

La dette africaine et ses effets sur les systèmes de santé

Didier Gobbers

Ingénieur-conseil en organisation, Ingénierie du développement, membre de l'Association des professionnels de santé en coopération

Quels sont les mécanismes en cours pour le traitement de la dette ? Son annulation améliorerait-elle les systèmes de santé ? Cet article propose des solutions particulières que la politique française d'aide au développement gagnerait à promouvoir en Afrique subsaharienne.

Il ne se passe pas de jour sans que les médias ne relatent et commentent des réunions traitant de la dette publique et en particulier celle du tiers-monde. La problématique de la dette n'est pas récente et est fortement liée aux grands événements économiques*.

Les institutions de Bretton Wood (Fonds monétaire international — FMI — et Banque mondiale) considèrent aujourd'hui la question qu'elles ne voulaient pas traiter jusqu'alors. À l'heure où nous écrivons les président et directeur du FMI et de la BIRD sont au Mali pour en discuter une nouvelle fois.

Les pays dits les plus riches de la planète, réunis dans un groupe G8, annoncent des annulations de dette en faveur des pays pauvres, sous des vocables compréhensibles seulement d'un petit cercle d'initiés.

Le Club de Paris (compétent pour les dettes publiques) est aussi fréquemment sous les feux de l'actualité par ses promesses et perspectives, toujours chiffrées en milliards de dollars.

Malgré ces annonces, la question de la dette est toujours brûlante et son remboursement (aussi appelé charge ou fardeau par les économistes) hypothèque lourdement le développement des pays jeunes et pauvres.

* La première grande frayeur remonte certainement à 1982, lorsque le Mexique a décidé de suspendre les remboursements de sa dette. Pour une compréhension plus profonde, on se reportera aux conséquences des chocs pétroliers de 1973 et 1979, dont l'une a consisté à une frénésie de recyclage des pétrodollars se traduisant en offres de prêts.

Comment y voir clair et que faire ? Le présent article tentera d'apporter quelques éléments et surtout quelques pistes, même si d'aucuns considèrent que certains pays gagneraient plus à la baisse des cours du pétrole qu'ils ne perdraient à celle des cours de leurs produits de base.

On ne traitera pas de la dette de tout le tiers-monde, limitant le propos aux pays en développement de l'Afrique subsaharienne, au double motif que c'est dans ces États que la question de la dette est la plus délicate (leurs principales recettes d'exportation portant sur des matières premières dont les cours leur échappent) et que nombre de pays ont des relations privilégiées avec la France.

Dette et développement

L'histoire de l'humanité montre qu'il n'y a pas de développement sans accumulation de capital, technique et financier ; cette accumulation peut avoir diverses origines dans lesquelles se conjuguent l'épargne et l'emprunt.

Pas de développement sans emprunt, donc sans dette, c'est vrai pour les individus, les ménages et les États, car rares sont ceux qui détiennent tous les éléments pour vivre et croître avec leurs seules ressources ; de surcroît, lorsqu'ils en disposent, ils se font une représentation de leur développement en fonction du temps, même si l'histoire d'un individu ne s'écrit pas sur la même échelle de durée que celle d'une nation.

Un individu, un ménage, une entreprise, un État qui empruntent pratiquent un acte

d'anticipation par lequel ils projettent dans l'avenir leurs capacités de produire des richesses grâce auxquelles ils feront face à leurs emprunts. Lorsque l'emprunt est destiné à la consommation, si c'est un État qui s'endette, il doit être convaincu que cette consommation fait partie d'un mécanisme qui impactera sur la production de richesses ; l'emprunt contracté pour de la consommation pure est donc porteur de difficultés extrêmes.

Depuis que les individus (ainsi que les acteurs économiques) et les États ont intégré la vision de leur développement dans une perception du temps qui se contracte, leur recours à l'emprunt est devenu un accessoire ordinaire mais obligé de leurs actions.

Les pays dits riches ne le seraient pas autant s'ils avaient dû inscrire leurs efforts sur l'échelle de temps qu'ils avaient acceptée depuis des millénaires ; depuis un siècle, on peut affirmer que l'accélération du développement des pays riches est largement due à un recours croissant à l'emprunt*.

Un emprunteur conscient évalue son besoin d'endettement à l'aune de sa capacité de remboursement, capacité connue puis anticipée grâce aux effets attendus de l'emprunt.

Le prêteur doit se livrer à la même évaluation pour estimer les risques de ne pas être remboursé, donc pour asseoir sa décision d'accorder un prêt ou de le refuser.

La comparaison entre les individus (ainsi que les acteurs économiques) et les États cesse dans deux circonstances : lors de la fixation des conditions du prêt (taux d'intérêt et durée de remboursement) et lorsque, pour une raison ou une autre, l'emprunteur ne fait plus face à ses engagements de remboursement.

