

# **Les pays les plus pauvres dans la nouvelle architecture financière internationale**

Marc Raffinot\*  
Juin 2001

Version provisoire

---

\* Université Paris IX Dauphine, EURISCO, DIAL. Adresse postale : Université Paris IX Dauphine, 75016 Paris. Courriel : [raffinot@dauphine.fr](mailto:raffinot@dauphine.fr). Je remercie Tore Rose, avec qui plusieurs des questions abordées ici ont été discutées, ainsi que les participants au séminaire Institutions au développement (Université Paris I) dont certaines remarques ont pu être prises en compte dans cette version du texte.

Il existe maintenant une vaste littérature sur la place des pays en développement (PVD) dans la nouvelle architecture financière internationale (on trouvera des synthèses récentes dans Teunissen 2000, Gilbert, Irwin & Vines 2001) . Cette littérature est essentiellement consacrée aux pays à revenu intermédiaires, en raison notamment des multiples crises qui les ont frappés dans la période récente (Mexique, Asie, Equateur, Pakistan, Ukraine, Argentine, Turquie, etc.) Les pays les plus pauvres, quelle que soit la catégorie dans laquelle on les range (pays moins avancés ou PMA, pays à faible revenu ou PFR, pays pauvres très endettés ou PPTE) paraissent en revanche presque totalement absents de la discussion.

Après les annulations de dettes dans le cadre de l'initiative «pays pauvres très endettés » (PPTE), on s'oriente rapidement vers un système où l'aide au pays les plus pauvres serait entièrement fournie sous forme de dons. Cette disparition des prêts aux pays les plus pauvres (qui les exclut donc en pratique du système financier international) est l'aboutissement d'un long processus, qui a commencé par l'offre de prêts en dessous des conditions du marché.

Cet article analyse les implications de cette évolution et cherche à évaluer dans quelle mesure cette évolution est favorable pour les pays pauvres. Avant d'aborder ces divers aspects de la question, nous examinerons une objection de base : le système “ dons seulement ” résulterait simplement du fait que les pays les plus pauvres seraient en quelque sorte incapables de rembourser les prêts qui leurs sont faits.

## **1. LES BOULEVERSEMENTS DU SYSTEME DE FINANCEMENT INTERNATIONAL DES PAYS PAUVRES**

L'évolution du système international de financement du développement est marquée par un dualisme de plus en plus prononcé. Alors que les pays à revenu intermédiaire font de plus en plus appel au marché international des capitaux, les pays les plus pauvres en sont progressivement réduits à des systèmes spécialisés. Il en résulte une forme approfondie de dépendance à l'aide (Lecomte et Naudet, 2000). Même si l'on juge souhaitable à long terme une croissance des flux privés volontaires vers les PFR, il n'est pas envisageable que ceux-ci prennent à moyen terme une place significative sur le plan quantitatif (Zammit 1999). Cette dissociation entre les modes de financement extérieur des deux catégories de pays en développement a déjà une longue histoire.

La première étape a été franchie dans les années soixante (une quinzaine d'années après la constitution de la matrice institutionnelle du système actuel à Bretton Woods). La Banque internationale pour la reconstruction et le développement s'est dotée en 1960 d'une filiale spécialisée (l'Association Internationale pour le Développement ou AID) chargée de financer des pays à faible revenu à des conditions très libérales (commission de 0,75 %, durée de 50 ans dont dix ans de différé). Les autres banques de développement se sont dotées de filiales ou de “guichets” procurant des ressources dans des conditions similaires. Le FMI par contre affirmait sa spécificité de gardien de l'orthodoxie financière en conservant, même pour les pays très pauvres, des conditions de marché et des remboursements extrêmement rapides (un an pour les crédits stand by).

Les crises d'endettement ont approfondi cette dichotomie, en mettant en place un ensemble de traitements favorables réservés aux pays les plus pauvres. Pour les pays à revenu intermédiaire (PRI), le traitement des crises s'est pour l'essentiel limité à des rééchelonnements. Seul le Plan Brady (1989) a mis en œuvre pour cette catégorie de pays quelques réductions de dette de la part de créanciers privés, mais sur une base dite «de marché » (fondée en théorie sur le volontariat des créanciers). En revanche, à partir du sommet du G7 à Toronto (1988), chaque passage d'un pays pauvre en Club de Paris a été l'occasion d'une remise de dette partielle (et non plus d'un simple rééchelonnement avec maintien de la valeur faciale de la créance). Ce système a été progressivement rendu plus favorable. A partir de 1994 (traitement de Naples) les encours (et non plus seulement des flux rééchelonnés) peuvent être traités par le Club de Paris, lorsqu'il s'agit de pays à faible revenus. La réduction porte désormais sur 66 % de flux rééchelonnés, ou de l'encours suivant les cas. Le G7 de Lyon étend enfin la réduction de dette (flux ou encours ) à 90 % du total. A ceci s'ajoutent de nombreuses annulations bilatérales consenties de manière indépendante par certains pays (France, Etats-Unis, Canada, Allemagne, etc.)

