

Au delà de l'annulation de la dette extérieure des PPTE, mettre fin aux mauvaises relations Nord-Sud

Article rédigé par *La Fondation de service politique*, le 24 septembre 2008

Il n'est pas déraisonnable, économiquement et financièrement, de plaider pour une réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) ou des pays les moins avancés (PMA) qui est d'ailleurs largement engagée (1^e partie), mais il est nécessaire d'accompagner cette initiative par une demande d'explications aux dirigeants de ces pays sur l'usage des fonds prêtés ou reçus à titre de dons et par une réflexion sur les conditions d'un bon usage futur du financement du développement (2^e partie).

I- Faisabilité de la réduction de la dette des PPTE.

1.1. Ce qui est d'ores et déjà acquis en matière de réduction de la dette des pays pauvres.

Plusieurs étapes dans l'allègement du service de la dette et de la dette elle-même de certains pays pauvres ont déjà été franchies, qui ne doivent pas être oubliées, avec pour objectif explicite de libérer des ressources pour le développement économique autonome de ces pays.

1.1.1. Les remises de dette collectives dans le cadre du Club de Paris. Le Club de Paris réunit les principaux créanciers des pays dits en développement lorsqu'un pays débiteur a des difficultés de remboursement de sa dette. La France, qui en est membre, en assure la présidence (directeur du Trésor) et le secrétariat général depuis sa création en 1956. Le Club de Paris est compétent pour les créances publiques ou les créances privées garanties par des organismes d'assurance publics des pays créanciers (prêts bancaires garantis par la COFACE en France, l'EXIM BANK aux États-Unis, HERMES en Allemagne, etc.). C'est son homologue, le Club de Londres, qui est compétent en matière de dettes privées non garanties par les États créanciers.

Différentes remises ont été accordées depuis 1988 par le Club de Paris :

- En 1988, à l'issue du sommet du G7 de Toronto, un dispositif à options a été mis en place permettant l'annulation du "tiers" des échéances de dette faisant l'objet d'une consolidation (d'un moratoire) dans le cadre du Club de Paris. Vingt pays ont été concernés par ce dispositif, dont 18 pays d'Afrique subsaharienne.
- En décembre 1994, le traitement dit "de Naples" a porté jusqu'à 67 % le taux d'annulation de la dette consolidée pour les pays "les plus pauvres et les plus endettés" en maintenant à 50 % le taux d'annulation pour certains pays, et ceci en fonction du revenu par habitant.
- Après le sommet du G7 du 28 juin 1996 à Lyon, les créanciers du Club de Paris ont mis au point les "termes de Lyon" qui portent le taux d'annulation de la dette consolidée à 80 %. Quatre pays ont à ce jour bénéficié de ce traitement mis en œuvre à partir de 1998 : la Bolivie, la Côte-d'Ivoire, l'Ouganda et le Mozambique.

Remarques. 1/ La remise porte sur la dette déjà consolidée (qui doit cependant être l'essentiel), mais il reste à

connaître la part et surtout le montant de la dette non consolidée de ces pays pour avoir une idée exacte de leur endettement.

2/ La mauvaise habitude qui consiste à parler pourcentage et non montants réels permet au ministère des Finances d'informer sans informer. Il faut demander officiellement aux pouvoirs publics des chiffres réels ; le contribuable, qui paie, ne les connaît pas, en particulier celui de la dette des PPTE à l'égard de la France : il paraît impossible d'obtenir ces chiffres.

3/ Les pétitions chrétiennes en faveur de l'abolition de la dette dans le cadre du Jubilé ont donc, compte tenu de ce qui est déjà officiellement engagé, un objet fort limité : les seuls 20 % de la dette restant due.

1.1.2. Les allègements bilatéraux de dette consentis par la France. Des "efforts" supplémentaires ont été consentis par la France dans un cadre bilatéral :

- À la suite de la conférence de Dakar en mai 1989, la France a consenti aux 35 pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne (apparition de la notion de "pays pauvres très endettés") une annulation partielle de la dette d'aide publique au développement (APD).

- En juin 1990, de nouvelles initiatives en faveur de quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc sont amorcées au sommet de La Baule, en vue de réduire les taux d'intérêt des prêts accordés par la France.

- Le sommet de Libreville de septembre 1992 amorce la création d'un Fonds de conversion de créances pour le développement doté de 4 milliards de francs, qui permet de procéder à des annulations de créances à hauteur des montants engagés par les gouvernements locaux en faveur de projets précis de développement.

