



**Les Amis
de la Terre**

B : T H **ENDs**

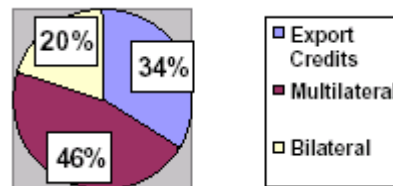


Comment les agences de crédits aux exportations transforment les risques privés des entreprises en une dette publique pour les pays du Sud¹

Florence Croidieu, Les Amis de la Terre | Novembre 2004

Selon les statistiques les plus récentes^{II}, disponibles auprès de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (OCDE), le montant global de la dette publique extérieure des pays bénéficiaires d'une aide s'élevait, à la fin de l'année 2002, à plus de 1064 milliards de dollars.

Multilatérale	489 738
Bilatérale	206 477
Crédits à l'exportation	368 503
Total	1 064 718



Dette publique extérieure (en millions de dollars) de l'ensemble des pays bénéficiant d'une aide à la fin de l'année 2002 (source : OCDE)

La dette multilatérale est due à des institutions telles que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire Internationale et les Banques régionales de développement. La dette bilatérale est due aux pays membres de l'OCDE, et la plus grande part provient de prêts faits aux pays du Sud dans le cadre des politiques de coopération au développement.

La dette générée par les crédits aux exportations est la moins connue des dettes publiques. Elle est créée par les Agences de Crédits à l'Exportation (ACE) et représente de 30 à 40% du total de la dette publique. Ce document explique ce que sont les ACE, la façon dont elles génèrent cette dette, et propose des axes de réforme.

Les Agences de Crédits à l'Exportation

Tous les pays industrialisés ont une ou plusieurs ACE^{III} qui fournissent un soutien public au secteur privé national afin de promouvoir les exportations et les investissements à l'étranger. Certaines ACE sont des agences gouvernementales (l'ECDG en Grande-Bretagne), alors que d'autres sont des entreprises privées gérant des programmes de crédits aux exportations pour le compte de l'Etat (la Coface en France). Les ACE peuvent fournir trois types de soutiens publics aux exportations :

- Les crédits directs ;
- Les garanties ;
- Les assurances.

Les ACE facturent toujours une prime et/ou des intérêts pour les services financiers fournis. Les primes et les intérêts pour les crédits aux exportations bénéficiant d'un soutien public – pour le compte des gouvernements – sont moins importants que ceux facturés pour les crédits privés aux exportations – basés sur le marché. Une ACE soutenue par un Gouvernement assume aussi plus de risques et offre des soutiens pour des transactions qui ne pourraient être garanties par les marchés financiers privés. Dans le cadre de l'Arrangement sur les Crédits à l'Exportation bénéficiant d'un soutien public de l'OCDE^{IV}, toutes les ACE ont consenti à se soumettre à des principes communs mutuellement contraignants. Dans cet Arrangement, un aspect fondamental des règles sur les primes est que les participants doivent facturer un taux de prime minimum et que les taux de primes « *doivent être calculés en fonction du risque, converger et ne pas être insuffisants pour couvrir les frais d'exploitation et les pertes à long terme* » (Articles 22, 23).

Comment le soutien des ACE se transforme en dette

Le but fondamental des soutiens publics aux exportations est d'aider les entreprises nationales à faire des affaires à l'étranger, en particulier sur les marchés les plus risqués, tels que ceux de nombreux pays du Sud. Cela signifie qu'en contre partie du paiement d'une prime et/ou d'intérêts pour le soutien d'une ACE, l'entreprise acquiert la certitude d'obtenir les revenus prévus de ses activités. Si l'importateur dans le pays du Sud ne paie pas l'entreprise exportatrice, cette dernière est remboursée par l'ACE. Du fait du soutien de l'ACE, le risque privé est donc effectivement transféré au secteur public.

