

Dettes & Développement

Plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du Sud

Les organisations membres de la plate-forme :

AFVP (Association française des volontaires du progrès)

Agir ici

AITEC (Association internationale des techniciens, experts et chercheurs)

ATTAC France

CADTM France (Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde)

CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)

CFDT (Confédération Française et Démocratique du Travail)

CGT (Confédération Générale du Travail)

CRID (Centre de Recherche et d'Information pour le Développement)

CSM (Confrérie française des supérieures majeures)

DCC (Délégation catholique pour la coopération)

Justice et Paix

Réseau Foi et Justice Afrique-Europe

Secours Catholique - Caritas France

Service Protestant de Mission – DEFAP

Survie

Soutiens :

ASPAL (Association de solidarité avec les peuples d'Amérique latine)

ATD Quart monde

CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens)

Emmaüs France

France libertés (Fondation Danielle Mitterrand)

Les Amis de la Terre - France

MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié des peuples)

RENAPAS (Rencontre nationale avec le peuple d'Afrique du Sud)

Secrétariat général de l'enseignement catholique

SEL (Service d'entraide et de liaison)

Terre des hommes

RITIMO

La loi des créanciers contre les droits des citoyens

Rapport 2005-2006

Juin 2006

Outre les rédacteurs, ce rapport a bénéficié des contributions et de la relecture avisées de Denis Brante (DEFAP), Julie Castro, Damien Millet (CADTM), Antoine Dulin, Sarra Lazghab, Nathalie Marzano (CCFD), Guillaume Fine (Survie), Alain Raymond (AFVP) et Christian Thuet (Réseau Foi et Justice).

Mis en page par Carol Birene (CCFD)

Sous la coordination de Jean Merckaert (CCFD)

Edition : juin 2006.

Sommaire

Liste des sigles et acronymes	5
Introduction	7
Recommandations	9
Chapitre 1	
PPTE + 10 : Chronique d'un échec annoncé	13
<i>Sébastien Fourmy (Agir ici) et Jean Merckaert (CCFD)</i>	
Chapitre 2	
Un accord historique ?	27
<i>Décryptage de l'initiative du G8 en 2005 sur la dette multilatérale</i>	
<i>Nayla Ajaltouni et Jean Merckaert (CCFD)</i>	
Chapitre 3	
Repenser la viabilité de la dette à la lumière des droits	45
<i>Amélie Canonne (AITEC / IPAM)</i>	
Chapitre 4	
L'initiative PPTE et ses conditionnalités : petite carotte et gros bâtons	57
<i>Sébastien Fourmy (Agir ici)</i>	
Chapitre 5	
L'enlèvement des C2D	
<i>Annulations bilatérales françaises additionnelles à l'initiative PPTE</i>	67
<i>Olivier Blamangin et Pierre Goirand (CGT)</i>	
Chapitre 6	
Rendre illégales les dettes odieuses, un impératif moral et politique	75
<i>Jean Merckaert (CCFD)</i>	
Chapitre 7	
Sur la brèche (2004-2006)	97
<i>Réactions de la Plate-forme Dette & Développement à l'actualité de la dette</i>	
Bibliographie	107
Annexes	
1/ L'initiative PPTE : schéma opérationnel	113
2/ Document de référence de la Plate-forme Dette & Développement	115

Le présent rapport a été imprimé avec le soutien de l'Union Européenne et du Ministère des Affaires étrangères français. Le contenu du rapport relève de la seule responsabilité du CRID et de la Plate-forme Dette & Développement et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'opinion de l'Union Européenne ni du Ministère des Affaires étrangères français.



Liste des sigles et acronymes

ACP :	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AFD :	Agence française de développement
AFVP :	Association française des volontaires du progrès
AID :	Association internationale de développement
AITEC :	Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs
ANEEJ :	African Network for Environment and Economic Justice
APD :	Aide publique au développement
BAD :	Banque Africaine de Développement
BEI :	Banque Européenne d'Investissement
BID :	Banque Interaméricaine de développement
BM :	Banque mondiale
C2D :	Contrats désendettement développement
CAD :	Comité d'aide au développement
CADTM :	Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde
CCFD :	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CISDL :	Centre for International Sustainable Development Law
CNUCED :	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COS :	Comité d'orientation et de suivi
CPIA :	Country policy and institutional assessment (indicateur de qualité politique et institutionnelle de la Banque mondiale)
CRID :	Centre de recherche et d'information pour le développement
CSLP :	Cadre stratégique de réduction de la pauvreté
DGCID :	Direction générale de la Coopération internationale et du développement
DSRP :	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EDF :	Electricité de France
ECOSOC :	Conseil économique et social (Nations Unies)
FAD :	Fonds africain de développement
FIDH :	Fédération internationale des droits de l'homme
FMI :	Fonds monétaire international
FRPC :	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
G8/G7 :	Groupe des 8/7 pays les plus industrialisés
HIPC :	Heavily indebted poor countries (PPTE en français)
IADM :	Initiative d'allégement de la dette multilatérale
IBW :	Institutions de Bretton Woods : Banque mondiale et FMI
IDA :	International Development Association (AID en français)
IEO :	Bureau indépendant d'évaluation (FMI)
IFI :	Institutions financières internationales
IPH :	Indicateur de pauvreté humaine
IPTE :	Initiative pour les pays pauvres très endettés
MAE :	Ministère des affaires étrangères
MDRI :	Multilateral debt relief initiative (IADM en français)
MINEFI :	Ministère de l'Economie et des Finances
NEPAD :	New Partnership for Africa's Development (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OED :	Département de l'évaluation des opérations (Banque mondiale)
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
OSC :	Organisations de la société civile

PAS :	Plans d'ajustement structurel
PCPA :	Programme concerté pluri-acteurs
PED :	Pays en développement
PGRF :	Poverty Reduction and Growth Facility (FRPC en français)
PIB :	Produit intérieur brut
PMA :	Pays les moins avancés
PNB :	Produit National Brut
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTTE :	Pays pauvres très endettés
PCF :	Parti communiste français
PS :	Parti socialiste
RDC :	République démocratique du Congo (ex-Zaïre)
RPR :	Rassemblement pour la République
UDF :	Union pour la démocratie française
UE :	Union européenne
UMP :	Union pour un mouvement populaire
VAN :	Valeur actualisée nette

Introduction

Non, le problème de la dette n'est pas résolu

Jean Merckaert (CCFD, Coordinateur de la plate-forme Dette & Développement)

2006 est l'année de tous les anniversaires pour la dette des pays du Sud. C'est aussi l'heure des bilans.

Le 14 juin, le Club de Paris célèbre à Bercy, au ministère français des Finances, son cinquantième anniversaire. A lui seul, ce regroupement informel des 19 principaux pays créditeurs¹ personnifie l'arbitraire qui préside à la gestion de la dette internationale. Capable d'alléger de 80% la dette de l'Irak en 2004 pour des raisons politiques et économiques, il se refuse en revanche à alléger la dette des Philippines, pourtant contractée sous Marcos avec le soutien occidental et qui handicape aujourd'hui lourdement le développement du pays. Il n'envisage pas plus d'annuler celle du Kenya, dont le remboursement absorbe 40 % du budget, dans un pays où l'espérance de vie recule depuis plus de 10 ans. Aucun critère objectif ne justifie ces différences de traitement.

En réalité, la gestion internationale de la dette répond à la définition même d'un système arbitraire, qui « *dépend du bon plaisir* », selon le *Petit Robert*. En l'espèce, ce sont les créanciers, juges et parties qui, au gré de leurs intérêts, décident si la dette est supportable ou non pour leurs débiteurs, si le contrat d'endettement est vicié ou non, si les circonstances exigent ou non un réaménagement de la dette. Ce système est contraire aux principes fondamentaux de la justice, tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948².

Le contrôle par les pays riches du processus de décision s'étend au-delà du Club de Paris, notamment au G8, ainsi qu'au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale, dont ils sont les principaux actionnaires. Cette mainmise des créanciers explique le fait que les solutions offertes, jusqu'à présent, soient loin d'être à la hauteur de l'enjeu que soulève le scandale de la dette des pays du Sud.

Le 27 juin marquera le dixième anniversaire de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE), lancée au G7 de Lyon en 1996. Celle-ci devait permettre aux « *pays pauvres lourdement endettés (...) de régler définitivement les situations d'endettement non soutenable* ». Malgré son renforcement en 1999, sous la pression citoyenne, l'initiative échoue. La dette des trop rares pays concernés reste financièrement insoutenable et humainement insupportable. Le FMI et la Banque mondiale se servent de la carotte de l'annulation pour continuer d'imposer à coups de bâtons un modèle économique dont les peuples du Sud ne veulent pas.

Le 8 juillet, ce sera le premier anniversaire du G8 de Gleneagles (Ecosse). Rien ne démontre mieux l'échec de l'initiative PPTE (qui visait à rendre la dette supportable) que la décision prise, à cette occasion, d'annuler les 50 milliards de dollars dus par les pays pauvres très endettés au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement. Cette nouvelle initiative brise quelques tabous, en annulant la dette au-delà des impératifs de « *soutenabilité* » tels qu'ils sont définis par le FMI et la Banque mondiale. Elle ne saurait constituer qu'une étape vers l'annulation de toutes les dettes qui s'opposent à la satisfaction des droits fondamentaux, qui représentent entre 400 et 600 milliards de dollars.

¹ L'Allemagne, l'Autriche, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède et la Suisse.

² Cf. Articles 10 et 11 concernant, respectivement, le droit à un procès équitable devant un juge indépendant impartial et les droits de la défense.

Avec force communication autour de leurs initiatives d'allègement de la dette, les pays du G8 voudraient bien convaincre leur opinion publique que le problème est résolu. Or, personne n'est dupe. En octobre 2005, peu après les annonces de l'accord « historique » du G8, confirmé en septembre au FMI, 65% des Français estimaient encore que les pays riches ne faisaient pas suffisamment d'efforts pour alléger le poids de la dette des pays du Sud³.

Les peuples du Nord, solidaires de ceux du Sud, ne sauraient tolérer de nouvelles mesures dilatoires de leurs gouvernements. Le problème de la dette doit être enfin pris à bras le corps par la communauté internationale. Annulation de toutes les dettes insupportables ou odieuses ; audit des dettes afin de faire la lumière sur les processus ayant mené au surendettement et de faire payer les responsables ; mise en place d'un droit international de la dette qui fasse primer les droits des citoyens sur la loi des créanciers : telles sont quelques-unes des mesures que ne cessera d'exiger la plate-forme Dette & Développement.

Si les pays riches ne le font pas par solidarité, qu'ils le fassent au moins dans leur intérêt bien compris. Comme le démontre un récent rapport de l'Institut d'Etudes Politiques de Washington, intitulé *L'Effet boomerang*⁴, l'annulation de la dette des pays pauvres serait bénéfique pour l'emploi, l'environnement, la santé et la sécurité des Etats-Unis. Le raisonnement tient probablement aussi pour le Vieux Continent.

De plus, dans un monde sans règle, c'est la loi du plus fort qui l'emporte. En matière de dette, l'emprise des pays riches commence à être contestée : l'Argentine et le Brésil ont décidé fin 2005 d'anticiper leurs remboursements envers le FMI afin de se libérer de la tutelle exercée par ce dernier ; la Chine n'hésite pas à réendetter à tout va les pays les plus pauvres de la planète, surtout s'ils sont dotés de richesses naturelles ; certains créanciers privés poursuivent sans scrupule ces pays devant les tribunaux, pour obtenir le remboursement avec agios de créances rachetées au dixième de leur valeur.

En conséquence, l'élaboration de règles du jeu à l'endettement qui soient transparentes, équitables et contraignantes pour tous, relève de l'intérêt commun. Qu'elles soient conformes aux droits de citoyens relève de l'éthique. A nos dirigeants, en particulier, pour la France, celles et ceux qui se préparent pour assumer des responsabilités au gouvernement et à l'Assemblée nationale, de démontrer le sens de leur engagement politique.

En sept chapitres, « La Loi des créanciers contre les droits des citoyens » leur fournira une analyse critique des initiatives prises par le G8, par la France et par les institutions financières internationales et, surtout, des recommandations argumentées pour aller au-delà. Très fouillé, parfois technique mais toujours avec un souci de dégager une analyse politique conforme à nos convictions ainsi que des propositions alternatives, ce rapport est destiné en premier lieu aux décideurs politiques nationaux et internationaux, mais également aux fonctionnaires, aux universitaires et aux militants avertis.

Ce rapport est aussi le résultat d'un travail et d'un engagement constant, depuis une dizaine d'années, des associations et syndicats français en faveur d'une solution large, juste et durable à la dette des pays du Sud. La plate-forme Dette & Développement les réunit depuis cinq ans (voir son texte de référence en annexe). Le combat est ardu, nous continuerons à le mener aussi longtemps que nécessaire. Espérons seulement qu'il ne nous vaille pas la même longévité qu'au Club de Paris !

Paris, le 14 juin 2006

³ Sondage BVA pour le CCFD.

⁴ Sarah Anderson et al., *Debt boomerang: How Americans Would Benefit from Cancellation of Impoverished Country Debts*, Working Paper, Institute for Policy Studies, Washington DC, mars 2006.

Recommandations

de la plate-forme Dette & Développement

Annulations

1. **Annuler la dette partout et dans la mesure où elle est insupportable en termes de développement humain**, ce qui implique une annulation totale du stock de la dette de tous les créanciers dans les pays pauvres et une annulation substantielle dans les pays à revenus intermédiaires, selon des critères redéfinis de « soutenabilité » de la dette qui intègrent son impact sur la satisfaction des droits humains. On peut chiffrer cette mesure entre 400 et 600 milliards de dollars.
2. **Annuler la dette partout et dans la mesure où elle est odieuse ou résulte d'erreurs ou de fautes commises par les prêteurs**, ce qui implique notamment l'annulation des dettes dès lors qu'elles sont héritées de régimes dictatoriaux, de la promotion forcenée des exportations occidentales à des régimes insolubles, des prêts d'ajustement structurel qui ont enfoncé les pays du Sud dans le surendettement, ainsi que des emprunts « défensifs », c'est-à-dire contractés depuis pour rembourser la dette initiale ;
3. **Accorder un moratoire sans intérêt, voire annuler la dette partout et dans la mesure où elle est un facteur de déstabilisation politique et sociale (état de nécessité) ; ou résulte de facteurs indépendants de la volonté des débiteurs (force majeure : catastrophe naturelle, chute imprévisible des prix des produits d'exportations, fluctuations brusques des taux d'intérêts).**
4. **Dans l'immédiat, étendre l'annulation offerte par l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) à l'ensemble des créanciers multilatéraux**, en particulier la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement, **et à tous les pays qui en auraient besoin pour réaliser les objectifs du Millénaire d'ici 2015**. Il conviendrait également de repousser d'un an la date butoir pour les dettes de la Banque mondiale.

Conditionnalités

5. **Abandonner toute conditionnalité imposée par le FMI et la Banque mondiale en matière de politique économique** (privatisations, libéralisation, politique fiscale ou budgétaire). De telles conditionnalités entrent en contradiction manifeste avec la déclaration du G8, en 2005, selon laquelle les pays doivent décider eux-mêmes de leur politique économique.
6. **Mettre en cohérence la politique française en matière de conditionnalités avec ses engagements concernant les droits humains** et les objectifs du Millénaire pour le développement. La France semble disposer, en matière de conditionnalités, d'autant de positions que de canaux par lesquels elle fait transiter son aide au développement, et ils sont nombreux. La plate-forme Dette & Développement suggère, pour relever ce défi, l'ouverture d'un chantier associant l'ensemble des ministères concernés, des parlementaires français et de pays partenaires et des organisations de la société civile française et du Sud.

Contrats désendettement développement (C2D)

7. **Traduire en actes l'engagement pris d'une « pleine association des sociétés civiles »**, par :
 - a. la mise en place, d'ici fin 2006, dans les onze pays ayant un C2D « normal », d'un comité qui ait un véritable mandat d'orientation et de suivi (COS), qui se réunisse et qui associe effectivement la société civile locale ;
 - b. l'invitation, au moins un mois à l'avance, de la plate-forme Dette & Développement à jouer un rôle d'intermédiation avec la société civile locale lors des missions tripartites ;
 - c. la multiplication de programmes visant au renforcement des contre-pouvoirs, en particulier dans les pays décrits comme ayant des problèmes de « mauvaise gouvernance ».
8. **Abandonner les C2D** au profit d'autres mécanismes associant effectivement le parlement et la société civile, afin d'assurer le contrôle des ressources dégagées. Pour la plate-forme Dette & Développement, la France doit **a minima délier le C2D de l'initiative PPTE**.
9. **Restituer les fonds reçus pour le compte des C2D**. La plate-forme Dette & Développement conteste la diminution du montant initialement annoncé de nombreux C2D. L'ensemble des remboursements que la France a reçus des pays concernés depuis 1999 et ceux qu'elle continue d'en recevoir doivent ou devront leur être restitués.

Règles du jeu

10. **Elaborer un droit international de la dette dans le cadre des Nations Unies⁵ et confier à un mécanisme impartial et transparent la sanction de son application, qui doit s'imposer à tous**. Seule une telle démarche, qui devrait aboutir à la disparition du Club de Paris, permettra de responsabiliser l'ensemble des acteurs, créanciers et débiteurs, publics et privés, de museler les fonds voutours et de prévenir tout réendettement excessif.
11. **Dans l'immédiat, confier à un organisme des Nations Unies** compétent sur la dette sans être créateur, comme la CNUCED ou l'ECOSOC, **le rôle d'arbitre aujourd'hui dévolu aux IFI dans la mise en œuvre des initiatives d'allègement de dette**.
12. **Réviser la notion et les critères de viabilité de la dette** pour la mettre en cohérence avec le financement des droits humains.

Dette odieuse

13. **Reconnaître explicitement les responsabilités de la France** dans l'accumulation de la dette de plusieurs de ses débiteurs.
14. **Mettre en place dans les plus brefs délais une Commission d'enquête parlementaire** qui fasse toute la lumière sur les mécanismes et les responsabilités ayant conduit au surendettement des pays du Sud. A l'issue de cet audit parlementaire, la plate-forme Dette & Développement demande au gouvernement français de **se retourner vers les acteurs**

⁵ Les contours d'un tel droit international de la dette sont esquissés dans le chapitre 2 du Rapport 2003-2004 de la plate-forme Dette & Développement, *La Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 31-34.

privés (individus, entreprises, banques ou partis) **qui ont bénéficié**, en connaissance de cause, de créances odieuses, afin qu'ils en paient le prix.

