

OLIVIER VALLÉE

LA DETTE PUBLIQUE EST-ELLE PRIVÉE ?

TRAITES¹, TRAITEMENT, TRAITE : MODES DE LA DETTE AFRICAINE

LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ENCOURAGE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES UN PROCESSUS DE TRAITEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE PAR LE MARCHÉ. L'ANGOLA, QUI N'A PAS ENCORE ENGAGÉ D'AJUSTEMENT STRUCTUREL – PASSAGE OBLIGÉ DU TRAITEMENT DE LA DETTE –, REPRÉSENTE UN CAS LIMITE DE PRIVATISATION DE LA DETTE PUBLIQUE, QUI MET EN ÉVIDENCE DES DISTORSIONS HISTORIQUES DE L'ÉTAT AFRICAIN, PERCEPTIBLES DANS D'AUTRES RÉGIONS ET À D'AUTRES ÉPOQUES.

FRAGILE SOUVERAINETÉ ?

Du canon à l'ajustement

La dette extérieure des États du continent africain est devenue l'une des dimensions les plus critiques de leur crise économique et sociale depuis une vingtaine d'années. Mais, en même temps, leur intégration dans une économie mondialisée, avec l'application des critères de ce que l'on a appelé le « consensus de Washington », s'est déroulée en grande partie sous la bannière du traitement de la dette. En effet, avant d'être la mise en œuvre d'une panoplie de réformes structurelles, l'intervention du FMI était principalement destinée à aider les États défailants à assumer leurs obligations. Ainsi s'opérait un transfert de certaines compétences de la puissance publique nationale à des organes de la communauté internationale financière : signature d'un programme avec le FMI, accords de rééchelonnement avec le club de Paris représentant les créanciers publics extérieurs (les États et leurs agences spécialisées) et le club de Londres réunissant les banques commerciales regroupées en un syndicat.

Cette solution technique de la dette d'après les indépendances africaines contrastait avec les méthodes plus énergiques du XIX^e siècle. « Les dettes initiées à partir de 1854 en Égypte et dans l'Empire ottoman croîtront à un rythme d'une rapidité telle que vingt-cinq ans plus tard la souveraineté égyptienne est

aliénée et qu'en 1882 l'Égypte est occupée par l'Angleterre, tandis qu'en 1880 le Conseil d'administration de la dette publique ottomane est institué et deviendra un organisme de tutelle économique aux mains des puissances européennes². » La dette contractée par nombre d'États déjà développés et en voie de modernisation s'achèvera par la perte de leur souveraineté. Un colonialisme direct s'implante au Maroc et en Tunisie, sous l'effet des difficultés de ces deux pays à rembourser les emprunts effectués sur les marchés financiers. À l'époque, la dette des États est contractée auprès de créanciers privés, comme lors des emprunts russes. Les puissances européennes veillent cependant à la défense des prêteurs privés qui sont leurs ressortissants. Elles dépouilleront les États débiteurs de certains attributs de la puissance publique, à la fois pour les contraindre à remplir leurs obligations financières et pour étendre leurs sphères d'influence politique, militaire et commerciale.

Il existait donc déjà une certaine privatisation de la question de la dette publique, due au rôle des créanciers privés relayés par leurs États et à la subordination politique et économique de formes étatiques extra-européennes au nom de leur défaillance financière.

De Bretton Woods à Luanda

La politique de la canonnière appuyée sur l'exigence des paiements dus a laissé place à une reconnaissance de la souveraineté de la dette publique, c'est-à-dire au maintien théorique de l'intangibilité des privilèges de l'État, fût-il débiteur. Cependant, les renégociations de dettes dans les clubs de Paris et de Londres présuppose un engagement de l'État débiteur sur l'ensemble de ses choix économiques à travers la politique d'ajustement structurel. Or, l'ajustement structurel va participer aussi à l'intégration de nombreux pays africains à un processus de privatisation du mode de gouvernement³ qui banalise et délègue les fonctions étatiques. La transition économique, avec l'intrusion de la privatisation du secteur économique public, s'intègre dans ce processus économique et politique. L'ajustement structurel introduit en Afrique, en grande partie en raison des difficultés de paiement de la dette rencontrées par les États, est aussi un facteur de mutation de la relation public-privé. La question de la dette instaure une grande fluidité du paradigme entre patrimoine public et domaine privé. Cet infléchissement sera d'abord étudié à travers

1. Titres par lesquels une personne appelée tireur donne ordre à l'un de ses débiteurs appelé tiré de payer une certaine somme à une troisième personne appelée bénéficiaire, ou à son ordre (le tireur), in *Termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1995.

2. G. Corm, *Dette et développement*, Paris, Publisud, 1982, pp. 39-40.

3. B. Hibou, « Banque mondiale : les méfaits du cathéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », Paris, *Esprit*, août-septembre 1998, p. 125.

des modalités « organisées » du traitement de la dette du tiers-monde qui modifieront aussi son régime africain. Plus spécifiquement, la dette angolaise, à travers son histoire, révélera des modes de translations au sein de la galaxie publique et dans les systèmes de garanties qu'elle permet et qu'elle suscite. Elle présentera un autre type de l'évolution des « traites » africaines que ceux offerts par la Côte d'Ivoire ou le Nigeria. Le nœud de la dette et de la privatisation des missions de l'État s'inscrit dans cet entre-deux de la coordination régulée du traitement institutionnel de la dette et de la « dérégalisation » de certaines souverainetés nationales.

UN TRAITEMENT PRIVÉ DE LA DETTE

Du risque systémique...