Une fois que l'entreprise a été payée, l'ACE essaie de se faire rembourser par le pays du Sud. L'élément clé est que le soutien à l'exportation ou à l'investissement d'une ACE inclut généralement *une contre-garantie souveraine* du gouvernement du pays du Sud, engageant ce dernier à payer in fine en cas de sinistre. De nombreuses ACE ont, de ce fait, un Département chargé spécialement du recouvrement ou du remboursement de la dette, qui fait pression sur les gouvernements des pays du Sud pour négocier et imposer des arrangements de remboursement de la dette engendrée par les crédits aux exportations. Avec le mécanisme de contre-garantie souveraine, l'ACE transfère donc le risque privé initial de l'entreprise vers le gouvernement du pays du Sud. De cette façon, les ACE sont devenues responsables de 30 à 40% du total de la dette publique extérieure des pays du Sud.

Illustration : l'exportation d'équipements médicaux en Ouganda

Un fabricant d'équipements médicaux souhaite vendre pour 10 millions de dollars d'équipements de pointe à une clinique privée en Ouganda. Le fabricant demande un crédit à l'exportation à une banque privée pour financer la transaction. Cette banque ne s'engagera qu'après avoir obtenu une assurance-crédit d'une ACE. Avec la prime de l'assurance-crédit à l'exportation et l'intérêt du crédit à l'exportation inclus dans le prix des équipements, le fabricant obtient un accord et les équipements sont exportés.

Si la clinique privée ne paie pas pour les équipements exportés, le fabricant et sa banque solliciteront l'ACE. Cette dernière les remboursera selon le contrat d'assurance au nom du gouvernement national. Ce gouvernement réclamera ensuite le montant nominal total de la transaction initiale au gouvernement ougandais et l'ajoutera aux autres réclamations liées aux crédits aux exportations de ce pays. Pendant ce temps, la clinique sera privée de toute maintenance nécessaire, ainsi que de l'approvisionnement en pièces de rechange.

Les annulations de dette

Les ACE agissant pour le compte des Etats des pays industrialisés ont une responsabilité importante dans le fait que les risques pris par leurs entreprises privées nationales deviennent le fardeau des gouvernements des pays du Sud. Associée au reste de la dette bilatérale, la dette générée par les crédits aux exportations de ces pays s'élève à plus de la moitié de la dette publique extérieure. Dans les cas où les pays endettés ne sont pas en mesure d'effacer leur dette, ils font appel au Club de Paris^V pour négocier le rééchelonnement de la dette qu'ils ne peuvent pas rembourser. Du fait de leur responsabilité dans le recouvrement de la dette, des représentants des ACE font généralement partie des délégations des pays créditeurs pour ces négociations.

Un accord de rééchelonnement inclut généralement une annulation partielle de la dette due. De telles annulations de dettes ont pour conséquence le retrait d'une partie de la dette restante et toujours croissante – du fait des intérêts qui courent – du bilan d'un pays créancier. Le montant total de la dette

annulée est, en dernier ressort, comptabilisé comme une dépense. Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE autorise, en effet, les pays créditeurs à reporter ce type de dépenses dans l'Aide Publique au Développement (APD).

Illustration : la dette générée par les crédits aux exportations vers l'Irak

Il y a deux décennies, le régime de Saddam Hussein était un important partenaire commercial de la plupart des pays industrialisés. Du fait des grandes quantités de pétrole dont dispose l'Irak, les exportations vers ce pays explosaient, de même que le soutien des ACE à ces transactions. Après l'invasion du Koweït et la Guerre du Golf en 1991, des sanctions contre Saddam Hussein furent imposées, et les rapports commerciaux cessèrent pratiquement. Depuis lors, le gouvernement irakien refuse de payer la facture des importations antérieures. Cela aboutit à une importante dette générée par les crédits aux exportations qui, selon certaines estimations, s'élève actuellement à un montant total d'au moins 127 milliards de dollars.

