête fréquemment aux ministères des finances et non aux banques centrales.



23 En aucun cas, il n'est proposé de saper le rôle des banques centrales dans la gestion des liquidités et l'aide à la régulation de l'inflation une fois que le gouvernement a décidé de faire un usage fiscal des ressources des DTS.

24 Statuts du FMI. <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

Statuts du Fonds Monétaire International

Article XV

Droits spéciaux de tirage

Section 1. Pouvoir d'allouer des droits de tirage spéciaux

- a) Afin de répondre à la nécessité, lorsqu'elle se présente, de compléter les avoirs de réserve existants, le Fonds est autorisé à attribuer des droits de tirage spéciaux aux membres qui participent au Département des Droits de Tirage Spéciaux, conformément aux dispositions de l'Article XVIII.
- b) En outre, le Fonds attribuera des droits de tirage spéciaux aux membres qui sont participants au Département des Droits de Tirage Spéciaux, conformément aux dispositions de l'Annexe M. (...)

Article XVII

Participants et autres détenteurs de droits de tirage spéciaux

Section 1. Participants

Un pays membre du Fonds... qui déclare qu'il assume, conformément à sa propre législation, toutes les obligations de participation au Département des Droits de Tirage Spéciaux, et qu'il a pris toutes les mesures appropriées pour lui permettre de remplir toutes ces obligations, devient participant au Département des Droits de Tirage Spéciaux (...)

En général, la législation monétaire des pays contient une définition avec une liste des types d'actifs qui constituent les réserves internationales. La liste comprend l'or, les devises étrangères et les DTS. Cette liste d'actifs est utilisée à mauvais escient par les responsables des banques centrales ou par des analystes favorables au capital financier pour faire valoir que les DTS sont des actifs des banques centrales, car ils font partie des réserves internationales. Cet argument ne tient pas la route, car il existe des monnaies qui sont déposées à la banque centrale et cela ne signifie pas qu'elles étaient auparavant des actifs de la banque centrale. Il en va de même pour l'or. Le fait que les DTS détenus par la banque centrale fassent partie des actifs liquides de la banque centrale ne signifie pas que le propriétaire initial des DTS était la banque centrale.

Une banque centrale, en général, est l'agent fiscal de la République. C'est-à-dire qu'il s'agit de la banque où le ministère des finances gère ses ressources. Cela ne signifie pas que la banque centrale supplante la république ou le ministère des finances.

Avant l'arrivée des DTS alloués à un pays, le ministère des finances, au nom de son pays, doit officiellement notifier sa banque centrale que lorsque les DTS arriveront, ils seront crédités en faveur du ministère et que les procédures comptables et financières respectives seront exécutées par la banque centrale. Cela n'est pas différent de ce qui se passe actuellement lorsque, par exemple, le FMI accorde un prêt au ministère:

le ministère prévient la banque centrale de l'arrivée d'un prêt et lui indique sur quel compte elle doit créditer ces ressources.

Ce n'est que dans le cas d'un scénario politique défavorable dans lequel la banque centrale adopterait une position politique contraire que le ministère devrait s'appuyer sur des avis juridiques contraignants plaidant pour la primauté des statuts du FMI sur les règles secondaires interprétées par la banque centrale. Si nécessaire, un règlement devrait être publié pour préciser que les DTS sont la propriété de la République et non de la banque centrale. Cela ne modifie en rien le rôle de la banque centrale en tant qu'agent fiscal, y compris pour les DTS.

Si les DTS étaient des lingots d'or

Afin d'être encore plus clair, donnons un exemple illustratif. Imaginons que les DTS soient des lingots d'or. Avant que les lingots ne soient expédiés dans chaque pays, le ministère des finances se rend compte qu'il n'a pas de coffre-fort et contacte la banque centrale pour indiquer qu'il va déposer les lingots. La banque centrale accepte le dépôt, mais les règles comptables l'empêchent de libeller les dépôts en onces d'or ; une fois que le ministère aura effectué le dépôt, la valeur en dollars (ou en monnaie locale) de l'or déposé sera enregistrée sur le compte. Le compte du ministère des finances a augmenté son solde. L'or étant, de par la loi, un actif de réserve international, les réserves internationales de la banque centrale ont également augmenté.