L'intervention des premiers plans de sauvetage financier des institutions de Bretton Woods (IBW) et des Trésors publics des grands pays occidentaux visait à éviter des effets « systémiques » de la dette, à savoir l'effondrement des grandes banques américaines créancières en première ligne des pays latino-américains comme le Mexique et le Brésil. Malgré l'importance, connue depuis la fin des années 70, du poids des créances latino-américaines sur les portefeuilles bancaires, la dimension structurelle de cette dette sera évacuée, et la crise présentée comme une crise de liquidité et non de solvabilité. L'effet systémique redouté concernait d'ailleurs les banques commerciales prêteuses et non le développement et l'équilibre des pays endettés.

Les années passant et les rééchelonnements se répétant, le gouvernement américain et les banques concluront à l'impossibilité d'un remboursement conventionnel des dettes accumulées de nouveau à travers les restructurations des obligations financières des États. Il semblera nécessaire de rendre au marché et aux acteurs privés la gestion de la dette souveraine des pays où l'État ne peut assurer, à travers son budget, le poids des remboursements.

... à la réduction volontaire de la dette

La restitution du traitement de la dette au marché est consacrée par Nicholas Brady, qui propose en mars 1989 un programme de « réduction volontaire de la dette » centré sur le traitement des créances privées détenues sur les États à revenu intermédiaire. Ainsi, ce programme s'inscrit dans une logique de réduction du stock de la dette par « épongeage » dans des opérations de marché qui valident la dévalorisation des créances. Les créanciers privés des nations industrialisées doivent donc enregistrer (après des provisions constituées sur leurs créances et transférées aux contribuables) la perte de la valeur

de leurs créances. Mais les États débiteurs doivent en échange substituer à leur insolvabilité en ressources monétaires des actifs qu'ils doivent céder contre des créances dévaluées. De multiples mécanismes d'échange de la dette contre des actifs des pays débiteurs apparaissent (conversions de créances en investissements, en fonds pour le développement et en actions pour la protection de l'environnement). Un marché est né et, en même temps, une nouvelle catégorie de pays du tiers-monde se dessine, celle des marchés émergents.

Conversion et aliénation

Le traitement dit de Houston, en 1991, va apporter une nouvelle modification du statut public de la dette qui affecte le créancier comme le débiteur. Il permet la possibilité de conversion des créances publiques (publiques puisque le créancier est assimilé au secteur public, à la différence des prêts de banques commerciales traités par le plan Brady) en des projets d'aide, de protection de l'environnement, d'investissement, ou en monnaie locale. Dans le cadre du plan Brady, seules les créances détenues par les banques commerciales pouvaient faire l'objet de transactions.

Avec le traitement de Houston, les États industrialisés créanciers utilisent à leur tour des mécanismes de conversion de leurs prêts non remboursés. L'État débiteur va remettre des éléments de son actif contre les titres de créances correspondant à ses emprunts, y compris à d'autres États qui les introduisent sur le marché privé (voir les mécanismes français de conversion établis par le Trésor). Pour répondre à cette mise sur le marché des titres de la dette, il faudra que le patrimoine collectif des nations débitrices serve de garantie en dernier ressort, alors que la signature de l'État n'est plus la marque de la dette publique. En même temps, les actifs publics (entreprises, équipements, espaces, ressources naturelles) deviennent aliénables par le processus de privatisation au sens commun du terme⁴. La dette publique apparaît donc comme l'une des composantes majeures de la réduction de l'État propriétaire et patron. À l'origine de l'ajustement structurel, la dette se transforme en l'un de ses instruments par sa relation étroite avec la mise en œuvre de la privatisation légale.

Le traitement de la dette élaboré par différents secrétaires d'État américains, de Baker⁵ à Brady (qui donnera son nom à des titres de la dette), aboutit non pas à une aliénation directe de la souveraineté des États débiteurs, comme au XIX^e siècle, mais à l'assimilation de leurs obligations financières

4. La privatisation définie en tant que transfert de la propriété de l'État à des agents privés.

5. Du nom du secrétaire d'État américain qui, le premier, établit une liste de pays à revenu intermédiaire (*middle income*) lourdement endettés ; ces pays avaient tous un important contingent de dettes dues à des banques commerciales et représentaient un intérêt stratégique pour l'Occident d'avant la chute du mur de Berlin.

extérieures au domaine privé. La titrisation de la dette publique substitue le droit des affaires au droit public. La notion de patrimoine national ou public est remplacée par celle de marché de la dette où les créances sont converties en instruments échangeables d'acquisition d'actifs publics.

Les laboratoires africains de la conversion de dettes

Le plan Baker avait retenu dans sa liste, au milieu des mastodontes sud-américains, deux pays africains qui se différenciaient par leur taille économique et l'importance de leurs dettes à l'égard des banques commerciales, où l'on retrouvait les institutions financières des puissances coloniales mais aussi des prêteurs américains, confiants dans les miracles économiques de pays exportant en dollars : le Nigeria et la Côte d'Ivoire. Réticent à un véritable programme d'ajustement structurel pour des raisons internes autant que de prestige, le Nigeria est le premier pays d'Afrique à avoir mis en place un programme de conversion de dettes. Parallèlement à ce programme, le gouvernement a lancé un programme de privatisation qui concerna 110 des 600 entreprises publiques.