15. **Annuler toutes les créances odieuses**, à l'instar de la Norvège. La majeure partie des dettes odieuses ayant déjà été remboursée, la plate-forme Dette & Développement demande au gouvernement français de restituer aux pays spoliés les montants remboursés lors des deux dernières décennies.
16. **Promouvoir**, au niveau européen et international, en particulier dans l'enceinte onusienne, la reconnaissance des dettes odieuses et **l'adoption d'un traité international de la dette odieuse** qui s'impose à l'ensemble des prêteurs et des emprunteurs.
17. **Geler les avoirs d'origine illicite** provenant de gouvernants du Sud et procéder à leur restitution une fois le gouvernement illégitime déchu.

Additionnalité

18. **Garantir que chaque dollar annulé par l'IADM se traduise par un dollar supplémentaire** disponible dans le budget des pays concernés, sans réduction de l'aide qui leur était attribuée.
19. **Respecter strictement l'engagement d'additionnalité des pays donateurs** : le coût des annulations de dette ne doit en aucun cas empiéter sur l'engagement de consacrer 0,7% du PIB à l'aide publique au développement. La plate-forme Dette & Développement préconise, pour une meilleure lisibilité par les citoyens de l'APD de chaque donateur, que ce qui correspond au renflouement de l'AID et de la BAD pour compenser l'annulation de la dette multilatérale fasse l'objet d'une ligne budgétaire clairement identifiée en sus de la contribution classique des Etats aux institutions multilatérales et non comptabilisée dans l'APD.

Prêts, dons et financement des OMD

20. **Mettre à disposition tous les moyens financiers nécessaires pour financer les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)**. Concernant les financements extérieurs, ceci oblige les pays riches à fournir l'ensemble des financements nécessaires à la réalisation des OMD, que les pays soient endettés ou non, à la fois (prioritairement) par des annulations de dettes et par un accroissement de l'aide (sous forme de « dons » ou d'une redistribution à l'échelle planétaire pour ce qui concerne la réalisation des OMD).
21. Combiner différents instruments de financement du développement :
 - a. **Financer les dépenses récurrentes, nécessaires à la réalisation des OMD, par la redistribution à l'échelle mondiale (« dons »)**. La mise en œuvre d'une fiscalité internationale est à encourager (par exemple sur les flux financiers, les bénéfices des firmes multinationales ou les dommages environnementaux).
 - b. **Faire dépendre le volume des prêts de la viabilité de la dette en termes de droits humains, mais surtout des besoins d'investissements identifiés par le pays concerné**. Le recours au prêt ne doit surtout pas répondre à la volonté de maximiser aujourd'hui (aux dépens de l'avenir) les ressources insuffisantes de l'aide au développement. Pour les pays dont l'insoutenabilité de la dette justifie une annulation totale, le prêt ne doit être utilisé que de façon très ciblée, sur des investissements précis et sans que son remboursement ne puisse empiéter sur les dépenses récurrentes de l'Etat.

- c. **Explorer plus avant la piste d'instruments mixtes associant prêts et dons** en veillant à ce que ce type d'instrument, qui pourraient permettre d'accorder des prêts convertibles en dons en cas de choc exogène, ne serve pas à financer des dépenses récurrentes.

Chapitre 1

PPTE + 10 : Chronique d'un échec annoncé

Sébastien Fourmy (*Agir ici*) et Jean Merckaert (CCFD)

« *Le désendettement total de l'Afrique est aujourd'hui une exigence morale et politique* »
M. Alpha Oumar Konaré, Président de la Commission de l'Union Africaine⁶

« *L'initiative PPTE fonctionne* », titrait, en mars 2005, le ministère français des Finances dans un document préparatoire au G8 de Gleneagles (Royaume-Uni)⁷. Dix ans après le lancement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), la France est bien seule à en défendre aussi résolument le bilan. Peut-être parce qu'elle a vu le jour sous sa présidence du G7, en juin 1996 à Lyon.

Certes, le lancement de l'initiative PPTE en 1996 puis son renforcement en 1999 ont marqué, par rapport aux mesures précédentes concédées par le Club de Paris⁸, quelques avancées réelles dans le traitement de la dette des pays les plus pauvres :

- L'initiative PPTE fixe des critères clairs pour définir l'allègement de dette nécessaire. Bien qu'inappropriés, ces critères diminuent la marge d'appréciation des créanciers quant aux montants d'allègement souhaitables et permettent de vérifier le respect de leurs engagements.
- Elle concerne pour la première fois l'ensemble des créanciers, y compris les institutions multilatérales et, théoriquement, les créanciers privés.
- Elle a dégagé des moyens au service des politiques sociales dans les pays bénéficiaires. Quoique l'impact en termes de ressources effectivement libérées dans le budget des Etats soit loin des montants d'annulation affichés par le G8⁹ (puisque c'est en grande partie une dette impayable qui a été effacée), le service de la dette a décliné pour une partie des pays. Entre 1998 et 2005, le service de la dette rapporté au PIB des 27 pays ayant franchi le point de décision (fin 2004) est passé de 3% à 1,7%. Les « dépenses de réduction de la pauvreté » représentent, en 2004, 49,3% des recettes de ces 27 Etats, contre 40,9% en 1999.¹⁰ Selon le FMI, les 28 pays ayant atteint le point de décision ont pratiquement doublé leurs dépenses sociales entre 1999 et 2004¹¹.

Ces avancées sont réelles ; elles ont permis de sauver de nombreuses vies. Il n'est nullement dans l'intention de la plate-forme Dette & Développement, qui a contribué avec la campagne mondiale Jubilé 2000 à les obtenir, de les nier. Au contraire, elles tendent à démontrer que l'annulation de la dette a un impact positif pour le développement.

Pour autant, il est excessif, voire trompeur d'en conclure, comme le fait la France, que « *l'initiative PPTE fonctionne* ». En effet, après dix ans de mise en œuvre, l'initiative PPTE est bien loin de tenir ses promesses. Les chefs d'Etat des sept pays les plus riches de la planète

¹ Sommet de la Francophonie à Ouagadougou, 26 novembre 2004.

⁷ Dans le texte : « *HIPC works* », in « *Debt Sustainability beyond HIPC* », Document de la Direction du Trésor au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), versé à la discussion au sein du G8, début 2005.

⁸ Rééchelonnements et allègements selon les « termes » de Toronto depuis 1988, Houston depuis 1990, Londres depuis 1991 ou Naples depuis 1994, au gré des sommets du G7.

⁹ Selon les institutions de Bretton Woods, pour les 18 pays au point d'achèvement, en août 2005, le stock de la dette a été ramené de 59 Mds \$ à 21 Mds \$ (Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of implementation*, août 2005, p. 10). Le stock de la dette des 27 pays au-delà du point de décision en septembre 2004 a été réduit, selon le Trésor français, de 53 Mds \$ (de 80 à 26 Mds \$)

¹⁰ Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi), *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, juillet 2004-juin 2005*, publié en février 2006, p. 44.

¹¹ De 5.9 à 10.8 Mds \$, selon le FMI. Cf. Banque mondiale et FMI, *Op. Cit.*, pp. 10-11.

1. Une poignée de pays concernés

Les critères élaborés par les institutions financières internationales (IFI) pour déterminer les pays éligibles à l'initiative PPTTE sont très restrictifs¹³. En 1999, seuls 42 pays, représentant 11% de la population des pays en développement, ont été jugés à la fois suffisamment pauvres et endettés pour en bénéficier.

Depuis, quatre pays¹⁴ ont été rayés de la liste pour intégrer celle des pays « modérément endettés ». Fin avril 2006, les IFI ont confirmé, lors de leurs assemblées de printemps, l'intégration de quatre nouveaux pays (Haïti, Népal, Kirghizstan, Erythrée), devenus suffisamment pauvres et endettés. D'autres n'ont pas rempli les critères, après vérification par les institutions de Bretton-Woods de la véracité de leurs chiffres¹⁵. Le Bhoutan et Sri Lanka, qui étaient éligibles, ont refusé d'intégrer l'initiative, à la fois pour échapper à la tutelle des IFI et pour ne pas affecter leur réputation financière et ainsi, renchérir leur accès au crédit bancaire.

Le drame de la dette ne s'arrête malheureusement pas à la frontière de ces quelques pays. Ainsi, le Kenya, où l'espérance de vie est passée de 57 ans en 1986 à 48 ans aujourd'hui, consacre 40% de son budget annuel au remboursement d'une dette de 7 milliards de dollars (Mds \$)¹⁶. La dette absorbe près de 50% du budget de l'Equateur en 2005, près de 70% aux Philippines en 2005 et 2006¹⁷.

Le caractère arbitraire de cette liste de PPTTE est aujourd'hui dénoncé de toutes parts. Jeffrey Sachs, directeur du Projet du Millénaire des Nations Unies, s'est ainsi prononcé début 2005 pour « l'annulation totale de la dette des plus pauvres et des pays à revenus intermédiaires comme la République Dominicaine ou le Nigeria, y compris celle à l'égard des institutions multilatérales. »¹⁸

Quant au parlement européen, il a adopté le 13 janvier 2005, par 473 voix pour, 66 voix contre et 14 abstentions, une résolution soulignant que « toute initiative telle que l'Initiative PPTTE renforcée doit être considérée comme un pas sur la voie de l'annulation progressive de toutes les dettes ». Ils en concluent que « tous les créanciers et, en particulier, les institutions internationales et les gouvernements nationaux, doivent se mettre d'accord pour annuler progressivement la dette des pays en développement, en donnant la priorité aux pays les moins avancés. »

2. Une dette qui demeure insupportable même pour les PPTTE

L'initiative PPTTE permet théoriquement au pays bénéficiaire de revenir à un niveau d'endettement global « soutenable » (ou « viable »)- voir annexe 1.

Les critères élaborés par le FMI pour définir la viabilité d'une dette (un ratio stock de dette / exportations de 150% en valeur actuelle nette) ont fait l'objet, à juste titre, de nombreuses critiques, longuement développées par ailleurs¹⁹. En quelques mots, ces critères se fondent exclusivement sur les revenus d'exportation, donnée très fluctuante qui reflète mal la capacité d'un

¹³ Quatre critères doivent être remplis pour qu'un pays puisse être déclaré éligible à l'initiative PPTTE :

- il doit être très pauvre, c'est-à-dire avoir un revenu annuel par habitant inférieur, en 1999, à 875 US \$;
- le ratio dette / exportation doit être supérieur à 150 % (ce critère est seulement appliqué si le ratio PIB / exportation est inférieur à 30%) ou le ratio dette / recettes de l'Etat supérieur à 250% (ce critère n'est appliqué que si le ratio recettes / PIB est supérieur à 15%)
- le pays demandeur doit établir un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ;
- l'application effective par le pays bénéficiaire pendant au moins trois ans d'un programme d'ajustement structurel.

¹⁴ Angola, Kenya, Vietnam et Yémen.

¹⁵ Bangladesh, Bhutan, Myanmar, Sri Lanka et Tonga. L'Afghanistan, Cap Vert, le Géorgie, la Moldavie et le Tadjikistan n'ont pas été jugés suffisamment endettés pour intégrer l'initiative. Cf. Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of implementation*, août 2005, p. 21.

¹⁶ World Bank Development Indicators 2005.

¹⁷ *International Herald Tribune*, 18 janvier 2005 et *Philippine Headline News Online*, 20 septembre 2005.

¹⁸ Entretien dans *Le Monde*, 17 janvier 2005

¹⁹ Plate-forme Dette & Développement, « Une soutenabilité insupportable – Comment définir un niveau d'endettement acceptable ? ». In *La Dette face à la démocratie*, Op. Cit. ; voir aussi le chapitre 3 de ce rapport-ci.

pays à honorer ses dettes – et encore moins sa capacité à financer les services publics essentiels. Les taux retenus pour définir une dette viable sont très élevés, réduisant d'autant les allègements jugés nécessaires : le remboursement annuel de la dette d'un PPTTE est jugé soutenable tant qu'il n'absorbe pas plus de 15% des recettes d'exportations, alors qu'en 1953, le service de la dette allemande n'a pas été jugé supportable au-delà de 3,5 % de ses recettes annuelles d'exportation²⁰. Surtout, le FMI ne tient aucun compte, dans son analyse, des conséquences sociales et humaines que doivent supporter les pays pour rembourser leurs dettes.

Insoutenable selon les IFI

Or, même selon ces critères du FMI, l'initiative PPTTE n'a pas permis de garantir la viabilité de la dette. C'est ce que démontrent clairement les rapports « *Beyond HIPC* » de l'économiste Daniel Cohen pour la Commission européenne²¹, « *Endettement viable : Oasis ou mirage?* » de la CNUCED²², mais aussi deux études conjointes de la Banque mondiale et du FMI publiées en 2004²³. L'Ouganda, l'un des premiers pays à avoir atteint le point d'achèvement de l'initiative en 2000 avait, trois ans après, un ratio dette/exportations de 258%. Certains pays comme la Zambie se sont retrouvés en 2004 avec un service de la dette plus élevé qu'il ne l'était avant 1999. Quant à l'Éthiopie, elle ne devrait pas atteindre un niveau soutenable d'endettement avant 2020²⁴. Au total, le réseau africain d'ONG AFRODAD, basé au Zimbabwe, relève qu'en 2004, les PPTTE devaient encore 523 Mds \$ à leurs créanciers²⁵. D'après les prévisions de la CNUCED, pour les 27 PPTTE ayant franchi le point de décision ou d'achèvement en 2004, les remboursements au titre du service de la dette vont passer de 2,4 Mds \$ à 2,6 Mds \$ entre 2003 et 2005²⁶. Une étude plus récente (2006) du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale confirme cette tendance et montre que dans 11 des 13 pays PPTTE parvenus au point d'achèvement pour lesquels les données sont disponibles, l'indicateur de soutenabilité de la dette s'est détérioré. Pour huit d'entre eux, l'endettement dépasse à nouveau les ratios de soutenabilité définis par les IFI²⁷. La mise en place par les IFI, à partir de 2004, de mesures d'allègement supplémentaire, dites *topping-up*, destinées à ramener à un niveau viable l'endettement des pays ayant déjà atteint le point d'achèvement, ne fait que corroborer ce constat d'échec, sans toutefois traiter le problème à la racine.

Une autre étude publiée par les deux institutions, en février 2004, confirme que les projections sur lesquelles reposent les analyses de soutenabilité ont été largement exagérées. Les prévisions de croissance ont été en moyenne surestimées de cinq points de pourcentage, ce qui fait dire à leurs auteurs que « *les expériences du passé suggèrent une tendance systématique à un optimisme excessif* »²⁸... Les conséquences de ces erreurs sont doubles. D'un côté les pays débiteurs, forts de ces perspectives, ont tendance à s'endetter à nouveau. De l'autre, elles permettent aux créanciers multilatéraux et du Club de Paris de considérer à la baisse les besoins d'allègements de dette pour ces pays²⁹.

²⁰ L'Allemagne a alors bénéficié d'une annulation de 51% de sa dette

²¹ "Beyond the HIPC Initiative", Daniel Cohen, Michèle Phamtan, Cristina Rampulla, Charles Vellutini, mars 2004.

²² CNUCED, *Endettement viable, oasis ou mirage ? Le développement économique en Afrique*, Rapport de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, septembre 2004.

²³ *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Status of Implementation*, Prepared by the Staffs of the IMF and the World Bank, August 20, 2004. <http://www.imf.org/external/NP/hipc/2004/082004.htm>; *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications*, World Bank/IMF, September 2004

²⁴ *Soutenabilité et justice, une renégociation globale de la dette des pays pauvres assortie d'un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET)*, document de position CIDSE, Caritas Internationalis, septembre 2004. <http://www.caritas.org/jumpNews.asp?idLang=FR&idChannel=31&idUser=0&idNews=2401>

²⁵ *African Civil Society's Statement on Recent Debt Cancellation Proposals*, Afrodad, 2005. <http://www.afrodad.org/>

²⁶ CNUCED, *Endettement viable, oasis ou mirage ?*, Op. Cit.

²⁷ Independent Evaluation Group, *Debt Relief for the Poorest – An Evaluation Update of the HIPC Initiative*, 2006

²⁸ *Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, Banque mondiale, FMI, 3 février 2004, point 20, note 10

²⁹ A ce propos, voir : *Heads in the sand: The IMF discusses debt sustainability*, Jürgen Kaiser, Erlassjahr, avril 2004. http://www.erlassjahr.de/content/languages/englisch/20040421_sustainability.php

C'est la première fois que les institutions de Bretton Woods reconnaissent non seulement l'inefficacité de l'initiative PPTE, mais également leur responsabilité dans cet échec. Malgré les quelques milliards de dollars de créances effectivement effacés, ces études récentes renforcent l'idée que l'initiative PPTE est une initiative créée par les créanciers, pour les créanciers, visant essentiellement à rendre les pays concernés solvables, c'est-à-dire à maximiser le recouvrement des créances. C'est ce que reconnaissent explicitement les experts de la Commission pour l'Afrique³⁰, dont Tony Blair et Michel Camdessus, estimant que l'initiative PPTE « *était destinée à faire passer la dette d'un niveau 'insoutenable' à un niveau 'soutenable', c'est-à-dire un apurement sur le bilan* ». Ils ajoutent qu'il « *est temps que le monde développé admette que, dans les cas où la dette ne pourra jamais être remboursée, 'l'allègement' ne fait qu'alléger le créancier d'un bilan imaginaire.* »

Insupportable en termes de développement humain

Si la dette des PPTE est demeurée insoutenable selon les critères des IFI, nul besoin d'insister sur son caractère insupportable au regard des besoins de financement du développement humain. AFRODAD souligne que dans 10 pays africains ayant passé le point d'achèvement, et pour lesquels les données sont disponibles, les budgets alloués aux services de santé restent inférieurs à ceux consacrés au remboursement de la dette³¹.

En 2005, faisant écho à la promesse du G7 de Cologne de « *rendre la dette supportable* » et à l'engagement de Monterrey de lier allègement de dette et réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)³², les appels se sont multipliés pour demander l'annulation de la dette partout où elle est un obstacle aux impératifs de développement humain.

En janvier 2005, le rapport du projet du Millénaire, coordonné par Jeffrey Sachs³³, retient parmi ses dix recommandations principales que « *les critères d'évaluation de la viabilité de l'endettement doivent être compatibles avec la réalisation des OMD* ». Début mars 2005, la Commission pour l'Afrique promeut « *l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD* ». Quelques jours plus tard, dans son rapport préparatoire pour le Sommet mondial, Kofi Annan demande aux Etats membres de « *redéfinir l'endettement tolérable comme le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les OMD avec l'assurance que les ratios d'endettement n'auront pas augmenté en 2015. Cela supposera (...) une remise intégrale de la dette existante [pour la plupart des PPTE et] pour beaucoup (...) qui ne font pas partie des PPTE et de pays à revenu moyen, (...) un allègement de la dette dépassant de loin ce qui a été offert jusqu'ici.* »³⁴

En juin, c'est en réalité le G8 lui-même qui, en justifiant l'annulation de dette multilatérale (IADM) de 2005 par le besoin de financer les OMD, a démontré qu'une dette jugée viable selon les critères de l'initiative PPTE pouvait être insupportable d'un point de vue humain. Les pays riches désavouent implicitement l'approche de la soutenabilité de l'initiative PPTE³⁵.

