



Analyse stratégique

N° 12 octobre 2007

La Zambie soumise aux exigences du G8 et du FMI et en proie à l'attaque des vautours *par John Dillon*

La Zambie est l'exemple même d'un pays appauvri victime de la trahison du Groupe des Huit lorsque celui-ci manque à ses promesses d'aide accrue et d'allègement significatif de la dette. Le présent rapport explique le peu de bienfaits que retirent les pays pauvres des promesses du G8 vu la baisse de l'aide officielle au développement qui en résulte et les contraintes financières et anti-inflationnistes qui sont une obsession pour le Fonds monétaire international.

Près de 1,2 million de Zambiens, sur une population de 11 millions, vivent avec le SIDA. On recense quelque 600 000 orphelins du SIDA. L'espérance de vie est tombée de 54 ans, au milieu des années 1980, à seulement 37 ans de nos jours. On y compte tout juste un médecin pour 14 000 personnes, contre un médecin pour 550 personnes au Canada.

Le ministre de la Santé zambien, le docteur Brian Chituwo, était relativement optimiste à l'issue du Sommet du Groupe des Huit (G8) en 2005, à Gleneagles, en Écosse. En effet, les gouvernements des Huit avaient promis de doubler l'aide au développement en Afrique d'ici 2010. Étant donné que le tiers du budget annuel de la Zambie, soit 3 milliards de dollars US, provient de l'aide extérieure, le doublement de celle-ci aurait pu permettre une expansion considérable des services de santé. Mais la nouvelle aide étrangère n'est jamais arrivée et, maintenant, le docteur Chituwo qualifie de « trahison » les promesses rompues du G8.¹

Lors du Sommet de Gleneagles, le G8 avait également promis d'effacer les dettes, à l'égard d'institutions financières multilatérales, de 18 pays pauvres très endettés (PPTE), dont la Zambie. Cette initiative s'ajouterait à ce qui avait déjà été concédé à la Zambie une fois remplies les conditions de l'initiative PPTE. L'intention était de dégager davantage de fonds afin de financer des services sociaux faisant cruellement défaut, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation.

L'allègement de la dette est assorti de conditions onéreuses

La Zambie a payé très cher son droit à l'allègement de la dette des PPTE. Cela s'est traduit par des années d'austérité et l'obligation d'adopter des programmes d'ajustement structurel sous la férule de la Banque Mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). L'une des conditions imposées pour remettre le pays sur la bonne voie et lui permettre de recevoir de nouveaux prêts et l'allègement de sa dette était que le budget des salaires de la fonction publique soit plafonné en 2004 à 8 % de produit intérieur brut (PIB). En effet, en 2003, le FMI avait suspendu ses prêts à la Zambie parce qu'elle avait accordé à ses enseignants une augmentation, méritée de longue date, et à ses fonctionnaires, une allocation de logement. Ces augmentations avaient fait grimper la facture salariale à 9 % de PIB, et le déficit budgétaire dépassait les objectifs du FMI.²

Pour ne pas se mettre à dos le FMI, le ministère des Finances obligea le ministre de l'Éducation à annuler les augmentations de salaire et le recrutement de nouveaux enseignants en 2004. Résultat, les écoles manquaient de personnel alors que 9 000 enseignants se retrouvaient au chômage. Dans certaines écoles, on comptait 100 élèves par classe.

Après tant de sacrifices, le gouvernement était en droit d'espérer que le fait d'être « reçu » dans le programme des PPTE en 2005 lui vaudrait quelques récompenses. Après tout, le FMI avait bien déclaré que l'initiative réduirait les paiements au titre du service de la dette de 7 % à 1,7 % de PIB. En l'occurrence, le FMI autorisa une augmentation des salaires de la fonction publi-

que de onze centièmes de un pour cent, soit à 8,11 % de PIB en 2005, mais seulement lorsque les Pays-Bas eurent consenti à prendre en charge les indemnités de licenciement des enseignants retraités. Ce modeste redressement du plafond salarial permit d'engager 5 000 nouveaux enseignants.