Le processus de privatisation effective sera lent et peu transparent, mais la « marchandisation » de la dette aura bien lieu avec les *promissory notes*. En échange de ces bons, les prêteurs initiaux cédaient leurs titres de créances contre la promesse d'être payés plus tard et avec une rémunération moindre. Les acquéreurs, eux, avaient l'avantage d'accéder aux dollars de la Banque centrale du Nigeria. Ainsi, un important trafic de devises se développa, Nigériens et étrangers achetant en nairas (la monnaie locale) les *promissory notes*⁶ sur le marché secondaire et les présentant à la Banque centrale contre des dollars. Ce marché de « papiers » remplaça, pour la sortie des devises, la surfacturation des importations qui avait permis une vaste fuite de capitaux dans les années fastes des prix pétroliers en hausse. Cette surfacturation où, de Gowon à l'entracte civile de Shagari, les « mafias » associant administration et intérêts privés excellèrent, avait été elle-même l'un des ressorts de l'endettement de près de 30 milliards d'US \$ de la Fédération.

L'hybridation du public et du privé par la finance

La privatisation de la dette, légitimée par le marché, consacrait les pratiques d'hybridation financière et monétaire des alliances entre civils et politiques, militaires et affairistes, qui fondent les mafias à la nigériane. Elle laissait aussi au régime d'Abacha la faculté de découpler la gestion de la rente pétrolière des obligations de la dette. Durant cette période de privatisation, les institutions de Bretton Woods avaient déjà prodigué leurs traditionnelles leçons de bonne gestion, encourageant le Nigeria à transférer ses risques de gestion du pétrole et de la dette au marché : « *Techniques are available to manage*

*countries's external exposure (i.e. oil price volatility and also exchange rate and interest rate volatility that affects debt service obligations). Using these techniques, the Nigerian authorities could manage this exposure themselves, or partially transfer its management to the international financial community, or both*⁷. » Loin d'assimiler ces techniques de gestion du risque par le marché, la titrisation de la dette au Nigeria fournit en fait le cadre d'un affranchissement des contraintes de l'ajustement structurel comme des lourdes charges résultant d'emprunts servant la fuite des capitaux ou des projets sans fin(s).

La Côte d'Ivoire s'est lancée pour sa part, dès le début des années 90, dans un programme de privatisation bénéficiant de l'appui de la Banque mondiale. Ce programme a marqué le début des transactions de conversion de la dette ivoirienne, dont le service n'était plus payé depuis 1986, après un premier rééchelonnement en 1984. La conversion de la dette va donc être l'une des dimensions de la privatisation des entreprises publiques, à laquelle elle fournit une base légale et financière. Sans la contrainte de la dette à convertir, le processus ivoirien de désengagement de l'État du secteur économique n'aurait pas avancé à un tel rythme. Et ce n'est qu'à partir de 1997 que les créanciers publics et privés ont consenti un mécanisme complexe d'annulation d'une partie du stock de la dette et d'émission d'obligations à moyen et long terme en échange des prêts non remboursés. L'engagement des autorités ivoiriennes dans le programme de privatisation des entreprises publiques s'avérait alors suffisamment probant pour que la Banque mondiale fasse pression en faveur d'une décote massive de la dette ivoirienne. Cette institution financière multilatérale était devenue, depuis la crise du milieu des années 80, le premier prêteur de ce pays, et elle n'entendait pas voir remettre en cause ses propres remboursements⁸. La moindre marge de manœuvre économique et politique d'Abidjan par rapport à son rival nigérian se soldait par le bénéfice d'un traitement extrêmement privilégié, mais encore coûteux, de la dette.

Endettement et fuite des capitaux

Il y a incontestablement une certaine ruse de l'histoire dans ce mécanisme de conversion privative par le traitement de la dette publique. L'endettement public, en effet, avait été, de la Côte d'Ivoire au Nigeria en passant par le

6. « A legally binding promise between two parties that one will pay the other a stated amount at a future date », in *The Pocket Banker*, Oxford, Blackwell and the Economist, 1984.

7. *Nigeria Macroeconomic Risk Management : Issues and Options*, rapport n° 11983-UNI, World Bank, 9 août 1994.

8. Les bailleurs de fonds multilatéraux, en particulier les IBW, ne consentent pas au traitement de leurs prêts ; il convient donc de les rembourser à échéance. L'aide financière de l'État français à la Côte d'Ivoire a servi pendant une période à rembourser la Banque mondiale.

Kenya et le Congo, dès le début des années 70, le chemin d'une autre conversion. Pendant que les emprunts se multipliaient de la part d'États dont les seules possibilités de remboursement résidaient dans l'exploitation de leurs ressources naturelles, la fuite des capitaux se développait au même rythme. De Rabat à Lagos, les gestionnaires de la chose publique transféraient sur leurs comptes en Suisse, à Monaco et à New York, des avoirs qui étaient la contrepartie de leur nouvelle dette. Si les premières études sur les fuites de capitaux ont vu le jour dans les années 90, ce ne fut qu'à l'occasion de la chute des pères de la nation et des guides du peuple que l'on admit que les fortunes personnelles de ces derniers provenaient des ressources publiques. Celles-ci, pour leur conversion en devises solides et sûres, dépendaient souvent des emprunts contractés en US \$, DM ou FF. La dette publique africaine, avant d'être traitée dans le cadre d'un processus global de conversion privative, était d'abord un des fondements des patrimoines personnels constitués dans l'exercice du pouvoir. Le pouvoir enrichit, le pouvoir absolu enrichit absolument...

Le traitement de la dette intervenu en Afrique pendant les années 90, malgré la transparence revendiquée par l'appel au marché et les positions d'observateurs des institutions multilatérales et bilatérales d'aide, n'a pas pour autant réduit les facultés d'enrichissement des responsables de l'État. La privatisation du traitement de la dette n'est pas en rupture fondamentale avec la poursuite de l'appropriation des ressources publiques par des intérêts particuliers, largement antérieure. La décote des créances et la possibilité d'un règlement par le marché à travers le rachat de la créance s'inscrivaient dans des mécanismes qui avaient déjà été utilisés il y a bien longtemps. « Après la prise de pouvoir, Trujillo découvrit que la moralité du gouvernement laissait fort à désirer en ce qui concernait les paiements. Pour cette raison, sa compagnie créa un bureau d'encaissement permettant aux fournisseurs de faire rentrer leurs créances sur l'État moyennant une remise appropriée d'environ 60 % des sommes en litige », rapporte H. Magnus Enzensberger dans son portrait d'un père du peuple⁹.