À ce stade, le ministère, qui était le détenteur de l'or, a cessé d'être le détenteur de l'or, mais est maintenant le détenteur de dollars (ou de pesos) équivalents à l'or déposé. Conscient qu'il dispose désormais de plus d'argent, le ministère décide d'acheter des vaccins. La banque centrale doit vendre cet or sur le marché international afin de disposer de dollars et d'effectuer des transferts internationaux au nom du ministère

Il en va de même pour les DTS que pour les lingots d'or dans l'exemple. Ils sont initialement détenus par le pays (ministère des finances). Lorsque les DTS arrivent (par messages électroniques) à la banque centrale, le ministère demande que le montant correspondant en dollars ou en monnaie locale soit crédité sur le compte du ministère à la banque centrale. A partir de là, le ministère peut disposer de l'argent.

4.2 Certificats DTS du Fonds de Stabilisation des Changes

Une deuxième façon d'intégrer les DTS dans le budget pourrait être la création d'un instrument fiscal ou parafiscal identique au Fonds de Stabilisation des Changes (FSC) du Trésor américain²⁵. Dans le cas du Trésor américain, c'est le fonds du département du Trésor qui détient directement les DTS.

25 États financiers vérifiés du FSC. <https://home.treasury.gov/system/files/206/ESF-Annual-Audit-FY2020.pdf>

Dès réception des DTS, le FSE émet des titres libellés en DTS, appelés “certificats DTS”. Le FSC vend ces titres à la Federal Reserve Bank of New York (NY Fed). Avec cette transaction, le FSC reçoit des dollars sur son compte à la NY Fed et la NY Fed devient le détenteur des certificats DTS.

Ce modèle peut être reproduit dans n’importe quel autre pays. Cependant, la législation monétaire nationale peut devenir un obstacle à l’adoption de cette voie. Si aucune réforme juridique n’est nécessaire pour que les ministères soient les destinataires initiaux des DTS, une réforme juridique ou une interprétation juridique serait très probablement nécessaire pour permettre aux ministères d’émettre des certificats de DTS à acheter par la banque centrale.

De cette manière, le ministère pourrait disposer de liquidités libellées en devises ou en monnaie locale auprès de la banque centrale de son pays pour ses dépenses budgétaires. Dans ce scénario, les DTS d’origine ne sont pas échangés à l’étranger.

Au-delà de la conception institutionnelle et comptable du FSC, cela montre qu’il n’existe aucune règle internationale qui empêche un ministère (et pas nécessairement la banque centrale) d’être le détenteur de Droits de Tirage Spéciaux. À cet égard, la conception du FSC est identique à celle du Compte de Péréquation des Changes du Département du Trésor britannique et du Compte du Fonds des Changes du Ministère des Finances canadien.

4.3 Dividendes de revenus extraordinaires

Une troisième façon d’intégrer les DTS dans le budget est de procéder à une séquence d’étapes comptables. Si la voie de la hiérarchie réglementaire ou l’émission d’un instrument fiscal similaire à celui émis par le Fonds de Stabilisation des Changes n’aboutit pas, ou s’il y a une objection politique de la banque centrale nationale à opter pour ces voies, il existe d’autres options.

Si la banque centrale nationale insiste sur un argument juridique incorrect mais courant selon lequel les DTS sont des actifs et des capitaux propres de la banque centrale et non de la République, alors lorsque les DTS sont crédités, il y aura une augmentation significative des capitaux propres de la banque centrale.

Selon la grande majorité des législations monétaires actuelles qui suivent le modèle de la législation conventionnelle, les bénéfices de fin d’année de la banque centrale sont transférés au ministère des finances puisque dans la grande majorité des cas, les banques centrales sont entièrement détenues par les États.

Par conséquent, la comptabilité de la banque centrale devrait enregistrer cette réévaluation d’actifs en tant que revenu extraordinaire dans le budget ou le compte de résultat de la banque centrale, afin qu’à la fin de 2021, un bénéfice net équivalent à ce montant soit enregistré et puisse donc être transféré en tant que dividende au ministère des finances pour l’exercice 2022.

Si la volonté existe, un accord peut être conclu entre la banque centrale et le ministère des finances pour verser un dividende anticipé en septembre 2021.

4.4 Financement monétaire

Une quatrième voie impliquerait que la banque centrale refuse de reconnaître les DTS comme des actifs de la république et ne serait pas non plus disposée à les enregistrer comme des revenus dans son budget. Ce scénario est presque invraisemblable, mais dans les banques centrales ayant une tradition d'autonomie mal comprise, ou à la suggestion de certaines entités externes, cela est malheureusement possible.