L'allègement initial de la dette des PPTE permit également à la Zambie d'éliminer les frais d'utilisateur des soins de santé en zones rurales. Auparavant, les familles pauvres devaient payer 8 000 kwachas (environ 2\$ US) pour adhérer au système de santé. Les plus démunis ne pouvaient se le permettre puisque cela correspondait à deux jours d'un salaire de journalier. Se fiant à ces promesses d'allègement de la dette, la Zambie décidait d'offrir la gratuité des soins de santé dans les campagnes. Cette initiative encouragea des centaines de milliers de nouveaux patients à se faire soigner, mais le nombre de médecins, d'infirmières et de pharmaciens demeurant constant, les médecins se virent soigner trois fois plus de malades qu'en 2 004.

Théoriquement, l'allègement de la dette et les augmentations d'aide promises auraient dû permettre au pays d'embaucher du personnel de santé et d'améliorer les conditions de travail du personnel en place. Cela aurait aidé à résoudre une autre situation, l'exode de ses infirmières qualifiées vers le Botswana et l'Afrique du Sud, entre autres. Malheureusement, ce n'est pas ce qui s'est produit.

Après l'allègement initial de la dette, dans le cadre du programme des PPTE, l'aide au développement de la Zambie a commencé à se tarir. Le FMI prévoyait que bien que cet allègement initial réduise les obligations de service de la dette du gouvernement de l'équivalent de 5,3% de PIB, le montant réel **d'argent disponible pouvant être consacré à des mesures de lutte contre la pauvreté diminuerait tout de même de 0,8 % de PIB.**³ Deux raisons expliquaient cette baisse : la première était que l'on prévoyait que l'aide extérieure diminuerait de 3 % de PIB ; la deuxième était la décision du FMI d'obliger la Zambie à limiter son déficit à seulement 0,6 % de PIB, alors qu'auparavant la limite atteignait 3,9 %.

Autrement dit, **les donateurs étrangers et les conditions du FMI ont empêché le pays de profiter des nouvelles possibilités en matière de dépenses que lui aurait permises l'allègement de la dette des PPTE.**

L'allègement supplémentaire de la dette aux institutions multilatérales promis à Gleneagles était censé s'ajouter à celui déjà consenti dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE. Effacer la dette au FMI était d'autant plus important pour la Zambie que son remboursement au FMI à lui seul avait considérablement augmenté, passant de 9 millions de dollars US en 2000 à 71 millions en 2001, puis à 113 millions en 2004, bien que le pays ait

atteint le point de « décision » de l'initiative PPTE où l'allègement de la dette était censé entrer en jeu.

L'annulation absolue des dettes au FMI, à l'Association internationale de développement et au Fonds de développement africain promise à Gleneagles devait avoir un impact considérable. Il était prévu que le service de la dette dans son intégralité passerait de 373 millions de dollars US en 2004 à tout juste 34 millions en 2006. Pourtant, le FMI prévoyait que l'allègement supplémentaire permettrait uniquement de transformer ce qui aurait constitué une réduction nette de l'espace fiscal en une augmentation nette de la capacité de dépenses du gouvernement ne dépassant pas 0,8 % de PIB.⁴

L'insuffisance de cette modeste augmentation est évidente puisque même si la totalité de la nouvelle capacité de dépenses s'ajoutait au budget de santé existant, 1,5 % de PIB, les 2,3 % en résultant seraient loin de répondre aux besoins. Selon l'étude faite pour le Programme des Nations Unies pour le développement, la Zambie devrait consacrer 7 % de son PIB si elle voulait répondre aux Objectifs de développement du Millénaire visant à diminuer de trois quarts le nombre de mères mourant en couches et à arrêter et inverser la propagation du VIH/SIDA et du paludisme, entre autres.⁵

Pour les pays à faible revenu en tant que groupe, le montant correspondant à un allègement supplémentaire de la dette promis à Gleneagles était relativement insignifiant. C'était l'équivalent d'à peine 13 % des dettes à long terme des 60 pays pauvres les plus durement touchés par le SIDA, l'endettement et la pauvreté.⁶

Le FMI interdit de dépenser l'aide

Lors du Sommet du G8 à Saint-Pétersbourg, un an après Gleneagles, le Premier Ministre canadien Stephen Harper s'est engagé à ce que le Canada verse 450 millions de dollars canadiens entre 2006 et 2016 pour soutenir les efforts des pays visant à renforcer leurs organismes de santé et à améliorer la santé en Afrique. Pour sa part, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) s'est engagée à consacrer 25 millions de dollars à la santé en Zambie.