Le cas des Pays-Bas montre que ce montant correspond peut-être au double de la dette originale. Le Gouvernement hollandais annonça, en juillet 2004, qu'il détenait sur l'Irak une dette liée aux crédits aux exportations d'au moins 245 millions d'euros. Pourtant, les réclamations liées aux crédits aux exportations qu'il soumit, après 1991, à la Commission des Compensations des Nations Unies (UNCC), s'élevaient à un montant nominal total de seulement 135 millions de dollars. Les réclamations liées aux crédits aux exportations ont ainsi probablement doublé en douze ans du fait des intérêts.

RECOMMANDATIONS

- **Les Gouvernements devraient assurer la lisibilité de la dette publique bilatérale générée par les ACE**

Il n'existe aujourd'hui aucune information publique sur les dettes générées par les ACE. Quels sont les pays dans lesquels on répertorie les sinistres ? Quels sont les types de projets qui en sont à l'origine ? Quelle est la cause des sinistres ayant dû être indemnisés ? A quel stade en est le remboursement par le pays importateur ? Autant de questions sans réponse.

Dans la mesure où les projets ont été assurés avec de l'argent public, il paraît logique que ces éléments soient rendus publics. Pourtant, lorsque la demande en est faite aux Gouvernements, ces derniers qualifient d'impossible une telle transparence pour des raisons de confidentialité commerciale. Mais les exportateurs ne sont plus du tout en jeu à ce stade puisque la dette concerne uniquement les Etats : le motif avancé est donc hors de propos.

Les Gouvernements doivent donner des informations précises et détaillées sur les créances détenues par les Etats par le biais de leur ACE et des informations précises sur l'état du remboursement des sinistres garantis.

- **Les annulations des dettes générées par les crédits aux exportations devraient être individualisées afin de déterminer celles qui peuvent être comptabilisées dans l'APD**

A l'heure actuelle, toute annulation d'une dette générée par les crédits aux exportations, après un accord de rééchelonnement au Club de Paris, peut être comptabilisée comme une dépense d'APD.¹ Selon le CAD de l'OCDE, seul un pays – malheureusement non cité – créa l'excellent précédent de ne pas comptabiliser de telles dépenses dans son APD. Pour réaliser les Objectifs de Développement du Millénaire, adoptés par les Nations Unies, d'importants moyens supplémentaires sont indispensables. Dans le cas de la France, en 2005, les annulations de créances Coface devraient atteindre 1,08 milliards d'euros, soit 50% du coût prévisionnel des allègements de dettes. Cela mobilise 15% du budget annuel de l'APD, aux dépens de véritables programmes de développement. Bien qu'il puisse être avancé que toute annulation de dette est bonne pour les pays du Sud, il faut rappeler que les transactions qui ont engendré cette dette n'ont pas forcément servi un objectif de développement. Les crédits aux exportations soutiennent souvent des projets ayant des impacts environnementaux et sociaux négatifs, plutôt qu'ils ne servent l'intérêt général. Aussi, les annulations des dettes générées par les crédits aux exportations devraient connaître un traitement différencié selon que le projet a été productif ou non pour le développement du pays du Sud. Seules les annulations de dettes générées par des projets productifs en terme de développement et durable devraient être comptabilisées dans l'APD ; les autres devant être reportées comme des dépenses strictement additionnelles.

¹ Exceptées, en principe, les dettes générées par les exportations militaires

- **Les ACE devraient arrêter de soutenir les investissements non productifs en terme de développement durable**

L'objet fondamental des soutiens publics aux exportations est d'aider les entreprises nationales à faire des affaires à l'étranger, en particulier sur les marchés les plus risqués, tels que ceux des pays du Sud. Les ACE de tous les pays membres de l'OCDE ont accepté, à la fin de l'année 2003, la mise en place d'Approches Communes destinées à évaluer leurs impacts environnementaux. Dans le même temps, les ACE ont décidé d'introduire des mécanismes pour prévenir la corruption. Les accords initiaux étaient aussi faits pour éviter le soutien aux exportations non productives (en particulier militaires) dans les pays pauvres très endettés. Pourtant, tous ces accords ne poussent pas véritablement les ACE à contribuer à la création de sociétés durables ; ils leur permettent seulement d'éviter certains des impacts négatifs des transactions qu'elles soutiennent.