En effet, les États accèdent à des institutions de financement — auxquels les individus, mais également les acteurs économiques privés n'ont pas accès — qui pratiquent des taux préférentiels de prêt s'étaguant selon les institutions et les

* En l'an 2000, on estime que la dette mondiale s'élève à près de 40 000 milliards de dollars américains (USD). Aux États-Unis d'Amérique, alors que l'endettement des ménages avoisine les 600 milliards, la dette publique dépasse les 5 800 milliards d'USD. Pour l'Union européenne, la dette publique des 15 pays membres est de l'ordre de 5 500 milliards d'USD. En France, cette dette publique est passée de moins de 600 milliards de FF en 1980 à plus de 4 700 milliards de FF en 1997 ; cette évolution est régulièrement la cause de débats polémiques au sein de la classe politique française.

« guichets » de 0,5 à 4 % d'intérêts par an et octroient des durées de remboursement très longues, pouvant atteindre 40 ans avec souvent une période de différé d'une dizaine d'années pour le début des échéances.

Pour les individus et les acteurs économiques, après épuisement des procédures et délais imaginés pour leur permettre d'honorer leurs engagements, le prêteur, constatant la carence de son débiteur, va enclencher un ensemble d'actions qui ont deux objectifs : faire sanctionner par un arbitre (un juge) la défaillance de l'emprunteur afin de déclencher des dispositions légales ou contractuelles, puis limiter sa perte en récupérant le solde du prêt sur le patrimoine du débiteur.

Pour les États, il en va tout autrement, sauf peut-être pour quelques biens non protégés par la souveraineté conférée par ses frontières ou dont l'identité du propriétaire s'avère différente de ce que l'on connaissait.

La carence d'un État débiteur n'entraîne pas d'autre effet que la constatation de sa défaillance passagère, car un pays ne peut être déclaré en faillite. Cependant, cette constatation est porteuse de conséquences non négligeables, dont la principale est un accès difficile ou impossible à des facilités nouvelles auprès de la communauté des prêteurs ; seuls les circuits bancaires privés ou les arrangements avec des groupes industriels restent fréquentables, mais à des conditions rarement favorables pour l'emprunteur.

Tous les États de la planète empruntent ; les pays dits développés ont tous des dettes, c'est-à-dire que tous supportent la charge de la dette qui n'est pas une malédiction mais la suite logique de décisions prises par des gouvernements successifs au nom d'un État.

À l'expression pays en développement est associée la notion de dette, ou plus exactement de dettes puisque les emprunteurs et les prêteurs sont multiples et que leur personnalité au sens juridique peut changer au fil du temps, surtout pour les premiers. On parle donc de dette publique pour les opérations engagées par des États auprès d'institutions publiques nationales ou internationales et de dette privée pour les opérations contractées par des citoyens et l'État auprès d'acteurs économiques privés ; de même on détaille ces dettes en intérieure et extérieure, en particulier pour établir la priorité de remboursement des créanciers.

Certaines décisions politiques font changer la dette de nature : une industrie privée débitrice peut être justiciable de l'application de règles du jeu différentes après une nationalisation.

La dette des États, qui est à l'origine un moteur de développement, devient un frein lorsque sous l'influence de différents facteurs elle absorbe une part grandissante des recettes publiques.

Ces facteurs appartiennent à plusieurs familles qui s'entremêlent :

- les erreurs d'endettement, dans lesquelles les prêteurs ont parfois une responsabilité en accordant des prêts pour des opérations à l'évidence non viables, c'est-à-dire en vertu de considérations autres qu'économiques ;
- les modifications d'environnement aux multiples facettes : la variation des cours des matières premières, les évolutions technologiques, les accidents climatiques et catastrophes naturelles, les fluctuations de parités monétaires, les changements de comportement des clients, les réglementations internationales... ;
- les agissements gouvernementaux des pays emprunteurs, appelés aujourd'hui bonne gouvernance ;
- les conflits violents internes ou externes, qui modifient les capacités tant d'utilisation des appareils de production que de remboursement par altération des ressources publiques.

Dans les pays en développement et tout particulièrement ceux du continent africain, il est observable que ces quatre familles de facteurs se cumulent.

L'insupportable poids de la dette

Les grandes institutions financières internationales chiffrent la dette du tiers-monde, sans cependant être réellement capables d'en ventiler exactement le montant. La dette publique des pays en développement est quantifiée à 2000 milliards de dollars, la part de l'Afrique comptant pour moins de 20 %.

Lorsque ce sont des pays qui sont les créanciers d'États emprunteurs, ils ne peuvent non plus chiffrer avec précision le montant de la dette, du fait de l'entrecroisement des dettes privées et publiques, internes et externes.

Quels que soient les niveaux de précision pour cerner le montant de la dette, deux constatations s'imposent :

- les montants sont astronomiques en

ce sens que la charge de la dette représente une part arithmétiquement insupportable par rapport aux ressources de l'emprunteur et l'on doit convenir que la dette ne pourra être remboursée*,

● après une longue période de rééchelonnements de la dette et d'annulations partielles pratiquées tant par les États créanciers que par les institutions internationales prêteuses, les bouffées d'oxygène de ces mesures se révèlent inadaptées**.

Le temps est venu d'acter la faible efficacité de ces mesures pour entrer dans celui de stratégies à meilleur rendement.

Quand une entreprise détient des créances passives depuis trop longtemps, plutôt que de fausser son bilan, elle pratique l'admission en non-valeur ; pour les États débiteurs de l'Afrique francophone, cette admission en non-valeur par le créancier peut ne pas consister en une annulation pure et simple de la dette, mais être conjuguée avec des mécanismes visant à restaurer de manière durable les capacités des économies des bénéficiaires de la remise de dette.