La conversion de la dette sera donc aussi en Afrique l'une des formes de la criminalisation de l'État, avec l'incrustation d'une partie du personnel politique et technique du pouvoir dans la négociation des remboursements sélectifs et de la privatisation. Au moment même où les politiques de stabilisation mises en place avec les IBW se voient reprocher de dénationaliser la gestion de l'économie par la conversion de la dette, certains responsables publics se réapproprient des sources d'influence et d'enrichissement. Cela donne lieu au déploiement de détours propres du marché, comme l'« *inside trading*¹⁰ » réservé aux initiés, ou au recours à des techniques d'obstruction liées au processus législatif ou à la comptabilité publique. La résistance à la mondialisation, la défense des intérêts des travailleurs sont invoqués quand les enchères ne sont pas

suffisantes, ou les intérêts en présence trop lointains. À l'inverse, les opérations hâtives ou discutables de privatisation deviennent des bons points du processus d'ajustement structurel.

Il y a cependant des effets d'après-coup, comme ceux que *The Economist* relevait en Côte d'Ivoire : « *Companies with links to the president's family are allegedly growing fat in financial services and commodity trading, while others gobble up the most profitable privatised state companies*¹¹. » En Côte d'Ivoire, les mécanismes de privatisation de l'appropriation des rentes par le politique sont renouvelés par rapport à ceux de l'époque de la Caisse de stabilisation et de péréquation des produits agricoles (ou Caisstab), l'organisme de commercialisation des cultures d'exportation. La Caisstab gérait l'achat intérieur de toutes les cultures de rente et leurs prix de cession sur les marchés extérieurs. La différence disparaissait dans le budget de l'État, mais elle est sans doute à l'origine de nombreux investissements du président Houphouët Boigny, dont la célèbre cathédrale de Yamoussoukro. Les processus de transformation des créances en actifs ont permis un raffinement de cette appropriation directe de la rente des ressources naturelles par le pouvoir ivoirien et une partie de ses associés privés. À travers la marge de la créance rétrocédée à l'instance de privatisation peut se développer une rente de négociation, qui sera réinvestie dans l'acquisition d'actions de sociétés devenues privées, mais édifiées avec de l'argent public. De la capture d'une économie de cueillette, on est passé à une rémunération modernisée et plus aseptisée par les règles du marché. La conversion de la dette publique en actions d'entreprises privatisables donne un nouveau « lustre » au lucre du désengagement apparent de l'État. Mais les trajectoires de la gestion de la dette ne se confondent pas dans un seul parcours, comme l'illustrent les exemples ivoirien et nigérian.

Inerties diverses des trajectoires nationales

Le passage ivoirien d'une dette bancaire contractée durant l'ère des matières premières à une économie de la privatisation des « acquis » d'une bourgeoisie nationale et publique n'est que l'une des dimensions du traitement de la contrainte de l'endettement. L'Angola, lusophone et doté de structures du capital spécifiques, s'inscrit dans un autre cycle d'endettement, avec une construction de l'État indépendant divergente des héritages britannique et

9. H. Magnus Enzensberger, *Politique et crime*, Paris, Gallimard, 1967, p. 63.

10. Ce marché de l'intérieur met en présence des opérateurs qui disposent d'informations à l'insu des opérateurs extérieurs ou marginalisés. Ils conviennent des prix, des quantités et des modalités de règlement. Généralement utilisé pour le marché boursier lors des fusions ou OPA.

11. « Stable but... », *The Economist*, 12 décembre 1998.

français. L'affaiblissement des potentialités de mobilisation de ressources conventionnelles des pays africains dans les années 80 ne laisse souvent à leurs dirigeants que le choix d'une économie politique de la dette comme instrument décisif de gestion sociale et économique. L'Angola, dont les revenus pétroliers constituent le ressort dominant et essentiel de l'existence de l'État à travers la conduite de la guerre, peut être un exemple extrême de cette économie politique. Son intérêt est de montrer comment se met en place une logique autre que celle de la conversion de la dette publique (en termes de traitement), mais appartenant aussi au registre de la particularisation des intérêts. Cette différenciation pourrait se réduire à l'évolution de l'Angola dans un autre temps historique qui ignore les « avancées » des traitements Brady et des initiatives en faveur des pays lourdement endettés et à faibles revenus (initiative HIPIC¹²). Il est fort probable, avec les révélations sur la commercialisation directe, par la présidence Abacha, de milliards de dollars de pétrole ou sur la pratique de la dette gagée du régime Lissouba au Congo, que des formes de privatisation de l'endettement disséminées sur le continent se rapprochent fortement, par de nombreux aspects, du cas angolais.

