

Pour en finir avec l'aléa moral : Conditionner les annulations de dette !

Michel-Henry Bouchet¹

L'aléa moral consiste en l'effet pervers d'une assurance qui encourage l'assuré à se comporter de manière plus irresponsable que s'il était confronté à ses devoirs. En est l'illustration les promesses complaisantes d'annulation de dettes envers les pays en développement qui encouragent corruption et emprunts irresponsables. Alors que la pandémie ravive *urbi et orbi* les appels à la suspension du service de la dette pour plus de 70 pays pauvres, avec une dette d'environ \$750 milliards, il faut s'interroger sur la relation entre pauvreté et gouvernance pour examiner le bienfondé de ces annulations.

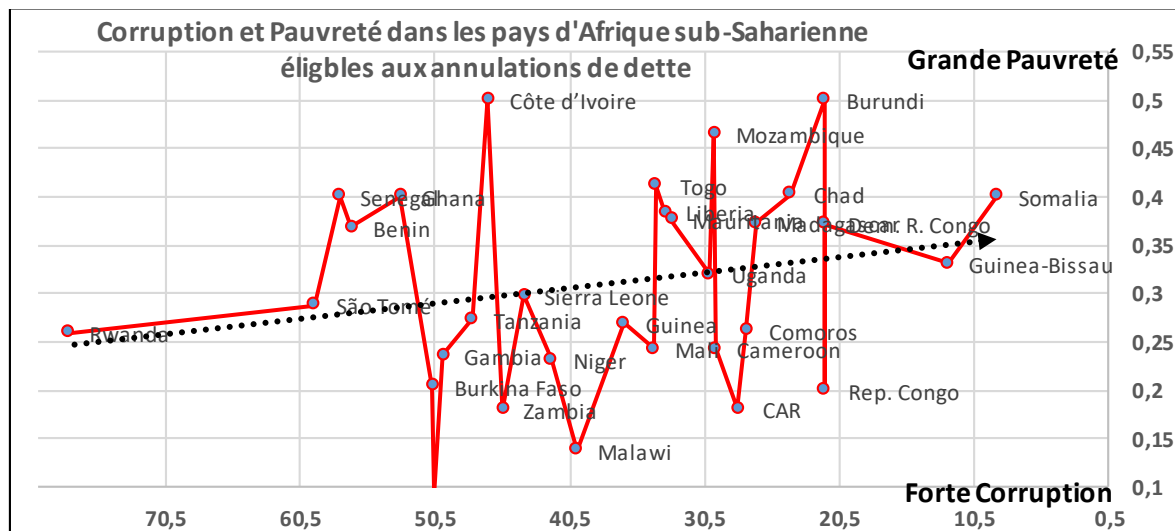
1. **L'idéologie des annulations de dette.** Il est de bon ton aujourd'hui de prêcher l'effacement des dettes au nom de la morale ou de l'intérêt géopolitique ou commercial des créanciers. L'argument consisterait à promouvoir la justice sociale sous la forme de remises des dettes pour briser la subordination des pays pauvres aux pays riches. L'objectif de cette libération est de « remettre les compteurs à zéro ». A la proue de l'appel militant à l'annulation se trouvent nombre d'ONG (Oxfam, Attac, Eurodad, CADTM, WDM, CAFOD...) et même quelques artistes. La conclusion opérationnelle de la doctrine de la « dette odieuse », formulée en 1927 par le juriste russe Alexander Sack, invite les États à répudier leur dette car contractées par des gouvernements despotiques, contraires aux intérêts de la population, et avec la complicité des créanciers².

2. **La perversité des annulations de dette.** Les programmes de réduction de dette des pays en développement sont apparus de manière concertée, intégrant créanciers publics et privés, depuis l'initiative Brady lors de la crise de la fin des années 80. La Banque Mondiale et le FMI y ont joué un rôle-clé avec le Club de Paris (pays développés) et le Club de Londres (banques internationales). L'objectif fut alors autant de financer les déficits de paiements courants, de stimuler la croissance, et de stabiliser les systèmes socio-politiques, que de protéger le bilan des banques sous-capitalisées. L'impact sur les taux d'endettement fut de courte durée : sitôt 1996, les agences multilatérales lancent l'Initiative de réduction de dette pour les pays pauvres très endettés, renforcée lors du G20 de 2005 à Gleneagles. Les gouvernements des pays développés ont accordé à une soixantaine de pays à la fois du temps (rééchelonnement) et de l'argent (refinancement), assortis d'annulations massives de dette, dont leurs budgets nationaux subissent l'impact. Dès 1999, la priorité se porte sur la réduction de dette pour 37 pays-cible « jusqu'à 90% ou plus si nécessaire », soit un allègement de \$76 milliards de charges de paiement. Mais pour faire face à des déficits de paiements courants très élevés, les pays en développement ont continué d'emprunter des Eurobonds profitant de la baisse des taux depuis 2009 et de la recherche de rendement des investisseurs.