Mais tout ceci ne concerne que les dettes bilatérales éligibles au Club de Paris. L'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) viendra couronner ce processus, en permettant désormais l'annulation d'une partie des créances des organisations internationales (Banques de développement, FMI), jusque là intouchables. Ce mouvement entraînera certains Etats jusque là réticents (Russie, Chine).

Au niveau du financement, des évolutions notables se produisent parallèlement. Les pays pauvres reçoivent de la part du FMI la contrepartie des ventes d'or (Fonds fiduciaire), à des conditions concessionnelles, ce qui représente un premier pas vers un traitement différencié. Les remboursements à ce titre deviendront la base d'une nouvelle facilité du Fonds, la Facilité d'Ajustement Structurel (FAS). La FAS marque une rupture dans la pratique du FMI, et le constitue de fait en organisme de financement du développement, fut-ce de façon marginale. Surtout, un nombre croissant d'Etats renoncent au financement bilatéral sous forme de prêts pour les pays à faible revenu. Ainsi, depuis 1989, la France ne fait plus de prêts à ces pays, sauf dans le domaine marchand, et c'est aussi le cas de la plupart des Etats qui fournissent une aide au développement.

Le système de financement international se trouve ainsi aujourd'hui dans une situation quelque peu paradoxale, qui ne semble pas pouvoir perdurer. En effet, les financements bilatéraux sont presque tous effectués sous forme de dons (de même que ceux de l'Union européenne et du PNUD), alors que les financements du FMI et des banques de développement (Banque mondiale, banques régionales de développement) continuent à s'effectuer sous forme de prêts. Le paradoxe tient évidemment au fait qu'en dernière analyse, ce sont les mêmes Etats qui fournissent les fonds dans l'un et l'autre système, directement dans le premier cas et indirectement dans le second. Il semble difficile de justifier cette coexistence, à moins d'une différenciation nette de l'utilisation des fonds. Mais on ne constate en pratique aucune différenciation de ce genre.

Le passage au régime “ dons seulement ” est donc à l'ordre du jour. Il est souvent redouté par les bénéficiaires en raison de la diminution des montants attribués. En effet, pour un même niveau de subvention, une réduction du montant alloué est inévitable. Cela provoquera aussi

probablement une réduction du montant d'aide publique au développement (APD) enregistré par le CAD.

Il faut toutefois signaler que du point de vue économique, ceci est discutable, et étroitement lié au mode de calcul de l'aide. Dans les deux cas en effet, toutes choses égales par ailleurs, le niveau de dons reste le même (en prenant en compte l'équivalent don). Seul diffère le niveau des prêts, en termes d'équivalent prêt au taux du marché. Si l'on regrette cette réduction, cela peut vouloir dire deux choses : soit que l'on pense que le pays perd une opportunité d'obtenir un prêt (mais cela signifie que les prêts sont considérés comme favorables à l'économie qui reçoit), soit que l'on pense au contraire que ces prêts ne seront pas remboursés.

Tout ceci montre à quel point le système d'exclusion des PFR des marchés des capitaux s'approfondit. Les discussions actuelles sur la nouvelle architecture financière internationale ne les concernent donc que de manière marginale, presque par ricochet. La prévention des crises, la réduction de l'instabilité des flux de capitaux sont des problèmes pour des pays émergents, non pour les pays les plus pauvres. Le rapport Meltzer au Congrès américain (mars 2000) avait préconisé d'aller jusqu'au bout de cette logique, du moins sur le plan institutionnel. Il était proposé d'établir une étroite répartition des rôles entre le FMI et la Banque mondiale : le FMI régulerait les flux de capitaux vers les pays en développement à revenu intermédiaire, alors que la Banque mondiale assurerait le financement des pays les plus pauvres. Ceci n'a (provisoirement ?) pas été retenu, la modification consistant à ce que la Banque mondiale et le FMI interviennent de manière conjointe dans les pays les plus pauvres.

## **2. LES PAYS LES PLUS PAUVRES PEUVENT-ILS REMBOURSER DES PRÊTS ?**

La réponse à cette question préliminaire est loin d'être aisée. Les pays les plus pauvres ont certes accumulé des montants impressionnants d'arriérés de paiement. Mais cela ne suffit pas pour répondre à la question en ce qui concerne l'avenir.

Il faut d'abord faire une distinction entre le fait de ne pas pouvoir et celui de ne pas vouloir rembourser. Il faut ensuite souligner le fait qu'il ne suffit pas d'analyser la façon dont les pays remboursent actuellement pour juger de leur capacité " structurelle " à rembourser. En effet, beaucoup de pays parmi les plus pauvres semblent aujourd'hui en état de rembourser correctement et un grand nombre remboursent de mieux en mieux, et souvent la totalité des sommes dues (Raffinot 1999). Une grande partie des problèmes de remboursement tient en fait aux emprunts qui ont été faits dans la période d'euphorie des années soixante-dix. C'est une des rares périodes pendant laquelle les pays à faible revenu (PFR) ont pu accéder à des prêts effectués par des banques privées, à des conditions dures et souvent pour des raisons assez étranges à la pure rentabilité économique. Il faut évidemment mettre de côté les nombreux pays en guerre qui ne remboursent pas en raison de la profonde désorganisation de leur économie (une quinzaine en Afrique aujourd'hui). Cette mise à l'écart fait d'ailleurs problème. Dans quelle mesure en effet les économistes peuvent-ils considérer la guerre comme un facteur exogène, lorsqu'elle est aussi fréquente et décisive pour l'évolution des sociétés ? La relation évidente en Afrique entre la présence de matières premières et l'état de guerre devrait pousser à intégrer ces phénomènes dans la réflexion (Hugon 2001).