Appauvrissement de la puissance publique

La mutation du statut de la dette, au cours des années 90, a globalement introduit une béance dans la responsabilité de la puissance publique. À la différence du XIX^e siècle, les formes modernes de réponse des créanciers ne remettent pas en cause frontalement la souveraineté de l'État. Elles induisent cependant l'aliénation de son patrimoine dans un contexte où ne fonctionnent pas pleinement un appareil de représentation parlementaire ni un contrôle de la comptabilité publique. Le patrimoine des États, comme celui des personnes, se compose d'un actif et d'un passif où l'on retrouve la dette. La transformation de la dette en « instruments de marché », donc en actifs privés, ne se traduit pas seulement par une diminution du stock d'engagements de l'État. Elle circonscrit son rôle en matière de politique économique¹³ et sanctionne l'affaiblissement de son pouvoir monétaire, limite sa capacité d'assurer les dépenses publiques et le contraint à se séparer de biens collectifs. Les instruments de marché se payent d'une marginalisation des outils de la politique économique¹⁴ et de la fission du rôle de la puissance publique. L'intervention de la sphère privée dans ce contexte n'est pas régulée et mène à une dépossession de souveraineté qui semble aussi inquiétante que l'hégémonie du secteur public des années postcoloniales. En effet, cette altération de souveraineté est, au fond, celle de la capacité citoyenne. Les citoyens ignorés lors du processus d'endettement sont pareillement « dévalués » lors de la privatisation de la dette.

LES TRAITES DE LA DETTE*De la dette à la traite*

Le langage financier recèle quelques tiroirs à double fond : de tirer une traite à payer ses traites, le mot évoque l'astreinte de la dette. Il n'est pas lointain, presque toponyme, de la traite qui qualifie le commerce des esclaves et des biens que connaîtra le continent. La dette angolaise va mettre en interconnexion des techniques et des démarches, dont certaines sont fort actualisées, où traites, comme obligations d'un débiteur, se confondent avec la traite du négoce des ressources nationales.

Le Portugal colonial cumulera un vaste empire africain et des dettes importantes envers les marchés financiers britannique, français puis américain. Malgré, ou à cause de, la stagnation économique du Portugal, une bonne partie du capital industriel et financier angolais était la propriété d'intérêts étrangers et privés, à la différence de nombre de colonies, où des systèmes hybrides entre le public et le privé s'installaient sous la domination des intérêts nationaux des colonisateurs.

Malgré l'adhésion au marxisme des mouvements de libération, les élites post-coloniales, jouxtant de vieilles couches « *compradores* » et de nouveaux cadres, disposaient d'un capital social « organisationnel¹⁵ » qui les aidait à concevoir une relation financière de nature privée et internationale. Ainsi, à la différence de la Côte d'Ivoire et de nombreux pays d'Afrique pourtant historiquement rattachés au marché, la dette vis-à-vis des créanciers privés de l'Angola est aujourd'hui considérable, alors que celle contractée auprès d'organismes traditionnels de l'aide publique multilatérale et bilatérale reste réduite. C'est le cheminement qui mène à ce résultat qui sera examiné ci-après. Les étapes de la chronologie fixent les nœuds des évolutions entre la dette publique et sa gestion particulière au détriment de l'intérêt public.

Les premières marches de la dette

Au moment de l'indépendance, l'État angolais est en situation de rupture vis-à-vis de l'architecture coloniale. Encore relativement riche d'une économie diversifiée, il amorce une guerre avec une partie du mouvement de libération

12. Highly Indebted Poor Income Countries.

13. Voir à ce sujet B. Hibou, *op. cit.*

14. Voir les effets plus connus sur les pays latino-américains de la dollarisation résultant du marché des titres de la dette.

15. J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, coll. « Espace international », 1997.

appuyé par l'Afrique du Sud. De 1976, l'année qui suit l'indépendance, à 1978, l'Angola emprunte un peu moins de 20 millions US \$ en moyenne annuelle. Le principal prêteur est l'Union soviétique, et la grande majorité des prêts est destinée aux besoins de la défense, qui reçoit une assistance technique de l'Union soviétique et de Cuba. La dette angolaise est d'abord une dette militaire qui achète aussi un soutien politique et qui réduit, à l'époque, les possibilités d'un recours à des financements occidentaux.

À partir de 1979, un palier est franchi avec de nouveaux concours d'une centaine de millions US \$ et, pour la seule année 1981, les emprunts totalisent plus de 600 millions US \$. Les pays socialistes ont rejoint l'Union soviétique, avec une part conséquente des financements destinée à des achats d'armes. Cette année-là, l'Union soviétique accorde au ministère de la Défense un prêt de 231 millions US \$. Mais, dans d'autres secteurs, des banques françaises, italiennes et espagnoles sont devenues des créanciers de l'Angola. Elles prêtent à des entreprises publiques sans aval¹⁶ du gouvernement central, sans doute optimistes quant aux potentialités pétrolières qui se dégagent. Dès cette phase, on assiste donc à une diversification des prêteurs (les tireurs de traites) et à une diffraction de l'emprunteur public. Cette diffraction se traduit par la suture de l'incarnation de la représentation de l'État dans ce domaine : le ministère des Finances.

Les secteurs branchés sur la dette

C'est aussi une division internationale du travail relativement classique qui s'affirme provisoirement entre les pays prêteurs : aux uns le matériel et l'ingénierie militaire, aux autres la modernisation de l'appareil économique et politique de l'État. Du côté du débiteur, une autre scission sépare les bureaucraties de la dette des autres administrations. Elle répond « au dualisme des institutions administratives ; les secteurs branchés sur l'extérieur jouissent en règle générale de conditions de travail et de salaires meilleures que celles des secteurs sans contact avec l'extérieur. Ce sont les premiers qui attirent les élites administratives, lesquelles à leur tour sont en meilleure position pour obtenir des autorités gouvernementales un traitement privilégié¹⁷ ».

Ce premier désenclavement de l'endettement obéit aussi à un projet de diversification des relations internationales, d'intégration progressive de relations de marché dans un contexte de régulation socialiste et de mise en valeur des ressources nationales. Sur le plan militaire, des négociations se mènent dans le monde entier, de la Norvège à la France, pour obtenir de nouveaux types d'armement de nature à contrer les Sud-Africains, largement armés ou modernisés par l'Occident. Elles vont finir par ébranler le monopole de l'Est et, dès cette époque, le MPLA¹⁸ demandera souvent à des « compagnons de route » privés de négocier ces contacts avec l'autre camp.