3. Lutte contre la pauvreté : un bilan contrasté

L'initiative PPTE avait l'ambition de réduire la pauvreté. Comme nous l'indiquons en introduction, elle s'est bel et bien accompagnée d'une augmentation des dépenses budgétaires

³⁰ Notre Intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique, Londres, p. 374-375.

³¹ Afrodad, *Op. Cit.*

³² « *Les prochaines analyses de la situation de la dette doivent (...) tenir compte de l'effet de l'allègement de la dette sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement figurant dans la Déclaration du Millénaire* » (article 49 du Consensus de Monterrey, Conférence des Nations unies sur le financement du développement, 2002).

³³ Projet Objectifs du Millénaire des Nations unies dirigé par Jeffrey Sachs, *Investir dans le développement – Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, janvier 2005, New York.

³⁴ *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, paragraphe 54.

³⁵ Voir chapitres 2 et 3, infra.

consacrées, par les gouvernements bénéficiaires, à la santé et à l'éducation. L'initiative PPTTE a ainsi démontré qu'en comparaison de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle, l'allègement de la dette peut être un moyen particulièrement efficace de financer le développement : une fois acté, il libère des ressources budgétaires prévisibles et non-liées aux *desiderata* du donateur, sans les coûts de transaction exorbitants souvent associés à l'aide et, selon le FMI, il a un impact positif sur la croissance³⁶.

De plus, on ne peut demander à la seule annulation de la dette d'éradiquer la grande pauvreté, surtout dans les pays peu endettés, et c'est la raison pour laquelle la plate-forme Dette & Développement demande une politique ambitieuse et cohérente dans tous les domaines du financement du développement.

Toutefois, la contribution de l'initiative PPTTE à la réduction de la pauvreté est très mitigée. Pour Jeffrey Sachs, qui a dirigé en 2004 et 2005 le bilan des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire, « *les pays riches ont décidé de s'intéresser aux pays pauvres mais ils ont pris l'habitude de faire de gentils communiqués sans passer aux actes* »³⁷.

Un impact financier limité

D'une part, on l'a dit, sous couvert de rendre la dette des pays pauvres « *supportable* », cette initiative vise essentiellement à maximiser le recouvrement des créances. Elle a donc surtout effacé les dettes impayables et libéré peu de ressources effectives dans les pays endettés. La CNUCED affirme que « *l'Afrique subsaharienne [...] ayant reçu 294 milliards de dollars en prêts et remboursé 268 milliards de dollars en service de la dette, reste cependant débitrice de quelque 210 milliards de dollars.* »³⁸ Au total, l'allègement fourni ne permet à aucun PPTTE d'espérer atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), des objectifs pourtant modestes définis en 2000 par la communauté internationale, afin de réduire de moitié la faim et la pauvreté à travers le monde sur la période 1990-2015. Alors que la législation française protège (insuffisamment) les besoins essentiels des ménages surendettés, l'initiative PPTTE perpétue un niveau d'endettement qui prive les pays les plus pauvres de la planète de ressources vitales.

L'imposition de politiques génératrices de pauvreté

D'autre part, les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSLP), censés fournir une stratégie adaptée aux besoins de chaque pays, ont rarement fait l'objet d'un processus d'élaboration réellement participatif³⁹. Plus souvent, ils n'ont fait que refléter ou anticiper les injonctions des institutions financières internationales, notamment concernant la politique macro-économique. En tout état de cause, les PPTTE ont dû signer un programme très contraignant avec le FMI (une facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance – FRPC) pour franchir les différentes étapes de l'initiative. Or, les politiques d'inspiration néolibérale que continuent de prodiguer les institutions de Bretton Woods ont des conséquences désastreuses sur les populations les plus démunies, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA). La Banque mondiale elle-même a de plus en plus de mal à défendre le bilan de ces politiques⁴⁰. Ainsi, le modèle d'une agriculture libéralisée et tournée vers l'exportation, qu'ont continué de promouvoir les IFI à travers l'initiative PPTTE, prive des dizaines de milliers de paysans de la possibilité de vivre de leur travail. La paupérisation ainsi engendrée des populations rurales, les plus nombreuses et les plus pauvres des PPTTE, relativise les bienfaits attribués à l'initiative PPTTE en termes sociaux⁴¹.

³⁶ Clements, Bhattacharya et Quoc Nguyen, "External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries", *Document de travail du FMI*, 2003.

³⁷ Entretien de Jeffrey Sachs, *Le Monde*, 17 janvier 2005.

³⁸ CNUCED, *Op. Cit.*

³⁹ Plate-forme Dette & Développement, *La Dette face à la démocratie*, *Op. Cit.*

⁴⁰ Ainsi lors d'une « table de controverse » du forum social mondial (FSM) de Porto Alegre (Brésil) en janvier 2005, sollicité pour citer l'exemple d'un PMA où la libéralisation du commerce aurait contribué à réduire la pauvreté, le représentant de la Banque mondiale fut bien incapable de répondre.

⁴¹ Cf. par exemple, Coopération SUD, *Agriculture : pour une régulation du commerce mondial*, décembre 2005 ; CIDSE & Caritas Internationalis, *Agir autrement pour réduire la pauvreté à la 6^{ème} conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong*, juin 2005.

Au total, les flux d'aide et les allègements de dette sont bien loin de compenser partout les flux financiers négatifs générés par le remboursement de la dette, l'échange commercial inégal ou l'évasion fiscale⁴². En 2003, les pays à faibles revenus ont remboursé 39 Mds \$ alors qu'ils n'ont reçu que 27 Mds \$ au titre de l'aide au développement. Le montant de la dette publique de l'ensemble des pays en développement s'élève à 2600 Mds \$ et sape toute perspective de développement.

4. Interminables prolongations

Dès son lancement en 1996, l'initiative PPTE avait été assortie d'une « clause d'expiration » ou, plus poétiquement, « clause du crépuscule » (*sunset clause*), d'une durée de deux ans afin d'éviter d'en faire une facilité permanente. Au 1^{er} mai 2006, seuls 19 des 42 PPTE initiaux sont parvenus au terme de l'initiative (point d'achèvement)⁴³. Onze pays ont franchi une première étape (point de décision)⁴⁴. Neuf autres en sont restés au point de départ⁴⁵ (voir tableau).

Face aux lenteurs de l'initiative et aux erreurs dans les prévisions économiques des IFI, la clause a été prolongée une première fois, de 1998 à 2000. Malgré l'annonce par le G8, en 1999, d'un allègement « *plus rapide* », trois autres extensions ont été nécessaires : en 2000, 2002 puis 2004. La fin de l'initiative prévue au 31 décembre 2004, après déjà trois reports, aurait dû être l'occasion d'un changement de cap radical, pour tirer les leçons de l'échec de l'initiative, constaté en 2004 par la Banque mondiale et le FMI.

Tableau – Avancement de la mise en œuvre de l'initiative PPTE

Pays	Point de décision	Point d'achèvement
Angola	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Bénin	Juillet 2000	Avril 2003
Bolivie	Février 2000	Juin 2001
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Burundi	Août 2005	2 ^{ème} trimestre 2007
Cameroun	Octobre 2000	Mai 2006
Comores	-	-
Congo	Avril 2006	
Côte d'Ivoire	2007*	
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Gambie	Décembre 2000	1 ^{er} trimestre 2007 *
Ghana	Février 2002	Juillet 2004
Guinée	Décembre 2000	4 ^{ème} trimestre 2006*
Guinée Bissau	Décembre 2000	2007*
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Honduras	Juillet 2000	Mars 2005
Kenya	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Laos	Ne souhaite pas intégrer l'initiative	
Libéria	2 ^{ème} trimestre 2007	
Madagascar	Décembre 2000	Novembre 2004

⁴² La situation des transferts Nord-Sud diffère beaucoup d'un pays et d'un continent à l'autre. Alors que les flux sont globalement, et de plus en plus, défavorables à l'Amérique latine et à l'Afrique dans son ensemble, les PMA africains reçoivent en revanche plus d'aide qu'ils ne remboursent de dettes. Cf. ONU, *World Development Survey 2005*.

⁴³ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

⁴⁴ Tchad, République démocratique du Congo (RDC), Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé, Sierra Leone, Burundi et Congo-Brazzaville.

⁴⁵ République Centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Laos, Liberia, Birmanie, Somalie, Soudan et Togo.

Malawi	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Myanmar	-	-
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
RDC	Août 2003	3 ^{ème} trimestre 2006*
République centrafricaine	4 ^{ème} trimestre 2006	-
Rwanda	Décembre 2000	Mars 2005
Sao Tomé et Príncipe	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Sierra Léone	Mars 2002	4 ^{ème} trimestre 2006*
Somalie	-	-
Soudan	-	-
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Tchad	Mai 2001	
Togo	4 ^{ème} trimestre 2007	
Vietnam	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Yémen	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Zambie	Décembre 2000	Mars 2005

* Prévisions des gouvernements PPTTE, FMI et Banque mondiale

Or à l'été 2004, les fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale n'ont proposé à leur Conseil d'administration que quatre options insatisfaisantes face à l'échéance du 31 décembre 2004⁴⁶ : mettre fin à l'initiative comme prévu fin 2004 ; prolonger l'initiative de deux ans ; prolonger l'initiative et l'élargir à de nouveaux pays à des conditions de performance très strictes (approche qualifiée de "paternaliste" par les IFI) ; prolonger l'initiative, mais limiter les allègements futurs aux dettes contractées avant fin 2004. Cette étude ne prévoyait donc que des sorties par la petite porte.⁴⁷ Un nouveau report de deux ans a été retenu, car ce mécanisme était le meilleur moyen « d'éviter des modifications compliquées ». Mais, réalistes, les services du FMI et de la Banque admettent que cette extension ne sera pas suffisante pour permettre à tous les PPTTE d'atteindre le point de décision. Une cinquième extension de l'initiative fin 2006 est donc déjà prévisible.

Ce mode de fonctionnement est inacceptable.

D'une part, **ce sont toujours, *in fine*, les populations qui paient le prix des retards dus aux IFI et à leurs gouvernements.** Les retards s'expliquent essentiellement par les lourdes contraintes que les institutions de Bretton Woods imposent aux gouvernements du Sud (cf. chapitre 4). Or, les institutions de Bretton Woods et leurs principaux actionnaires, qui sont aussi les principaux contributeurs de l'initiative PPTTE, ont tout intérêt à freiner son avancement. En effet, comme dans le cas des contrats désendettement développement (C2D) pour la France, les mesures d'allègement ne sont pas rétroactives ; aussi chaque échéance remboursée vient-elle diminuer le montant à annuler (voir chapitre 5). De plus, certains gouvernements du Sud, davantage préoccupés par leur propre maintien au pouvoir ou leur enrichissement personnel et la confiscation d'éventuelles rentes (pétrole...), se moquent éperdument des règles minimales de transparence budgétaire imposées par les bailleurs. Les reports qui s'en suivent dans l'atteinte du point d'achèvement se traduisent souvent, comme au Cameroun, par de nouvelles privatisations, une hausse de l'impôt sur la consommation et des coupes drastiques dans le budget, autant de mesures qui affectent en premier lieu les populations.

⁴⁶ "Enhanced HIPC Initiative: Possible option regarding the Sunset Clause", FMI et AID, juillet 2004

⁴⁷ La Clause de Temporisation de l'Initiative PPTTE : du déjà-vu ?, Eurodad, octobre 2004

D'autre part, **les institutions de Bretton Woods et, plus largement, leurs actionnaires, sont incapables de tirer les leçons du bilan critique qu'ils dressent eux-mêmes de l'initiative PPTE.** Le nouveau report de la *sunset clause* ne doit pas être interprété comme de la bienveillance de la part des créanciers, mais comme un nouveau signe de leur incapacité à trouver une solution juste et durable au problème de la dette.

II. Quelques grandes questions soulevées par l'échec de l'initiative PPTE

« *Les initiatives antérieures [de règlement du problème de la dette], y compris l'Initiative PPTE renforcée, restent inadaptées dans le contexte actuel de la mondialisation économique* »,
Parlement européen⁴⁸

Le déni continu de souveraineté en matière de politique économique, que marquent les conditionnalités associées à l'initiative PPTE, constitue l'un des problèmes majeurs soulevés par l'initiative. Ce point ne sera toutefois qu'évoqué ici, car il fait l'objet du chapitre 5 de ce rapport.

1. L'origine de la dette est passée sous silence.

Si toute la lumière n'est pas faite sur les processus qui ont amené les pays du Sud au surendettement, non seulement aucune solution équitable ne pourra être apportée, mais la répétition des erreurs du passé est à craindre. C'est pourquoi un audit complet de la dette des pays du Sud est primordial.

Le surendettement des pays du Sud résulte d'une conjugaison de différents facteurs. La mauvaise gestion de nombreux gouvernements du Sud est évidemment en cause, mais elle n'aurait pas mené à pareilles crises de la dette sans une politique de prêts irresponsable de la part des pays riches, la dégradation continue des termes de l'échange, la hausse des taux d'intérêts décrétée unilatéralement par les Etats-Unis, ou encore un traitement tardif et inadapté de la crise par les IFI. Or, à en croire les initiateurs de l'initiative PPTE, la responsabilité du surendettement incomberait entièrement aux pays débiteurs. Par ce discours, les pays riches justifient le maintien sous tutelle des pays endettés et mettent les allègements de dette au compte de leur générosité. Ainsi, de 2003 à 2006, les annulations de dette représentent de 30 à 40 % de l'APD française⁴⁹.

En refusant aveuglément de reconnaître leurs responsabilités dans la crise de la dette, les pays créditeurs se privent également de tirer les leçons des erreurs passées. La promotion continue d'un modèle économique extraverti au Sud, les errements de la politique de crédit aux exportations et le soutien occidental à des régimes autoritaires comptent parmi les plus flagrantes.

a. *La faillite d'un modèle économique tourné vers l'exportation*

Dans les années 1960 et surtout 1970, la plupart des pays du Sud, dont la spécialisation sur quelques produits d'exportation laissait entrevoir des perspectives de forte croissance, ont emprunté⁵⁰ massivement et à de faibles taux d'intérêt auprès des banques occidentales qui, avec les pétrodollars, disposaient de liquidités à profusion. Au tout début des années 1980, la baisse du prix des matières premières, principale source de devises, conjuguée à une hausse vertigineuse⁵¹ des taux d'intérêt, alors flottants, a placé les gouvernements concernés en situation d'insolvabilité. La crise de la dette a frappé en premier le Mexique en 1982, puis la plupart des pays latino-américains, asiatiques et africains.

⁴⁸ Résolution du Parlement européen sur l'allègement de la dette des pays en développement, 13 janvier 2005.

⁴⁹ Coordination SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et propositions*, février 2006

⁵⁰ ou fourni une contre-garantie souveraine aux emprunts effectués par des entreprises du pays.

⁵¹ de 4-5 % dans les années 70 à près de 20% au plus fort de la crise. Cette hausse résulte elle-même de la décision du Trésor américain, dirigé par Paul Volcker, d'augmenter son taux directeur pour attirer les capitaux.

Soucieux de voir leurs banques remboursées, les pays occidentaux ont confié aux IFI la tâche d'« ajuster » en conséquence l'économie des pays endettés. Le remède fut pire que le mal. La poursuite d'une politique tournée vers l'exportation est allée de paire avec la baisse continue du prix des produits exportés, ne générant pas les devises escomptées. Au contraire, les termes de l'échange ont continué de se dégrader, aggravant la facture commerciale. Les produits exportés par l'Afrique ont ainsi perdu environ la moitié de leur valeur, depuis 1980, face aux produits importés⁵². Depuis 1970, l'Amérique latine a dû trouver 854 Mds de dollars pour financer le déficit cumulé de sa balance commerciale⁵³. La privatisation des secteurs les plus rentables, la diminution des barrières douanières et les exemptions fiscales destinées à attirer l'investissement ont privé les Etats de recettes significatives. La libéralisation des flux de capitaux a provoqué une hémorragie financière considérable, amenuisant l'épargne domestique et obligeant les Etats à recourir davantage encore à l'endettement extérieur.

L'initiative PPTE, au lieu de rompre avec une telle orientation économique, ne fait que la confirmer, à travers les mesures de libéralisation liées aux prêts du FMI, les incitations de la Banque mondiale à investir dans l'agro export ou encore en fondant son analyse de la soutenabilité de la dette sur les recettes d'exportation.

b. La promotion incontrôlée des exportations occidentales

Les pays occidentaux disposent tous d'une agence de crédit aux exportations, comme la COFACE en France⁵⁴, destinée à assurer les activités des entreprises nationales à l'étranger. Quand le coût d'un sinistre n'est pas compensé par les primes d'assurances, l'agence puise légalement dans le budget de l'Etat. Celui-ci se tourne alors vers l'Etat du pays importateur afin d'être remboursé. En effet, dans la plupart des contrats de garanties, ce dernier a dû fournir une contre-garantie souveraine, c'est-à-dire l'assurance de rembourser l'exportateur en cas de sinistre.

Ce mécanisme, qui revient à convertir une dette strictement privée en une dette d'Etat à Etat, a été utilisé abusivement, que ce soit dans des pays insolubles ou pour garantir des projets somptuaires et des contrats surfacturés. Les lobbies industriels ont alimenté ces dérives, n'hésitant pas à amadouer les gouvernants par le biais des rétro-commissions. Pour François-Xavier Verschave, « *il est de notoriété publique que Matra, Thomson et Dassault ont utilisé la COFACE pour financer leurs exportations aux deux parties du conflit Iran-Irak, dans les années 1980* »⁵⁵. Dans les décennies 80-90, le mécanisme d'assurance-crédit de la Coface pour le compte de la France a généré une dette publique bilatérale de 15,4 milliards d'euros⁵⁶, dont il est pour le moins cynique de retrouver l'annulation comptabilisée au titre de la générosité publique⁵⁷.

Aujourd'hui, les activités de la COFACE pour le compte de l'Etat français sont à l'équilibre, mais elles ne font toujours pas l'objet d'un véritable contrôle parlementaire, laissant la porte ouverte à de nombreux abus. Ainsi, la remise d'un rapport annuel au parlement sur les opérations

⁵² Précisément : - 2,8% par an en moyenne entre 1977 et 2001 pour l'ensemble des matières premières (en \$ constants de 1985), selon Damien Millet, *L'Afrique sans dette*, 2005.

⁵³ Sony Kapoor, "Plugging the Leaks – the way forward in Latin America", *Bread for All*, 2005.

⁵⁴ Voir à ce sujet les Actes du Colloque sur la COFACE organisé par les Amis de la Terre au Sénat, le 3 mai 2005, « Aide publique aux exportations et développement durable ».

