

Le débat sur la pauvreté

En lisant les articles sur la lutte contre la pauvreté dans votre numéro de juin 2002, c'est avec surprise et inquiétude que j'ai appris que mon pays, le Pérou, n'avait pas encore préparé un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Cependant, j'ai noté avec intérêt qu'il était recommandé dans l'article intitulé «Le DSRP de la Bolivie : cinq points de vue» (Ramiro Cavero Uriona, Juan Carlos Requena P., Juan Carlos Núñez, Rosalind Eyben et Wayne Lewis) que le dialogue national en Bolivie devrait inclure les femmes et les populations indigènes.

Les femmes, les populations indigènes et les jeunes sont systématiquement exclus du processus des DSRP; ils ne participent pas aux débats publics, ni aux dialogues nationaux, notamment lorsqu'il s'agit de la réforme du budget et des priorités de l'action des pouvoirs publics. Ces trois groupes importants de la société n'étaient pas représentés officiellement lors de la signature, en juillet 2002, de l'accord national sur la gestion publique par le Président du Pérou et des décideurs du monde politique et de la société civile, alors que cet accord était un succès historique qui renforce l'attachement de notre communauté à la démocratie rétablie au Pérou. Ceux d'entre nous qui ont réussi à participer à cet événement ont pu inclure des propositions sur la lutte contre la discrimination, la promotion de l'égalité des sexes et la mise en place d'un environnement plus sûr pour les jeunes enfants. L'essentiel est de tirer les leçons de ces erreurs : il ne peut y avoir de progrès basé sur la discrimination et l'inégalité. Démocratie et bonne gestion publique signifient qu'il faut permettre à diverses voix de se faire entendre, et donc aux citoyens ordinaires de participer pleinement au dialogue.

L'article de Michael Kremer et de Seema Jayachandran sur la dette odieuse fait réfléchir. Il n'est pas logique pour les pouvoirs publics et les multinationales de parler de croissance, de compétitivité et de lutte contre la pauvreté, tout en ignorant la question de la dette. En Amérique latine, il est d'usage de mettre de l'argent (du Trésor national) de côté pour des dépenses militaires et des mesures sociales aux objectifs électoralistes ou populistes, pendant que les membres de l'élite au pouvoir et leurs familles se remplissent les poches. En général, les ressources en question sont (mal) gérées par des régimes enclins à l'autoritarisme, à la corruption et au copinage. Pourquoi les jeunes générations devraient-elles hypothéquer leur bien-être actuel et futur pour payer des décisions prises sans l'approbation de la population qui n'ont en rien contribué au patrimoine national? Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes qui facilitent l'engagement des citoyens et la participation d'un organe extérieur qui peut assurer le suivi des nouveaux emprunts et de l'usage des fonds.

Il existe tout un mouvement autour de la réduction de la dette. Ceux d'entre nous qui y participent sont sceptiques face aux études qui ne tiennent pas compte du contexte macroéconomique. C'est parce que, outre la charge de la dette, nos économies affaiblies doivent faire face aux politiques protectionnistes des pays développés, sans compter les exportations bon marché de la Chine, les pratiques nuisibles de dumping et d'autres obstacles aux échanges. Paradoxalement, si certaines études indiquent que la pauvreté est en baisse, nous observons dans notre région un appauvrissement massif des

classes moyennes et une tendance à une répartition plus égale de la pauvreté. Les perspectives sont sombres, et le cercle vicieux de la pauvreté, de la violence et de l'insécurité menace de prendre au piège les jeunes générations.

Olenka Ochoa Berreteaga

Membre du comité exécutif de la Fédération latino-américaine des femmes municipales

Conseillère, Municipalité de Lima

Directrice, Programme sur la violence urbaine et la sécurité des citoyens, Institut des femmes et des familles (ONG)

Prêts du FMI aux régimes autocratiques

Dans l'article intitulé «Le recours prolongé aux prêts du FMI» (décembre 2002), le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du FMI signale à juste titre les répercussions négatives de fréquents emprunts auprès de l'institution. Une autre conséquence non voulue est l'appui financier implicite ainsi accordé à des régimes autocratiques existants, qui, sans cela, auraient peut-être été chassés du pouvoir. D'anciens dirigeants des Philippines, d'Haïti et du Kenya, qui figurent tous sur la liste des utilisateurs les plus persistants, ont sollicité auprès du FMI un appui financier que les marchés de capitaux privés ne leur accordaient pas. Nous ne savons pas si la population de ces pays aurait été dans une situation pire si le FMI n'avait pas accordé de prêts à l'oligarchie en place, mais au moins le FMI serait-il exempt de toute responsabilité indirecte vis-à-vis de ces régimes.