Cet argent pourrait être mis à très bon usage en zones rurales en Zambie, où les dispensaires fonctionnent avec la moitié du personnel nécessaire pour répondre aux besoins de la population. Le stock de médicaments censé durer un mois est épuisé au bout d'une semaine. Une ambulance en panne ne peut être réparée faute d'argent et entre-temps c'est le docteur Charles Msiska qui doit transporter les malades dans sa voiture. Il confie que si seulement l'argent (promis) arrivait un jour, il irait loin.⁷

Mais l'argent promis n'arrive pas parce qu'à Lusaka le ministère des Finances hésite à enfreindre les directives du FMI concernant les dépenses publiques même lorsque

les donateurs étrangers sont prêts à prendre des engagements à long terme.

Selon le African Network on Debt and Development, **dans le cas de la Zambie, le FMI n'a pas autorisé l'État à augmenter la dotation en personnel de santé même si le gouvernement canadien était prêt à en assurer la rémunération pour les 5 années suivantes.**⁸

Malgré un taux de fréquence du SIDA chez les adultes, en Zambie, de 17 %, non seulement l'ACDI mais aussi d'autres organismes comme le département du développement international du Royaume-Uni, l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la Santé se sont heurtés à des difficultés lorsqu'ils ont voulu virer des fonds pour rémunérer le personnel de santé.

Face aux protestations vigoureuses d'organisations non gouvernementales, le FMI a annoncé dernièrement qu'il ne plafonnerait plus les salaires sauf dans des « circonstances exceptionnelles ».⁹ Pourtant, en juin 2007, les salaires de 32 % des programmes de réduction de la pauvreté du FMI étaient encore plafonnés. De surcroît, ses politiques monétaires et financières continuent à imposer des contraintes sur l'ensemble des dépenses.

La Zambie serait-elle un cas exceptionnel ? **Malheureusement pas.** Le FMI lui-même a commandé une étude à son propre Bureau indépendant d'évaluation en vue d'examiner les allégations dont il faisait l'objet, à savoir que « les programmes macroéconomiques excessivement prudents appuyés par le FMI auraient bloqué l'emploi de l'aide disponible pour l'Afrique subsaharienne ».¹⁰ Le rapport dresse le tableau des activités du FMI dans 29 pays d'Afrique subsaharienne entre 1999 et 2005.

Selon le rapport, le FMI n'a autorisé à dépenser pour les programmes que 28 % de l'augmentation de l'aide prévue, les 72 % restants devant être épargnés. Autrement dit, il était prévu de ne dépenser que **3 \$ sur 10 \$ de l'augmentation annuelle d'aide**, les 7 \$ restants étant mis de côté comme réserves de devises étrangères ou épargne nationale.¹¹

L'une des principales raisons de cette limitation des dépenses publiques, même financées par des donateurs étrangers, est la détermination inébranlable du FMI à combattre l'inflation. Les pays dont le taux d'inflation ne dépassait pas 5 % avaient le droit de dépenser 8 \$ sur 10 \$ de l'augmentation de l'aide promise tandis que ceux dont le taux d'inflation dépassait 5 % ne pouvaient n'en dépenser que 1,50 \$.

La plupart des économistes reconnaissent qu'un taux d'inflation modéré, de l'ordre de 5 à 10 %, est peu coûteux, alors qu'imposer un taux extrêmement faible peut être très onéreux et parfois dévastateur pour les pays en voie de développement. Entre 1999 et 2005, le taux moyen d'inflation en Afrique a oscillé entre 5 et 10 %.

Autre objectif macroéconomique du FMI pour parer à l'inflation, des déficits très bas. Or, les déficits n'ont pas été excessifs en Afrique au cours des dernières années passant d'une moyenne de 7 % de PIB en 1994 à tout juste au-dessous de 2 % en 2005.