En d'autres termes, il faut d'une part alléger significativement la charge de la dette et d'autre part sécuriser le potentiel dégagé au profit d'actions de développement.

Ce traitement de la dette, outre ses attraits politiques, est indispensable autant pour les systèmes économiques des pays créanciers que ceux des pays débiteurs, les uns et les autres étant condamnés à acheter et vendre leurs matières premières, produits finis et services.

* Par exemple, la Côte d'Ivoire, pays de 15 millions d'habitants qui pèse pour 40 % du PIB des pays de l'Afrique de l'Ouest, a une dette extérieure de 16,5 milliards d'USD, soit 95 % de son PIB ; ce pays doit faire face à une charge annuelle de remboursement de l'ordre de 500 milliards, soit plus de 30 % du budget de l'État.

** On peut dater de 1989 les premières mesures françaises importantes de rééchelonnement, réduction et annulation de la dette publique des pays africains. 1989, conférence de Dakar, annulation partielle pour 35 pays les plus pauvres ; 1990, sommet de la Baule, réduction des taux d'intérêt pour 4 pays à revenus intermédiaires (PRI) de la zone franc CFA ; 1992 Libreville, création d'un fonds de conversion de créances ; 1994, Dakar, annulation de la totalité de la dette des PMA et de la moitié de celle des PRI ; 1999, Cologne, sommet du G7, annulation des créances d'APD pour les pays éligibles à l'initiative PPTE (PMA : Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Congo ex-Zaïre, Éthiopie, Guinée-Bissau, Guinée, Laos, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Niger, Ouganda, Centrafrique, Rwanda, Sao Tomé, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie ; PRI : Bolivie, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Honduras, Nicaragua, Sénégal).

C'est ce qu'ont compris les créanciers internationaux multilatéraux en lançant en 1995 l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Cette initiative vise à une annulation de 65 voire 80 % de la dette publique aux conditions générales que l'on peut résumer comme suit :

● pays pauvre, c'est-à-dire justifiant d'un revenu par habitant très faible ; on est peu éloigné de la notion de pays moins avancés (PMA) lorsque le revenu est inférieur à 800 dollars par an,

● pays très endetté, l'expression fait référence à la couverture de la dette par les revenus des exportations.

Dans la pratique, la déclinaison de ces deux paramètres se révèle extrêmement difficile car il faut d'une part exhumer des chiffres de comptabilités nationales très lacunaires et d'autre part vérifier leur exactitude, voire leur sincérité.

Ces exercices obligent à entreprendre de nombreux travaux préparatoires, telle la « revue des dépenses publiques » pour laquelle les États demandeurs montrent peu d'empressement, puisqu'elle aboutit souvent à mettre en évidence les écarts entre les discours sur les politiques (de santé, d'éducation...) et la réalité de l'utilisation des fonds publics.

Au final, alors que 41 pays avaient été identifiés comme pouvant bénéficier de l'initiative PPTE, moins d'une demi-douzaine a pu finalement se qualifier en raison d'une extrême complexité du processus*.

On ne traitera pas ci-après d'un plan international de réduction de la dette publique et l'on se limitera à considérer la question dans un cadre restreint : que peut faire la France ? Ce cadre sera par ailleurs réduit volontairement au secteur de la santé, mais on entrevoit sans peine que d'autres secteurs pourraient faire l'objet d'une approche analogue.

La politique française d'aide au développement dispose de différents instruments d'action, plus ou moins anciens, adaptés et performants ; considérés séparément ils présentent d'indéniables qualités, mais le défaut majeur est qu'ils sont utilisés sans mise en synergie.

La décision de l'annulation de la dette peut devenir un formidable levier si elle est

* Au début de l'année 2000, l'initiative PPTE n'a donné que de modestes résultats pour la composante multilatérale de la dette : seuls 7 pays (Ouganda, Bolivie, Burkina-Faso, Guyana, Côte d'Ivoire, Mozambique et Mali) ont bénéficié de 6 milliards d'USD.

combinée avec les PAS, FASR, FSP, Aide budgétaire, FSD, et les divers mécanismes de l'AFD et assimilés (Proparco...)*.

La réforme des structures en charge de la politique extérieure de la France décidée en 1999 devrait être l'occasion de rendre plus lisible et plus efficace les missions et les activités des responsables des instruments précités**.

La dette des États d'Afrique francophone doit être reconsidérée dans une perspective d'annulation.

Annulation de dette et fonds de développement

On convient ici de ne parler que de la dette publique, dont l'examen relève du groupe des créanciers réunis en un Club de Paris, celle qui figure dans les comptes du pays débiteur sous le vocable générique de remboursement d'emprunt contracté auprès d'États prêteurs ou d'institutions financières internationales, par opposition à la dette privée externe de l'État débiteur qui relève d'un groupe de créanciers privés regroupés dans le club de Londres.

La distinction n'est pas toujours aisée puisqu'on a vu certaines dettes privées effacées par le Club de Paris, au motif que le débiteur bénéficiait d'une caution de l'État dont il est ressortissant.