De véritables engagements devraient être pris par les ACE afin de favoriser le soutien aux exportations productives en matière de développement durable et d'arrêter tout soutien aux énergies non durables et aux exportations d'armements et de matériels militaires. Des précédents existent déjà dans d'autres pays (Autriche, Japon, Suisse).

- **Les ACE devraient s'assurer que les primes qu'elles facturent permettent de couvrir non seulement les frais d'exploitation et les pertes sur le long terme, mais aussi les coûts des annulations de dettes non remboursables**

Les entreprises bénéficiant du soutien financier d'une ACE doivent payer, en contrepartie, des primes et/ou des intérêts. L'Arrangement légalement contraignant de l'OCDE sur les crédits aux exportations bénéficiant d'un soutien public demande que les taux de prime permettent de couvrir entièrement les frais d'exploitation et les pertes à long terme. Pour cette raison, toutes les ACE doivent facturer un taux minimum de prime en fonction des risques d'un pays. Des conditions légales similaires apparaissent dans d'autres documents tels que la Directive européenne sur l'assurance-crédit à l'exportation de moyen et long terme. De telles conditions supposent que toute perte due à l'annulation d'une dette générée par un crédit à l'exportation doit pouvoir être couverte par le revenu de l'ACE généré par les primes et les intérêts. En résumé, les règles multilatérales légales pour les ACE impliquent que ces dernières ne sont pas autorisées à transférer le risque privé d'une entreprise aux Gouvernements des pays du Sud, et qu'elles doivent, de ce fait, arrêter immédiatement de telles pratiques.

Pour plus d'informations

Campagne française de réforme de la Coface : www.amisdelaterre.org

Campagne européenne de réforme des ACE : www.fern.org/pages/eucamp.html

Campagne internationale de réforme des ACE : www.eca-watch.org

Contacts :

Campagne française

Sébastien Godinot
Les Amis de la Terre
2B, rue Jules Ferry
93 100 Montreuil, France
finance@amisdelaterre.org
tél. +33 (0)1 48 51 18 92
fax: +33 (0)1 48 51 33 23
www.amisdelaterre.org

Campagne néerlandaise

Wiert Wiertsema
Both ENDS
Nieuwe Keizersgracht 45
1018 VC Amsterdam, Pays-Bas
[ww@bothends.org](http://www.bothends.org)
tél. +31 20 623 08 23
fax: +31 20 620 80 49
www.bothends.org

Campagne européenne

Judith Neyer
FERN
20 Avenue des Celtes
1040 Bruxelles, Belgique
judith@fern.org
tél. +32 (0)2 742 2436
fax: +32 (0)2 736 8054
www.fern.org

^I Document adapté du document de Both ENDS de novembre 2004 disponible sur <http://www.bothends.org/policy/bp-ecass.pdf>

^{II} Statistiques sur la Dette Publique 1998-2002, ISBN 92-64-10621-9, OCDE 2004

^{III} Pour obtenir la liste complète des ACE, Voir <http://www.eca-watch.org/eca/directory.html>

^{IV} Voir http://www.oecd.org/topic/0,2686,fr_2649_34169_1_1_1_1_37431,00.html. La dernière version est datée du 11/06/2004

^V Le Club de Paris est un groupe informel des créiteurs publics qui considèrent qu'il est de leur responsabilité de trouver « des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement des nations endettées ». Le Club de Paris est composé de 19 pays membres permanents ; les autres pays créiteurs étant invités au cas par cas. Voir www.clubdeparis.org