Cependant, l'amélioration continue des remboursements effectués par les PFR résulte en partie du montant important de dons qui sont reçus, et qui permettent en partie de rembourser les prêts accordés par ailleurs (Moisseron et Raffinot, 1999). Cette interaction rend les choses particulièrement complexes.

Il semble cependant (et c'est le paradoxe de la crise actuelle) que les pays les plus pauvres ne peuvent rencontrer de véritables problèmes de remboursement de leur dette extérieure, du moins tant qu'ils limiteront leurs emprunts aux sources concessionnelles (comme cela leur est imposé par les conditionnalités des programmes d'ajustement structurels). Sur le plan purement économique, il est en effet difficile de concevoir comment les PFR pourraient avoir des difficultés à rembourser des emprunts à des taux d'intérêts inférieurs à 1 %, alors que leur taux de croissance à long terme (sur la période 1965-96) dépasse les 3 % en volume.

### **3. AIDE ET SOLIDARITÉ : DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT A L'ASSISTANCE AUX PAYS PAUVRES**

Le système actuel de l'aide (dons et prêts en dessous des conditions de marché) semble résulter du télescopage de deux approches bien différentes. La première est une approche en termes de solidarité, la seconde une approche en termes d'investissement.

Si l'aide est pensée comme une réponse à un impératif de solidarité ou de justice (Naudet 2000), il est logique de la fournir sous forme de dons. Deux versions de cette approche sont possibles. La première relève du bon vouloir du donateur : c'est l'approche caritative. La seconde relève de l'automatisme : c'est une approche redistributive, qui étendrait au niveau international le phénomène de redistribution au niveau national.

L'approche redistributive au niveau international suppose que l'aide soit désormais le résultat d'une taxe levée au niveau international et reversée aux Etats des pays les plus pauvres, en fonction d'un critère assurant la justice redistributive. Cette approche de l'aide avait pratiquement été abandonnée, avant de resurgir dans l'actualité par le biais de la Taxe Tobin. Comme on le sait, la taxe Tobin présente deux volets : le premier concerne la réduction de la volatilité des flux de capitaux privés (ce qui concerne essentiellement les PRI), le second la génération de ressources pour l'aide (ce qui concerne essentiellement les PFR). Outre les difficultés d'application souvent mises en avant, il est clair que les deux objectifs sont partiellement antinomiques. En effet, si les flux de capitaux déstabilisants sont réduits, le produit de la taxe risque d'être faible, et de toutes façons très fluctuant.

De ce point de vue, le fait que l'aide n'atteigne pas les objectifs que l'on pourrait juger souhaitables n'est pas un argument recevable pour se soustraire à l'obligation éthique de solidarité (Naudet 2000).

Dans le cadre de cette approche, les pays les plus pauvres sont considérés comme structurellement insolvable. Ils sont exclus de la “nouvelle architecture financière internationale”.

#### **4. AIDE ET INVESTISSEMENT : LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT**

Si l'on considère l'aide comme un financement et non plus comme un apport lié à la solidarité, il faut expliquer la raison pour laquelle le marché international des capitaux ne joue pas son rôle, en justifier sur cette base l'existence de flux à des conditions plus favorables que le marché (flux concessionnels).

##### ***Pourquoi les marchés des capitaux ne jouent-ils pas leur rôle ?***

Si l'aide est pensée comme un investissement, il faut d'abord identifier les facteurs qui font que les capitaux ne se déplacent pas massivement vers le Sud, comme la plupart des théories économiques le supposent. Les thèses néoclassiques et marxistes convergent sur ce point : la rentabilité des capitaux devrait être inversement proportionnelle au niveau de développement. Il existe dans la littérature économique récente une abondance d'analyse pour expliquer pourquoi il n'en va pas ainsi. Lucas (1990) montre que la rentabilité du capital au Nord et au Sud est en fait peu différente, si l'on prend en compte le capital humain. Les théories du rationnement du crédit montrent que sur ces marchés, les institutions financières ont probablement intérêt à refuser des crédits aux emprunteurs les plus risqués, plutôt que de leur appliquer des primes de risque démesurées (Stiglitz). De plus, les praticiens du financement du développement soulignent souvent le petit nombre de projets rentables dans les pays les plus pauvres.

Pour des pays qui sont exclus des marchés de capitaux, c'est déjà apporter une aide que leur fournir des ressources, même au taux du marché. Ceci est pourtant en contradiction avec la définition de l'aide donnée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), qui ne prend en considération que les flux qui présentent un «élément don » d'au moins 25 % par rapport à un prêt au taux du marché (toujours fixé à 10 %). Le fonctionnement traditionnel des banques de développement repose sur cette idée : grâce à des organisations spécialisées, il est possible de réduire l'asymétrie d'information, et donc de réduire les marges de risque demandées par les marchés.