La réforme des structures de la politique extérieure de la France comporte, notamment, la création d'un Haut Conseil à la coopération internationale et d'un Comité

* PAS : prêt d'ajustement structurel, prêt conditionné à l'accomplissement de réformes des structures économiques d'un État. FASR : facilités d'ajustement structurel renforcées, mécanismes complémentaires d'un PAS. FSP : fonds de solidarité prioritaire, dons financiers destinés à la réalisation de projets étatiques aux objectifs bien définis (santé, éducation, agriculture...). Aide budgétaire : don financier au Trésor public d'un État venant en appui de son budget. FSD : fonds social de développement, masse de crédits alloués aux postes diplomatiques pour financer des projets de collectivités territoriales ou de mouvements associatifs. Ces instruments d'aide publique au développement sont mis en œuvre par trois grands opérateurs : les dons par les services de coopération de l'ambassade de France, le ministère français de l'Économie et des Finances et l'Agence française de développement, banque finançant des projets privés à des taux d'intérêt modérés.

** En effet, jusqu'en 1999, on ne pouvait prétendre que les structures hexagonales et ultramarines intervenant sur le registre de l'aide publique au développement mettaient en commun leurs moyens et compétences au profit d'un pays donné. De trop nombreux exemples parsèment l'histoire de la coopération, où les uns suivaient leurs programmes d'action parfois en déstabilisant ce que faisaient les autres.

interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) ; ce dernier a récemment précisé les contours de la zone de solidarité prioritaire, c'est-à-dire des pays qui bénéficieront prioritairement des diverses formes de l'aide française.

Il semble aller de soi que la question de l'annulation de la dette devrait être examinée dans ce cadre ; on ne conçoit pas en effet que des pays aux atouts et potentiels très différents soient considérés de manière identique.

La délicate question à laquelle ces organes doivent trouver une réponse adaptée est celle de la critériologie d'éligibilité à l'annulation de la dette.

On imagine sans peine que, parmi les différents critères qui pourraient être retenus, figurent des données ayant trait au PIB par habitant, aux rendements des investissements effectués dans les domaines stratégiques (énergies et maîtrise de l'eau, activités minières, agricoles, industrielles, commerciales, des transports...), aux évolutions démographiques, aux perspectives d'adaptation des systèmes éducatifs et sanitaires, à l'épanouissement de l'État de droit et à la bonne gouvernance...

Quelle échelle de valeur construire ?

Si on accepte de mettre entre parenthèses les enjeux politiques et géostratégiques liés aux intérêts de la France, les événements de la fin de la décennie 1990 semblent plaider en faveur des États dont les qualités de conduite des affaires publiques et politiques les placent hors du danger de réduire à néant une période d'efforts de parfois plusieurs années par quelques semaines de troubles internes et externes.

Il peut également paraître difficile de ne pas prendre en compte des paramètres auxquels les opinions publiques des pays créanciers semblent de plus en plus attachées.

Par ailleurs, l'architecture de la dette et sa mise en perspective avec la réalité économique ne peuvent être décryptées convenablement par les seuls financiers et macro-économistes ; les études de terrain montrent en effet un visage de l'économie sensiblement différent de ce qui se dégage de la lecture de la comptabilité nationale, à la fois parce que le poids du secteur informel est toujours mal appréhendé mais aussi en raison de certains intrants du PIB qui ne révèlent pas d'emblée le pouvoir de consommation des ménages ainsi que

les grands choix de type culturel que font ces derniers.

À ce sujet, on gagnerait à mieux cerner la répartition de la richesse nationale dont les chiffres officiels ou les standards internationaux ne rendent pas compte ; il n'est en effet pas neutre, sociologiquement et économiquement, d'identifier le chiffre d'affaires des jeux de hasard modernes. Par exemple, en Côte d'Ivoire ces jeux prélèvent plus de 26 milliards de CFA sur la consommation des ménages ivoiriens, c'est-à-dire près de 10 fois ce que rapporte le recouvrement (obligatoire) des coûts des prestations de santé au ministère de la Santé publique de ce pays.

Sans nier les spécialisations qui s'exercent au travers des compétences naturelles des hommes à l'intérieur des structures d'aide au développement, il faut peut-être également rechercher hors de son métier de base ce que peuvent apporter les techniques des autres ; ainsi les « développeurs » de la santé doivent-ils apprendre à regarder du côté de ce que savent faire les « financiers » en matière de montage de projet (ajustement structurel, rachat de dettes...) au même titre que ces financiers ne peuvent ignorer les enjeux économiques des programmes de santé publique.

Quels que soient les critères envisagés et leur placement sur une échelle de classement, on conçoit que tous les pays débiteurs ne bénéficient pas d'un même traitement de leur dette, ne serait-ce que parce que l'on ne peut oublier la manière dont elle a pris consistance.

Faut-il annuler la totalité de la dette ?

Nous inclinons à penser que, dans le meilleur des cas, la totalité de la dette ne doit pas être annulée et qu'un pourcentage est irrémédiable, de l'ordre de 10 %.

Pour la fraction annulable, soit entre 1 et 90 %, on pourrait concevoir un traitement simple qui évite de retomber dans les errements du passé : la moitié de la dette annulable est effectivement effacée et la deuxième moitié est remboursable à un fonds de développement.

