



CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

Faut-il annuler la dette des pays africains ?

Dîner d'échange du 12 Avril 2001

Paris – Hôtel Brebant

Nous avons posé la question sur le traitement de la dette des pays africains de manière ouverte, volontairement, parce qu'aucun consensus ne s'est encore dégagé dans le public africain sur ce problème.

Pour notre part, l'Association Club Diallo Telli se prononce en faveur d'une annulation sans condition préalable de la dette des pays pauvres.

Cette position ne cherche pas à nier la responsabilité des pays africains. Elle est motivée par les erreurs commises à l'origine dans le traitement du surendettement des pays pauvres, la nécessité d'aller au delà des solutions palliatives proposées et de rechercher de véritables réponses aux problèmes de développement.

Nous n'appelons pas à une gestion de la dette dans une simple optique de stabilisation économique. Comme l'Europe à la sortie de la seconde guerre mondiale, l'Afrique a besoin que les promesses d'aides souvent faites soient satisfaites et qu'un véritable plan de croissance et de développement soit mis en œuvre pour éradiquer la pauvreté. L'annulation de la dette n'en serait qu'une étape.

1. Quelques éléments préliminaires

Pour aborder cette question, commençons par rappeler quelques données sur l'évolution de la dette des pays en développement et l'initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés.

La dette des pays en développement a littéralement explosé depuis les années 70, après les chocs pétroliers. L'afflux de pétrodollars a été une source d'argent facile pour les pays en développement qui n'en ont pas toujours profité à bon escient. Dans cet épisode, la responsabilité est partagée entre des créanciers qui ont cherché à placer leurs fonds sans toujours évaluer les véritables risques et des débiteurs qui n'ont pas toujours été rigoureux dans leur gestion, ont gaspillé des ressources dans des projets peu rentables, somptuaires ou simplement en les détournant. Bien sûr, une part de ces ressources a heureusement été investie dans des infrastructures, des projets viables, même si leur niveau actuel est loin de satisfaire les besoins d'une population qui, elle aussi a connu une croissance exponentielle.

Le résultat est :

Une dette des pays en développement qui est passée de \$ 80 mrds en 1970 à \$ 500 mrds en 1979 et \$ 2550 mrds en 1999.



CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

Aujourd'hui, face aux difficultés pour les pays les plus pauvres et très endettés de satisfaire leurs engagements, les pays du nord, le FMI et la Banque Mondiale ont mis en place un plan de réduction de leur dette dont l'objectif est de leur permettre de ramener le service de cette dette à un niveau soutenable, tel qu'ils puissent le payer avec leurs propres ressources budgétaires tout en assurant le paiement de leurs autres dépenses importantes comme les budgets d'éducation et de santé. Dans ce cadre, l'encours de leur dette serait réduit de telle sorte qu'il ne dépasse pas, en valeur actuelle, un seuil fixé à 150% des exportations (selon les dernières conditions définies à l'issue du sommet de Cologne).

Cette initiative concerne 41 pays dont 33 pays africains.

Avant cela, dans le cadre du club de Paris pour la dette bilatérale et du club de Londres pour la dette privée, des abandons avaient été consentis au cas par cas, aboutissant pour certains pays à l'annulation de la dette commerciale.

Nous pensons qu'il est aujourd'hui temps de procéder à une annulation de la dette bilatérale et multilatérale pour l'ensemble des pays pauvres pour réparer les erreurs commises à l'origine dans la gestion de leur surendettement pendant la période de crise, parce les propositions actuelles sont insuffisantes et pour envisager une véritable sortie du sous-développement dans laquelle ils se trouvent.

2. Réparer les erreurs commises à l'origine dans la gestion de leur surendettement pendant la période de crise

2.1 Le traitement inadéquat du problème de surendettement des pays pauvres dans les années 80 a contribué à une forte hausse de l'encours de leur dette.

Lorsque les Etats-Unis ont fortement resserré leur politique monétaire en 1981 pour réduire leur inflation et ont entraîné en même temps une appréciation du dollar, ils ont provoqué une augmentation considérable du coût de la dette des pays en développement (par les effets combinés de la hausse des taux d'intérêt et le l'appréciation du dollar, le dettes étant souvent libellées en dollars). Très vite les difficultés de paiement sont apparus, avec notamment la crise mexicaine de 1982. La dette contractée dans des conditions plus favorables est devenue insupportable, d'autant plus que, pour la plupart des pays en développement, notamment les pays non producteurs de pétrole et dépendant des produits de base, les prix de leurs produits avaient baissé en termes relatifs, leur faisant moins bénéficier de leurs exportations pour satisfaire leurs engagements.