- Au sommet de Dakar de janvier 1994, après la dévaluation du franc CFA, la France a décidé l'annulation de la totalité de la dette des pays les moins avancés (PMA) de la zone franc et la moitié de la dette des pays à revenu intermédiaire de la zone franc (Congo, Côte-d'Ivoire, Cameroun et Gabon).

Le montant total des annulations consentis par l'État français s'élève aujourd'hui à plus de 55 milliards de francs (G FRF).

Remarques. 1/ La réflexion sur la remise de la dette doit être intégrée dans le cadre plus général d'un bilan des politiques d'aide au développement, qui se traduisent soit par des dons soit par des prêts (voir en bibliographie " L'aide au développement en question " dans Problèmes économiques).

2/ La remise d'un prêt d'APD se traduit comptablement par le remboursement du pays débiteur au moyen d'un don du pays créancier consenti au titre de l'allègement de la dette : la même somme apparemment est donc comptabilisée deux fois dans les budgets d'aide au développement ce qui améliore donc artificiellement le niveau de générosité publique (mesurée en pourcentage de l'APD par rapport au PNB, pourcentage qui est censé être proche de 0,5 % et qui est en moyenne de 0,35 % pour l'ensemble des pays donateurs depuis deux décennies).

1.2. Enjeux chiffrés de la dette extérieure des pays du tiers monde. De quels pays parle-t-on à propos d'une annulation de la dette dans le cadre du Jubilé ?

1.2.1. La dette extérieure totale des pays en développement. Au début de l'année 1999, la dette extérieure totale des pays en développement (developing countries) s'élève à 1 865 milliards de dollars (G USD) qui se décompose géographiquement comme suit :

- Afrique 285

(dont Sud Sahara) (228)

- Asie 627

- Europe centrale et orientale 247

- Hémisphère occidental (Amérique latine, etc.) 706

(Source OCDE.)

Le service moyen de la dette externe par région est, en pourcentage des exportations, à la même date, de :

- Afrique 23, 2

- Asie 14, 1

- Europe centrale 10, 7

- Hémisphère occidental 36, 3

- Total pays en développement 20, 1

(Source OCDE.)

Le niveau de la dette extérieure, en pourcentage du PIB, est à la même date, de :

- Afrique 66

- Sud Sahara 72

- Asie 27

- Europe centrale 30

- Hémisphère occidental 34

(Source OCDE.)

La structure de la dette extérieure en 1999, selon le type de créanciers, est également assez différente selon les régions débitrices :

(En G. USD) Afrique Sud Sahara Asie Europe centrale Hémisphère occidental

Créanciers publics

210 166 281 97 163

Banques

29 25 196 85 173

Autres créanciers privés

46

37

149

65

370

(Source OCDE.)

La réalité des chiffres confirme les intuitions et la connaissance diffuse de la question de la dette : c'est l'Afrique et particulièrement l'Afrique subsaharienne qui est la moins bien placée en terme de niveau de dette extérieure. L'Afrique, "mal partie" n'est pas encore bien partie. Il ne peut, évidemment, être question, en matière de remise de dette aux PVD, de remise de la dette totale, qui représente 10.000 milliards de francs, soit près d'une fois et demi le PIB de la France.

Remarques. 1/ La réflexion sur la dette des pays pauvres est très "ethnocentrique", puisqu'il n'est question que de la dette extérieure, aggravée par les évolutions du change des pays pauvres vis-à-vis des pays riches. Or il n'y a pas que la dette externe qui pèse sur le développement et la valeur de la monnaie, il y a aussi la dette interne (prise en compte dans le critère de Maastricht) qui pèse sur l'économie, c'est-à-dire sur les contribuables. Il n'est pas question non plus de la grave question de la substitution de la dette interne à la dette externe, lorsque la dette extérieure diminue.

2/ Les pétitions chrétiennes ne visent pas a priori l'ensemble de la dette des pays en développement ce qui ne serait pas sérieux ; il n'y aurait aucune raison, par exemple, de ne pas pouvoir étendre la même approche au surendettement de particulier et à tout type d'endettement.

1.2.2. La dette des pays pauvres très endettés et des pays les moins avancés (PMA) et l'ampleur de l'initiative sur la dette des PPTE. Les deux concepts se recoupent sans se recouvrir, dans la mesure où il existe des pays pauvres très endettés qui ne sont pas des PMA (par exemple la Côte-d'Ivoire) ou des PMA qui ne sont pas surendettés. Mais la plupart des PPTE sont parmi les PMA. La dette extérieure des pays les plus endettés en

1999 s'élève à 210 G USD, dont 199 à long terme. Elle est due d'abord à des créanciers publics (172 G USD), ensuite aux banques (26 G USD) et à d'autres créanciers privés (12 G USD). La dette extérieure des pays les moins avancés s'élève, quant à elle, à 155 G USD, dont 148 à long terme ; elle est détenue à hauteur de 130 G USD par des créanciers publics et 12 à 13 G USD par des banques et d'autres créanciers privés.