La dette, quels que soient les autres revenus de l'État, est devenue une ressource centrale, car elle donne accès aux devises. Dans un contexte d'hyperinflation comme celui de l'Angola, l'obtention de devises est en soi une rente qui ne profite qu'à des intérêts particuliers, au détriment de la collectivité. L'exemple russe, plus visible actuellement et peut-être plus proche, nous montre que la dette en dollars des banques privées comme de l'État reste un levier considérable de pouvoir et d'enrichissement en devises au fur et à mesure que le rouble s'effondre, appauvrissant un peu plus encore ceux qui n'ont pas accès aux autres monnaies.

La guerre des devises

En 1983, le montant des emprunts dépasse 920 millions US \$. On retrouve l'Union soviétique, mais le Brésil lui ravit la première place, avec plus de 260 millions qui financent la construction et l'équipement de la télévision populaire. Le prêt est destiné à une entreprise de construction et bénéficie d'une assurance publique du Brésil. Avec 410 millions de prêts en 1984, l'Union soviétique contribue pour plus de la moitié au financement de la défense, mais d'autres pays sont maintenant des partenaires financiers et techniques de la poursuite de la guerre. À la différence de l'URSS, les nouveaux fournisseurs occidentaux sont financés par des banques commerciales appartenant à leur environnement national, et la guerre devient aussi une source de devises : « Le recours aux firmes étrangères implique toujours un supplément de ressources externes et c'est pourquoi, le critère qui prédomine dans l'évaluation des projets est toujours celui de la capacité d'un projet de générer directement ou indirectement des devises¹⁹. »

Des niches d'intérêts particuliers

En 1985, une banque française participe au financement de la guerre, mais en prêtant directement à une entreprise publique d'armement et non au ministère de la Défense. Il ne s'agit pas au sens strict de privatisation de l'emprunteur angolais, mais d'un phénomène de prolifération des foyers d'endettement qui sert des intérêts particuliers en contradiction avec une gestion ordonnée de la dette publique. Cette banque française a recours à une hypothèque pétrolière sur l'Angola avec une garantie pour moitié de la Coface²⁰.

16. L'aval est la garantie que l'État apporte à un emprunt contracté par un de ses démembrements ou par une entreprise publique.

17. G. Corm, *op cit.*

18. Mouvement populaire pour la libération de l'Angola, au pouvoir et en lutte contre l'Unita.

19. G. Corm, *op cit.*

20. Assureur public français du financement des exportations.

L'Union soviétique, déjà préoccupée de la baisse de ses réserves en devises internationales, se fait pour sa part rembourser en US \$. Les prêteurs occidentaux se couvrent avec la garantie de leurs propres États, tandis que la patrie du socialisme se protège avec la devise américaine. Le risque de non-remboursement des emprunts est déjà perceptible, mais les deux parties de la traite sont entrées dans un processus où enrichissement et pouvoir stimulent son développement.

Au milieu des années 80, le secteur pétrolier angolais amorce une phase d'expansion et, en 1985, les banques publiques et privées américaines prêtent, pour le développement du gisement pétrolier de Takula, directement à la société pétrolière nationale, la Sonangol²¹, qui apparaît plus solvable et plus sûre que l'État. Elles ne sollicitent donc aucune garantie de l'État central, impliquant ainsi une certaine privatisation de la relation d'endettement. La Sonangol n'est pas un démembrement de l'État (son PDG jouit d'une grande autonomie à l'égard de toute tutelle ministérielle), ni une industrie militaire. C'est aussi à travers sa représentativité comme contractant de la dette qu'elle manifeste sa « particularité » face à l'État angolais.

La socialisation pétrolière des dettes

L'Union soviétique et les pays de l'Est accordent encore plusieurs dizaines de millions²² de prêts, mais constatent les arriérés sur les remboursements de l'Angola qui a en même temps élargi ses sources d'endettement comme de fournitures militaires. En 1986, les fournisseurs d'armement suisses prêtent à l'Ematec²³, s'assurant par des garanties pétrolières les remboursements attendus. Les emprunts atteignent cette année-là un pic historique, avec 1 675 millions US \$. En dix ans, l'Angola a accumulé plus de 5,5 milliards US \$ de dette, pendant que son tissu économique se dilacérait et que sa monnaie nationale perdait toute valeur. Ce pays va se trouver dans l'impossibilité de rembourser ses emprunts. Le financement de la guerre, des entreprises publiques et du développement pétrolier n'a pas généré une activité économique suffisante pour permettre de bâtir une future solvabilité. Mais, derrière cette absence de politique économique, c'est une économie politique spécifique de la dette qui s'est mise en place, dont la logique est de disséminer dans différents centres de pouvoir l'accès aux devises, ce qui multiplie les interlocuteurs des prêteurs, artifice de négociation qui va à l'encontre du centralisme que l'on pourrait attendre d'une économie qui se veut marxiste. C'est aussi une entreprise de dilution de

21. Entreprise publique qui dispose du monopole de la propriété du sous-sol pétrolier angolais et qui signe les accords de partage de production avec les sociétés pétrolières étrangères.

22. Toujours en US \$.

23. Entreprise publique angolaise d'armement.

la notion de garantie publique sur la dette qui s'est produite avec la substitution de l'hypothèque pétrolière, qui rend le banquier extérieur propriétaire de fait du sous-sol angolais.