⁵⁵ Propos tenus lors d'un atelier sur la dette odieuse organisé par la plate-forme Dette & Développement en juillet 2004, à Angers, à l'occasion de l'université d'été du CRID.

⁵⁶ 101 milliards de francs, selon la Banque de France, *Rapport annuel sur la balance des paiements et la position extérieure de la France*, Paris, 1994

⁵⁷ En 2005 et en 2006, les annulations de dette COFACE gonflent les chiffres de l'aide française de presque 1,5 milliard d'euros par an : près d'un cinquième de l'APD. Cf. Assemblée nationale, *Rapport spécial N°2568 annexe 5 : Aide publique au développement - Prêts à des Etats étrangers*, rapporté par M. Henri Emmanuelli, Projet de loi de finances pour 2006, novembre 2005, pp.21-27.

de la COFACE pour le compte de l'Etat, pourtant prévue par un décret de 1949⁵⁸ et réaffirmée dans le projet de loi de finances 2006 (art. 134), n'a jamais eu lieu. De même, aucun parlementaire ne siège à la Commission des garanties, qui instruit les dossiers de la COFACE. Aussi ne dispose-t-on guère d'informations sur les projets pour lesquels la garantie est actionnée⁵⁹. En tout état de cause, il n'existe ni recours contre les contrats garantis par la COFACE, ni mécanisme indépendant de plainte, ni même de mécanisme transparent de mise en oeuvre des procédures d'information ou d'étude d'impact social et environnemental.

Enfin, les agences de crédit à l'exportation se préoccupent peu du caractère « soutenable » de l'endettement des Etats tel qu'il est défini par les IFI et encore moins de l'impact de nouvelles dettes sur les budgets sociaux. En 2005, la COFACE a ainsi garanti plusieurs projets dans des pays notoirement surendettés, comme un contrat d'Alcatel d'un montant de 16 millions d'euros aux Philippines (qui consacre plus de la moitié de son budget au remboursement de sa dette), ou un gros contrat d'EDF à hauteur de 200 millions d'euros au Laos (pays éligible à l'initiative PPTTE) pour le très controversé barrage Nam Theun 2⁶⁰. Autre exemple, la COFACE instruisait encore, fin 2005, le contrat d'implantation d'une centrale thermique en Moldavie. Voilà pourtant un pays qui, ne pouvant honorer ses dettes, a dû négocier en 2004, puis à nouveau en mai 2006, le rééchelonnement de plusieurs créances.

c. *Un soutien aveugle à des régimes dictatoriaux*

Les « mauvais gestionnaires » du Sud, aujourd'hui vilipendés par les gouvernements occidentaux comme étant à l'origine de la dette, ont généralement été mis en place ou maintenus au pouvoir avec la complicité active de ces derniers. Le contexte de la guerre froide a en effet amené les pays occidentaux à financer aveuglément, à l'encontre de toute logique prudentielle, les pires dictatures. En 1980, le représentant du FMI au Zaïre, Erwin Blumenthal, avertissait ses employeurs qu'il n'y avait « *absolument aucune chance que les nombreux créanciers du Zaïre recouvrent un jour leurs prêts* »⁶¹. La dette du pays s'élevait alors à 5 Mds de dollars. Dans les années 80, le FMI, la Banque mondiale, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France lui accordaient 8,5 Mds \$ de prêts supplémentaires. Parallèlement, la fortune du clan Mobutu aurait dépassé les 10 Mds \$. De même, l'essentiel des dettes de l'Indonésie, des Philippines, de l'Irak, de l'Argentine, du Brésil ou de Haïti, par exemple, sont héritées de leurs dictatures respectives, toutes maintenues en place avec le soutien financier inconditionnel des pays occidentaux.

Cette « dette des dictateurs », dont la Norvège a eu le courage en 2005 d'annoncer l'annulation, commence à faire l'objet d'une reconnaissance de la part des pays riches. La Commission pour l'Afrique affirme ainsi que : « *la dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards de dollars à leur pays en se servant des systèmes financiers des pays développés* »⁶².

Ce type de soutien politique et financier sape non seulement toute perspective de développement démocratique, mais il fait également le lit des crises financières. Avec l'initiative PPTTE, les grands créanciers publics n'ont pas pris la mesure de l'enjeu.

Ainsi à travers leurs conditionnalités, les institutions de Bretton-Woods se préoccupent surtout de questions macroéconomiques, relatives à la libre circulation des capitaux, la privatisation de secteurs clés ou encore l'attrait des pays pour les investisseurs, mais le caractère autoritaire ou

⁵⁸ Décret n° 49-1077 du 4 août 1949, relatif à la composition et au fonctionnement de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur (article 4)

⁵⁹ Il paraîtrait que les garanties militaires représentent un tiers des garanties totales.

⁶⁰ Voir à ce propos les analyses des Amis de la Terre: www.amisdelaterre.org/rubrique.php3?id_rubrique=152 et de l'International River network www.irn.org/programs/mekong/namtheun.html.

⁶¹ Cité dans Christian Aid, *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*, septembre 2005.

⁶² *Notre Intérêt commun*, p. 132, 2005.

despotique des régimes ne les effraie pas. Le Vietnam et la Chine figurent par exemple parmi les principaux clients du guichet concessionnel de la Banque mondiale. Parmi les créanciers bilatéraux, la France continue à soutenir publiquement des régimes notoirement criminels et corrompus, comme au Congo-Brazzaville, au Tchad ou au Togo.

Bien que le chapitre 5 de la convention internationale de Mérida contre la corruption les y incite, rares sont les pays riches à avoir pris des dispositions pour geler les avoirs des élites corrompues du Sud, voire pour leur restituer⁶³. Paradoxalement, la Suisse semble plus encline que, par exemple, le Royaume-Uni, à restituer les centaines de millions de dollars du clan Abacha au Nigeria. Aucun geste de la sorte n'a cours en France.

La dette du Congo-Brazzaville

Le cas du Congo est particulièrement éclairant. La France porte une très lourde responsabilité dans l'endettement astronomique du Congo-Brazzaville : durant la guerre civile de 1998-99, les milieux bancaires et politiques français n'ont cessé de cautionner les prêts gagés d'Elf au clan Sassou-Nguesso, pourtant impliqué dans des crimes contre l'humanité⁶⁴, contre la promesse de disposer du pétrole congolais à bas prix pour les prochaines décennies. Cette complicité est très documentée dans *L'Envers de la dette*, de François-Xavier Verschave⁶⁵. Aussi le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, n'avait-il pas tort, début 2006, de s'inquiéter du degré de corruption du régime congolais, mais il ne s'attaquait pas aux racines du mal. Quand, le 28 février 2006 à l'Élysée, le président français Jacques Chirac parade aux côtés de Denis Sassou N'Guesso pour le lancement de « mécanismes innovants de financement du développement », on est en droit de s'interroger sur la volonté de la France d'en finir avec la perpétuation d'un système générateur d'endettement et de pauvreté.

2. L'arbitraire du système de gestion de la dette

Imaginez qu'une personne mal intentionnée se soit endettée en votre nom, sans que vous ne le sachiez, que la banque n'effectue aucune vérification quant à la capacité de cette personne à signer en votre nom, que cette dette prenne des proportions considérables car le taux d'intérêt triple et que vous perdiez votre emploi, votre principale source de revenus. Vous voilà surendetté, incapable de nourrir correctement votre famille et, sans arrêt, contraint de contracter de nouveaux emprunts auprès d'usuriers pour honorer les créances. Face à cette spirale infernale, vous cherchez une solution : vous tentez de faire appel à la Justice, pour qu'elle reconnaisse l'illégalité du contrat initial et que dans l'immédiat, elle suspende vos remboursements pour que vous puissiez nourrir votre famille. Mais « la Justice » n'existe pas : il ne vous reste plus qu'à implorer vos créanciers. Ce sont eux qui décideront si votre contrat est légal ou non, si votre dette est supportable ou non. Dans leur grande bonté, vos créanciers décident d'annuler les dettes que vous étiez mathématiquement incapables de rembourser mais pour en bénéficier, il faudra vous plier à leurs strictes exigences quant à votre comportement économique – des exigences qui, bien souvent, achèvent de vous appauvrir.

Cette situation est à peu près celle des pays pauvres très endettés. Ce sont les grands pays créditeurs, regroupés au sein du Club de Paris⁶⁶ et du G8, mais aussi au FMI et à la Banque mondiale, qui décident si et dans quelles conditions ils doivent être remboursés. Le caractère

⁶³ Notons que parmi les membres du G8, seule la France avait, fin 2005, ratifié cette convention. Elle a été rejointe, depuis, par le Royaume-Uni et la Russie, respectivement en février et mai 2006.

⁶⁴ Denis Sassou Nguesso a intenté en 2000 un procès pour offense à chef d'État contre l'auteur du livre *Noir Silence* (François-Xavier Verschave, président de l'association *Survie*), qui l'avait qualifié de « dictateur », auteur de « crimes contre l'humanité » au Congo-Brazzaville et « complice » dans l'affaire du DC10 d'UTA. En 2001, il a perdu en première instance, car le Tribunal avait estimé que le délit invoqué était contraire à la Convention européenne des Droits de l'Homme. En juillet 2002, la Cour d'Appel de Paris a donné raison à l'auteur sur le fond.

⁶⁵ *Dossier noir N° 16*. Ed. Agone, avec *Survie* et *Agir* ici, 2001.

⁶⁶ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse.

arbitraire de ce système saute aux yeux de tous les citoyens à qui nous l'avons exposé. Le ministère des Finances ne semble pas s'en émouvoir : un haut fonctionnaire du Trésor français nous avouait, en septembre 2004, que toute mesure d'allègement dépend « *du bon vouloir des créanciers* »⁶⁷.

L'initiative PPTTE, au lieu de résulter d'un accord global entre créanciers, débiteurs, institutions internationales, experts et société civile, renforce le monopole décisionnel des créanciers. En établissant leurs prévisions économiques en fonction de leurs propres intérêts et de ceux de leurs principaux actionnaires, les IFI confirment leur incapacité à gérer impartialement l'endettement des pays pauvres.

Au-delà de l'*annulation* de la dette des pays du Sud, il s'agit donc d'*abolir* la dette comme système de domination des pays du Nord sur ceux du Sud et de mettre fin à l'arbitraire qui préside à sa gestion. **C'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement plaide depuis son origine pour la création d'un droit international de la dette, qui pose des règles du jeu claires, stables et équitables à l'endettement international**⁶⁸. Le cadre des Nations unies semble aujourd'hui le plus légitime pour en assurer l'élaboration, avec l'ensemble des acteurs concernés, et pour mettre en place une structure juridique qui en garantisse l'application, tel un tribunal international de la dette.

3. Un système inefficace

En plus d'être injustes, les solutions aujourd'hui apportées par les pays créditeurs n'ont pas fait la preuve de leur efficacité.

En vingt ans, certains débiteurs ont dû retourner plus de dix fois⁶⁹ devant le Club de Paris, pourtant censé apporter une solution définitive aux problèmes des pays qu'il reçoit. L'initiative PPTTE devrait ralentir temporairement le rythme des visites à Bercy, siège du Club, pour les pays concernés. Mais **les allègements fournis et les mesures visant à éviter leur réendettement sont insuffisantes** pour prévenir durablement de nouvelles situations critiques de surendettement.

On l'a dit, l'initiative PPTTE n'est pas parvenue à atteindre ses propres objectifs en termes de viabilité de la dette, malgré une conception très laxiste en la matière.

Par ailleurs, l'un des buts de l'initiative était de rassembler l'ensemble des créanciers pour alléger la dette de ces pays. Cette dimension est d'importance, car sur les 8,6 Mds \$ remboursés en 2003 par les pays d'Afrique subsaharienne, 2,4 Mds \$ étaient payés aux créanciers bilatéraux, 2 Mds \$ aux créanciers multilatéraux et 4,2 Mds \$ aux créanciers privés⁷⁰. Or, les bailleurs de fonds ne participent pas autant qu'ils devraient, ou qu'ils l'ont promis, à l'initiative PPTTE.

Sur les 51 créanciers bilatéraux qui n'appartiennent pas au Club de Paris, seuls huit pays se sont engagés à assumer entièrement leur part de l'effort, et vingt pays, en partie. Il en résulte que seulement 6,4% des 3,6 Mds \$ de créances de ces pays envers les PPTTE ont été annulés⁷¹. Le FMI explique cette situation par la complexité de l'initiative et le fait que les PPTTE n'effectueraient pas les démarches nécessaires envers leurs multiples créanciers. Huit petits créanciers multilatéraux (sur 31 au total) ne participent pas non plus à l'initiative.

Quant aux créanciers privés, bien que leur contribution ne devait représenter que 2% du coût total de l'initiative, le FMI constate aujourd'hui avec désarroi son incapacité à les contraindre

⁶⁷ Rencontre de la plate-forme Dette & Développement avec la Direction du Trésor, en préparation des assemblées annuelles des IFI, en septembre 2004.

⁶⁸ Les contours d'un tel droit international de la dette sont esquissés dans le chapitre 2 du Rapport 2003-2004 de la plate-forme Dette & Développement, *Op. Cit.*, pp. 31-34.

⁶⁹ Le Niger, 11 fois depuis 1980, Madagascar à 12 reprises et le Sénégal, 14 fois.

⁷⁰ La moitié de ces créances privées a été remboursée par l'Afrique du Sud.

⁷¹ Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of Implementation*, août 2005, p. 16.

d'y participer. Pire, profitant du renforcement de leurs créances suite aux annulations de dettes publiques, nombre d'entre eux (les fameux « fonds vautours ») ont entamé des poursuites judiciaires contre les PPTE. Ainsi, le Cameroun, la RDC, le Nicaragua, la Sierra Leone et l'Ouganda doivent faire face à de nombreux procès qui, avec les intérêts et pénalités de retard, peuvent leur coûter très cher. Par exemple, deux fonds situés au Delaware (Etats-Unis), *LNC Investment* et *GP Hemisphere Associates*, ainsi que *Van Eck Emerging Markets Opportunty Funds*, un créancier situé aux Îles vierges britanniques, paradis fiscal et judiciaire, ont obtenu en 2004 de la justice américaine que le Nicaragua paie 276 millions de dollars (plus les frais de justice). Les créances initiales ne portaient que sur 68 millions de dollars⁷² (des créances déjà rachetées à vil prix, environ 4% de leur valeur, sur le marché secondaire de la dette à des banques comme la *Citibank* ou la *Bank of America*⁷³).

Les poursuites engagées par ces fonds vautours le sont surtout aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, dans les paradis fiscaux qui en dépendent (Bahamas, Îles vierges, Îles Caïman) ou même en France (poursuite engagée en France par UMARCO, entreprise libérienne de transport maritime, à l'encontre de la Sierra Leone, à hauteur de 600 000 dollars). Dès lors, il n'appartient qu'à ces pays, parmi les principaux actionnaires du FMI, de légiférer afin d'empêcher toute poursuite judiciaire ayant pour objectif le recouvrement de créances à l'encontre des PPTE.

L'initiative PPTE met donc en évidence l'inefficacité du système actuel de traitement de la dette internationale, faute d'un cadre contraignant à l'égard de l'ensemble des créanciers. Le FMI et la Banque mondiale commencent d'ailleurs à s'en émouvoir, car ils anticipent un réendettement rapide et massif des PPTE auprès de créanciers privés et bilatéraux (comme la Chine) peu soucieux du caractère soutenable de la dette⁷⁴. Aussi la mise en place d'un droit international de la dette est-elle nécessaire non seulement d'un point de vue éthique, mais également dans un souci de rationalité économique. Si ce n'est par sens de la justice, gageons qu'au moins, le souci d'efficacité saura convaincre nos dirigeants d'abandonner la loi du plus fort.

⁷² *Ibidem*, p. 19.

⁷³ *El Nuevo Diario*, 4 février 2004, Nicaragua.

⁷⁴ Banque mondiale, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*, document de travail, 29 mars 2006.

Chapitre 2

Un accord historique ?

Décryptage de l'initiative du G8 en 2005 sur la dette multilatérale

Nayla Ajaltouni (secrétariat plate-forme Dette & Développement) et Jean Merckaert (CCFD).

A en croire le gouvernement britannique, l'année 2005 restera dans les annales comme l'année où la dette des pays pauvres a été annulée. Du moins, Tony Blair et son chancelier Gordon Brown, épaulés par leurs collègues du G8, se sont employés à le faire savoir. Entre juin 2005 et avril 2006, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) a fait pas moins de cinq fois la « Une » des journaux.

C'est le 11 juin 2005 à Londres, après des mois de tractations et sous la pression de la société civile dont, en France, la plate-forme Dette & Développement, que les ministres des finances des pays du G8 ont conclu un accord prévoyant l'annulation de 100% du stock de la dette due par les pays jugés pauvres et très endettés (PPTTE) à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque africaine de développement. L'accord a ensuite été confirmé par les chefs d'Etat du G8 lors du Sommet de Gleneagles (Ecosse), le 8 juillet 2005, avant d'être entériné par le conseil d'administration de la Banque mondiale et du FMI fin septembre 2005, lors de leurs assemblées annuelles. Une fois les détails précisés, l'opération a de nouveau été présentée à grands renforts de communication par le FMI, fin décembre 2005, puis par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement en avril 2006, lors de leurs assemblées de printemps.

IADM

Friandes d'acronymes, les institutions financières internationales (IFI) viennent d'agrandir la famille : après HIPC, voici le MDRI... L'initiative en faveur des « *heavily indebted poor countries* » (HIPC) ayant été lancée initialement au G7 de Lyon en 1996, la France s'était empressée de populariser sa traduction officielle : initiative PPTTE (pays pauvres très endettés). Devant le peu d'enthousiasme de Paris face à l'initiative anglo-américaine d'un allègement de la dette multilatérale, avalisée par le G8 à Gleneagles (Royaume-Uni) puis par les IFI en septembre 2005, c'est le FMI qui fournit la traduction officielle de la « *multilateral debt relief initiative* » (MDRI). C'est donc l'IADM (Initiative d'allègement de la dette multilatérale) que nous cherchons ici à décrypter.

De fait, l'accord constitue un soulagement bienvenu pour le budget de certains pays, comme la Zambie qui verra passer son stock de dette de 7 milliards de dollars (Mds \$) à 500 millions de dollars et qui a annoncé, en mars 2006, l'accès gratuit à la santé de base. Le Ghana utilise les fonds dégagés pour la construction d'infrastructures routières en milieu rural et pour abonder les budgets d'éducation et de santé⁷⁵.