Peut-être parce que la communauté financière était démunie face à la nouveauté de la situation et aussi parce qu'elle a d'abord voulu s'atteler à la préservation de la stabilité du système financier international, la priorité a, de fait, été donnée au traitement de la dette des pays à revenus intermédiaires suffisamment importants pour pouvoir menacer ce système. Pour les pays les plus pauvres, les bailleurs ont surtout réagi comme s'il ne s'agissait que d'un problème de liquidité, repoussant les échéances de rééchelonnement en rééchelonnement et gonflant artificiellement l'encours de la dette.



CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

Si le problème avait été traité comme il se devait, c'est à dire comme un problème de solvabilité, en appliquant simplement les mêmes remèdes que pour les pays à revenus intermédiaires qui ont bénéficié d'annulations partielles plus importantes au début, nous aurions aujourd'hui un poids de la dette bien moindre, pour certains pays et hors tout nouvel endettement, probablement proche de ce qu'il devrait être à l'issue des programmes de réduction en cours. Lors de la négociation des Brady Bonds, certains pays ont eu des réductions de créances de plus de 60% ; pour les plus grands pays (Brésil, Mexique) la réduction a porté sur 35% des créances.

Il est vrai que ce traitement concernait la dette commerciale et que les banques ont, plus facilement et plus rapidement que les Etats, adopté une démarche économique, évaluant leurs créances à leur valeur de marché qui intègre le risque de non remboursement des débiteurs. A l'inverse, les Etats et les institutions multilatérales ont conservé la valeur nominale de leurs créances comme si les pays débiteurs étaient capables de rembourser l'intégralité de leur dette. Le retard pris dans le traitement adéquat du surendettement a favorisé l'effet boule de neige constatée sur la dette : de 1980 à 1990, l'encours de la dette long terme des pays très endettés a été multiplié par quatre, passant de USD 60 milliards à USD 240 milliards ; celui des pays à revenus intermédiaires avait un peu plus que doublé sur cette période, passant de USD 112 milliards à USD 250 milliards.

2.2 La pression exercée sur les finances publiques par cette explosion de la dette a beaucoup pénalisé les investissements sociaux

Devant l'accroissement de la dette et, en conséquence, du poids du service de la dette dans les finances publiques, les pays les plus endettés ont dû mener des plans d'ajustement structurel qui ont eu, entre autres effets, une réduction des budgets d'éducation et de santé. Bien évidemment, nous ne prétendons pas expliquer l'insuffisance des ressources pour les programmes sociaux par la seule cause de l'endettement. Bien au contraire, et fort heureusement, une part de la dette a servi à la construction d'hôpitaux, d'écoles, d'infrastructures...En revanche, parce que le problème de surendettement n'a pas été traité comme il le fallait, beaucoup de pays ont dû consacrer une part trop importante de leur budget au service de leur dette qui a limité leur marge d'action notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé alors que la jeunesse de leur population leur imposait d'y consacrer plus de moyens. D'une certaine manière, les population des pays les plus pauvres, singulièrement les couches les plus défavorisées, ont déjà payé ce surendettement.

2.3 Le mécanisme de l'aide liée a contribué à majorer la dette des pays pauvres

Une part des prêts bilatéraux a été octroyée par les pays du nord à condition de se fournir auprès de leurs propres entreprises. Cette condition aboutissait en pratique souvent à des surfacturations puisque les pays débiteurs n'avaient pas la possibilité de faire entièrement jouer la concurrence. Le bénéfice que les entreprises du nord tiraient de cette situation allait au delà de la seule surfacturation, certains contrats à long terme générant aussi des contrats de maintenance, d'assistance technique, de renouvellement,... Nous pouvons ainsi considérer que l'aide liée a induit une forme de subvention du pays emprunteur aux entreprises des pays prêteurs et des choix techniques non nécessairement optimaux et à une moindre rentabilité économique.



CLUB DIALLO TELLI

Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès

3. Insuffisance des propositions de réduction de la dette

3.1 Les programmes en cours seraient insuffisants s'ils ne font que limiter le service de la dette à la capacité d'endettement des pays.

Nous ne voulons pas minimiser les efforts des bailleurs qui vont réellement dans le bon sens :

- Pour la première fois nous parlons d'annulation de la dette multilatérale :
- Pour la première fois un cadre global est défini, même s'il ne concerne qu'une catégorie de pays, dans lequel une notion de soutenabilité de la dette est définie et permet de limiter la dette à un niveau permettant de satisfaire son service sans entraver les dépenses sociales.
- Les institutions internationales intègrent également dans leur politique un objectif de lutte contre la pauvreté et une participation de la société civile dans la définition et la mise en œuvre de certains projets.