L'initiative internationale des pays riches relative à la dette des pays pauvres très endettés a été lancée au sommet de Lyon en 1996, sous l'impulsion de la France, afin de rendre supportable ou "soutenable" (dans le langage correct contemporain) la dette des pays les plus endettés et asseoir l'ensemble de la communauté financière internationale, puisque pour la première fois les institutions financières internationales sont impliquées. Elle concerne 41 pays et 161 G USD de dette extérieure (soit moins de 10 % de la dette des pays en développement qui s'élève à 186 G USD). La dette de 12 pays a déjà fait l'objet d'un examen depuis 1997 : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Guyane, Ouganda, Côte-d'Ivoire, Mozambique, Sénégal, Guinée Bissau, Mali, Éthiopie, Mauritanie). Le ratio de la dette aux exportations était, pour ces 41 pays, en 1996 de 453 %, comparé aux 198 % relatifs à l'ensemble des pays en développement.

L'initiative, déjà mentionnée ci-dessus, au travers de l'ensemble des dispositifs du Club de Paris, vise à porter à 80 % le taux d'annulation de la dette de ces pays pourvu qu'ils respectent les conditions suivantes :

- PIB par habitant inférieur à 785 dollars pour l'année 1997 ;
- avoir tenu ses engagements dans les réformes structurelles ;
- avoir un niveau de dette "insoutenable" (soit une valeur actuelle nette de la dette, rapportée aux exportations, supérieure à 200 %, soit un ratio dette rapporté aux recettes gouvernementales supérieur à 280 %).

Remarques. 1/ Les pays riches s'attribuent le beau rôle en remettant une dette (qu'ils ont favorisée de manière irresponsable en assurant inconditionnellement par des systèmes publics d'assurance les prêts de leurs banques commerciales). En outre, ils s'accordent indirectement un brevet de gestion vertueuse, alors que leurs propres montants d'endettement externe et interne sont incomparablement supérieurs et alors que leur propre gestion est elle même très loin de l'exemplarité.

2/ Il est plaisant de représenter comme un progrès la participation des institutions financières internationales à l'initiative relative aux PPTE, alors qu'elle n'est que la conséquence inéluctable des étapes précédentes, qui ont, en particulier, fait intervenir le FMI, c'est-à-dire les contribuables occidentaux, pour se substituer aux créanciers privés — et ce faisant les désintéresser. Il vient un moment où l'insolvabilité se manifeste à l'égard du créancier public final. C'est le moment où les gouvernements des pays riches ont tout intérêt à se montrer apparemment généreux, puisqu'ils savent que, de toute façon, ils ne seront pas remboursés.

3/ C'est également le moment où les pays occidentaux devraient rendre des comptes à leurs contribuables, mais il n'en est bien sûr nullement question, et personne n'y songe d'ailleurs.

En conclusion de cette première partie, on peut donc affirmer que la faisabilité économique et financière de l'annulation, même totale, de la dette des pays les plus endettés ne fait pas de doute. Elle est d'ailleurs largement engagée. En admettant que la France détienne un tiers des créances sur ces pays, cela représente une créance globale sur les PPTE de 50 G USD environ, soit 250 G FRF, c'est à dire un "effort" budgétaire annuel supplémentaire de 50 G FRF pendant 5 ans, effort tout aparent d'ailleurs à nouveau logé dans le budget d'aide publique au développement sans impliquer d'engagement budgétaire et de décaissement nouveaux. Rappelons que le PIB français s'élève en 1998 à 8 245 G FRF et que le budget de l'État français pour 1999 a été fixé à 1 686 G FRF (50 G FRF représentent donc 1/34e de ce budget).

Il convient donc de se demander si la pétition soutenue par le Conseil national de la solidarité des évêques de France et le Ccfd n'enfoncé pas une porte déjà largement ouverte, et n'est pas un moyen facile de se donner bonne conscience.

II- Les nécessaires contreparties d'une initiative de remise de la dette de grande ampleur.