En conséquence, après une chute impressionnante entre 2000 et 2010, le ratio dette/PIB des pays pauvres remonte à près de 70% en 2020, comparé à seulement 51% en 2010, soit une courbe « en tortue ». Le niveau d'endettement revient à celui de 1985, effaçant ainsi plus de 30 ans d'annulations!³ Quant au ratio de service de la dette/PIB des pays africains, il est aujourd'hui remonté à son niveau de 1993. Ces initiatives coûteuses et mal ciblées bénéficient souvent à des banques d'investissement sans scrupule, à la fois traders et conseillères. De plus, elles ne peuvent compenser l'incidence de dettes mal investies ou « recyclées » dans des paradis fiscaux par des élites corrompues, privant l'économie de sources de financement pour le développement.⁴ Au total, le seul niveau de dette ou celui de PIB per capita devrait toujours être une condition nécessaire mais jamais suffisante pour des annulations massives.

3. **Annulations de dette et gouvernance ?** Les annulations de dette ont mal ciblé les bénéficiaires selon leurs performances en gouvernance et politiques de développement durable. Elles n'ont surtout pas incité à améliorer les trajectoires en dépit de programmes de réduction de la pauvreté impliquant la société civile ! Les populations ont peu tiré parti des allègements budgétaires. Les 37 pays de l'Initiative PPTE sont parmi les plus corrompus au monde dans leur vaste majorité, quel que soit le critère de mesure (Indice de perception de la corruption, Ibrahim Index IIC, World Bank, ou ICRG). Ils

sont aussi parmi les plus pauvres. En 2020, la relation entre la douzaine de critères de l'Indice de Pauvreté du PNUD et la corruption (IIAG) reste forte. C'est le cas en particulier des pays dont la croissance dépend des hydrocarbures et des richesses minières qui combinent corruption, pauvreté et inégalités, du fait de la triple concentration du pouvoir : économique, financier, et politique (entre autres, Cameroun, Niger, Mali, Togo, Ouganda, Mozambique, Angola, Zimbabwe, et les deux Congo)



Cette pauvreté n'est pas une fatalité. L'Afrique sub-saharienne, par exemple, montre des exemples de réussite relative dans le développement et la bonne gouvernance, à Maurice, Sao Tomé, Ethiopie, Rwanda, Ghana, Botswana, ou Namibie, d'ailleurs sans aucune ancienne colonie française.⁵

4. Quatre pistes pour conditionner allègement d'endettement et bonne gouvernance ?

a) Il convient d'abord de lier annulation de dette et bonne gouvernance, lutte sans compromis contre la corruption, et réorientation des flux de paiements de la dette vers des programmes à des fins sociales et de développement durable. C'est l'esprit des transactions de conversion de dette mises en place dans les années 90 avec l'UNICEF, l'USAID, ou le WWF. Les dettes ont été réduites et converties en monnaie locale pour des projets de développement social. Des incitations réglementaires peuvent aussi y encourager les créanciers privés.

b) Le FMI, la Banque Mondiale et le Club de Paris doivent refuser qu'un créancier public tel que la Chine maintienne l'opacité à la fois sur les données d'endettement et sur les mesures d'allègement, tout en représentant plus de 25% des crédits aux pays africains (environ US\$150 milliards), souvent lors de transactions gagées sur des ressources naturelles (Angola, Kenya, Zambie, Tanzanie, Mozambique, Ghana, Cameroun, et Ethiopie).

c) Un mécanisme peut aussi stimuler croissance et développement durable lorsque le pays démontre un réel engagement de bonne gouvernance : lier le taux d'intérêt et le profil de remboursement aux performances économiques du pays ou bien à ses recettes d'exportation, dans l'esprit de la finance islamique qui associe les destinées des créanciers et des débiteurs.

d) Enfin, pour les pays les plus pauvres, les créanciers publics devraient accepter la conversion **graduelle et conditionnée** de créances en prêts à très long-terme à taux zéro susceptibles d'être transformés en dons, à intervalles réguliers, lorsque les indicateurs de corruption s'orientent sans équivoque vers une amélioration durable, ou en cas de chocs exogènes.

En conclusion, la dette reste d'abord un contrat qui engage les deux parties, et le concept de « dette odieuse » n'est qu'un alibi pour exonérer les débiteurs de leurs responsabilités sociales, et pour les pays créanciers de dissimuler des intérêts géopolitiques et commerciaux sous une solidarité fictive. Le développement reste tributaire de la croissance, mais adossée aux conditions qui la rendent durable : la bonne gouvernance, l'équité, et des institutions stables et au service des populations.

¹ Michel-Henry Bouchet, ancien Senior Economist à la Banque Mondiale et président d'Owen Stanley Financial, est Professeur de Finance Emérite à SKEMA.

² Voir par exemple : Éric Toussaint, « Le système dette. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation », Les Liens qui libèrent, 2017. <https://laviedesidees.fr/La-dette-odieuse.html> et surtout Graeber, David : « La Dette : 5000 ans d'Histoire », Les Liens qui Libèrent, 2013. <https://journals.openedition.org/regulation/11412>

³ World Bank Report : “Waves of debt”, December 2019.

⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2016/12/30/External-Debt-and-Capital-Flight-in-Sub-Saharan-Africa-3564>; <https://www.imf.org/external/pubs/nft/2000/extdebt/> et Ndikumana, L. and Boyce, J. (2003) “Public Debts and Private Assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries”, World Development Vol. 31, No. 1, pp. 107–130.

⁵ The Economic Consequences of Legal Origins, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer, (2008) Journal of Economic Literature, Vol. 46, No. 2, pp. 285-332