Nous estimons cette évolution tout à fait positive. Notre principale réserve porte sur l'impact réel de ces mesures sur la situation économique des pays concernés :

- Le fait de limiter le service de la dette à un niveau « tolérable » pour les finances publiques n'est-il pas une simple reconnaissance, tardive, du caractère irrécouvrable de ces créances ?
- Si l'allègement ne consiste qu'à éliminer la part irrécouvrable de la dette, quel bénéfice économique les pays pauvres peuvent-ils en tirer ?
- Nous avons des doutes qu'avec la méthode adoptée nous sortions de la logique qui consiste à « maintenir à flot » les pays pauvres endettés.
- Dans un article intitulé « L'initiative pour les PPTE : vraies et fausses promesses », M. Daniel Cohen, de l'ENS et du Centre de Développement de l'OCDE, estime l'impact de la réduction de la dette des PPTE. Un des résultats souligne l'effets quasi-nul d'un abandon partiel de créances dans le cadre initial qui fixait la limite de la dette à 200% des exportations. Dans le cadre actuel où le seuil est fixé à 150% des exports, l'effet net serait plus significatif et pourrait représenter jusqu'à 11% des exports pour des pays très endettés dont le stock initial de dette dépasse 250% des exports. Pour nous, même dans ces cas extrêmes, l'effet net de la réduction de la dette reste dans des proportions modestes.



CLUB DIALLO TELLI

Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès

3.2 Leur insuffisance est plus grande si nous tenons compte de leurs besoins d'investissement et de développement

Notre réserve est plus grande si nous apprécions le résultat de l'annulation partielle de la dette des pays pauvres par rapport à leurs besoins d'investissement et de développement.

Dans le même article, M. Cohen estimait l'effet de l'allègement de la dette des pays pauvres sur leur croissance dans le cadre initial à 0,1%. Dans le cadre actuel l'effet est estimé 0,4%, ce qui est bien plus significatif mais reste faible par rapport aux besoins de croissance de ces pays.

Il est vrai que l'Afrique, dans son ensemble, a connu une croissance économique soutenue au cours de ces cinq dernières années. Même s'il était maintenu sur le long terme, ce niveau de croissance ne suffirait pas pour réduire de manière significative la pauvreté ; il faudrait un rythme estimé entre 7 et 10% pour y parvenir, compte tenu des investissements importants nécessaires pour éduquer et former une population jeune, nous attaquer aux fléaux que sont le sida, le paludisme sans compter les investissements nécessaires au développement du secteur productif.

Par ailleurs, à plus court terme, les économies africaines étant dépendantes des produits de base, elles restent vulnérables aux retournements cycliques, notamment au ralentissement économique en cours.

En définitive, si nous voulons rendre justice aux populations des pays qui ont souffert d'un traitement inadéquat du surendettement et permettre à l'Afrique de faire face à ses besoins d'investissement pour sortir du sous développement, il nous faut aller plus loin qu'un allègement de la dette et l'annuler.

Nous devons souligner que d'autres groupes ont déjà appelé à l'annulation de la dette ou au moins à un traitement plus significatif. Parmi les initiatives les plus connues, nous pouvons citer Jubilé-2000, le CCFD et le mouvement ATTAC ; au Royaume Uni, OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) suggère l'abaissement des seuils de référence fixés pour limiter le montant de la dette par exemple 100-150% des exports, 150-170% des revenus fiscaux ou un service de la dette inférieur à 10-15% des recettes fiscales.



CLUB DIALLO TELLI

Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès

4. New Deal pour le développement

Une approche volontariste est nécessaire si nous nous attachons aux problèmes de développement. Pour le Club Diallo Telli, cette nouvelle dynamique que nous appelons un « New Deal » pour le développement renvoie

1. D'une part à la nécessité pour les Etats africains de proposer une stratégie de développement crédible ;
2. D'autre part à la définition de nouvelles bases de partenariat avec les bailleurs ;
3. Enfin à la nécessité de définir un cadre d'échanges juste qui préserve les chances de chacun de se développer.

4.1. Stratégie des Etats africains

Fonder cette nouvelle espérance d'abord sur la stratégie des Etats africains est pour nous la reconnaissance de leur rôle charnière. Nous ne pouvons envisager un développement qui serait promu et géré de l'extérieur. Les créanciers seraient également plus désireux de consentir des efforts supplémentaires s'ils reconnaissent en face d'eux de réels partenaires.

Cette position se heurte cependant à des problèmes .