On observe donc une énorme contradiction entre les objectifs louables de notre programme d'aide et les restrictions imposées par le FMI dans une optique macroéconomique inopportune.

L'attaque des vautours

Comme si la Zambie ne rencontrait pas assez de difficultés avec ses comptes étrangers, elle a été attaquée en 2006 par un « fonds vautour » sans scrupules. Ces fonds sont des sociétés privées qui rachètent à bas prix des dettes étrangères à des créanciers qui n'ont aucun espoir de recouvrer la totalité de leurs créances et veulent limiter leurs pertes. Les vautours font ensuite valoir ces créances devant les tribunaux demandant au gouvernement débiteur un paiement bien supérieur à ce que leur a coûté le rachat de la dette.

Un citoyen américain, entre autres, Michael Francis Sheehan, gère un certain nombre de fonds vautours aux îles Vierges britanniques. L'un d'entre eux, le fonds Donegal, a racheté en 1999, pour 3,2 millions de dollars US, une dette d'environ 40 millions de dollars US contractée en 1979 par la Zambie à l'égard de la Roumanie pour l'achat de tracteurs. Le prêt original de la Roumanie à la Zambie avait une valeur nominale de 15 millions de dollars US, mais il n'avait cessé d'augmenter avec le non-paiement des intérêts composés.

Donegal en poursuivant la Zambie devant la Haute Cour de Londres réclamait plus de 55 millions de dollars US. Selon un conseiller du président zambien, le prêt original était entaché de nullité pour cause de fraude. Le paiement intégral à Donegal correspondrait à la totalité de l'allègement de la dette dont avait bénéficié la Zambie en 2006 et priverait plus de 100 000 Zambiens des soins de santé dont ils avaient un besoin impératif.¹²

En février 2007, la Haute Cour de justice de Londres a statué en faveur de Donegal tout en réservant sa décision sur le montant que la Zambie devrait verser. Il s'ensuivit un tollé général dirigé contre toutes sortes de fonds vautours dénoncés par le chancelier de l'époque, Gordon Brown, mais la Maison Blanche resta silencieuse.

Il se trouve que des propriétaires de fonds vautours ont des liens très étroits avec le parti républicain. Le milliardaire Paul Singer a été le pionnier de l'activité des fonds vautours lorsqu'il s'est fait rembourser 58 millions de dollars US par le Pérou pour une dette qu'il avait rachetée à tout juste 11 millions de dollars US. Il a aussi touché 127 millions de dollars US pour une dette du Congo Brazzaville, qu'il n'avait rachetée que 10 millions

de dollars US. Or, on dit que Singer a donné 1,2 million de dollars US au fonds de campagne pour la réélection de George Bush en 2004.¹³

En fin de compte, en avril 2007, la Haute Cour britannique a rejeté la demande de remboursement intégral mais a néanmoins accordé à Donegal le remboursement de 15,5 millions de dollars US, soit un tiers de l'allègement total de la dette de la Zambie pour 2007.¹⁴

Le G8 manque à son devoir envers l'Afrique

Au Sommet de 2007 du G8, à Heiligendamm, en Allemagne, le Groupe a une fois de plus manqué à ses promesses. Avant le Sommet, le Comité d'aide au développement de l'OCDE avait indiqué que l'aide officielle au développement avait diminué globalement entre 2005 et 2006 et était demeurée quasiment stagnante pour l'Afrique. Au cours du Sommet, il a été rapporté à plusieurs reprises dans les médias que le Canada, comme l'Italie, bloquait le progrès des engagements envers la lutte contre la pauvreté en Afrique.

Il fut ensuite révélé que le nouveau gouvernement canadien avait ramené à tout juste 2,1 milliards le montant d'aide à l'Afrique que le gouvernement de Paul Martin avait promis de doubler deux ans auparavant à G8, soit 2,8 milliards d'ici 2008-2009. Loin de s'excuser pour les 700 millions manquants, le Premier Ministre Harper déclarait que l'Afrique n'était plus une priorité de l'aide canadienne. Pourtant l'Afrique ne compte pas moins de 300 millions de personnes vivant dans une misère inconcevable.