Il est pourtant abusif de qualifier d'« historique » l'accord du G8, comme beaucoup l'ont fait en emboîtant le pas du chancelier britannique Gordon Brown. Par certains aspects, l'accord est effectivement novateur, car il évoque le chiffre de 100% d'annulation pour certaines créances, il laisse entrevoir aux pays bénéficiaires un avenir libéré de certaines contraintes liées à cet endettement. Cependant, le vocable « historique » n'en demeure pas moins excessif, si l'on considère que l'accord ne porte que sur 3 % de la dette extérieure publique des 165 pays en développement et surtout, les institutions financières internationales n'ont pas complètement renoncé à exercer un droit de regard sur l'économie des pays concernés, qui ne sont pas certains d'en tirer des financements nouveaux.

Pour saisir la portée réelle de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM) prise par le G8, il convient de l'analyser au regard de l'initiative PPTTE. Si elle semble s'inscrire dans son prolongement direct, concernant le nombre de pays et les conditions à suivre, elle pourrait en

⁷⁵ Selon Oxfam International, "The View from the Summit – Gleneagles G8 one year on", *Oxfam Briefing Note*, juin 2006, p. 3.

réalité marquer une rupture dans les objectifs poursuivis, reléguant l'approche restrictive de la soutenabilité au profit du principe d'une annulation totale, même appliqué partiellement (I). Toutefois, le gain financier pour les pays concernés reste très aléatoire (II), tout comme leur autonomie politique vis-à-vis du FMI et de la Banque mondiale (III). Nous concluons ce chapitre en indiquant les prochaines étapes qui nous semblent nécessaires pour corriger les insuffisances de l'initiative PPTE et de l'IADM.

I. L'IADM : entre continuité et rupture avec l'IPPTE

En 1999 à Cologne, les pays du G8, interpellés par leurs citoyens, avaient accepté de renforcer l'initiative PPTE, lancée trois ans plus tôt à Lyon. Cette fois, il a fallu six ans pour qu'ils admettent, toujours sous la pression des opinions publiques, qu'il leur fallait aller plus loin que l'initiative PPTE renforcée. Mais, refusant de se dédire complètement, les pays du G8 ont encore une fois tenté de cantonner leur accord dans la voie étroite tracée par l'IPPTE. L'accord de Gleneagles n'en remet en cause ni la lenteur, ni le nombre restreint de pays bénéficiaires (1), se contentant d'offrir à ces derniers une annulation plus conséquente (2). Toutefois, on ne peut pas parler de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale comme d'une IPPTE III, car elle rompt apparemment avec la logique intrinsèque de l'IPPTE : rendre la dette soutenable (3).

1. Quels sont les pays concernés ? Dans quels délais ?

Selon les termes arrêtés en juillet 2005 par le G8, l'annulation devait concerner :

- a. dans un premier temps, **18 PPTE ayant déjà atteint le point d'achèvement** (le terme de l'initiative PPTE) : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.
- b. **Dans les « 12 à 18 prochains mois », dix autres pays ayant franchi le point de décision** (période de transition de l'IPPTE) : Cameroun, Tchad, République démocratique du Congo (RDC, Congo-Kinshasa), Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone et Burundi.
- c. Potentiellement, **10 autres pays éligibles** à l'IPPTE mais n'ayant toujours pas atteint le point de décision, s'ils remplissent les « conditions nécessaires » : République Centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Laos, Liberia, Birmanie, Somalie, Soudan et Togo⁷⁶.

Depuis l'annonce du G8 en juillet 2005, les détails de l'opération ont fait l'objet de débats importants au sein des institutions concernées⁷⁷. **La liste a peu évolué, mais la mise en œuvre de l'initiative a été plus lente que prévue.**

Le ministre britannique des Finances, Gordon Brown, avait assuré le 11 juin 2005 que « *les 40 milliards de dette dus par les 18 pays les plus pauvres [seraient] effacés immédiatement* ». En réalité, il a fallu plus de 6 mois pour que le FMI efface ses créances, le 6 janvier 2006 et il faudra attendre le 1^{er} juillet 2006, **plus d'un an** après cette annonce, **pour que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement**, les deux principaux créanciers concernés, **mettent effectivement en œuvre l'IADM**. Parmi les 10 pays suivants, il est fort à parier que rares seront les bénéficiaires de l'IADM dans les « 12 à 18 mois » suivant juin 2005. L'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE s'effectue au compte-gouttes.

⁷⁶ Le Laos et la Birmanie ont refusé d'intégrer l'initiative.

⁷⁷ Le FMI a arrêté sa décision le 21 décembre 2005, la Banque africaine de développement, le 19 avril 2006 et la Banque mondiale, deux jours plus tard, à l'issue de ses assemblées de printemps.

La liste des pays, quant à elle, n'a évolué que marginalement. Ce sont bien 18 PPTE qui bénéficieront de la mesure en juillet 2006, mais le Cameroun, qui a atteint son point d'achèvement le 1^{er} mai 2006, a remplacé la Mauritanie, exclue pour d'obscures raisons⁷⁸, dans la liste des premiers bénéficiaires. Par ailleurs, 4 nouveaux pays sont devenus éligibles à l'initiative PPTE (Haïti, Népal, Erythrée, Kirghizstan) et, par voie de conséquence, à l'initiative d'annulation de la dette multilatérale. Dans l'immédiat, ils ont rejoint la liste des PPTE n'ayant pas atteint le point de décision (liste qu'a d'ailleurs quittée le Congo-Brazzaville en franchissant cette étape en mars 2006).

Fondamentalement, cette nouvelle initiative du G8 s'inscrit dans le prolongement de l'initiative PPTE et en comporte donc les mêmes limites⁷⁹ :

- a. **La liste de 42 pays éligibles est extrêmement restrictive**, laissant à l'écart de nombreux pays très pauvres (Mongolie, Kenya, Vietnam, Yémen...) et d'autres, très endettés mais « à revenu intermédiaire » (Philippines, Pérou, Indonésie, etc.).
- b. **La mise en œuvre de l'initiative est très lente**. La date à laquelle les 23 pays n'ayant pas atteint le point d'achèvement, ainsi que la Mauritanie, vont bénéficier de l'initiative, est très aléatoire. Rien ne garantit qu'un énième report de la « *sunset clause* » ne soit accordé en 2006, voire au-delà.

2. Quels montants ?

En juin 2005, le G8 a annoncé l'annulation de 55 Mds \$ de dettes multilatérales, dont la majeure partie (44 Mds \$) envers la Banque mondiale, contre 6 Mds \$ au FMI et 5 Mds \$ à la Banque africaine de développement (BAD). Les 18 premiers pays concernés devaient représenter 40 Mds \$, les dix suivants 11,5 Mds \$ et les 10 autres, 3,5 Mds \$.

En réalité, les chiffres mis en avant par le G8, familier des effets d'annonce, doivent être mis en perspective :

- **Un an après ces annonces, les institutions concernées sont déjà parvenues à réduire le coût de l'IADM de 55 à 50,3 Mds \$.**

Les chiffres n'ont guère évolué concernant le FMI, qui a annulé 3.3 Mds \$ le 6 janvier 2006 pour les premiers pays concernés et qui estime le coût de l'annulation pour les autres pays éligibles à 1.5 milliard de dollars, soit un total de 4.8 Mds \$⁸⁰.

Pour le Fonds africain de développement, qui dépend de la BAD, le coût, de 8,5 Mds \$, sera notablement supérieur à celui initialement envisagé.

En revanche, il en coûtera moins que prévu (37 Mds \$) à l'Association internationale de développement (AID), chargée au sein de la Banque mondiale des prêts préférentiels aux pays pauvres. La Banque mondiale a en effet décidé, en avril 2006, d'économiser quelques milliards de dollars aux dépens des pays pauvres, en ne faisant porter l'annulation que sur les prêts accordés avant le 31 décembre 2003 (« date butoir ») et non le 31 décembre 2004 comme il était initialement prévu et comme c'est le cas pour le FMI et la BAD.

- **Le coût de l'annulation s'étale sur plusieurs dizaines d'années**, concernant la BAD et la Banque mondiale, dont les prêts à taux concessionnel sont remboursés sur des

⁷⁸ Cf. le paragraphe sur les conditionnalités. Par ailleurs, il faut noter que le Cambodge et le Tadjikistan ont également bénéficié d'une annulation de leurs créances envers le FMI, pour des raisons d'égalité de traitement propres à l'institution. Ce sont donc 19 pays qui ont été concernés par les mesures du FMI début 2006.

⁷⁹ Voir le chapitre 1 du présent rapport ainsi que les rapports précédents de la plate-forme Dette & Développement.

⁸⁰ Sur ces 1,5 Md \$, le FMI a déjà annulé, en mai 2006, 145 millions de \$ de dettes au Cameroun, suite à l'atteinte de son point d'achèvement. Il conviendrait sans doute d'ajouter à ces chiffres le coût de l'annulation pour les 4 nouveaux PPTE (qui ont une dette cumulée de 234 millions de \$ envers le FMI), mais celui-ci sera sans doute négligeable, car les échéanciers de remboursement des prêts du FMI sont courts et les dettes auront probablement été remboursées quand ces pays atteindront l'ultime étape de l'initiative PPTE.

échéances très longues (jusque 2054 pour la BAD). L'annulation des créances du FMI prend en revanche effet immédiatement. On estime donc le **coût annuel** de cette initiative en valeur nominale à **seulement 1,5 Mds \$ environ par an dans les 10 prochaines années**. Par ailleurs, le montant initialement annoncé de 40 Mds \$ est en valeur nominale. En tenant compte de la dépréciation des créances, en valeur actualisée nette (VAN), il ne représenterait « que » 17 Mds \$ annulés. A titre de comparaison, les groupes pétroliers Total et ExxonMobil ont réalisé, à eux deux, en 2005, un bénéfice net dépassant les 50 Mds \$.

- Bien que significative pour les pays concernés (voir infra), **cette annulation reste marginale** quand on la rapporte à l'ensemble de la dette des pays en développement. Le montant de 50 Mds de \$ est en effet à ramener aux 2.600 Mds \$ de dette extérieure de l'ensemble des pays en développement (dont 60% de dette extérieure publique). Parmi eux, les pays les plus pauvres (dits « à faibles revenus ») ont une dette de 424 Mds de \$⁸¹. Les 50 Mds \$ de l'IADM sont aussi à comparer aux 400 à 600 Mds \$ qui devraient être annulés pour que la dette soit supportable au regard des objectifs du Millénaire (cf. chapitre 3). A cet égard, l'IADM ne fait que 10% du chemin. Enfin, le coût annuel de l'initiative (1,5 Mds \$) est à comparer aux 39 Mds de \$ remboursés chaque année (chiffre 2003) aux pays riches par les pays « à faibles revenus ».

3. Créances concernées : une petite révolution ?

Même s'il est usurpé de présenter l'accord du G8 comme une annulation de 100% de la dette multilatérale des pays pauvres (a), le fait même que les pays du G8 se revendiquent du principe d'une annulation totale constitue un réel revirement (b), que l'on peut interpréter de différentes façons (c) mais qui, en tout état de cause, ne peut pas rester sans suite (d).

a. Au-delà des effets d'annonce

Il est inexact de parler d'une annulation de 100% de la dette multilatérale.

Certes, sont laissées de côté les dettes privées et les dettes bilatérales restantes⁸².

Toutefois, il ne concerne **pas l'ensemble des créances multilatérales**, mais uniquement celles dues au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement. A titre d'exemple, un pays comme le Ghana a des dettes envers 9 institutions multilatérales. Pour les pays latino-américains, la Banque interaméricaine de développement constitue un créancier important (environ un quart de la dette multilatérale des PPTÉ latino-américains), qui n'est pas concerné par l'initiative (voir encadré). Au total, il existe 31 créanciers multilatéraux, dont les deux tiers sont engagés dans l'initiative PPTÉ⁸³ mais qui seront d'autant moins enclins à s'associer à l'IADM que leur position de créancier sort renforcée par les mesures d'annulations portant sur d'autres créances. Il semble donc regrettable qu'ils n'aient pas été inclus initialement dans l'initiative.

Annuler les créances de la BID

En écho à la mobilisation de nos partenaires latino-américains, la plate-forme Dette & Développement et d'autres réseaux se sont prononcés début 2006 pour l'annulation des dettes dues par les pays latino-américains à la Banque interaméricaine de développement (BID).

Rien ne justifie que ces dettes n'aient pas été intégrées à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale, qui a *inclus* le Fonds Africain de Développement mais a *exclu* la BID. Il s'agit d'un **traitement déloyal** à l'égard des PPTÉ latino-américains, qui n'ont pourtant intégré l'initiative PPTÉ que parce qu'ils sont parmi les plus pauvres de la planète.

Le **service de cette dette**, qui est pour partie illégitime (prêts de la BID au Nicaragua sous la dictature de Somoza, à Haïti sous Duvalier), constitue une grosse ponction sur les maigres ressources de ces gouvernements.

⁸¹ World Bank, *Global Development Finance*, 2005.

⁸² Qui peuvent constituer un véritable problème pour les PPTÉ, comme l'illustre le problème des fonds vautours évoqué au chapitre 1.

⁸³ FMI et Banque mondiale, *HIPC Status of Implementation*, septembre 2005, p. 60.

Durant les dix prochaines années, les PPTTE latino-américains devront à eux quatre (Nicaragua, Honduras, Guyane, Bolivie) rembourser environ **2,75 Mds \$ à la BID**.

Cette somme représente beaucoup plus pour les pays concernés - notamment en termes de nouveaux investissements - que pour les donateurs de la BID ou pour la BID elle-même. Celle-ci a généré un produit d'exploitation de près de 2 Mds \$ en 2003 et 2004 ; les pays occidentaux actionnaires de la BID, dont la France, pourraient assumer aisément le surcoût de cette initiative, sans mettre en péril les futures ressources de l'institution destinées aux pays les plus pauvres.

Malgré d'intenses tractations, la forte pression de la société civile et les prises de position du nouveau président bolivien Evo Morales, la réunion annuelle des Gouverneurs de la BID qui s'est tenue début avril 2006 n'a pris aucune décision dans ce sens. Notre demande reste donc intacte : l'annulation sans délai des créances de la BID envers les PPTTE, avant son extension à tous les pays latino-américains qui en auraient besoin pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'Equateur et le Pérou.

* Eurodad, Latindad, CIDSE et al., *Justice pour l'Amérique latine: annulation des dettes envers la BID*, Février 2006

Par ailleurs, on l'a vu, ce ne sont **pas tout à fait 100% des créances des 3 institutions concernées** qui font l'objet d'une annulation. D'une part, les 3 institutions ont continué à toucher le remboursement des dettes en question en 2005 et, partiellement, en 2006, puisque l'accord n'a commencé de s'appliquer qu'en janvier 2006 pour le FMI et en juillet pour les 2 autres institutions⁸⁴. Les remboursements effectués en 2005 ne feront l'objet d'aucune restitution, alors que la nécessité de ces fonds pour satisfaire des dépenses vitales n'est pas mise en cause. D'autre part, on l'a dit, la date butoir a été fixée au 31 décembre 2003 pour la Banque mondiale : l'AID touchera donc le remboursement des prêts qu'elle a accordés après cette date.

b. Le principe d'une annulation totale

Jusqu'à présent, les pays riches n'avaient justifié leurs mesures d'annulation de dette que par le souci de ramener les pays endettés dans une situation de dette soutenable. Cet objectif, pour les créanciers, revient pratiquement à chercher à restaurer la solvabilité de leurs clients. La philosophie de l'initiative PPTTE s'inscrit dans cette logique, ce qui explique qu'elle n'ait pour l'essentiel effacé que des créances « impayables »⁸⁵. La plate-forme Dette & Développement a maintes fois exprimé ses réserves quant à une telle approche, qui ignore à la fois l'impact du remboursement de la dette sur les populations et la dimension politique et historique de l'endettement. Elle a proposé une approche alternative de la « soutenabilité » en termes de développement humain, afin que jamais le remboursement de la dette ne s'opère au détriment de la satisfaction des droits fondamentaux. Cette proposition, ainsi que le souci que les créanciers assument le coût de leurs erreurs dans le processus d'accumulation de la dette, a amené la plate-forme Dette & Développement à revendiquer une annulation totale de la dette des pays à faibles revenus et une annulation substantielle de celle des pays à revenus intermédiaires⁸⁶.

Avec l'initiative d'annulation de la dette multilatérale, qu'ils présentent comme une annulation de « 100% » de cette dette, les pays du G8 rompent avec la rhétorique de la soutenabilité. Certes, la rupture n'est pas complète, puisque seuls sont éligibles les pays ayant une dette suffisamment « insoutenable » pour intégrer l'initiative PPTTE, mais avec l'IADM, l'annulation à laquelle accède un PPTTE au point d'achèvement ne répond visiblement plus à aucune considération de soutenabilité. **Il ne s'agit plus pour le G8 de chercher des critères pour mesurer l'annulation nécessaire : le principe d'une annulation totale, même s'il est réservé à trois créanciers, est acté.** La France s'est d'ailleurs opposée fermement à un tel accord, au premier semestre 2005, car elle tenait à continuer d'inscrire toute démarche

⁸⁴ La Banque africaine de développement a précisé que l'accord ne prendrait effet qu'en juillet 2006 mais qu'il s'appliquerait rétrospectivement à toutes les créances remboursées à partir de janvier 2006. Pour la Banque mondiale, en revanche, l'annulation ne prend effet qu'à partir de l'année fiscale 2007, autrement dit le 1^{er} juillet 2006 pour l'AID – Cf. *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006.

⁸⁵ Cf. Travaux quant à l'impact réel des allègements de dette en termes de financement du développement : Daniel Cohen (September 2000) « The HIPC Initiative : True and false promises », *OECD Development Center Technical Papers* N° 166 ; Powell Robert (septembre 2003) « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », *IMF Working Paper* ; Plate-forme Dette & Développement, Rapports 2001-02 et 2003-04, déjà cités.

⁸⁶ Cf. Document de référence de la plate-forme Dette & Développement, mars 2001.

d'annulation dans cette logique de soutenabilité. Fin mai 2005, Bercy avait d'ailleurs proposé, avec l'appui du Japon et de l'Allemagne, une initiative visant à alléger marginalement la dette de 5 PPTE pour tenir compte de l'insoutenabilité de leur dette, selon le nouveau cadre élaboré par les institutions financières internationales. Toujours est-il que tous les pays du G8, ainsi que les actionnaires du FMI et de la Banque mondiale, ont aujourd'hui souscrit à cette initiative d'annulation de la dette multilatérale, préférant la proposition anglo-américaine d'annulation « totale » de certaines créances à la logique de soutenabilité promue par Paris.

c. *Comment interpréter un tel changement de cap ?*

Il y a des raisons officieuses à cet abandon apparent de la logique de soutenabilité. Il faut sans doute voir, dans l'insistance des Etats-Unis pour un tel accord, un calcul stratégique visant à réduire le portefeuille de prêts de la Banque mondiale aux pays à faibles revenus pour lui substituer des dons, ce qui revient *in fine* à diminuer la surface financière et le poids de la Banque⁸⁷. Le poids de la pression citoyenne en faveur d'une annulation véritable de la dette a dû pousser également les gouvernements du G8 à vouloir afficher le chiffre symbolique des 100%. On peut aussi, avec un brin d'optimisme, interpréter cette annonce comme une reconnaissance implicite par les créanciers de leur co-responsabilité dans l'accumulation de la dette car, comme l'admet l'ancien directeur du FMI, Michel Camdessus, « *la dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs (...) qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette* »⁸⁸. Mais cet aveu n'a jamais été clairement formulé par le G8.