Après cette décade d'emballlement de la dette, l'heure des comptes est venue. En 1987, Français, Italiens, Belges et Britanniques doivent rééchelonner leurs créances. L'Union soviétique, qui continue à financer l'effort de guerre (de nouveaux prêts de 330 millions US \$ ont été concédés), est aussi acculée à un rééchelonnement massif de ses prêts pour 620 millions. Ces restructurations de la dette sont l'occasion d'un retour du ministère des Finances, qui se substitue maintenant aux entreprises publiques et aux ministères spécialisés, jadis emprunteurs directs. D'une certaine façon, le temps de la socialisation des dettes « privées » semble venu à travers la restructuration des échéances sous une égide directement étatique. De fait, la confiance des bailleurs de fonds publics et des banques restera singulièrement amoindrie, et le recours aux préfinancements des cargaisons pétrolières va de plus en plus s'imposer comme garantie alors que, jusque-là, il restait la « technologie » de quelques institutions financières.

Les banques suisses, spécialisées dans ce domaine, consentent donc en 1988 plusieurs prêts gagés qui, eux, ne seront pas rééchelonnés et sont remboursés à court terme par des enlèvements de pétrole directement assurés par les sociétés étrangères productrices. Étape supplémentaire, donc : ce n'est plus la Sonangol qui a la charge de gérer la garantie pétrolière de la dette, mais bel et bien des entreprises privées étrangères. Des traites à la traite, le glissement s'est opéré : le négoce ou le troc semblent remplacer le montage financier et l'engagement intertemporel de la garantie de l'État.

En 1989, le recours aux emprunts gagés se poursuit et la diversification des fournisseurs d'armement comme des projets civils réduit la part de l'Union soviétique. Mais les banques occidentales (hors les suisses) constatent que, sans garantie pétrolière, elles doivent de nouveau rééchelonner leurs créances ; elles y consentent, avec cependant une garantie de leurs assureurs publics. En 1990, la part des prêts destinés à la défense est dominante, mais, dans des sous-secteurs différents (de l'aviation au matériel roulant), Chinois et Espagnols prennent le pas sur les Soviétiques. Il n'y a plus vraiment, en dehors de ce domaine, de prêts neufs, et les rééchelonnements continuent. Les banques et les entreprises portugaises travaillent directement avec la Sonangol, qui leur assure d'être remboursées.

Les traites des années 90

En 1991, le Portugal ouvre des lignes de crédit à court terme à l'Ematec et se fait rembourser dans l'année. La Caisse centrale de coopération économique (aujourd'hui l'AFD, Agence française de développement) finance les

investissements nécessaires à la télévision populaire et aux télécommunications, et la Banque mondiale l'assistance technique au ministère du Plan. L'AFD attend toujours le remboursement de ses facilités et, à la fin de l'année 1998, la Banque mondiale constate des défauts de paiement de la part de l'Angola. Les entreprises portugaises de travaux publics prêtent pour des projets, mais n'ont pas le même traitement privilégié que les banques. Le volume des nouveaux prêts diminue nettement par rapport à ceux de la première moitié des années 80. Cette tendance se poursuit en 1992 avec seulement 112 millions de nouveaux prêts. Les fournisseurs militaires prêtent directement aux forces armées angolaises, tandis que la Banque mondiale engage un nouveau projet de 10 millions. L'intervention des bailleurs de fonds classiques de l'Afrique (Banque mondiale et bilatéraux comme l'AFD) coïncide avec un certain assèchement, pour l'Angola, des marchés financiers et une tentation (pas encore aboutie) de s'inscrire dans un programme d'ajustement structurel.

En 1993, le Luxembourg assure de nouveau des prêts conséquents aux FAA²⁴, et la France exporte du matériel classé défense pour 300 millions US \$ à rapporter aux 439 millions US \$ empruntés cette année-là. Une nouvelle figure apparaît dans les bénéficiaires des prêts enregistrés dans la catégorie défense, la Simportex. Cette société d'import-export, proche du MPLA, ouvre une nouvelle brèche dans la tentative de la Banque centrale (BNA) de centraliser les devises rapportées du pétrole et de mettre en place une politique coordonnée de rééchelonnement bilatéral de la dette. Une nouvelle translation privative s'est opérée : on est passé de l'emprunteur de nature publique, Ematec, pour l'acquisition d'armements, à une entreprise privée qui offre une garantie politique et surtout des traites sur le pétrole angolais. Ces déplacements de personnalités de l'emprunteur angolais minorent le noyau habituel de la représentation étatique dans le domaine de la dette. Ils installent aussi un écheveau d'intérêts particuliers dont le caractère privé devient plus net dans le temps.

En 1994, le poids des emprunts militaires est considérablement réduit. L'Angola recourt de plus en plus à des prêts à court terme auprès de banques suisses (285 millions US \$) pour disposer de devises destinées à ses importations à court terme ; il s'agit en fait de fournir des devises aux agents d'importation privés qui s'imposent peu à peu dans les circuits économiques. D'autres créanciers privilégiés, les États de l'Espagne et du Portugal, négocient bilatéralement le rééchelonnement de la dette avec l'Angola au nom de leurs banques, mais demandent à bénéficier de la garantie des livraisons de pétrole. Cela permet au Trésor portugais d'ouvrir une ligne de crédit de 234 millions US \$ pour financer les importations angolaises.