##### ***Pourquoi fournir des ressources à un coût inférieur à celui du marché ?***

Si le fait de fournir des prêts à des entités qui n'y ont pas accès dans le cadre du marché constitue déjà une “aide”, cela ne justifie nullement de fournir des ressources à un coût inférieur au marché.

En effet, fournir des ressources à un coût inférieur au marché entraîne un risque de gaspillage. Le gaspillage de ressources “gratuites” a souvent été identifié comme une conséquence automatique de l'aide (Gabas 1989, Brunel 1993). C'est un paradoxe assez savoureux que les organisations internationales comme la Banque mondiale, par le biais de sa filiale AID fournissent des ressources à des coûts inférieurs à ceux du marché. Les programmes

d'ajustement structurel ne luttent-ils pas contre les distorsions, pour que les prix traduisent les véritables situations de rareté (getting prices right) ? Or quelle distorsion plus importante peut-on créer que de fournir du capital à un taux si éloigné du taux de marché ? Cette pratique des IFIs est d'autant plus surprenante qu'au niveau interne, la recommandation standard concerne la libéralisation financière. Il s'agit de laisser jouer le marché au niveau de la fixation des taux d'intérêt, les interventions de l'Etat étant dénoncées comme aboutissant à des taux trop faibles.

Une telle subvention est justifiée par la théorie économique lorsqu'il existe une différence entre la rentabilité privée d'une activité et sa rentabilité sociale. Les deux diffèrent lorsqu'il existe des externalités, positives ou négatives. Dans ce cas, c'est celui qui entreprend l'activité qui devrait recevoir une compensation - et pas forcément l'Etat. La justification de l'aide repose sur cette idée, dans l'approche économique orthodoxe (Krueger 1986). Aujourd'hui, cette analyse est reprise en termes d'externalités au niveau international (biens publics globaux). L'aide se justifierait par les impacts hors marché des activités économiques des différents pays. Ces impacts peuvent être positifs, mais sont généralement perçus comme des menaces : extension des épidémies (VIH), migrations, dégradation de l'environnement.

Mais cette approche reste très statique. D'un point de vue dynamique, il faut insister sur le fait que les pays les plus pauvres sont des pays en transition. Ils le sont du point de vue démographique, mais aussi du point de vue économique, et notamment fiscal. Ces pays sont en train de constituer des stocks de capital matériel et humain. L'effort qui doit être fourni, par exemple, pour assurer la scolarisation obligatoire est beaucoup plus important que celui qui le sera lorsque l'éducation universelle sera atteinte. Ils sont également en transition du point de vue de l'urbanisation. Ce sont des pays dans lesquels la population rurale passe massivement dans les villes. Le fait de lui fournir un cadre de vie adapté à ses activités (une externalité en termes d'infrastructure) est crucial pour permettre que le processus débouche sur des établissements humains vivables (Cour & Snerch 1998). Or, comme on le sait, ce type d'infrastructures représente des coûts très élevés, bien plus élevés que celui de l'investissement industriel (Lewis).

De ce point de vue, fournir des ressources gratuites peut être vu comme une possibilité permettant de franchir des seuils, et d'éviter des trappes à pauvreté.

Ce genre de raisonnement n'est pas vraiment nouveau. C'est ainsi qu'était pensée au début le fait de fournir une aide à un coût inférieur à celui du marché. Elle devait contribuer à créer des opportunités, qui rendraient rentables un certain nombre d'activités. Les investisseurs privés et le marché international des capitaux prendraient ensuite la relève. Quarante ans plus tard, force est de constater que ces enchaînements vertueux ne fonctionnent pas dans toute une série de pays.

De manière plus générale, il faut également questionner les modalités actuelles des prêts concessionnels, puisque leur nature hybride pose des problèmes particuliers. L'importance des délais de grâce (10 ans dans le cas de l'AID) est supposée permettre un remboursement aisé, dans la mesure où il intervient après que le projet soit arrivé à maturité. Le projet est alors supposé avoir généré les ressources pour assurer son propre remboursement. Mais il est clair également qu'une telle modalité ne peut que développer l'irresponsabilité de la part des autorités qui empruntent. En effet, un tel délai est généralement en dehors de l'horizon temporel des responsables politiques. Il existe donc un fort aléa moral, puisque les emprunteurs ont intérêt à

emprunter autant que possible sans se soucier des conséquences. Très rares sont en effet les cas où des projets ont été stoppés dans les PFR alors que le financement était réuni.