En d'autres termes, l'État débiteur changerait de créancier pour la moitié de sa dette non annulable, ce ne serait plus l'État français qui serait créancier mais un fonds de développement.

Le fonds de développement, alimenté par les annualités de la dette non annula-

ble, devrait comporter des sous-comptes correspondant aux grands programmes de développement fixés par le gouvernement ; la durée d'alimentation du fonds serait calquée sur la durée de remboursement de la dette initiale.

Une charte entre l'État créancier et l'État bénéficiaire préciserait, sur une période de 5 ans, les secteurs titulaires d'un sous-compte au Fonds.

Ce fonds ne pourrait être utilisé que pour les dépenses d'investissements dont les charges récurrentes seraient jugées supportables par le budget de fonctionnement de l'État bénéficiaire ; l'ex-« créancier France » n'interviendrait pas dans la fixation des priorités d'utilisation de ce Fonds, mais il pourrait (devrait ?) lui être rendu compte annuellement.

Les opérations couvertes par les crédits du fonds pourraient faire l'objet d'un rapport annuel soumis aux Parlements et publié dans les médias écrits et radiotélévisés.

Le tableau 1 donne un exemple de ce que pourrait apporter ce mécanisme dans un pays où la dette est annulée pour 50 %, les montants sont exprimés en milliards de FCFA, hors intérêts et avec un seul créancier pour simplifier la lecture.

Si d'autres créanciers bilatéraux ou institutionnels épousaient la solution décrite, le fonds devrait pouvoir assurer à chacun les mêmes caractéristiques de transparence.

Le fonds de développement doit appuyer les programmes sectoriels de l'État bénéficiaire dans un contexte de transparence et de traçabilité.

Ajustement structurel

Depuis une vingtaine d'années, la plupart des pays du continent africain — mais c'est aussi vrai en Asie ou en Europe de l'Est plus récemment — sont « poussés » par divers partenaires à mettre en place des plans d'ajustement structurel. On attribue une primauté en ce domaine au Fonds monétaire international et au groupe de la Banque mondiale, mais tant les partenaires bilatéraux que les institutions comme la Commission des Communautés européennes ont pris une part souvent importante.

Ces plans d'ajustement structurel présentent des résultats contrastés et sont de plus en plus l'objet de critiques de la part des États qui y sont soumis. Parfois les gouvernements désignent du doigt aux opinions publiques nationales des responsables extérieurs à la

tableau 1

Exemple d'annulation à 50 % de la dette d'un pays

Rubriques/montants	Avant réduction	Après réduction
Budget de l'État	800 Mds FCFA	832 Mds FCFA
Dette initiale	1 500 Mds FCFA	1 500 Mds FCFA
Dette remboursable	1 200 Mds FCFA	600 + 120 Mds FCFA
Durée restante (ans)	15	15
Charge dette par an	80	40 + 8 = 48
Dette non annulable	1 200	120
Budget public santé (10 %)	80	80 + 16
Investissements en santé (20 %)	16	40

mise en œuvre de mesures qui n'apportent pas les résultats escomptés.

On assiste à une « diabolisation » de la formule qui est présentée comme une ingénierie extérieure au profit d'opérateurs économiques des pays développés ; à l'appui des critiques, on peut bien évidemment citer des exemples de plans qui non seulement ont échoué mais ont de surcroît déstructuré des sociétés présentées comme des modèles de solidarité.

La vérité est bien entendu assez différente, même si on doit convenir qu'une vision trop économiste a minoré les bénéfices attendus en méconnaissant parfois certaines réalités.

On oublie aussi la plupart du temps de dire que l'ajustement structurel repose sur des constats tant économiques que de bon sens et qu'il n'est pas réservé au tiers-monde.

Sans rentrer dans des théories qui ne peuvent que conduire à des querelles de chapelle, on peut dire que le but de l'ajustement structurel est de rétablir un équilibre des différentes composantes d'une économie et en particulier de faire en sorte qu'une collectivité, fût-elle un État, tende vers une adéquation entre ses ressources et ses dépenses.

En faisant l'impasse sur les divers rôles que peut jouer un État (en particulier sur la perception que l'on peut avoir des domaines stratégiques qui constituent des attributs de la souveraineté, comme l'énergie), il est difficile de ne pas reconnaître que certaines activités assurées par l'État doivent obéir à un minimum de considérations de type économique.

Ainsi :

- dans le secteur de l'entretien routier, si les brigades publiques d'entretien n'ont plus de matériel et qu'il ne peut être renouvelé, il est légitime de s'interroger sur le maintien de ces brigades inactives ;

- dans le secteur de la fiscalité, les spécialistes doivent se poser la question de l'élargissement de l'assiette des impôts et de la baisse corrélative des seuils d'imposition ;

- dans le secteur de la santé, lorsque le centre hospitalier universitaire absorbe la moitié des crédits publics alloués à la santé, il est licite de se demander si cela est conforme à la politique de soins de santé primaire ;

- dans le secteur de la représentation de l'État à l'étranger, il n'est pas anormal de remettre en cause la présence d'ambassades dans des pays avec lesquels existent peu de perspectives de relations de toutes natures ;

- dans le secteur de l'éducation, lorsque les forces vives de l'enseignement sont affectées dans une proportion importante à d'autres tâches, il est logique de s'interroger sur les capacités de réponse de l'appareil éducatif ;

- dans le secteur de l'équilibre financier du budget de l'État, on doit bien reconfigurer des régimes de retraite, moribonds, qui accordent une pension de retraite à l'âge de 50 ans alors que les données démographiques ont changé considérablement depuis les indépendances qui ont translaté des législations faites pour d'autres contextes...