2.1. Il faut demander des comptes aux dirigeants des pays surendettés sur l'usage des fonds prêtés ou reçus.

Quel était l'usage prévu, par projet et par type de financement (public multilatéral, public bilatéral, privé) des fonds prêtés aux pays aujourd'hui surendettés ? Quel a été l'usage réalisé ? Peut-on tirer des conclusions sur les types de financement qui ont mieux atteint leurs objectifs que d'autres (vraisemblablement les investissements privés directs à l'étranger plutôt que des projets fondés sur un endettement) ? Y a-t-il une croissance plus marquée des pays dont le financement par investissements directs à l'étranger a été plus marqué ? Y a-t-il eu un détournement systématique des fonds directement prêtés d'État à État ou qui transitent par l'État et la banque centrale ?

Peut-on établir une équivalence approximative entre les sorties de capitaux des pays endettés vers les paradis bancaires et fiscaux et les entrées de capitaux au titre de l'aide publique sous ses diverses formes (la réponse est très vraisemblablement affirmative) ? Si c'est bien le cas, pourquoi ne pas demander un droit de confiscation — selon les règles du droit traditionnel d'avant la Révolution française — sur les fonds publics privatisés par les dirigeants ? Ne peut-on poursuivre les dirigeants de ces pays à titre pénal ? Comment qualifier, internationalement, ces crimes, si la population des pays concernés et les pouvoirs judiciaires sont incapables de poursuivre leurs dirigeants ?

À défaut de pouvoir répondre à ces questions, il nous paraît essentiel que l'épiscopat français les pose à voix haute aux autorités publiques et obtienne des réponses car seule une volonté politique d'information permettra aux institutions financières (Banque de France, Caisse française de développement) de dire une partie de ce qu'elles savent.

Il est certainement trop facile d'annuler la dette sans se demander pourquoi elle n'a pas assuré un développement susceptible de pourvoir à son auto-amortissement et sans exiger la compensation préalable entre fortunes privées mal acquises des dirigeants et dettes souveraines. Cela serait injuste et lâche de considérer que le problème de la dette et de son mauvais usage ne met en cause que la responsabilité des créanciers, même si les filières de corruption doivent être remontées jusqu'au bout (financement des partis des pays riches grâce aux prêts de ces pays aux pays pauvres) .

2.2. Des leçons doivent être tirées des échecs passés dans les relations d'aide financière entre le Nord et le Sud.

Il ne sert à rien de traiter les effets des maux sans traiter leur cause. C'est pourquoi, pour éviter l'éternel retour du surendettement public des pays en développement, il conviendrait de :

1/ bannir l'aide publique qui passe par des financements non contrôlables d'État à État, lesquels se traduisent

par des enrichissements privés et tendent à créer des chaînes de corruption Nord-Sud (par ailleurs, cette aide est souvent très pharisaïque dans la mesure où elle est "liée", par le pays prêteur, à l'achat de produits nationaux) ;

2/ limiter l'aide publique à la coopération technique et l'aide en nature avec des formules telles que :

- développer les bourses d'études sur la base des compétences des candidats ;
- centrer l'aide publique sur la formation des personnes et déléguer la coopération technique aux entités compétentes pour qu'elle soit fructueuse (coopération de ministère à ministère, d'association à association, de banque à banque, d'entreprise à entreprise) ;
- favoriser les dons en nature pour des projets précis et à des bénéficiaires compétents ;
- évaluer régulièrement les résultats de ces types de coopération centrée essentiellement sur les personnes.

3/ laisser le financement du développement au secteur privé (par le biais de l'investissement direct privé) ; réduire les garanties publiques, facteurs d'aléa moral, aux prêts privés en développant le "financement de projet" (project financing) ;

4/ créer un environnement monétaire international propice à des échanges équilibrés et à la stabilité des changes, à des investissements stables et des financements maîtrisés, c'est-à-dire sortir du régime des monnaies d'État flottantes et sortir du dirigisme déresponsabilisant du FMI, autre facteur "d'aléa moral" chez les prêteurs privés et facteur de coût pour les contribuables occidentaux.

2.3. Synthèse des recommandations.

Si l'objectif des pétitions chrétiennes était l'annulation de l'ensemble de la dette des pays en développement, il serait largement irréaliste. Il est donc essentiel de préciser de quelles dettes on parle et de quels pays, plus précisément que cela ne paraît être fait au travers des incantations présentes un peu vagues. Dans la mesure où l'objectif réel de ces pétitions semble avoir été spontanément calé sur la stratégie publique internationale des pays du G7, ces pétitions visent donc à l'annulation de la dette des PPTE déjà largement engagée avant toute intervention des pétitionnaires ; le supplément d'annulation objet de ces pétitions n'est donc que de 20 %, ce qui n'est pas négligeable, mais reste quand même marginal. Par ailleurs, l'action chrétienne est ici nettement à la remorque de l'action internationale ; elle n'apporte aucune originalité, dans la mesure où d'autres ONG véhiculent le même message.