On ne voit pas dans ces conditions de justification pratique au fait de développer ce type de “ faux prêts ”. Il vaudrait sans doute mieux effectuer en même temps un don et un prêt aux conditions du marché, ce qui aurait pour avantage de clarifier les choses. Le don serait présenté comme tel, et le prêt serait remboursable sans délai de grâce, de manière à ce que les responsables de l’endettement soient sensibilisés aux coûts de leurs décisions. Cela aurait comme avantage «collatéral» de permettre d’appliquer à ces pays les raisonnements classiques en termes d’endettement. Aujourd’hui en effet, ces prêts donnent naissance à une dette assez élevée, mais d’un poids faible, qui rend difficile la lecture des comptes publics. C’est pourquoi les organisations internationales ont, avec raison, fondé le processus PPTE sur une analyse de la Valeur actuelle nette de la dette (VAN) et non sur l’encours nominal. La VAN, pour les PPTE est à peu près égale à la moitié de l’encours nominal.

### ***Les dons sont-ils moins efficaces que les prêts ?***

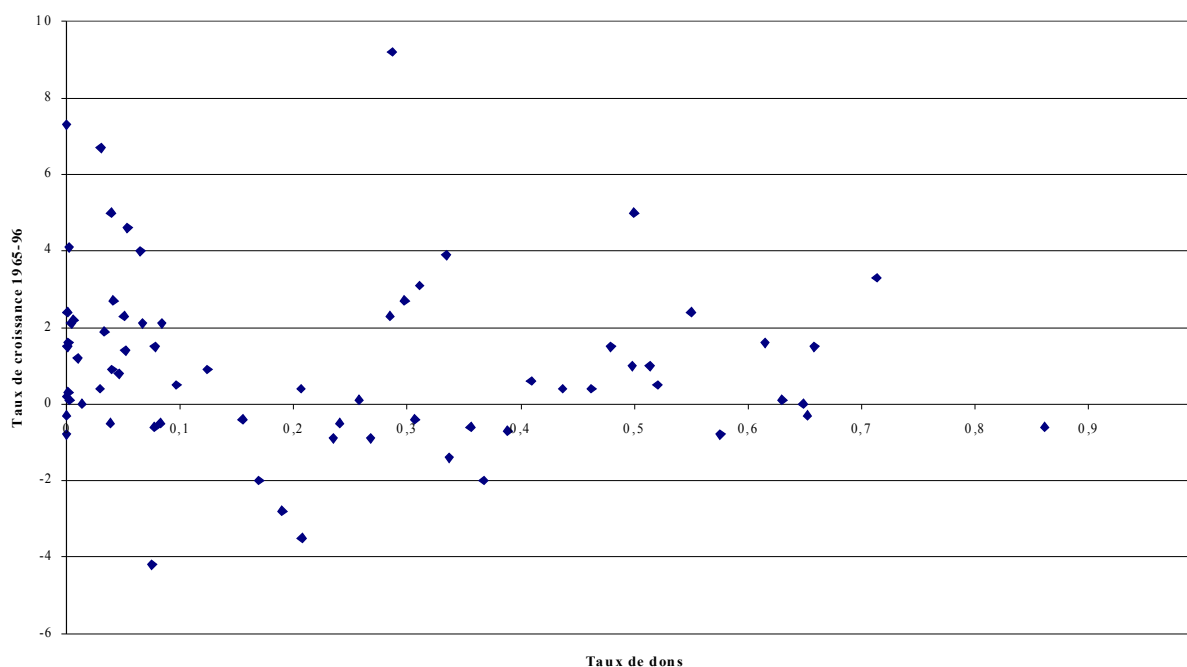
L’attention a été attirée récemment sur l’efficacité de l’aide. Le rapport de la Banque mondiale (World Bank 1998) a cru démontrer que l’aide n’est efficace que dans un environnement caractérisé par de bonnes politiques macro-économiques. Ce résultat, très discuté, ne suffit pas à établir si la forme du financement joue un rôle à ce niveau.

Le passage au système “dons seulement” est souvent critiqué également sous l’angle de l’efficacité. Les pays qui reçoivent le plus de dons ne sont probablement pas ceux qui ont connu le développement le plus significatif. Pour illustrer ceci, le graphique suivant présente la relation «naïve » entre le taux de croissance du PNB par habitant (sur la période 1965-96) et la part des dons dans le total du financement net reçu par les pays pour une année charnière de la période (1981). Chaque point représente l’un des soixante-dix pays de l’échantillon.

Il ne s’agit pas de mettre en évidence une relation entre la croissance et le montant du financement extérieur, mais d’évaluer dans quelle mesure le fait de remplacer des prêts par des dons, toutes choses égales par ailleurs, peut avoir un impact sur la croissance. Bien entendu, la relation entre ces deux variables est complexe, et la relation mériterait d’être affinée. Il semble cependant relativement clair que la relation est au mieux inexistante, au pire légèrement décroissante (c’est le résultat d’une régression simple, mais qui est loin d’être significative). Malgré les problèmes de remboursement, le poids de la dette, etc. il semble donc que les pays qui reçoivent plus de prêts connaissent une croissance largement aussi rapide que ceux qui bénéficient essentiellement de dons.



Taux de croissance du PNB en fonction du taux de dons dans le total du financement extérieur



Source : Banque mondiale, *Global Development Finance* 2000 et *World Development Indicators* 1998. Les dons excluent la Coopération technique, contrairement aux données du CAD.