En d'autres termes, la logique de l'ajustement structurel est de considérer qu'il n'y a pas de barrières infranchissables entre une entreprise privée et l'action de l'État dans le domaine de l'adaptation de moyens pour satisfaire un besoin et que, par conséquent, il ne peut y avoir sur le long terme de dépenses qui ne soient pas garanties par des recettes.

Les vieux pays dits riches ou industrialisés pratiquent en permanence, tant dans le secteur public que privé, un ajustement structurel qui ne dit pas son nom. La phi-

losophie des États ou institutions prêteurs est de ne pas établir de différence de fond dans la structuration d'une économie, même si les particularismes historiques ou culturels doivent conserver une place prépondérante.

La différence de taille entre vieux et jeunes pays réside pour les premiers en ce que l'État se préoccupe des conséquences d'une recherche permanente entre recettes et dépenses publiques ; c'est particulièrement vrai pour la France qui a une vision sociale de son économie, mettant en place des mécanismes amortisseurs des effets de la modernisation de ses appareils de production.

L'ajustement structurel, qui n'est pas l'apanage des seuls pays en développement, est indispensable à la recherche de l'équilibre des dépenses publiques.

La dimension sociale de l'ajustement

Au début des années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion de la Banque mondiale est apparu le vocable de la dimension sociale de l'ajustement structurel (DSA).

Dans beaucoup de cas, comme les plans d'ajustement consistaient à déflater les effectifs du secteur public de nombreux salariés dont le taux d'emploi était faible voire inexistant, la DSA visait à créer des amortisseurs sociaux tout en essayant de redynamiser des secteurs économiques qui avaient été délaissés pour de multiples raisons.

Au concept de DSA ont donc été associées des méthodes qui visaient à un traitement doux des « dégraissages » tels les plans de départ volontaire et également à créer des réceptacles d'une politique d'aménagement du territoire, tels les travaux Himo (haute intensité de main-d'œuvre).

Parce que les résultats ont été mitigés, que les États répugnaient à endosser la responsabilité des équilibres d'effectifs, mais aussi en raison des interfaces mises en place ainsi que des difficultés à conduire des processus sans accompagnement technique (la Bird n'ayant pas encore la pratique de l'assistance technique), les grandes institutions financières internationales n'ont pas montré la pugnacité et la constance que nécessite la DSA.

La coopération française s'est essayée dans quelques pays à de timides essais, mais la conjugaison, vraisemblablement, d'un manque de volonté politique et d'une absence de personnels ayant un savoir-

faire suffisant a également fait abandonner l'approche de la DSA par les responsables français.

La question reste donc entière ; comment peut-on inciter des États à pratiquer une modernisation de leur économie, tout particulièrement en modernisant les structures étatiques, sans considérer un éventail de mesures favorisant la paix sociale et une politique de l'emploi dans des pays faiblement industrialisés, mais dont l'urbanisation a profondément modifié les stratégies traditionnelles de survie qui s'appuyaient sur le secteur rural.

Les prêts d'ajustement structurel accordés, y compris par la coopération française (par le canal de l'AFD), visent à consolider les dépenses sociales du budget des États bénéficiaires sans relation avec le train de réformes que suppose l'ajustement structurel.

Les projets du FSP, qui pour beaucoup comportent un volet d'appui institutionnel, pourraient constituer un levier important à la réalisation des réformes de structures qui parce qu'elles sont, à juste titre, considérées par les États comme des exercices relevant de la souveraineté sont rarement menées en conformité avec les diagnostics.

Les réformes des plans d'ajustement structurel ne peuvent être menées à bien sans une prise en considération minimale de leur dimension sociale.

Les dettes connexes de l'État et les conversions de créances

Au point 21 « Annulation de dette et fonds de développement », on a traité de la dette publique au sens d'emprunt contracté par un État.

Il existe d'autres dettes contractées par les États au travers de structures publiques dotées ou non de la personnalité juridique.

On peut citer de façon non limitative les différentiels des mouvements de fonds entre administrations postales française ou africaines (notamment en matière de mandats postaux), de droits de trafic aérien ou aéroportuaire, de fournitures et de prestations dans le transport ferroviaire, de compensation des régimes de sécurité sociale pour les travailleurs migrants ou de factures de séjours hospitaliers résultant « d'évacuations sanitaires » non honorées.

Pour ces dettes, qu'on a du mal à classer en publique ou privée, il est également évident qu'après de nombreuses opéra-

tions de rééchelonnement elles demeurent largement impayées et ont peu de chance d'être honorées.

On peut donc s'interroger sur l'opportunité de l'annulation de ces dettes et/ou sur des mécanismes d'apurement de la dette qui soient combinés avec des objectifs de restauration des capacités de structures spécialisées (dans la santé...).