Tandis qu'en Allemagne Harper apposait sa signature à un communiqué soulignant que l'aide devrait viser particulièrement l'éradication de la pauvreté, à Ottawa les sénateurs conservateurs retardaient le vote d'un projet de loi déjà adopté par les députés de l'opposition à la Chambre des Communes, projet de loi qui devait faire de la lutte contre la pauvreté le principal objectif de l'aide canadienne au développement.

Conclusion

Le 5 septembre 2007, le Canada s'engageait dans un Partenariat international pour la santé, créé à l'initiative du Royaume-Uni et visant à réaliser les Objectifs de développement du Millénaire relatifs à la santé. La Zambie est l'un des sept pays en voie de développement devant bénéficier de ce pacte mondial dont le but est de relever les défis auxquels font face les organismes de santé des pays en question, notamment assurer une dotation en personnel qualifié suffisante et là où cela est nécessaire.¹⁵

Cette initiative permettra, espérons-le, de surmonter certaines contraintes de financement, mais le nouveau programme en soi ne suffira pas s'il ne s'accompagne pas de la levée des contraintes dues aux obligations de service de la dette et aux exigences du FMI.

Défenseurs de la justice, nous continuerons résolument à exiger l'annulation absolue des dettes des pays à faible revenu, et ce, sans conditions, ainsi que le respect de l'engagement de longue date pris par les pays industrialisés de consacrer à l'aide au développement 0,7 % de leur PIB. Dans deux ans, en 2010, le G8 se réunira de nouveau au Canada et il devra rendre compte de ses trahisons passées.

John Dillon est coordinateur de programme pour KAIROS. Vous pouvez le joindre à jdillon@kairoscanada.org KAIROS: Initiatives canadiennes œcuméniques pour la justice réunit onze Églises et organisations religieuses qui œuvrent pour la justice sociale au Canada et à travers le monde. Les documents de politique de KAIROS sont produits à l'aide d'une subvention du Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada.

¹ Cité dans Bloomfield, Steve. 2007. *Zambia feels the reality of G8's empty promises*. The Independent. 9 juin.

² Marohatia, Akanksha A. et Archer, David. 2005. *Contradicting Commitments: How the Achievement of Education for All is Being Undermined by the International Monetary Fund*. London: Action Aid International. Page 22.

³ Weeks, John and McKinley, Terry. 2006. *Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia?* Country Study Number 5. Brasilia: United Nations Development Program International Poverty Centre. Page 11.

⁴ Ibid. Page 11.

⁵ Ibid. Page 12.

⁶ KAIROS. 2006. *G8 Inaction Betrays People with AIDS*. Global Economic Justice Report. Volume 5, Number 2-3. Toronto: KAIROS Canadian Ecumenical Justice Initiatives. Juillet.

⁷ Cité dans Bloomfield op. cit.

⁸ Meja, Vitalis. 2006. *Macroeconomic policy options in sub-Saharan Africa: Linking PRSPs and MDGs*. PRS Watch. 28 June.

⁹ Verhoeven, Marijn et Segurs, Alonso. 2007. *Le FMI limite le recours au plafonnement des salaires*. Washington: Fonds monétaire international. 5 septembre.

¹⁰ Salop, Joanne et al. 2007. *Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne*. Washington: Fonds monétaire international, Bureau indépendant d'évaluation.

¹¹ Ibid. Page 9.

¹² BBC News. 2007. *Zambia loses 'vulture fund' case*. London: British Broadcasting Corporation. 15 février.

¹³ Interview with British Journalist Greg Palast. 2007. "Vulture Fund" Company Seeks \$40 Million Payment from Zambia on \$4 Million Debt. Democracy Now! www.democracynow.org/article.pl?sid=07/02/15/1528209

¹⁴ Dinmore, Guy. 2007. *Vulture funds under fire for 'feeding upon' African nations*. London: Financial Times. 25 mai.

¹⁵ Brown, Gordon et al. 2007 *International Health Partnership – A Global 'Compact' for Achieving the Health Millennium Development Goals*. Londres: Bureau du Premier Ministre.