Ceci est souvent expliqué, au moins en partie, par les différences dans les systèmes d'incitation. Dans cette approche, on souligne que les prêteurs ont intérêt à surveiller l'utilisation des ressources qu'ils fournissent, alors que des donateurs se sentiraient moins concernés. Ceci n'est toutefois valable que si l'on considère les organismes de financement comme des entités abstraites. Une approche plus fine conduit à une conclusion différente. Les cadres des organismes de financement prêteurs sont souvent incités (y compris financièrement) à décaisser autant que possible. Il en résulte une pression qui peut conduire au sur-financement des pays emprunteurs. De manière plus globale, ce phénomène peut être présenté comme une des contradictions qui traversent les institutions publiques de financement. Des banques comme la Banque mondiale sont chargées de promouvoir le développement, mais aussi de faire des profits (Mosley, Harrigan et Toye 1991).

Du côté des bénéficiaires, l'idée serait que les dons ne peuvent qu'être acceptés, même s'ils ne correspondent pas à ce qui est nécessaire, et même s'ils comportent des aspects peu favorables, comme des surcoûts par exemple. Comme le dit le proverbe : "À cheval donné, on ne regarde pas les dents". En revanche, les prêts seraient beaucoup mieux "appropriés" par le débiteur, qui aurait souci d'en faire la meilleure utilisation possible pour être en mesure de rembourser.

Une version plus “dirigiste” de la même histoire consiste à dire que le financement sous forme de dons prive le donateur de moyens de pression sur l’utilisation des fonds, alors qu’un prêteur pourrait mettre en œuvre des systèmes de sanction en cas de non-remboursement.

A examiner la façon dont les choses se passent en réalité, on constate qu’il n’y a pas en fait de différence aussi tranchée. La présentation qui précède est assez abstraite, elle ne tient guère compte du fait que ce sont les Etats qui empruntent. Les responsables politiques qui empruntent supportent rarement les conséquences de leurs actes. Ceci se traduit par le fait que très souvent les responsables recherchent avant tout des financements extérieurs, sans faire attention à la différence entre dons et prêts. Les récentes annulations de dette ont d’ailleurs renforcé la confusion, en donnant à penser que les prêts ne sont pas des “vrais prêts” mais des dons déguisés.

Quant à l’argument relatif aux moyens de pression, sa pertinence semble également très faible. Dans la mesure où les pays ont besoin d’aide en permanence, que celle-ci soit fournie sous forme de dons ou de prêts ne change pas grand chose au degré de dépendance. On peut d’ailleurs objecter, de manière plus radicale, que les pays pauvres se trouvent dans une situation de force vis-à-vis de leurs créanciers : qui pourrait refuser un financement ou une annulation de dette à des pays qui figurent parmi les plus pauvres du monde (Raffinot 2000) ?

## **5. AIDE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

Implicitement, l’approche actuelle semble faire un lien entre le passage au régime “ dons seulement ” et la lutte contre la pauvreté. En fait, la logique n’est pas si évidente. En effet, au niveau international, les prêts ou les dons vont aux Etats, non aux pauvres directement.

### ***Deux poids, deux mesures ?***

Ceci ne manque pas de créer un certain malaise. En effet, l’évolution vers le “tout don” au niveau international va de pair avec la promotion, au niveau interne, de systèmes de micro-crédits destinés aux pauvres, et notamment aux femmes. Comme on le sait, les caractéristiques de ces systèmes ne tiennent nullement du don. Au contraire les taux d’intérêt sont souvent extrêmement élevés. Pour implanter ces organismes, il a souvent fallu modifier les lois sur l’usure, pour permettre leur activité dans un cadre légal. Ces taux élevés sont souvent jugés nécessaires pour permettre la pérennité des systèmes.

Et pourtant, ces systèmes obtiennent des taux de remboursement très élevés. Ils permettent généralement une amélioration du bien-être des emprunteurs, même s’ils n’éliminent pas la pauvreté. On souligne souvent que même ces taux d’intérêt élevés représentent un avantage pour les pauvres, qui sans cela seraient dépourvus de tout financement ou devraient en obtenir auprès d’usuriers, à des taux encore plus élevés.

On sait également que des annulations de dette ont été souvent consenties aux paysans dans de nombreux pays d’Afrique de l’Ouest (notamment au Sénégal), dans le but d’obtenir leur soutien politique. Il est probable que ce type de politique a largement contribué à la déliquescence

des systèmes formels de crédit rural, et souvent à leur faillite pure et simple (Gentil & Fournier 1993).

Pourquoi ces analyses ne seraient-elles pas transposables au niveau international ? S'il est possible de transposer, il faut en conclure qu'il est très important pour les PFR de conserver un accès aux prêts.

### ***Fonder un système sur des dons ?***

De manière encore plus profonde, il est possible de se demander dans quelle mesure une relation internationale fondée sur le don peut se reproduire. On sait en effet (Mauss) que pour perdurer, toute relation à base de don nécessite un contre-don (sous peine de devenir une relation d'assistance et non de développement). Ce n'est pas le cas dans la relation de prêt, puisque le remboursement des intérêts met précisément un terme clair à la relation.