La deuxième formule est plus en rapport avec la philosophie du développement, même si les mécanismes en cause peuvent apparaître comme une immixtion dans les domaines de souveraineté.

Par exemple, à Madagascar où sont enregistrées de graves atteintes à l'écosystème, une institution comme le WWF a racheté des dettes contre un droit d'exclusivité de protection d'une zone géographique précise pendant une durée déterminée.

Des dettes de débiteurs publics à faible probabilité de remboursement méritent d'être considérées dans un processus d'annulation.

Les conversions de créances

Sur la dernière famille de dettes connexes d'un État, la dette hospitalière, de nouveaux mécanismes mis au point ces dernières années permettent de contenir sa croissance.

Ainsi désormais, pour qu'un malade ressortissant d'un pays africain soit admis dans un hôpital français, il doit non seulement être titulaire d'un engagement de son État à prendre ses frais en charge, mais l'admission ne peut avoir lieu que si le patient arrive avec une avance financière équivalant à dix jours de prise en charge pour la maladie identifiée.

Quoi qu'il en soit, la dette des États francophones envers les hôpitaux français s'élève à un montant qui doit avoisiner les 400 MF ; c'est peu au regard du déficit de l'assurance maladie en France qui considère avec de plus en plus de rigueur la gestion des hôpitaux, mais c'est beaucoup pour chaque État débiteur.

Par exemple, le Congo et la Côte d'Ivoire doivent chacun de l'ordre de 2,5 milliards CFA aux différentes structures hospitalières françaises dont les principales sont l'Assistance publique des hôpitaux de Paris, les hospices civils de Lyon et les hôpitaux de Marseille.

Parallèlement, dans un certain nombre de cas, la coopération française est encore impliquée dans des processus de réhabilita-

tion d'hôpitaux en Afrique, souvent avec des concours financiers du FSP*. Les projets du FSP sur ces hôpitaux fonctionnent avec des bonheurs divers pendant la période où ils bénéficient d'apports financiers et de la présence d'une assistance technique, mais à l'issue des projets trop souvent les résultats se délitent.

On ne conteste plus aujourd'hui que ce n'est pas la compétence technique individuelle qui manque aux personnels médicaux, paramédicaux ou gestionnaires de ces hôpitaux africains — tout comme aux spécialistes de différents métiers d'autres domaines du secteur public — et que l'environnement institutionnel est à l'origine de leur mauvais fonctionnement.

En mettant de côté les aspects juridiques, on pourrait donc concevoir que la dette hospitalière d'un État soit convertie en droits de gestion au bénéfice d'une structure française à identifier.

L'octroi d'un statut accordant la capacité juridique à un hôpital général pourrait donner naissance à une société d'économie mixte, dans laquelle la minorité de blocage serait accordée à la structure française pour une période déterminée, relativement longue et compatible avec les conditions d'un transfert de savoir-faire. La période pendant laquelle la partie française serait en position première ne saurait être inférieure à 10 ans.

Au cours de cette période un contrat de plan serait exécuté ; il comporterait notamment les échéanciers :

- de basculement d'un management mixte franco-africain vers une direction nationale africaine grâce à des actions de formation ;
- du cadencement d'un renouvellement des plateaux techniques, dont certaines composantes pourraient provenir d'hôpitaux français ;
- des réformes gestionnelles qui garantissent la pérennité de l'établissement.

La composante française de la société d'économie mixte pourrait provenir soit d'une structure de financement telle l'AFD, soit d'un hôpital français nettement identifié ou d'un groupement d'hôpitaux ; l'assistance technique qui occuperait un rôle dans la réhabilitation, évolutif au fil du temps, serait à la charge du MAE-Coopération.

* Pratiquement la moitié des crédits et de l'assistance technique humaine de l'aide française au développement de la santé en Afrique est allouée au secteur hospitalier.

Cette méthode de conversion de créance, qu'on pourrait qualifier de privatisation temporaire paraît applicable à différents domaines d'activités ; on aperçoit sa faisabilité dans le secteur de l'éducation-formation, des transports aériens et fluviaux, de l'épargne populaire, de la mutualité pour la santé et l'assurance vieillesse.

Elle pourrait aussi être combinée avec des prises de participations dans des sociétés de capital-risque, encore très embryonnaires dans les pays neufs.

La conversion de créances en prise de participation temporaire, jumelée avec des projets de réhabilitation constitue la garantie du redressement durable de structures publiques en péril.

L'aide budgétaire

Aujourd'hui résiduelle, parce que fortement connotée politiquement, l'aide budgétaire ne constitue pas un instrument d'avenir.

Cependant, l'aide budgétaire peut s'avérer indispensable pour des pays qui viennent d'être confrontés à des aléas oblitérant leurs marges d'action : guerres, catastrophes naturelles, accidents climatiques... si la partie française considère que les autres concours financiers sont inadaptés.

Dans la pratique, la plupart du temps les aides budgétaires se présentent comme des facilités de caisse et le danger est grand pour que les fonds octroyés par le Trésor public français ne soient pas employés au mieux des intérêts des populations par les administrations des pays bénéficiaires.