L'article mentionne aussi plusieurs recommandations du rapport du BIE visant à réduire les incitations aux emprunts persistants. Un autre changement mentionné dans le rapport est l'application d'un taux d'intérêt ajustable qui augmenterait si un pays continuait de solliciter des prêts du FMI. En tant qu'économistes, nous pensons que les êtres humains réagissent aux incitations; il n'y a aucune raison de penser que les pouvoirs publics n'en font pas de même.

Joseph P. Joyce

Professeur d'économie, Wellesley College

Mesurer la dette potentielle

Dans son article intitulé «La dette : quand est-elle excessive?» (décembre 2002), Christina Daseking soulève quelques questions importantes concernant le suivi de la dette, et notamment des engagements conditionnels, dans les pays membres du FMI. Cependant, j'ai été surpris d'y lire que les créances conditionnelles «sont extrêmement difficiles à mesurer dans la pratique». En fait, les principales agences internationales de notation de la dette ainsi que les agences d'évaluation des risques commerciaux et les analystes spécialisés dans le risque politique utilisent depuis quelques années plusieurs modèles d'évaluation quantitative et qualitative des risques-pays.

De même, Hana Polackova Brix, de la Banque mondiale, et Ashoka Mody, du FMI, ont publié récemment des études très intéressantes sur la quantification des engagements publics conditionnels (Hana Polackova Brix and Allen Schick (eds.), 2002, *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* (Banque mondiale)). Par ailleurs, des universitaires



s'intéressant plus particulièrement aux méthodes d'évaluation des risques des sociétés, notamment Edward Altman et Scott Nammacher, ont établi des modèles d'évaluation du risque de défaillance qui sont utilisés depuis plus de dix ans pour suivre la santé financière des entreprises publiques et d'autres bénéficiaires de garanties publiques.

L'auteur devrait donc prendre conscience que, depuis le début des années 90, des progrès considérables ont été accomplis dans la quantification des créances conditionnelles sur les États et dans l'évaluation de la probabilité de leur exercice.

*Lucien Peters, expert-conseil
EUROSTAT, Commission européenne
Conseiller, Assistance technique, FMI*

Dette odieuse

Michael Kremer et Seema Jayachandran évoquent courageusement une question politiquement délicate dans leur article sur la «dette odieuse» (juin 2002). Il faut clarifier la notion de dette odieuse et dégager un consensus sur une solution. L'emprunt pour l'achat d'armements, y compris pour contrecarrer des «mouvements» internes, ne peut être considéré d'emblée comme odieux. Si la France achète des gilets pare-balle ou des grenades fumigènes antimanifestations, ceci n'est pas un contrat odieux : le gouvernement français est légitime, et ces instruments de maintien de l'ordre font partie de la «panoplie» standard des forces de l'ordre. L'endettement «sans le consentement des populations» n'est pas non plus un endettement odieux en soi : les représentants des États sont censés représenter leurs populations. La notion d'«autorité illégitime» ne saurait s'appliquer qu'à des régimes issus d'un coup de force.

Pour déterminer si une dette est odieuse, nous devons poser les questions ci-après : 1) S'agit-il d'endettements pour des opérations qui se sont révélées sans bénéfice pour les populations mais seulement après utilisation des fonds conformément à leur destination, 2) ou d'endettements pour des opérations qui, dès l'origine, n'avaient aucun intérêt pour les populations, 3) ou simplement de prêts nouveaux à des États dont les régimes étaient notoirement corrompus et dont l'argent servirait selon toute probabilité à d'autres fins que les projets annoncés, 4) ou une banque a-t-elle accordé des prêts à un pays exsangue en comptant la mobilisation de l'aide internationale et en exerçant un chantage au défaut de paiement du pays? Les cas 2), 3) et 4) sont des exemples de dette odieuse.