Dans le cas des pays les plus pauvres, ceci n'est pas sans poser de problème, puisqu'il n'est pas évident qu'un contre-don puisse être établi et reconnu comme tel. Serge Latouche (1998) a critiqué le fait de faire des dons à des Etats, et proposé que l'Afrique (au titre du contre-don) aide les pays industrialisés au niveau de la résolution des conflits sociaux, des problèmes inter-générationnels, etc. Cette idée, comme en général ce que l'on recouvre sous le terme « co-développement » semble cependant difficile à mettre en pratique.

Cet argument perd toutefois de sa valeur, lorsque l'on considère que, dans le cas des pays les plus pauvres, le remboursement n'est qu'une étape dans une succession de prêts qui s'enchaînent. Chaque remboursement peut apparaître dans ces conditions, comme un contre-don (à caractère symbolique) qui permet le nouveau prêt, et donc la poursuite de la relation. Comme on le sait, les PFR n'ont pratiquement pas connu de période de transferts négatifs (remboursements en principal et en intérêts supérieurs aux nouveaux prêts), contrairement aux pays à revenus intermédiaires.

Il faut cependant insister sur le danger qui existe à faire reposer des relations internationales sur le don. Un don est a priori suspect, il ne peut aller de soi. Il pose le problème de sa motivation. C'est cela entre autres, qui « empoisonne » la relation de don, comme le souligne Akerlof (1984, p.152) en se fondant sur la confusion anglo-saxonne entre gift (don en anglais) et Gift (poison en allemand), confusion qui s'enracine dans l'étymologie grecque. Cette origine commune tiendrait au fait que le poison est (éventuellement) nécessaire pour sanctionner l'absence du contre-don. Comme on l'observe couramment en Afrique, tout donateur est soupçonné d'intentions secrètes (volonté de puissance, profits dérivés, etc.) tant l'idée d'un don reposant sur l'altruisme pur est peu crédible. Dans cette conception, la « gratuité » du don ne peut s'interpréter que comme un piège.

### ***Partager le risque ?***

Une manière de sortir de cette approche dichotomique dons/prêts serait de promouvoir le financement par le capital risque. Il s'agit d'avancer des sommes qui ne sont recouvrées, avec rémunération, que si les activités financées réussissent. Cette modalité de financement est utilisée,

mais à petite échelle seulement, au niveau des pays en développement par des organismes comme la Banque européenne d'investissement (BEI), la société financière internationale (SFI), la PROPARCO ou, de manière plus générale, les organismes de finance islamique. L'avantage est que le prêteur ne peut se désintéresser du résultat du projet ou du programme qui est financé. L'inconvénient est que pour que le système réussisse, il faut que les résultats des activités entreprises soient clairement identifiables, et que les causes du succès ou de l'échec soient parfaitement observables par les deux parties (sans volonté de manipulation ou d'opportunisme). Ces conditions ne sont pas généralement réalisées, sauf dans des activités très spécifiques comme la prospection pétrolière (qui est financée de cette façon par la BEI dans les pays à faible revenu).

Les nouvelles modalités de la conditionnalité testée au Burkina Faso à partir de 1997 peuvent s'assimiler à cette approche. Il s'agit de définir conjointement des objectifs et des critères de réalisation vérifiables. A partir de là, un contrôle (indépendant) a posteriori permet de mesurer le degré de réalisation obtenu. Le financement suivant (toujours par don) est alors proportionnel à ce degré de réalisation. Malgré l'intérêt de l'approche, la mise en œuvre présente de grosses difficultés, notamment pour mesurer l'impact des efforts entrepris, en tenant compte des aléas exogènes.

### ***Une remise en cause du dispositif institutionnel international ?***

L'initiative PPTE a largement débordé le cadre initial qui lui avait été fixé en 1997. D'abord en termes de réduction de dette (suite à l'approfondissement de 1999), mais aussi en termes de financement. La rédaction d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (PRSP d'après le sigle anglais) a été posée comme condition dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée par les institutions financières internationales (IFIs). Cette introduction s'est faite d'ailleurs en cours de processus. Aujourd'hui, elle est devenue une condition générale d'accès aux financements nouveaux des IFIs, et le cadre de l'ensemble du financement extérieur. Ceci est en particulier valable pour les nouveaux instruments financiers qui se mettent en place, notamment la Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) du FMI.

Le paradoxe tient au fait qu'à la demande même des IFIs, les partenaires bilatéraux ont été très impliqués dans l'élaboration des PRSPs. Ces derniers ont joué le jeu. Ceci ne risque-t-il pas de remettre en cause la prééminence des IFIs ?

Il est en effet difficile de soutenir que ce processus participatif d'élaboration d'une stratégie contre la pauvreté sera finalement validée par les seules institutions de Bretton Woods. Le FMI n'a guère de légitimité en matière de lutte contre la pauvreté. Cette orientation, de plus, semble avoir été lancée du sommet de cette institution, mais rencontre de fortes résistances. Une partie de l'institution souhaite visiblement revenir au " métier " de base. La Banque mondiale jouit d'une bien plus grande légitimité à traiter de la lutte contre la pauvreté. Le problème est que la Banque reste une banque, qui fonctionne sur la base de prêts accordés aux Etats pour des projets (Mosley, Harrigan & Toye 1991). L'évaluation du personnel de la Banque continue à reposer sur la capacité à générer du " chiffre d'affaires ", ce qui est difficilement compatible avec un strict respect des options et des rythmes nationaux.