L'aide budgétaire — mais c'est également vrai et vérifiable pour un prêt d'ajustement structurel ciblé — est en revanche un puissant moyen d'accompagnement de divers projets visant à une amélioration de l'état de droit, au redressement des procédures de gestion des finances publiques, à la restructuration d'une filière étatique comme la santé...

On peut citer l'exemple des structures sanitaires du Congo qui en 1995, grâce à un PAS ciblé (mais également très encadré), ont disposé de ressources qu'elles n'avaient pas vues depuis plusieurs années.

Encore faut-il qu'une complémentarité soit assurée entre une aide budgétaire qui serait allouée au secteur de la santé et un soutien à la restructuration de la politique sanitaire ; à défaut, cette aide ne sert qu'à conforter des allocations de ressources contestables en matière de santé publique.

Excluant les investissements, l'aide bud-

gétaire doit être sectorielle et détaillée par bénéficiaires finaux.

On ne peut toutefois cacher qu'une aide budgétaire ciblée — mais c'est vrai aussi pour tout mécanisme financier d'aide au développement — peut conduire à alléger une pression sur des dépenses publiques et finalement autoriser des choix non prioritaires exclus par les partenaires de l'aide au développement.

L'aide budgétaire n'est pas un instrument désuet, dès lors qu'elle intervient en harmonie avec des projets de restructuration des composantes de l'État.

L'annulation de la dette telle qu'envisagée tout au long de ce chapitre présente un triple intérêt :

- vis-à-vis de l'opinion publique française, la formule n'apparaît pas comme une prime donnée à des régimes et des gouvernements souvent présentés comme éloignés du modèle de gouvernance souhaité par les courants de solidarité Nord-Sud ;

- par rapport à la charge de la dette des États débiteurs, un allègement significatif autorise des investissements utiles différés depuis longtemps ;

- pour le budget français d'aide publique au développement, dans un contexte de raréfaction des financements, les crédits du Fonds de solidarité prioritaire peuvent soit être minorés de façon planifiée sur une période longue, soit être reportés sur des pays vers lesquels la coopération française ne pouvait pas intervenir faute de moyens suffisants.

Dans ces hypothèses de conversion de dettes, l'atrait majeur est de redonner à la fois des marges de manœuvre au savoir-faire français ainsi que de réelles chances de succès aux projets de restauration de structures trop soumis aux changements politiques.

Dans tous les cas, pour que perdurent les effets d'une mesure politique forte comme l'annulation de la dette, il est préférable qu'elle soit accompagnée de présences humaines en position de veiller à la convergence des moyens financiers et des programmes de réforme.

Conclusion

La communauté internationale, c'est-à-dire tant les États créanciers que les institutions financières internationales, admet désormais qu'une part importante de la dette publique des pays pauvres doit être annulée.

Cependant, les décisions d'annulation

s'appuient sur des mécanismes dans lesquels pèsent légitimement les concepts de bonne gouvernance et de politique sociale.

Avec l'initiative PPTE, ces concepts imposent que les États bénéficiaires analysent leur situation en matière de pauvreté, définissent des stratégies de lutte et élaborent de nombreux plans tant au niveau structurel (contenu de la croissance) que sectoriel (en général pour les secteurs dits sociaux : santé et éducation) en précisant les moyens qu'ils entendent mettre en œuvre et les méthodes et instruments de mesure des résultats. Parmi ces analyses et engagements, les principaux sont les cadres macro-économiques de développement et les plans stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP). Or, la plupart des pays sont confrontés à des situations d'« urgence » (déstabilisations économiques et administratives) qui excluent d'attendre trois ans pour les rendre réellement éligibles à l'annulation de la dette.

Les grandes décisions internationales d'annulation de la dette devraient donc être précédées de mesures de moins grande ampleur mais d'application plus facile et surtout immédiate, tout en présentant de notoires vertus pédagogiques.

Salutaires pour tous les pays de l'Afrique subsaharienne, ces mesures pourraient s'avérer d'autant plus indispensables pour le groupe des États de la zone franc, sous la menace d'une dévaluation du franc CFA qui pourrait intervenir quelque temps après la suppression des monnaies nationales européennes au profit de l'Euro*. ■

* En 2002, lorsque le franc français n'aura plus cours, le franc CFA dont la parité est fixe avec le franc français, continuera à bénéficier d'une garantie par le Trésor public français. Sujet tabou, la dévaluation du FCFA est exclue par les voix officielles politiques et administratives faisant autorité en France. On se souviendra qu'au début de 1994, on écartait également une révision du taux de la parité entre le FF et le FCFA ; cependant, après la décision du 11 janvier 1994 de la dévaluation, prise d'un commun accord entre les banques centrales africaines et la Banque de France, chacun s'est félicité d'une mesure qui redonnait de la compétitivité aux économies des membres de la zone franc. Si les mesures d'annulation de la dette ne sont pas effectives avant une nouvelle dévaluation de la monnaie CFA, cela signifie que vis-à-vis des créanciers autres que la France, les pays débiteurs verront encore grossir leur dette par le seul effet mécanique des taux de change monétaire. Quelques dirigeants africains, conscients du risque majeur d'une probable nouvelle dévaluation du FCFA, avancent l'idée de la création d'une monnaie commune arrimée sur la valeur de l'euro.