- **de leadership** : les Etats ont-ils les ressources humaines et matérielles suffisantes pour assumer ce rôle leader et construire les nouvelles bases du développement, initier des projets innovants et les gérer ?
- **De confiance** : la question de la confiance ne se pose pas seulement à l'égard des bailleurs fonds mais aussi et surtout de la population locale qui a souffert de la mauvaise gestion de l'endettement et est aujourd'hui plus vigilante sur les actions des gouvernements. Comment les Etat parviendront-ils à susciter cette confiance ?
- **Enfin d'efficience**, compte tenu des besoins énormes d'investissements sociaux ou productifs, même dans le cas de soutiens financiers importants, comment assurer la meilleure utilisation des ressources disponibles ?

Sur le leadership, nous sommes heureux de voir émerger des initiatives qui donnent des signaux positifs sur la volonté des Etats africains d'assurer leur rôle de promoteurs. La première, le plan de renaissance de l'Afrique, émane des Présidents Thabo Mbeki, Obasanjo et Bouteflika et propose un cadre comparable au plan Marshall. La seconde est une proposition du Président Wade de promotion les investissements en infrastructures qui seraient financés sur une base concessionnelle. Ces propositions mériteraient certainement d'être fusionnées pour leur donner plus d'impact et faciliter l'adhésion des Etats à un projet commun.



CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

La confiance se construira certainement sur le long terme et exigera au début l'acceptation de certaines formes de conditionnalités. Dans ce domaine, notre groupe souligne la nécessité d'une neutralité politique et les dangers de contraintes qui apparaîtraient aux yeux des Etats ou des populations comme une forme de recolonisation.

L'efficience dans la gestion des ressources pose notamment la question du partage des rôles entre l'Etat et les autres partenaires économiques dont le secteur privé et l'opportunité d'une plus grande intégration afin de bénéficier des synergies et des économies d'échelle. L'Etat, à l'évidence, ne pourra mener de front l'ensemble des projets et devra se concentrer sur ce qu'il peut faire le mieux, notamment la mise en œuvre des infrastructures, et laisser au secteur privé les moyens de se développer. De plus, dans les projets d'infrastructures notamment éducatives, de santé ou de communication, il n'est plus besoin de souligner les économies que nous pourrions réaliser en mettant en commun de nos moyens.

4.2 Les bases d'un nouveau partenariat avec les bailleurs

L'annulation de la dette et un « New Deal » supposeront de nouvelles bases de partenariat avec les pays du nord, les institutions internationales qu'il faudra définir.

A ce titre nous voulons souligner que loin de constituer des efforts unilatéraux de la part des bailleurs de fonds, l'annulation de la dette et le New Deal pourraient ouvrir des perspectives positives pour tout les partenaires, y compris pour les pays du nord. Si ces pays sont sollicités financièrement, il ne manqueront pas de bénéficier d'une meilleure solvabilité de pays représentant plus de 600 millions d'habitants.

Nous rappelons à ce titre l'engagement des pays du nord de consacrer au moins 0,7% de le PIB à l'aide publique au développement. Le simple respect de cet engagement aurait dégagé selon nos estimations plus de 600 milliards de dollars supplémentaires depuis le début des années 80. Il importe qu'il soit maintenu et respecté, d'autant plus que ces pays ont peu accès aux marchés de capitaux pour le financement de leur économie.

Les rôles des organismes internationaux évolueront certainement dans ce nouveau contexte. Le FMI et la Banque Mondiale conserveront certainement une position centrale du fait de leur expertise et de leur rôle de coordination des financements. D'autres institutions ont des compétences sectorielles utiles dans l'élaboration de certains projets de développement. Elles constituent des ressources intéressantes si elles sont utilisées efficacement.

4.3 Un cadre des échanges plus juste

Enfin, nous ne pouvons manquer de souligner la contrainte qu'impose aux économies des pays africains les règles qui régissent le commerce international. Nous ne citerons que les subventions agricoles aux producteurs du nord et leurs effets négatifs sur le développement de ce secteur qui occupe la majorité de la population africaine. Pour préserver des chances aux économies du sud de se développer, il nous faudra envisager un meilleur équilibre dans les échanges commerciaux.



CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

5. Conclusion

Après deux décennies de recherche de solutions au problème de surendettement des pays pauvres, les pays du nord et les organismes internationaux sont aujourd'hui acquis à l'idée d'une annulation partielle de la dette qui ramènerait celle-ci à un niveau compatible avec les capacités de paiement de ces pays. Bien que généreuse et assortie de conditions qui soulignent une meilleure prise en compte des conditions sociales des populations et la volonté de lutter contre la pauvreté, nous pensons que cette solution est tardive et reste dans une logique de stabilisation des économies de pays qui ont besoin d'un réel projet de développement. Pour leur assurer cette perspective, il nous faut non seulement annuler la dette mais aussi créer les bases d'un nouveau partenariat leur assurant les moyens du financement de leurs projets et les conditions plus justes d'une insertion dans l'économie mondiale.