Au-delà de telles supputations, il importe avant tout aux citoyens de connaître les motifs officiels avancés par leurs gouvernements, notamment au sein du G8, pour justifier leur annonce, même usurpée, d'une annulation totale de la dette multilatérale. Or, dans le communiqué du 11 juin 2005, les ministres des Finances du G8 proposent une telle mesure pour « *apporter un soutien significatif aux efforts des pays pour atteindre les objectifs de la déclaration du Millénaire (OMD)* ». Autrement dit, les pays du G8 se sont accordés sur le principe d'une annulation totale de certaines dettes parce que, malgré l'initiative PPTE, la dette reste un obstacle à la réalisation des objectifs minimaux de développement qu'ils se sont engagés à atteindre en septembre 2000, aux Nations Unies. En d'autres mots, la dette est insupportable pour le développement humain des PPTE, dans son intégralité.

d. *Quelles conclusions en tirer ?*

Dès lors, de deux choses l'une :

- **Soit les pays du G8 refusent d'entrer dans la complexité d'une révision des critères de soutenabilité** et considèrent que cette annulation de 100% de certaines dettes est une décision ponctuelle, à l'occasion du bilan à tiers parcourus des objectifs du Millénaire, pour en finir une fois pour toutes avec la dette des PPTE. Mais leur engagement à financer la réalisation des objectifs du Millénaire ne s'arrête pas aux frontières des PPTE : il est difficile de justifier pourquoi 42 pays auraient droit au principe de 100% d'annulation sur certaines de leurs créances et d'autres, pas tellement moins pauvres ni moins endettés, à 0% d'allègement. **Le principe d'une annulation intégrale devrait alors être appliqué beaucoup plus largement**, à d'autres pays et d'autres créances.

⁸⁷ Il faut y voir l'influence du rapport Meltzer, élaboré il y a quelques années pour le Congrès des Etats-Unis (Allan Meltzer, *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, mars 2000) et qui estimait nécessaire que l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale cesse de faire des prêts aux pays pauvres pour ne plus faire que des dons.

⁸⁸ Cf. *Notre Intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, p. 132. Michel Camdessus a fait partie des personnalités de la Commission pour l'Afrique, présidée par Tony Blair.

- **Soit ils remettent en cause leur approche purement comptable de la « soutenabilité » de la dette pour y intégrer les impératifs de respect des droits humains.** Une telle révision semble être la conclusion logique de l'IADM, mais dans cette hypothèse non plus, il n'est pas possible d'expliquer pourquoi la dette multilatérale serait intégralement insupportable pour 42 pays, et intégralement supportable pour le reste des pays du monde. **La dette devrait alors être effacée partout et dans la mesure où elle fait obstacle à la satisfaction des droits fondamentaux** (ou au minimum, à la réalisation des OMD), ce qui justifierait une annulation beaucoup plus large et beaucoup plus massive.

Dans ses documents préparatoires aux assemblées de printemps 2006, la Banque mondiale reconnaît que « *une réponse à la marge de manœuvre budgétaire apportée par l'IADM pourrait être de diminuer les seuils indicatifs d'endettement dans le cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette* », ce qui « *pourrait rouvrir le débat de l'éligibilité à l'initiative PPTE* »⁸⁹. En d'autres termes, la logique des OMD, qui a présidé à l'adoption de l'IADM, oblige ainsi la Banque mondiale à poser la question d'une annulation de toute dette insupportable (selon des critères redéfinis) et d'une extension de l'annulation à d'autres pays. C'est une autre logique, purement financière, qui la pousse à rejeter la révision à la baisse des seuils de soutenabilité, qui « *serait coûteuse pour les donateurs, y compris pour l'AID* », de même que l'extension de l'IPPTE à d'autres pays, « *qui pourrait accroître substantiellement le coût de l'initiative PPTE* »⁹⁰.

L'initiative d'annulation de la dette multilatérale aura eu au moins ce grand mérite : clarifier les termes de l'équation. Les chancelleries du G8 sont promptes à rendre le débat complexe et technique, autour des questions de « soutenabilité » ou d'accès au crédit. Ces débats sont importants et la plate-forme Dette & Développement ne les évacue pas⁹¹. Toutefois, face à l'urgence de l'extrême pauvreté et de la faim, face à ces objectifs modestes d'accès à quelques besoins de base fixés par la communauté internationale et que l'annulation de la dette pourrait contribuer à atteindre, ce ne sont pas des considérations techniques qui empêchent les pays riches d'effacer la dette : c'est leur égoïsme. Entre la bourse et la vie, ils semblent avoir choisi.

Les organisations membres de la plate-forme Dette & Développement saluent le pas franchi vers l'annulation totale des dettes qui font obstacle à la dignité humaine dans 18 pays, mais elles se sentent trahies par leur gouvernement quand, au mépris de son engagement à tout faire pour atteindre les OMD, il continue de faire payer aux autres pays du Sud une dette insupportable pour leur développement, pour des raisons strictement budgétaires. Elles demandent instamment au ministre des Finances et à l'administrateur français à la Banque mondiale de promouvoir, suite à l'IADM, une révision des critères de soutenabilité de la dette et une extension de l'annulation à tous les pays qui en auraient besoin pour réaliser les objectifs du Millénaire d'ici 2015.

II. Additionnalité : les pays endettés mis à contribution pour financer l'IADM

Afin qu'une annulation de dette ait un impact financier significatif pour le pays concerné, deux conditions cumulatives doivent être réunies.

D'une part, l'annulation doit porter sur des créances « fortes », qui étaient effectivement remboursées. Si, comme dans le cas de l'initiative PPTE, l'allègement porte sur des créances

⁸⁹ IDA, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*, 29 mars 2006, pp. 14-15.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Voir le chapitre sur la soutenabilité dans ce rapport.

« décotées », dont la valeur marchande avoisinerait au mieux le quart de la valeur faciale, l'impact financier réel en est réduit d'autant⁹². Dans le cas de l'IADM, les dettes annulées, dues à des créanciers multilatéraux privilégiés, étaient bien remboursées. Il n'y a donc pas, de ce point de vue là, de gonflement des chiffres annoncés : les 50 Mds \$ annulés sont 50 Mds \$ qui pesaient réellement sur les finances publiques des pays concernés⁹³.

D'autre part, les annulations de dettes doivent être additionnelles à l'aide publique au développement (APD), autrement dit, elles ne doivent pas s'y substituer. L'engagement a été pris par la communauté internationale, lors de la conférence des Nations Unies sur le financement du développement de Monterrey, en mars 2002, de « *garantir que les ressources dégagées pour alléger la dette ne portent pas atteinte aux ressources d'APD* »⁹⁴. Le problème, c'est qu'il y a plusieurs façons d'envisager l'additionnalité et que les pays du G8, de même que la Banque mondiale, jouent sur les mots. Dans un souci de clarté, nous distinguerons ici trois aspects de l'additionnalité, en fonction de la perspective retenue :

- Du point de vue des pays aidés : l'accord apporte-t-il des fonds strictement supplémentaires à ceux qu'ils recevaient ?
- Du point de vue des pays riches : l'accord vient-il s'ajouter à leurs promesses d'augmentation de l'APD ?
- Du point de vue des IFI : l'accord maintient-il intacte leur capacité à fournir de l'aide ?

C'est la troisième question qui a suscité l'essentiel des débats entre les pays riches, notamment au sujet de la Banque mondiale (3). Pourtant, ce sont les deux autres aspects qui déterminent la sincérité des pays riches dans leur prétention à apporter des financements nouveaux pour la réalisation des OMD. Or, il n'est absolument pas garanti que l'IADM se traduise par des ressources supplémentaires pour les pays concernés (1), ni que les pays donateurs financent cette mesure en plus de leurs engagements en matière d'APD (2). Enfin, en étant maître du calendrier, la Banque mondiale est libre de diminuer les montants annulés pour les 23 pays ne bénéficiant pas dans l'immédiat de l'IADM (4).

1. Une annulation qui coûte cher aux pays « bénéficiaires »

L'initiative d'annulation de la dette multilatérale va réduire de façon significative le stock de la dette des pays concernés. Pour autant, elle est loin de leur garantir la mise à disposition de fonds additionnels.

Il est évident que le stock et le service de la dette des pays concernés vont diminuer substantiellement, car le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement sont des créanciers importants des PPTE. Pour les 17 premiers pays bénéficiaires retenus à l'issue des assemblées de printemps de la Banque mondiale⁹⁵, l'IADM va ramener le stock de la dette (en valeur actualisée nette) de 25,7 Mds \$ à 11,2 Mds \$, soit une réduction de 56% du stock. Le tableau qui suit indique la réduction du stock de la dette par rapport aux exportations. Les chiffres présentés sont à comparer aux 150% du dit ratio qui représente, selon l'initiative PPTE, une dette soutenable.

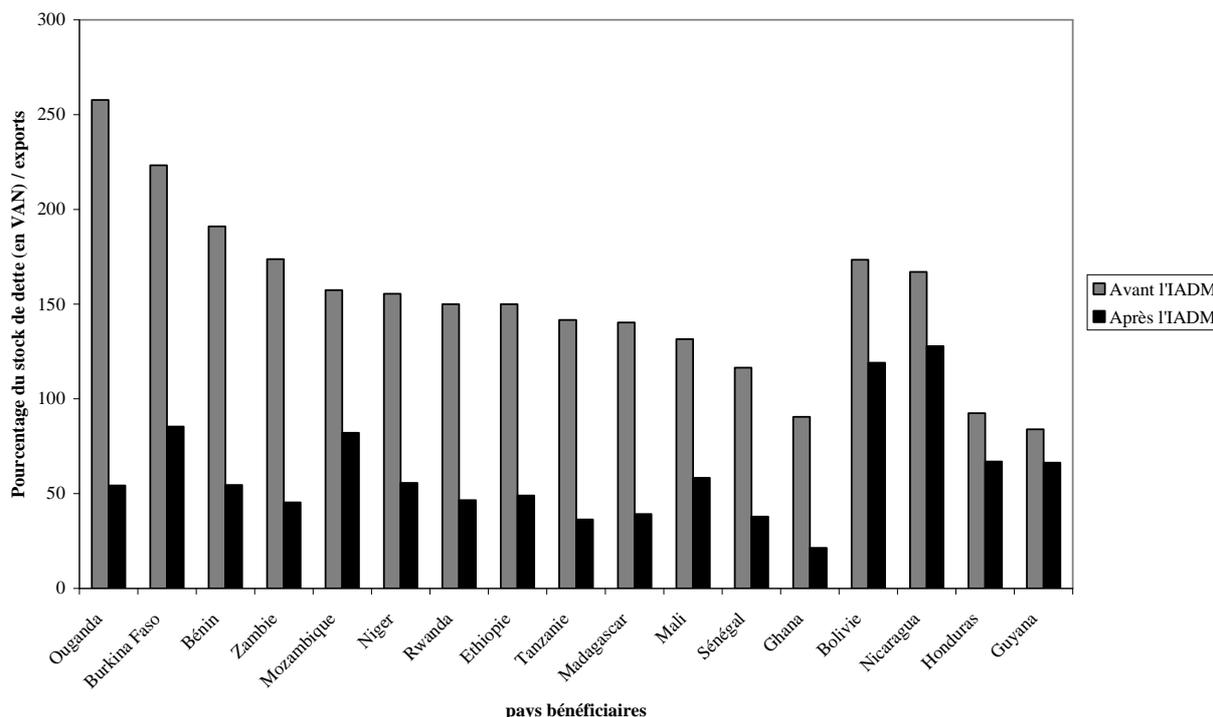
⁹² Cf. les études déjà mentionnées de Daniel Cohen, entre autres. Les Etats-Unis appliqueraient même une décote de 92 % sur la dette des PPTE.

⁹³ Même si des fonds voutours ou autres acteurs qui n'étaient pas pleinement remboursés peuvent profiter de l'aubaine.

⁹⁴ Monterrey Consensus, paragraphe 51.

⁹⁵ Le Cameroun a atteint son point d'achèvement depuis et le sort de la Mauritanie, qui a atteint le point d'achèvement mais qui est temporairement exclu de l'IADM, est incertain. L'IADM va réduire le stock de la dette camerounaise de 1,1 Md \$. Si la Mauritanie en bénéficie au 1^{er} juillet 2006, son stock sera réduit de 468 millions de \$. Source : Banque mondiale.

Impact de l'IADM sur 17 les premiers pays bénéficiaires
(Hormis le Cameroun - et la Mauritanie dont le sort est incertain)



Pourtant, cet impact indéniable sur le stock de la dette ne va pas se traduire dans les mêmes proportions par de nouvelles ressources disponibles pour les Etats bénéficiaires. Il faut ici distinguer l'application de l'IADM par le FMI de celle choisie par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

L'annulation des dettes du FMI, dont les échéanciers sont courts et les taux d'intérêt relativement élevés, libèrera automatiquement un espace budgétaire pour les gouvernements qui n'auront plus à en supporter le remboursement. Un dollar annulé par le FMI se traduit par un dollar supplémentaire dans le budget de l'Etat.

En revanche, le bénéfice des annulations de dettes du Fonds africain de développement et de l'AID (Banque mondiale) est beaucoup plus aléatoire. Le mécanisme s'opère en deux étapes. L'annulation de ces dettes se traduit d'abord par un manque à gagner pour les institutions prêteuses et elle s'accompagne de la réduction immédiate du montant équivalent d'aide versée par ces institutions au pays concerné. Ainsi, pour chaque dollar de dette annulé, le pays voit diminuer le montant de l'aide qui lui est allouée d'un dollar (« *ajustement de l'assistance brute à hauteur du montant annulé dans le cadre du programme de remboursement* », selon les termes du G8). Ensuite, les pays actionnaires de l'AID et de la BAD sont censés compenser le manque à gagner que constitue l'annulation en versant à ces institutions une contribution supplémentaire. Si cet engagement est tenu, les montants en jeu seront ensuite reversés au fonds commun de l'AID et du Fonds africain de développement et redistribués aux pays éligibles⁹⁶ selon les critères d'allocation propres à chaque institution. Pour les « bons élèves » (pour l'AID : ceux qui présentent un CPIA satisfaisant⁹⁷), grosso modo les plus dociles, cette mesure peut se traduire par une augmentation substantielle de l'aide qui leur est allouée (à hauteur de 40 à 50 % du service de la

⁹⁶ Ne sont éligibles à l'AID que les pays dits « à faibles revenus » (en fonction d'un revenu par habitant et par an ajusté régulièrement - moins de 965 \$/an/hab. pour 2005). Ils sont aujourd'hui 81, dont 39 pays africains.

⁹⁷ Le CPIA (*country policy and institutional assessment*) est l'indicateur de bonne gouvernance concocté par la Banque mondiale. Pour une analyse critique, voir Jean Merckaert « La Dictature de la bonne gouvernance, ou l'impasse des indicateurs de performance politique », *Techniques financières et développement* N° 75, juin 2004, pp. 23-34 – cf. http://www.globenet.org/ifi/IMG/pdf/dictature_bonne_gouvernance.pdf.

dette annulée, pour les meilleurs d'entre eux)⁹⁸. Les non PPTTE jugés « performants » par la Banque mondiale, comme l'Arménie ou le Vietnam, bénéficieront aussi de financements accrus. Mais les pays moins bien notés pourraient être privés de ressources supplémentaires : pour ces pays, l'IADM serait une opération sans le moindre effet sur le plan financier.

Les pays du G8 expliquent qu'ils ne souhaitent pas favoriser les pays endettés au détriment des autres pays pauvres (ce qui reviendrait de plus à favoriser les mauvais payeurs, selon eux, par rapport aux pays qui ont honoré leur dette). Ce souci d'équité les honorerait si ce discours ne se heurtait pas à deux objections de taille :

- **Annuler la dette n'est pas une mesure de charité ou de solidarité.** Annuler la dette doit d'abord constituer, pour les créanciers, une reconnaissance de leurs responsabilités dans l'accumulation de la dette et leur échec à fournir des solutions adéquates pour éviter le surendettement. Si la crise de la dette s'est prolongée et accentuée dans les pays du Sud, c'est en grande partie à cause des plans d'ajustement structurel qui leur ont été imposés par les créanciers multilatéraux, qui admettent d'ailleurs aujourd'hui une partie de leurs erreurs⁹⁹. Les pays aujourd'hui endettés figurent parmi ceux qui ont le plus souffert de l'irresponsabilité des créanciers ; la remise de dette ne doit pas être considérée comme une « aide », mais comme la prise en charge par les créanciers de leurs torts.
- **Les créanciers gèrent la pénurie.** La question de l'aléa moral (les pays les plus endettés seraient favorisés par une annulation) ne se poserait pas si les moyens étaient disponibles pour la réalisation des OMD dans tous les pays. Or, les pays riches rechignent à accroître véritablement leur budget d'APD et raisonnent donc à budget quasi-constant. Pour la plateforme Dette & Développement, il s'agit d'inverser la donne. La satisfaction des droits fondamentaux est un impératif moral et politique. Si le souci d'équité et l'engagement pour la réalisation des OMD sont réels, les pays riches ne peuvent pas se contenter de jouer les vases communicants en annulant la dette aux dépens de leur aide. Ils doivent apporter tous les moyens financiers nécessaires (et on sait qu'ils sont dérisoires au regard de ceux consacrés à l'armement ou à la publicité) pour satisfaire les droits fondamentaux (ou au moins atteindre les OMD) dans chaque pays. Il n'est, en aucun cas, admissible que les pays endettés paient l'annulation par un amoindrissement de l'aide – déjà insuffisante - qui leur était consacrée.

Il en va de la crédibilité des pays du G8. Ceux-ci ne peuvent pas, à la fois, justifier l'annulation de dettes multilatérales par le fait qu'elle empêche les pays concernés de financer les OMD et faire payer à ces derniers, même partiellement, le prix de cette annulation par une réduction de l'aide qui leur était allouée.

Pour la plate-forme Dette & Développement, chaque dollar annulé par l'accord du G8 doit se traduire par un dollar supplémentaire disponible dans le budget des pays concernés, sans réduction de l'aide qui leur était attribuée. L'ensemble des pays pauvres, concernés ou non par l'accord du G8, doit bénéficier d'une augmentation de l'aide qui leur permette de combler le déficit de financement des OMD.