La seconde partie de cette étude traite des questions à poser aux dirigeants des pays surendettés et des pays riches pour faire un bilan aussi clair que possible et pour tirer les leçons de cet échec de tentative de développement par l'endettement public. C'est là, en effet, qu'on pourrait voir une démarche véritablement originale et courageuse de l'Église catholique, qui se démarquerait de celle des pouvoirs publics (voir l'article de D. Strauss-Kahn dans Libération du 12 mars 1999). Pour être le sel de la terre, il faut savoir trancher avec la complaisance générale à l'égard des spoliateurs et des "affameurs" des peuples des pays pauvres, au Sud et au Nord.

La vraie charité consiste sans doute davantage dans la lutte courageuse contre la corruption généralisée que dans la distribution d'argent ou dans le recours récurrent aux contribuables des pays riches, dont les deniers sont gaspillés sans bénéfice pour les pauvres des pays pauvres ; dans l'imagination mise à réformer l'aide publique en la centrant sur une coopération technique rigoureuse, c'est-à-dire sur l'aide aux personnes ; dans

l'adoption de politiques locales accueillantes à l'investissement privé (intérieur et extérieur) et à son rôle irremplaçable dans le développement économique, c'est-à-dire social.

Il ne serait pas absurde que l'Église ne parle pas seulement d'argent au monde.

B. Ch.

© Fondation de Service Politique, juin 1999.

Bibliographie

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Initiative française en faveur des pays pauvres endettés, mars 1999 et L'Allègement de la dette des pays pauvres, Les Notes bleues de Bercy, n° 160, 1er-15 juin 1999. – Statistiques de la dette extérieure : OCDE, Annexes statistiques des perspectives économiques. – Dossier L'Aide au développement en question, Problèmes économiques n° 2587 du 21 octobre 1998 : James H. Michel, Vers un plus grand rôle du secteur privé ; Craig Buruside et David Dollar, Aide au développement et croissance : le chaînon manquant de la politique économique ; Didier Laurens, Le devenir des ONG françaises en questions – CIDSE et Caritas Internationalis, Faire passer la vie avant la dette. – Marcel Lassard et David Folkerts-Landau, Dette souveraine, gérer les risques, Finances et développement, décembre 1997 – F.M.I., Bulletin n° 17 de septembre 1998, sur l'initiative PPTE – F.M.I., Bulletin du 15 juin 1998, sur l'évolution de la dette extérieure et ses enseignements pour l'avenir. – Jean-Paul II, encyclique Sollicitudo rei socialis, 1988. – Jean-Paul II, lettre apostolique Tertio millennio adveniente, 14 novembre 1994. – Jean-Paul II, Message pour la journée mondiale de la faim, du 16 décembre 1997. – Jean-Paul II, Bulle d'indiction du grand Jubilé de l'an 2000, du 27 novembre 1998. – Conseil national de la Solidarité des Évêques de France et alii, Pour célébrer le Jubilé 2000 : libérer les pauvres du poids de la dette..., Documentation catholique, 17 janvier 1999, n° 2196. – Dominique Strauss-Kahn, Abolissons la dette des pays pauvres, Libération, 12 mars 1999.

Encadré :

Pétition en faveur de l'annulation de la dette

Nous, soussignés, lançons un appel aux gouvernements des nations les plus riches pour annuler la dette des pays pauvres les plus endettés pour l'an 2000. Cette annulation doit s'effectuer dans la transparence et en assurant la participation de la société civile. Les ressources aujourd'hui destinées à rembourser la dette extérieure pourront ainsi être utilisées à des programmes en faveur des populations (santé, éducation...)

Nous demandons également à ces gouvernements de mettre tout en œuvre pour que cette situation ne se reproduise pas et pour créer au plus vite les conditions nécessaires à un développement durable.

Nous sommes convaincus que le nouveau millénaire doit être l'occasion de redonner espoir aux millions de personnes condamnées à la pauvreté par l'endettement insupportable de leur pays. Aujourd'hui, nous avons tous intérêt à annuler cette dette.

Signatures à adresser à :

Conseil National de la Solidarité des Evêques de France

106, rue du Bac

75 341 Paris Cedex 07

CCFD

4, rue Jean Lantier

75 001 Paris

(Le CCFD est coordinateur en France de cette campagne)

L'objectif mondial est de rassembler 22 millions de signatures (1).

(1) Les pétitions françaises devaient être transmises au gouvernement français et aux pays du G7 réunis à Cologne le 19 juin 1999 (Ndlr).