Il existe encore un mécanisme, à savoir le financement du ministère des finances par la banque centrale. Grâce à des mécanismes de financement monétaire communs, les banques centrales peuvent acheter des titres émis par les ministères des finances.

Dans ce cas, la banque centrale recevrait les DTS dans ses actifs et augmenterait ses fonds propres. La banque centrale achèterait en outre au ministère des finances des titres en dollars ou en monnaie nationale pour un montant équivalent aux DTS reçus. La combinaison de ces transactions augmenterait les réserves internationales de la banque centrale et augmenterait également les actifs domestiques de la banque centrale. Le ministère des finances s'endetterait auprès de la banque centrale. Comme les DTS sont ouverts, la dette entre le ministère des finances et la banque centrale pourrait également être ouverte. De même, l'intérêt ne doit pas être supérieur à celui qui serait encouru avec le département des DTS.



5

Méthodologie des statistiques de la dette extérieure

L'un des changements importants du Sixième Manuel de Statistiques de la Balance des Paiements du Fonds Monétaire International concerne la définition de la dette publique.

Auparavant, la dette était définie comme un engagement à rembourser le principal et les intérêts dans le futur. Avec la nouvelle version du manuel statistique, elle est définie comme un engagement à rembourser le principal ou les intérêts dans le futur.

Puisque, selon les statuts du FMI, le principal des DTS ne doit jamais être remboursé, sauf si le pays quitte le FMI, dans le monde réel, les DTS ne sont pas une dette. Mais en raison de cette exception peu probable et irréaliste, le manuel statistique recommande de l'inclure dans les publications statistiques en tant que dette.

Lorsque les DTS sont échangés contre des dollars, il y a bien une obligation. Bien qu'il n'y ait pas non plus d'obligation légale de rembourser les dollars afin de regagner des DTS, le pays qui maintient une position courte en DTS par rapport au montant initialement alloué doit payer des intérêts sur une base trimestrielle. Puisque le principal ne doit pas être remboursé, mais que les intérêts doivent être payés, selon la nouvelle définition, l'argument est avancé pour son inclusion dans les statistiques en tant que dette.

En tout état de cause, le Manuel des Statistiques de la Balance des Paiements n'a aucune valeur juridique ou contraignante. Les pays décident du traitement comptable et financier qu'ils veulent donner aux DTS indépendamment du traitement statistique. Selon les normes internationales d'Information Financière 26, l'allocation initiale de DTS ne doit pas être inscrite au passif de la banque centrale. Le montant principal des DTS échangés ne peut pas non plus être enregistré comme un passif. Les intérêts à payer au Département DTS du FMI peuvent être générés comme un compte à payer.



6

Conclusions

Ce manuel a fourni aux autorités gouvernementales des connaissances techniques suffisantes sur les étapes juridiques, financières et comptables de l'utilisation des Droits de Tirage Spéciaux à des fins fiscales. La principale conclusion est que rien ne s'oppose à ce que les DTS deviennent une contribution au budget fiscal. Il est toutefois essentiel que les gouvernements des pays bénéficiaires de DTS agissent en temps utile et avec diligence.

Les expériences passées en 2009, documentées par le FMI dans des pays d'Europe, d'Afrique et d'Amérique latine, prouvent qu'il est possible de faire un usage fiscal des DTS. Cette situation n'est pas propre au régime monétaire actuel de dollarisation de l'Équateur. La conception institutionnelle des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni démontre qu'il n'y a aucune restriction internationale à ce que les ministères soient les détenteurs de DTS. Le Paraguay est déjà en avance sur son temps, avec une loi non nécessaire, mais sur la bonne voie. Le Trésor libanais recevra les ressources, apparemment sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation.

En cas d'insistance des banques centrales sur l'exercice des DTS, les règles comptables classiques permettent d'enregistrer les DTS comme un revenu extraordinaire dans le compte de résultat de la banque centrale et de transférer le dividende équivalent au ministère. Enfin, la banque centrale peut fournir un financement interne au ministère par le biais d'instruments conventionnels.

La destination plus spécifique, entendue comme un investissement dans la santé, les soins ou le remboursement de la dette, relève de chaque pays en fonction de ses besoins, de ses priorités et de la législation en vigueur. Au-delà des détails juridiques ou comptables, il est impératif que les pays prennent conscience de la possibilité réelle d'utiliser ces ressources pour sauver des vies et se redresser socialement, dans la pire crise économique du siècle dernier.