2. Les donateurs confondent aide et annulations de dette

Selon le principe d'additionnalité, les annulations de dette doivent venir s'ajouter, et non se substituer, à l'aide publique au développement (APD) de chaque pays donateur. Le respect de ce principe, édicté en 2002 à Monterrey et qui engage l'ensemble des donateurs, n'est absolument pas garanti dans le cadre de l'IADM.

⁹⁸ Si l'on se fie aux critères actuels d'allocation des ressources de l'AID.

⁹⁹ Voir, par exemple, Banque mondiale, « The Growth Experience: What Have We Learned From The 1990s? », *Background Note*, 2005.

Les annulations de dettes multilatérales n'ont en soi aucune répercussion directe sur le budget des pays donateurs. Elles **ont un impact indirect, dans la mesure où les pays donateurs se sont engagés à renflouer certaines des institutions concernées**. Dans tous les cas, il ne s'agit pas, d'un point de vue comptable, d'annulations de dettes pour les pays riches, mais de contributions supplémentaires aux banques multilatérales. **Ces contributions sont comptabilisées au titre de l'aide publique au développement**.

En somme, le coût de l'IADM contribuera à gonfler les chiffres de l'APD, au même titre que les annulations de dettes bilatérales, sauf qu'il ne sera pas identifié comme « annulation de dette » dans l'enveloppe d'APD. **Pour la France**, l'impact quantitatif sera relativement limité dans les années qui viennent en comparaison des annulations de dettes consenties à l'Irak, au Nigeria ou dans le cadre de l'initiative PPTE. Le renflouement de l'AID et du Fonds africain de développement au titre de l'IADM ne dépassera guère les **50 millions d'euros par an en moyenne** au cours des 10 prochaines années¹⁰⁰, alors que les annulations de dette avoisinent les 2 milliards d'euros dans l'APD en 2005 et 2006. Toutefois, le coût du refinancement de l'AID et du Fonds africain de développement va s'étaler sur plusieurs décennies, à mesure que se fera sentir le manque à gagner dû au non-remboursement des créances aujourd'hui annulées. Pour être réellement additionnelle à l'APD, cette contribution supplémentaire aux IFIs devrait être comptabilisée séparément de l'aide multilatérale classique et surtout, s'accompagner d'une hausse de l'APD « réelle » (hors allègements de dette)¹⁰¹.

La plate-forme Dette & Développement préconise, pour une meilleure lisibilité par les citoyens de l'APD de chaque donateur, que ce qui correspond au renflouement de l'AID et de la BAD pour compenser l'annulation de la dette multilatérale fasse l'objet d'une ligne budgétaire clairement identifiée en sus de la contribution classique des Etats aux institutions multilatérales et non comptabilisée dans l'APD.

D'autre part, la plate-forme Dette & Développement réitère son appel au strict respect de l'engagement d'additionnalité par la France et l'ensemble des pays donateurs : le coût des annulations de dette ne doit en aucun cas empiéter sur l'augmentation annoncée de l'aide publique au développement.

3. Le poids des IFI en jeu

Le remboursement des prêts est une des sources essentielles du financement des prêteurs multilatéraux. Dès lors, pour le FMI, la Banque mondiale ou la BAD, renoncer à une créance revient à diminuer ses propres ressources et sa capacité de financement. C'est pourquoi, les enjeux politiques autour du rôle de ces institutions ont exacerbé les discussions sur leur renflouement. Cette préoccupation pour la survie des banques multilatérales, bien plus que la réalité des ressources libérées, a constitué le cœur des débats des pays riches sur « l'additionnalité » de l'IADM.

En juillet 2005, le G8 affirmait, dans son communiqué : « *nous souhaitons que ces mesures d'annulations soient assorties de mesures d'augmentation des ressources additionnelles pour le développement, qui garantiraient la capacité de financement des institutions financières internationales* ». Après d'âpres discussions, les modalités diffèrent selon les institutions et le refinancement n'est pleinement garanti pour aucune d'entre elles.

¹⁰⁰ Pour l'AID, 15,8 millions d'euros en 2006, 21 millions d'euros en 2007 et jusqu'à 54,7 millions d'euros en 2015 (IDA, *Additions to IDA Resources – Financing the Multilateral Debt Relief Initiative*, mars 2006, p. 22), pour un total de 347 millions d'euros sur 2009-2016, puis enfin, 1,4 milliard d'euros sur la période 2017-2044. Pour le FAD, la France sera le premier contributeur en assumant 12,8% de la compensation de l'IADM (contre 9,2% pour l'Allemagne et 10,4% pour le RU). L'impact budgétaire s'élève à 13 millions d'euros sur la période 2006-07, et à 132 millions d'euros sur la période 2008-2015. Les engagements souscrits sur ces deux périodes sont fermes. Pour la suite, les engagements devront être confirmés par le parlement, à hauteur de 755 millions d'euros sur la période 2016-2054.

¹⁰¹ Pour de plus amples développements concernant cette notion d'APD « réelle » et le poids des allègements de dette dans l'APD, cf. Coordination SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et propositions*, mars 2006, ainsi que le Rapport conjoint des ONG européennes, *EU aid : genuine leadership or misleading figures? An independent evaluation of European governments' aid levels*, avril 2006.

FMI

Le coût des annulations des créances du FMI est couvert par les ressources existantes du Fonds. Un compte (IADM-I) sera financé par les bénéfices provenant des ventes de l'or du FMI réalisées hors marché, en 1999-2000, pour financer l'initiative PPTTE et un second compte (IADM-II) bénéficiera de contributions destinées à l'origine à financer des prêts concessionnels aux pays à faible revenu (facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance – FRPC)¹⁰².

En fait, l'IADM se révèle une opération peu coûteuse pour le FMI et ses actionnaires, qui n'ont même pas eu à recourir aux stocks d'or du Fonds, pourtant notoirement sous-évalués¹⁰³. Ce sont d'une part, pour plus de la moitié du coût, les fonds qui étaient prévus pour la fin de l'initiative PPTTE qui seront utilisés pour financer l'IADM. L'initiative PPTTE aura en effet coûté moins cher que prévu au FMI, puisque chaque report des points de décision et d'achèvement s'est traduit par le remboursement de dettes qui ne sont plus à annuler... Comme les échéanciers des prêts accordés par le FMI sont courts, il est fort à parier que des pays comme le Soudan ou la Somalie, dont l'atteinte du point d'achèvement semble une perspective lointaine, ne bénéficieront jamais d'annulations de dettes de la part du FMI. D'autre part, la FRPC devrait logiquement être moins sollicitée dans les années, qui viennent, puisque les problèmes de balance des paiements des pays bénéficiaires de l'IADM devraient être atténués et surtout, que le FMI devrait peu prêter dans l'immédiat aux pays dont il vient d'annuler la dette.

Banque mondiale

Les pays du G8 se sont engagés à financer, par des fonds additionnels, le coût des annulations de dette dues au bras concessionnel de la Banque Mondiale, l'Association internationale de développement (AID), qui supporte les trois quarts du coût de l'IADM. L'AID est financée, d'une part, par les contributions de ses actionnaires et de l'autre, par les remboursements des prêts qu'elle effectue. L'accord du G8 implique un manque à gagner pour l'AID, que seuls les actionnaires peuvent compenser par des apports supplémentaires. Toutefois, passée une certaine date, l'engagement à combler le trou est bien théorique, car le manque à gagner pour l'AID va s'étaler jusqu'à 2044, alors que les nouveaux apports des actionnaires sont renégociés tous les 3 ans.

Après un lobbying acharné du personnel de la Banque¹⁰⁴, relayé par les Etats qui tiennent le plus à sa pérennité, comme la France et la plupart des Etats européens, le refinancement de l'AID est assuré en bonne partie pour les prochaines années (99% du coût pour 2007 et 2008, 73% de 2009 à 2016 dont 41 % d'engagement ferme). C'est plus aléatoire à long terme : 58% du renflouement a été promis par les donateurs de 2017 à 2044, mais seulement 0,4% constitue un engagement ferme, car la législation interne des Etats actionnaires de l'AID ne leur permet pas de s'engager jusqu'à la fin de l'initiative¹⁰⁵.

Ce niveau d'engagement est jugé relativement satisfaisant par les partisans du refinancement. Il sera toutefois difficile à mesurer sur la durée, car les actionnaires peuvent, s'ils le souhaitent, choisir de diminuer leur contribution traditionnelle à l'AID en proportion du surcoût généré par l'IADM. Ainsi, la part des Etats-Unis, dont on soupçonne (suite au rapport Meltzer) qu'ils veulent affaiblir la capacité de financement (surtout par prêts) des institutions multilatérales¹⁰⁶, est passée de 20% à 12% entre l'AID 13 (2003-05) et l'AID 14 (2006-08). Les annulations pourraient alors se traduire par une diminution de ses capacités de financement à moyen terme et donc un moindre accès à ce type de financement pour les pays du Sud. Les Etats-Unis cherchent à rassurer les Européens, qui émettent les plus vives craintes sur ce point, en

¹⁰² Plus précisément, les pays dont le revenu par habitant est égal ou inférieur à 380 \$ par an (PPTTE ou non PPTTE) bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de dettes financé sur les ressources propres du FMI, par le biais du Compte IADM-I. Les PPTTE dont le revenu par habitant est supérieur à 380 \$ par an bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de dettes financé par des contributions bilatérales administrées par le FMI par le biais du Compte IADM-II.

¹⁰³ Sur cette question, voir Plate-forme Dette & Développement « Note sur l'or du FMI pour les rencontres de printemps du FMI », avril 2005.

¹⁰⁴ *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues, and Financing Options*, September 2005.

¹⁰⁵ IDA, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006, Washington DC, p. 12.

¹⁰⁶ Le discours anti-corruption de l'Américain Paul Wolfowitz, depuis son arrivée à la tête de la Banque mondiale, pourrait d'ailleurs masquer, selon certains, une volonté de justifier un désengagement de l'AID de nombreux pays.

arguant que la Chine et l'Inde (qui sont de gros débiteurs de l'AID) cesseront bientôt d'être éligibles aux prêts de l'AID. L'AID continuera donc pendant de nombreuses années à toucher le remboursement de ces créances, sans leur prêter ; cet argent pourrait alors être utilisé pour d'autres pays.

Banque africaine de développement

Au sein du groupe Banque africaine de développement, c'est son guichet concessionnel, le Fonds africain de développement (FAD), qui met en œuvre l'IADM. Il le fait selon des modalités de refinancement identiques à l'AID. Dans son communiqué d'avril 2006, la BAD annonce qu'en vue de préserver la capacité de financement du FAD, le Groupe de la BAD et les donateurs se sont accordés sur un mécanisme de financement compensatoire, dans le cadre duquel les donateurs ont promis de financer l'intégralité de l'IADM, en complément des reconstitutions régulières du FAD à effectuer au fil du temps. Comme pour l'AID, la difficulté pour les donateurs de s'engager budgétairement sur le long terme rend les engagements après 2015 plus incertains : de 2006 à 2015, la moitié du coût de l'IADM est financée à coup sûr (environ 80% en comptant les engagements avec réserve), mais de 2016 à 2054, les engagements fermes de refinancement ne représentent que 0,2% du coût. La pérennité financière du FAD requerra donc une vigilance de longue haleine.

4. Les IFI ont intérêt à ralentir et restreindre l'initiative PPTE

Inquiètes pour leur pérennité financière, les institutions de Bretton-Woods ont intérêt à amoindrir le coût, pour elles, de l'IADM. Le FMI a vu l'encours de ses prêts chuter drastiquement au cours des dernières années, suite au remboursement anticipé des dettes argentine, brésilienne et indonésienne. Il s'interroge donc sur son avenir et ses sources de financement. Quant à la Banque mondiale, le refinancement de l'AID, on l'a dit, est loin d'être garanti sur la durée de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale. Or, ces institutions ont un moyen simple de diminuer le coût de l'IADM : c'est de freiner l'avancée de l'initiative PPTE. Chaque report du point de décision et du point d'achèvement se traduira par de nouveaux remboursements d'échéances, autant de dettes qui ne seront plus à annuler. Il y a, de toute évidence, un conflit d'intérêt entre la fonction d'analyste des IFI, maîtres du calendrier des initiatives PPTE et IADM, et leur position de créancier.

Le problème n'est pas nouveau. La plate-forme Dette & Développement s'en est émue dans ses précédents rapports. En effet, dans le cadre de l'initiative PPTE, les IFI étaient déjà juges du calendrier, ainsi que des montants à annuler (par leurs analyses de soutenabilité), et parties puisqu'elles ont dû renoncer à une partie de leurs créances. Dans le cadre de l'IADM, leur analyse de soutenabilité n'intervient plus puisque l'annulation accordée n'en dépend pas. En revanche, le calendrier d'avancement devient crucial, car les montants en jeu pour le FMI et la Banque mondiale sont autrement plus considérables. De surcroît, ce sont les mêmes IFI qui décident de l'éligibilité de nouveaux pays à l'initiative PPTE. Si quatre nouveaux pays ont intégré l'initiative PPTE en avril 2006, les IFI avaient évoqué un an plus tôt l'entrée de huit pays... La Banque mondiale, dans son rapport sur les implications de l'IADM, s'est empressée d'exclure toute nouvelle extension de l'initiative PPTE¹⁰⁷.

Sans faire de procès d'intention envers les fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI en charge de la dette, toute décision de report ou de non extension de l'initiative PPTE qu'ils pourraient prendre sera, à juste titre, entourée de suspicion. Tant que la gestion de telles initiatives d'allègement de dette resteront aux mains d'institutions créditrices, leur mise en œuvre ne pourra être que suspecte. La plate-forme Dette & Développement réitère son appel à ce que toute décision concernant la dette des pays du Sud soit prise par un organisme impartial, par exemple sous l'égide des Nations Unies, dans le respect du droit international. Dans l'immédiat, en

¹⁰⁷ IDA, *Review of...*, Op. Cit, p. 15.

attendant l'éventuelle révision et l'extension des initiatives PPTTE et IADM, le calendrier de leur mise en œuvre pourrait être confié à un organisme des Nations Unies, comme le Conseil économique et social (ECOSOC) ou la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

En matière d'additionnalité, la plate-forme Dette & Développement ne se soucie pas tant de la capacité de financement des banques multilatérales de développement que des ressources supplémentaires effectivement dégagées par l'IADM dans les pays concernés. Il importe avant tout que l'annulation se traduise intégralement par une marge de manœuvre budgétaire accrue pour le pays bénéficiaire, ce qui implique qu'elle ne s'accompagne en aucun cas par une diminution de l'aide à leur destination (la Banque mondiale n'étant pas, loin sans faut, le seul canal). Des financements complémentaires devront être apportés par les pays riches partout où ils sont nécessaires pour la réalisation des OMD et la satisfaction des droits humains, que les pays soient actuellement concernés ou non par l'IADM. Enfin, le coût de l'IADM pour les donateurs doit faire l'objet d'une comptabilisation séparée et en supplément des 0,7% du PIB qu'ils se sont engagés à consacrer à l'APD.

III. Libération... conditionnelle ?

Dans son rapport 2003-2004, la plate-forme Dette & Développement se demandait si les pays du Sud étaient prisonniers à perpétuité de la chaîne de la dette, car l'initiative PPTTE n'a pas, loin sans faut, rendu aux pays concernés leur autonomie politique¹⁰⁸. Théoriquement, l'accord du G8 pourrait signifier, pour les pays pauvres, un pas historique vers la liberté (1) mais en pratique, les « sortants de prison » sont comptés (2) et il pourrait ne s'agir pour eux que d'une libération sous caution (3).

1. Une avancée de principe considérable

Plus que l'impact strictement financier de l'IADM sur les pays concernés, dont on a vu qu'il était incertain, c'est sans doute dans cette **possibilité de ne plus recourir aux prêts du FMI et de la Banque mondiale**, après deux décennies d'ajustement structurel, que se situe la principale avancée de l'IADM. En effet, le stock de la part multilatérale de leur dette annulée, 18 des 19 PPTTE ayant atteint le point d'achèvement (moins la Mauritanie) peuvent choisir de ne plus emprunter auprès des IFI et ne plus dépendre de leurs programmes économiques. Cette inflexion est cohérente avec l'engagement du G8 de Gleneagles à ce que les pays pauvres « *décident et conduisent leurs propres politiques* ».

De plus, la Banque mondiale s'est engagée à ce que **le bénéfice de l'IADM soit irrévocable** : c'est important, car il s'étale sur 40 ans et à tout moment, la Banque aurait pu menacer de suspendre son renoncement à être remboursée, moyennant certaines conditions¹⁰⁹. En outre, quatre pays (Belgique, Pays-Bas, Norvège et Suisse) avaient émis le souhait en juillet 2005 que les PPTTE ne bénéficient d'allègements que « par étapes » liées à des « conditionnalités appropriées ».

2. Vingt-quatre pays sous pression

Ne sont éligibles à l'IADM que les pays s'étant déjà pliés aux lourdes exigences des IFI. Les 18 pays visés par cette initiative ont tous atteint le dernier stade de l'IPPTTE (point d'achèvement), ce qui implique qu'ils ont suivi les injonctions des IFI pendant plusieurs années : leurs économies sont déjà largement libéralisées et privatisées¹¹⁰. De plus, le FMI a procédé fin

¹⁰⁸ « Chapitre 1 : A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », pp. 11-24.

¹⁰⁹ IDA, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006, Washington DC, pp. 6-7.

¹¹⁰ Voir le chapitre de ce rapport consacré aux conditionnalités.

2005 à un dernier examen de la gestion des pays concernés avant d'accorder le bénéfice de l'IADM.

Et, parmi les pays ayant atteint le point d'achèvement, **la Mauritanie devra attendre encore un peu**. C'est le FMI, en décembre 2005, qui en a décidé ainsi, sans donner aucune explication officielle¹¹¹ et alors même que le G8 s'était engagé à une annulation immédiate (sans condition supplémentaire) pour les pays ayant atteint le point d'achèvement. En excluant la Mauritanie et non l'Ethiopie, pourtant impliquée fin 2005 dans des violations systématiques des droits de l'Homme, le FMI a envoyé aux pays endettés des signes ambigus quant aux critères d'éligibilité. La Banque mondiale et la BAD se sont rangés derrière l'avis du Fonds, conditionnant le bénéfice de l'initiative à la mise en œuvre par la Mauritanie de certaines réformes (non précisées). Ce sont même six pays qui auraient été recalés par le FMI, fin 2005, sous des prétextes plus ou moins fallacieux¹¹², sans la pression des ONG. Le staff du FMI a en effet tenté de reporter l'allègement de dette promis par le G8 pour les pays qu'ils n'avaient plus sous son contrôle¹¹³ : la plupart des six pays menacés (Ethiopie, Madagascar, Mauritanie, Nicaragua, Rwanda et Sénégal), n'auraient plus été sous programme du FMI au 1^{er} janvier 2006¹¹⁴.