Un nouveau régime peut contester la validité d'un prêt qui se sera révélé «odieux» s'il est largement admis que des circonstances formant des «présomptions de contexte frauduleux» existaient lors de l'octroi du prêt. Nous souhaitons cependant éviter la création d'une nouvelle autorité «morale» ayant qualité pour juger des pratiques de tel ou tel régime : à l'heure d'Internet, chacun connaît les conclusions d'Amnesty International et de Transparency International, et peut facilement obtenir des informations sur l'endettement des pays, leurs pratiques plus ou moins démocratiques, ou la réputation de leurs dirigeants. Tout banquier à la conduite «éthique» se doit de s'informer sur la destination réelle des fonds sur le point d'être empruntés et, suivant ainsi l'exemple de la Banque mondiale, de ne débloquer les fonds que si leur utilisation est bien «non odieuse». Tout prêt accordé dans des cir-

constances douteuses et dont l'objet serait détourné du fait de la négligence présumée coupable du banquier pourrait être facilement attaqué en justice.

Puisque la plupart des prêts sont régis par le droit romain ou le droit anglo-saxon, qui permettent tous deux de remettre en cause une transaction effectuée sur des bases «malhonnêtes», les nouveaux régimes disposent d'un moyen solide de remise en cause des prêts odieux de type 2) ou 3). S'agissant des prêts de type 4), pourquoi ne pas appliquer aux États la jurisprudence existante pour les entreprises? Les banquiers qui octroient des prêts en période «suspecte» (c'est-à-dire lorsqu'un pays déjà lourdement endetté est dans une situation économique désastreuse laissant préjuger l'intervention des autorités monétaires internationales) pourraient voir leurs sûretés inopposables à la masse des créanciers, leur responsabilité mise en jeu ou leur créance faire l'objet d'un moratoire. Ainsi «douchés» quelquefois, les banquiers cesseraient rapidement d'accorder ce type de prêts.

*Luc Queyrel
Consultant en marchés publics*

Seema Jayachandran et Michael Kremer répondent

Nous sommes d'accord avec M. Queyrel sur bien des points. Une dette est odieuse si elle est contractée sans le consentement de la population et sans l'objectif d'en faire bénéficier la population. On peut entendre qu'un gouvernement dispose automatiquement du «consentement de la population» s'il est arrivé au pouvoir après des élections démocratiques ou du moins sans violer la législation nationale.

Nous convenons aussi que le cas 1) de M. Queyrel — où, a posteriori, il s'avère qu'un prêt n'a rien apporté à la population — ne constitue pas une dette odieuse. Nous sommes d'avis que le fait de déterminer à l'avance si un prêt est odieux présente l'avantage de réduire les jugements biaisés (par exemple, aider un pays pauvre en considérant à tort que sa dette est odieuse). Si un pays emprunte avec de bonnes intentions, la dette n'est pas odieuse même si les dépenses s'avèrent inutiles.

Nous ne sommes pas d'accord avec M. Queyrel sur deux points. Premièrement, nous ne pensons pas que l'exemple 4) — où un pays surendetté emprunte — soit une dette odieuse. Le cas est analogue à une dette odieuse dans la mesure où une évaluation préalable — dans ce cas, de la capacité de remboursement d'un pays — pourrait réduire les prêts douteux. Cependant, une distinction importante est à faire. Si un gouvernement légitime emprunte pour construire des écoles et éduquer sa population, mais s'attend à ne pas être en mesure de rembourser ses prêts, il compromet les intérêts de ses créanciers, et non de sa population. Le fait d'établir clairement qu'un créancier prête à ses risques et périls et ne doit pas s'attendre à un renflouement des institutions financières internationales pourrait réduire les prêts accordés à des pays surendettés. Il n'est pas nécessaire de rendre le contrat inexécutable. Deuxièmement, si nous convenons que des organismes tels que Transparency International diffusent des informations utiles sur les pratiques démocratiques des gouvernements et d'autres questions importantes, ces organismes ne seront pas toujours d'accord. Il faut une voix unique. Mais il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle institution : le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait évaluer le caractère odieux de la dette, par exemple.