Il est facile d'opposer à ceci l'idée que les IFIs sont contrôlés par les bilatéraux via leurs représentants aux conseils d'Administration de ces institutions, et que cela suffit. Même si l'on accepte cette réponse, cela pose de nombreuses questions en terme de coordination entre l'action des représentants de l'aide bilatérale sur le terrain et celle des administrateurs qui représentent ces mêmes bilatéraux dans les institutions. Il est donc peu probable que l'accent mis aujourd'hui sur la lutte contre la pauvreté dans un cadre participatif global puisse s'effectuer dans un cadre institutionnel inchangé.

## **Conclusion**

La nouvelle architecture financière internationale qui se met en place risque de conduire à une marginalisation complète des pays les plus pauvres. Le passage du financement des pays les plus pauvres au régime "don uniquement" soulève de nombreuses questions. Au-delà de son apparente générosité, il signale un changement de logique, le passage d'une logique de développement à une logique d'assistance.

Le financement par dons ne semble pas plus efficace que le financement par prêt, et il porte sur des montants réduits. En revanche, les analyses qui établissent des différences tranchées entre dons et prêts en termes d'incitation ne semblent pas tenir compte du fait que les organismes de prêts sont des organismes publics, et que ce sont des Etats qui bénéficient des financements et des remises de dette.

Le financement au niveau international par de « faux prêts » (prêts en dessous du taux du marché) pose également des problèmes. Il apparaît contradictoire avec ce qui est promu au niveau interne (libéralisation financière) et au niveau plus spécifique de la lutte contre la pauvreté (micro-crédit). Il serait certainement souhaitable de pouvoir distinguer clairement ce qui est (ou devrait être) de l'ordre de la subvention et ce qui est (ou devrait être) de l'ordre du prêt au taux du marché.

La récente orientation vers la lutte contre la pauvreté dans un cadre participatif remet enfin question la conduite du processus par les seules organisations de Bretton Woods.

## **Références**

Akerlof G. (1984), *An Economic Theorist's Book of Tales*, Cambridge University Press, Cambridge.

Brunel Sylvie (1993), *Le gaspillage de l'aide publique*, Seuil, Paris

Cour Jean-Marie & Serge Snrech (sous la direction de) (1998), *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'Ouest : une vision à l'horizon 2020. Etude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, Club du Sahel, OCDE, Paris.

Gabas Jean-Jacques (1989), *L'Aide contre le développement ? L'exemple du Sahel*, Economica, Paris.

Gentil Dominique et Fournier Yves (1993), *Les paysans peuvent-ils devenir banquiers ? Epargne et crédit en Afrique*, Syros, Paris.

Gilbert Christopher, Gergor Irwin & David Vines (2001), « Capital Account Convertibility Poor Developing Countries, and International Financial Architecture », *Development Policy Review*, 19(1), p. 121-141.

Hugon Philippe (2001), « Economie des conflits et développement : le cas de l'Afrique sub-saharienne », contribution à l'atelier « Croissance et développement : débats théoriques et aspects empiriques », Université de Galarasaray, 15 juin, mimeo.

Krueger Anne O. (1986), « Aid in the Development Process », *World Bank Research Observer*, vol 1, n°1, p. 63-67. Cité dans G.M.Meier, *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, 1995, sixième édition.

Latouche Serge (1998), *L'autre Afrique*, Albin Michel, Paris

Lecomte B. & J-D. Naudet (eds.) (2000), Survivre grâce à...réussir malgré... L'aide , *Autrepart, Cahiers des Sciences Humaines*, nouvelle série, n°13.

Lucas R. (1990), « Why doesn't capital flow from rich to poor countries ? », *American Economic Review*, vol 80, n°2, p.92-96.

Moisseron J-Y et Raffinot M. (1999), *Dette et pauvreté, Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*, Economica, Paris.

Mosley P., Harrigan J. & Toye J. (eds.) (1991), *Aid and Power. The World Bank and Policy-based lending*, Routledge, Londres.

Naudet Jean-David (2000), « L'aide au développement est-elle un instrument de justice ? », *L'économie Politique*, n°7, pp. 71-87.

Raffinot Marc (1999), « Réductions de dette et financement du développement », *Projet*, 1999, n°259, p. 15-24. Reproduit dans *Problèmes économiques* n° 2664, 10 mai 2000.

Raffinot Marc (2000), « Economie politique de la dette : pouvoir, normes et dépendance », *Economie et Sociétés*, série P, n°35, 8, p.115-141.

Teunissen Jan Jost (ed.) (2000), *Reforming the International Financial System, crisis prevention and response*, Fondad, , The Hague.

World Bank (1998), *Assessing Aid, What works, what doesn't and Why ?*, Oxford University Press.

Zammit J. Ann (1999), « Financing the way out of crisis in the South », *Economie Appliquée*, tome L II, n°4, p. 189-217.