Le quartier latin des rééchelonnements

L'année 1995 voit un rééchelonnement massif des créances antérieures du Brésil, également avec un mécanisme de garantie pétrolière. Une banque française prête plus de 150 millions US \$ directement à la Sonangol pour le développement des puits de Cabinda. La contrepartie est l'assurance d'être remboursée par l'exportateur d'hydrocarbures de l'Angola, la Sonangol, et non par l'Etat propriétaire de cette société publique. Les banques portugaises prêtent encore plusieurs centaines de millions US \$, mais à la Banque nationale d'Angola et non plus au gouvernement. La Banque nationale d'Angola est, il est vrai, l'instance ayant mission de centraliser les devises et de jouer le rôle de caissier de l'État. Le pays doit cependant recourir en 1996 à un financement de 430 millions US \$, consenti par les banques suisses avec, encore, pour garantie l'engagement d'un opérateur pétrolier étranger de livrer en paiement la part angolaise de la production de pétrole. Le Portugal, pour sa part, rééchelonne de nouveau 400 millions US \$ qui seront garantis par du pétrole, imité par la nouvelle Russie qui, elle, remet à après l'an 2000 le remboursement en pétrole de plus de 1,9 milliard US \$ d'arriérés.

La démultiplication des acteurs de la dette

En vingt ans, ce pays en guerre a emprunté près de 14 milliards US \$, dont il n'a remboursé que 3,3 milliards en principal, traînant une dette peu active pour les années à venir et voyant se réduire de plus en plus sa capacité de pratiquer de nouveaux tirages, y compris avec des garanties pétrolières, dans un contexte de dépression des cours du baril.

Quelques chiffres encore pour exprimer l'éclatement de la dette publique angolaise. On compte 158 établissements financiers et commerciaux, publics et privés, qui ont prêté à de multiples débiteurs angolais. Face à eux sont répertoriées 157 instances débitrices, ministères, gouvernements régionaux, entreprises allant du textile au chemin de fer en passant par la TAAG²⁵ et des organismes parmi lesquels figurent l'assemblée du peuple ainsi que le cabinet présidentiel.

Il est remarquable qu'un pays qui ne commence son histoire de la dette qu'en 1976, et qui va initialement contracter avec la banque du commerce extérieur soviétique et les organismes publics des pays de l'Est, ait pu, malgré sa faible capacité de remboursement et les risques politiques encourus, mobiliser une aussi large gamme de prêteurs. Il y est parvenu en partie par la démultiplication des signatures d'emprunteurs qui ont sollicité, y compris

24. Forces armées angolaises.

25. Compagnie publique de transports aériens.

pour l'armement, des correspondants dans le monde entier. La dette publique repose en principe sur le seul ordonnateur délégué de la dette, le ministère des Finances ; dans les faits, on l'a vu, des générations successives de foyers de l'endettement se chevaucheront. Cette acéphalie particulière de la gestion de la dette fait partie d'un compromis entre les différents acteurs de la vie politique et économique de l'Angola. Ce compromis a ménagé la voie d'une restructuration a-étatique de l'appropriation des ressources en devises et de leur allocation. Les créanciers sanctionneront ce démantèlement de la responsabilité du ministère des Finances, avérée d'ailleurs par l'accumulation de ses impayés, en lui substituant progressivement une constellation d'autres interlocuteurs. Ceux-ci, par leurs statuts, les mécanismes de garantie financière ou les procédures divergentes de la comptabilité publique adoptées, induisent une fluidité de la notion de puissance publique. Ils sont aussi les vecteurs d'une remise en cause de la souveraineté politique et des principes juridiques de propriété des ressources nationales comme le pétrole.

Le roi est nu, vive le pétrole

La pierre de touche des translations opérées est donnée par les rééchelonnements de dettes intervenus ces dernières années. À l'exception du seul club de Paris, toutes les négociations de restructuration de la dette angolaise vont en effet se dérouler dans des contrats spécifiques entre d'une part les États créanciers, de l'autre la Sonangol et la Banque centrale (BNA), qui remplacent le ministère des Finances comme garants. Le passage par le Trésor public du remboursement de la dette est annulé et remplacé par un enregistrement statistique sans base comptable légale. Ce sont d'ailleurs les livraisons de pétrole au Brésil, à l'Union soviétique ou au Portugal qui s'érigent en réelle contrepartie de la dette et non plus la signature de l'État. Les compagnies pétrolières étrangères agissent pour leur part comme exécuteurs directs des autres créanciers privilégiés, telles les banques suisses, en assurant directement leur remboursement par prélèvement des parts revenant à la Sonangol et, *in fine*, à l'État angolais, son propriétaire.

L'éclatement de la notion de dette publique à travers une collection d'emprunteurs et de mécanismes spécifiques de garantie se combine avec l'incapacité de servir la dette de l'État pour instaurer une privatisation du pétrole angolais. Celui-ci a cessé d'appartenir à la collectivité nationale et, par le biais de la dette non remboursée ou de nouveaux emprunts gagés, il est devenu le bien des créanciers extérieurs.

La privatisation de la dette peut donc prendre d'autres formes que celles de la cession des actifs publics contre des créances ou de transactions sur les titres, mentionnées dans les cas ivoirien et nigérian. La dépossession de

fonctions gouvernementales ne passe pas forcément par le cadre de l'ajustement structurel. Le régime de la dette et le processus de traite pétrolière dans lequel l'Angola s'est engagé débouchent sur une « privatisation » présentant des traits originaux. L'économie politique de la dette angolaise conduit à une dépossession brutale des ressources pétrolières destinées en partie et en principe au développement de la collectivité nationale. Le traitement « spontané » de la question de la dette qu'assure le gage pétrolier nourrit une forme archaïque de privatisation du patrimoine public. Les dettes de cette fin de siècle n'exercent plus de menaces directes sur la souveraineté des États africains, mais elles réintroduisent une organisation des rapports économiques et sociaux internes et externes qui présente des caractères de la vieille traite. ■

Olivier Vallée
Économiste