Pour les vingt-trois pays n'ayant pas encore atteint le point d'achèvement, l'accord, loin de favoriser le choix et l'élaboration démocratique des politiques de développement, constitue **une incitation plus forte encore à se plier au dictat des IFI**, puisque seuls les pays ayant appliqué les réformes économiques adéquates se verront accorder la double réduction de dette promise par les initiatives PPTTE et IADM.

3. Difficile d'échapper aux IFI

Même pour les 18 pays qui bénéficient, au 1^{er} juillet 2006, de l'IADM dans son intégralité, il sera difficile d'échapper au rôle tutélaire du FMI et de la Banque mondiale ou du moins, leur liberté aura-t-elle un prix.

Le FMI continue de jouer un rôle de référence vis-à-vis de la communauté financière internationale. Les pays pauvres concernés ont difficilement accès aux crédits internationaux et la plupart n'ont aucun accès au crédit privé (banques etc.). Dans tous les cas, ils auront un accès plus facile et à des conditions plus avantageuses à des prêts, publics ou privés, s'ils sont sous contrat avec le FMI, qui constitue pour la plupart des bailleurs (hormis, peut-être, la Chine) le garant d'une gestion jugée « saine » - selon les critères du FMI - des finances publiques du gouvernement concerné. Le conseil d'administration du FMI a d'ailleurs élaboré un moyen de surveiller les pays sans leur octroyer de prêt, à travers l'instrument de soutien politique¹¹⁵.

¹¹¹ Les motifs invoqués, selon des sources officieuses, seraient le coup d'Etat à Nouakchott de l'été 2005 et des tentatives de manipulation dans les finances publiques de la part du gouvernement mauritanien, au premier semestre 2005.

¹¹² Le Sénégal, par exemple, se voyait reprocher de vouloir financer la construction d'un aéroport hors budget et sans respecter les procédures d'appel d'offre prévues pour les marchés publics. Est-ce le rôle du FMI de faire respecter ce type de règles dans un pays démocratique ?

¹¹³ IMF, *The Multilateral Debt Relief Initiative (G-8 Proposal) and Its Implications for the Fund—Further Considerations: Supplemental Information*, December 2005.

¹¹⁴ Parmi les 12 autres, seul l'Ouganda était dans cette situation, mais il avait préalablement annoncé vouloir intégrer un nouveau programme.

¹¹⁵ Extrait d'un document débattu au conseil d'administration du FMI le 10 juin 2005 à propos du *policy support instrument* (PSI) : "A number of low-income countries may not need Fund financial support but still want the Fund to support their program and endorse the quality of their policies. This paper proposes the creation of a Policy Support Instrument (PSI) for this purpose. The new instrument would: (i) be based on a member's poverty reduction strategy, ensuring ownership; (ii) consist of a policy framework normally focused on consolidating macroeconomic stability and debt sustainability, while deepening structural reforms in key areas that constrain growth; and (iii) provide the basis for rapid access to concessional Fund resources in the event of shocks."

Les financements nouveaux offerts par l'AID et le FAD dans le cadre de l'IADM ne bénéficieront qu'aux « bons élèves ». Les fonds supplémentaires versés à l'AID et au FAD seront en effet octroyés aux pays les « plus performants », selon leurs critères respectifs d'allocation. Pour la Banque mondiale, il s'agit du CPIA, son indicateur de « bonne gouvernance », qui est de plus en plus influent parmi les bailleurs¹¹⁶. Aussi les pays souhaitant bénéficier de nouveaux financements internationaux, fût-ce exclusivement par dons, doivent-ils se conformer aux critères de notation de la Banque mondiale. Or, ceux-ci évaluent dans quelle mesure les pays ont mis en oeuvre les réformes préconisées par ladite Banque...

La plate-forme Dette & Développement refuse que le bénéfice de l'IADM, à l'instar de l'initiative PPTE, soit conditionné à la mise en œuvre de politiques du type de l'ajustement structurel. Elle recommande au gouvernement français d'ouvrir un chantier interministériel sur les conditionnalités de l'aide et des annulations de dette, en lien avec le parlement et la société civile, pour développer une approche cohérente, dans le respect véritable du droit des peuples à choisir leurs politiques économiques.

Conclusion : l'IADM ne peut constituer qu'une étape

L'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) montre l'échec de l'initiative PPTE à rendre le niveau d'endettement des pays du Sud compatible avec la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Elle représente un pas dans la bonne direction en effaçant une bonne partie de la dette multilatérale des PPTE, mais elle n'offre pas de solutions à la hauteur du problème de la dette et de l'enjeu du financement des OMD. Pour la plate-forme Dette & Développement, il est temps de tirer les leçons de l'échec de l'initiative PPTE, 10 ans après son premier lancement, qui ne sont pas tirées par l'IADM. Hélas, l'essentiel des recommandations émises depuis son origine par la plate-forme Dette & Développement restent d'actualité :

1. Annuler la dette partout et dans la mesure où

- **elle est insupportable en termes de développement humain**, ce qui implique une annulation totale du stock de la dette de tous les créanciers dans les pays pauvres et une annulation substantielle dans les pays à revenus intermédiaires, selon des critères redéfinis de « soutenabilité » de la dette qui intègrent son impact sur la satisfaction des droits humains¹¹⁷.

- **elle est odieuse**¹¹⁸ **ou résulte d'erreurs ou de fautes commises par les prêteurs**, ce qui implique notamment l'annulation des dettes dès lors qu'elles sont héritées de régimes dictatoriaux, de la promotion forcenée des exportations occidentales à des régimes insolubles, des prêts d'ajustement structurel qui ont enfoncé les pays du Sud dans le surendettement, ainsi que des emprunts « défensifs »¹¹⁹, c'est-à-dire contractés depuis pour rembourser la dette initiale ;

2. Accorder un moratoire sans intérêts, voire annuler la dette partout et dans la mesure où

- **elle est un facteur de déstabilisation politique et sociale (état de nécessité) ;**
- **elle résulte de facteurs indépendants de la volonté des débiteurs (force majeure : catastrophe naturelle, chute imprévisible des prix des produits d'exportations, fluctuations brusques des taux d'intérêts).**

¹¹⁶ Il sert notamment à analyser la soutenabilité de la dette des pays du Sud, donc la possibilité d'accès au crédit.

¹¹⁷ Cf. chapitre sur la soutenabilité dans ce rapport et, pour des estimations chiffrées, Stephen Mandel, *A Human Rights Approach to Debt Cancellation*, New Economics Foundation, à paraître.

¹¹⁸ Cf. chapitre sur la dette odieuse dans ce rapport.

¹¹⁹ En anglais : *defensive lending*.

3. **Elaborer un droit international de la dette dans le cadre des Nations Unies¹²⁰ et confier à un mécanisme impartial et transparent la sanction de son application**, qui doit s'imposer à tous. Seule une telle démarche **permettra de responsabiliser l'ensemble des acteurs, créanciers et débiteurs, publics et privés, de museler les fonds vautours et de prévenir tout réendettement excessif.**
4. **Financer les OMD par tous les moyens, notamment concernant les financements extérieurs :**
 - **Fournir l'ensemble des financements nécessaires à la réalisation des OMD**, que les pays soient endettés ou non, à la fois (prioritairement) par des annulations de dettes et un accroissement de l'aide (sous forme de « dons » ou d'une redistribution à l'échelle planétaire pour ce qui concerne les OMD).
 - **Garantir la stricte additionnalité des allègements de dette**, à la fois du point de vue des pays du Sud pour qu'ils se traduisent en financements nouveaux, ainsi que du point de la comptabilité des pays donateurs, pour qu'ils n'empiètent pas sur leur engagement de consacrer 0,7% du PIB à l'aide publique au développement.
5. **Abandonner toute conditionnalité liée aux annulations de dettes en matière de politique économique (libéralisation, privatisation, politique fiscale et monétaire).**

Mesures à prendre dans l'immédiat

D'ici la réunion du G8 en Allemagne, en juin 2007, la plate-forme Dette & Développement attend au minimum du gouvernement français et des principaux pays créditeurs, notamment ceux du G8, qu'ils prennent les mesures suivantes :

- **Etendre l'IADM à l'ensemble des créanciers multilatéraux**, en particulier la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement, même si les pays riches devaient en assumer l'intégralité du coût et repousser d'un an la date butoir pour les dettes de la Banque mondiale ;
- **Etendre la liste de pays éligibles** aux mesures d'annulation : près de 70 pays au moins ont besoin d'une annulation totale pour pouvoir espérer financer la réalisation des OMD.
- **Abandonner les conditionnalités économiques** associées à l'initiative PPTTE.
- **Garantir la stricte additionnalité de l'IADM pour les pays bénéficiaires** : les remises de dettes doivent se traduire à 100% en financements nouveaux pour les pays bénéficiaires.
- **Réviser la notion de soutenabilité** pour la mettre en cohérence avec le financement des OMD.
- **Confier à un organisme des Nations Unies** compétent sur la dette sans être créateur, comme la CNUCED ou l'ECOSOC, **le rôle d'arbitre aujourd'hui dévolu aux IFI** dans la mise en œuvre des initiatives d'allègement de dette.

¹²⁰ Voir Plate-forme Dette & Développement, *Rapport 2003 – La Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 31-34.

Chapitre 3

Repenser la viabilité de la dette à la lumière des droits

Amélie Canonne (AITEC / IPAM)

Dans son rapport 2003-2004, la plate-forme Dette & Développement démontrait qu'une dette pouvait être jugée « soutenable » par les institutions financières internationales (IFI)¹²¹, tout en étant insupportable pour les populations qui la remboursent¹²². C'est l'une des principales critiques que nous émettions à l'encontre de l'initiative « pays pauvres très endettés » (IPTE), car cette analyse de « soutenabilité » détermine les allègements de dette octroyés aux pays concernés. En accordant, en 2005, un allègement supplémentaire auxdits pays (voir chapitre 2), le G8 a implicitement reconnu la véracité de nos propos.

Jusqu'alors, la question de la soutenabilité (ou « viabilité ») de la dette n'était posée par les IFI que dans la perspective d'un calcul millimétré des allègements nécessaires à la restauration de la solvabilité et de la capacité de remboursement de leurs créanciers.

Depuis, les IFI ont élaboré un nouveau cadre de soutenabilité « à long terme » de la dette, adopté en 2004, non plus pour déterminer les allègements nécessaires mais pour instruire leur future politique de prêts¹²³. Par ce cadre, les IFI cherchent à évaluer dans quelle mesure elles pourront prêter à nouveau aux pays catégorisés comme « à faibles revenus ». Il s'agit sans doute là de la principale leçon que le FMI et la Banque mondiale ont tirée de leurs erreurs du passé, lorsqu'ils continuaient de prêter à des pays sans se soucier de leur solvabilité. Les institutions de Bretton Woods ont en effet progressivement convergé avec les organisations de la société civile (OSC) quant au lien évident entre évaluation de la viabilité de l'endettement et modalités futures d'allocation des ressources de l'aide.

Toutefois, du côté des IFI, l'évaluation de la viabilité de la dette s'effectue selon des critères opaques. Elle conditionnera lourdement le montant et la forme des aides futures. Moins de prêts et plus de dons, de plus faibles montants et alloués « au mérite » : telle est la logique qui se dessine. Or un développement durable et collectivement partagé appelle la définition de politiques de soutenabilité reposant sur la reconnaissance des droits sociaux comme une priorité absolue.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'évolution des analyses de viabilité effectuées par les IFI (I), avant de développer une approche alternative, fondée sur les droits (II), qui éclaire les véritables questions que soulève le débat prêt/don autour des instruments de l'aide au développement (III).

I. Evaluation de la viabilité de la dette : l'approche étroite des IFI

Evaluer la solvabilité d'un Etat est un exercice difficile, étant donnée la multiplicité des facteurs à prendre en compte. Il faut distinguer les critères établis pour mettre en œuvre l'initiative PTE de

¹²¹ Le FMI définit la soutenabilité de la dette « *comme la situation dans laquelle un pays a la capacité de satisfaire à ses obligations présentes et futures concernant le service de la dette, sans qu'un changement important dans sa balance des paiements ne soit nécessaire* ». FMI, *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, 2003, p. 12, notre traduction.

¹²² « Une soutenabilité insupportable : comment définit un endettement acceptable ? », in *La Dette face à la démocratie, Rapport 2003*, mars 2004.

¹²³ FMI et Banque Mondiale, *Debt sustainability in low income countries – Proposals for an operational framework and policy implications*, février 2004.

la réflexion conduite par les IFI sur l'élaboration d'un nouveau cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette (*Debt sustainability framework*), proposé en septembre 2004 par la Banque mondiale et le FMI.

1. Les principes de soutenabilité de l'initiative PPTE

Lorsque les IFI, pressées par les revendications de la société civile internationale et prenant acte de la menace de rupture de paiement d'un grand nombre de pays endettés, se résolvent à mettre au point une initiative de désendettement, c'est la restauration de la « soutenabilité » de l'endettement de ces pays, abordée dans une perspective strictement financière, qui préside à la conception de l'initiative PPTE.

Pour intégrer l'initiative PPTE, il faut justifier un niveau d'endettement « insoutenable » et un certain niveau de pauvreté. Celle-ci est évaluée dans une perspective strictement monétaire : sont retenus comme potentiellement éligibles les pays émergeant à l'Association internationale de développement (AID), le guichet concessionnel de la Banque mondiale, et bénéficiant des prêts du FMI aux pays pauvres, appelés Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC). C'est donc l'indicateur du revenu rapporté au nombre d'habitants qui prime sur la prise en compte des inégalités structurelles. Ainsi, sur la base de l'indicateur de pauvreté humaine, IPH-1¹²⁴, défini par le PNUD, tous les pays africains sauf l'île Maurice sont plus pauvres que la Bolivie et le Guyana, sans pourtant être inclus dans l'initiative.

Plus encore que le niveau de pauvreté, la « soutenabilité » est centrale dans le cadre de l'initiative PPTE, puisque au-delà de l'éligibilité à l'initiative, c'est elle qui détermine le niveau des allègements accordés aux PPTE. Elle doit ainsi permettre aux Etats de recouvrer une situation budgétaire qui leur permettra de reprendre ou poursuivre les remboursements des encours dus à leurs créanciers, notamment multilatéraux.

L'analyse de soutenabilité alors échafaudée par les IFI s'est révélée de courte vue, comme l'avait très tôt repéré la plate-forme Dette & Développement¹²⁵. Dès lors que le produit des exportations couvrait une certaine part de la charge de l'endettement, les IFI étaient satisfaites. Cette relation entre ressources d'exportations et solvabilité n'est pourtant pas mécanique. A l'analyse, ce que même les économistes des IFI admettent aujourd'hui en partie¹²⁶, de telles formules d'appréciation de la viabilité se révèlent figées, incapables de prendre en compte la vulnérabilité des économies aux fluctuations de l'économie internationale et l'originalité des trajectoires et des contextes propres à chaque pays.

La conception de l'initiative PPTE reposait principalement sur deux ratios budgétaires : le plus important est sans conteste celui qui rapporte la valeur actualisée nette (VAN)¹²⁷ de la dette extérieure aux exportations, le second rapportant la VAN de la dette extérieure aux recettes publiques. Les deux ratios sont basés sur une approche à partir des stocks et non des flux.

• **Dette extérieure / exportations** : la pertinence du choix d'un tel indicateur est sujette à caution.

¹²⁴ L'IPH-1 exprime la pauvreté en terme de manques, et comprend plusieurs variables : le pourcentage de personnes risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et le manque de services, publics et privés, procurés par l'économie dans son ensemble.

¹²⁵ Rapport 2001-2002, *La dette des pays du Sud et le financement du développement*, juin 2002.

¹²⁶ Banque mondiale et FMI, *Op. Cit.*, 2004.

¹²⁷ Il existe trois façons de comptabiliser les créances d'un pays, selon la valeur à laquelle on choisit de se reporter : 1/ La valeur faciale ou valeur nominale ou contractuelle : c'est la valeur de la dette au moment où elle a été contractée ; 2/ La valeur actualisée nette (VAN) : valeur actuelle des flux de remboursements futurs espérés, actualisés au taux d'intérêt auquel la dette a été contractée. Elle correspond au montant qu'il faudrait investir aujourd'hui, en tenant compte des intérêts accumulés au taux d'intérêt actuel, pour honorer toutes les échéances de l'emprunt ; 3/ Valeur de marché : valeur d'échange sur le marché de la dette, fonction du contexte économique, politique et financier dans lequel évolue le pays.

Au moment de concevoir l'initiative PPTE, les économistes des IFI ont une référence : les économies latino-américaines du début des années 80, lorsque la crise de la dette éclate suite à la cessation de paiement annoncée par le Mexique. L'approche développée pour évaluer la viabilité va s'inspirer de ce cadre d'analyse, **sans prendre en compte la spécificité des économies** (principalement africaines) visées par l'IPPTE, ni les mutations de l'économie mondiale depuis 15 ans.

L'analyse de la viabilité de la dette des PPTE, qui détermine les allègements octroyés, se fonde sur des **hypothèses de croissance** considérées par beaucoup d'observateurs comme **fantaisistes** et sans prendre en compte la forte fluctuation potentielle des cours des matières premières comme le coton ou le pétrole. En prévoyant une hausse moyenne des recettes d'exportation des PPTE de 8,9% pour 2000-10, alors qu'elle ne dépassait pas 4,2% lors de la décennie précédente, le FMI a nettement surestimé les ressources dont disposeraient ces pays pour rembourser leur dette – et sous-estimé l'allègement nécessaire... Il a d'ailleurs admis « *une tendance systématique à un optimisme excessif* »¹²⁸ et certaines faiblesses de ce cadre d'analyse trop rigide. Ces erreurs soulèvent d'ailleurs la question de la partialité des IFI, à la fois créanciers et juges de l'allègement nécessaire pour rendre la dette soutenable.

La nature de l'endettement latino-américain n'était, de toute façon, pas la même que celle des pays ciblés par l'IPPTE, principalement endettés auprès de créanciers publics et moins susceptibles de générer des ressources stables via l'exportation de produits primaires.

• **Dette extérieure / Recettes publiques** : ici ce sont davantage les seuils fixés par l'initiative qui sont en question. Sur 17 pays présentant un ratio Dette/Recettes publiques supérieur à 250 % au point de décision, 11 d'entre eux n'ont pu bénéficier d'allègements de dette en raison des seuils exigés par l'initiative. Les allègements finalement obtenus par ces pays tiennent au ratio Dette/Exportations, mais se sont révélés inférieurs¹²⁹.

Depuis, les limites de ce cadre d'analyse ont été démontrées, tant par les experts de la société civile que par l'échec de l'initiative :

- **Eviction d'un certain nombre de pays** dont l'endettement grève lourdement la capacité à financer la réduction des inégalités et le développement économique durable (Nigeria ou Indonésie) ;
- Eviction d'autres pays très pauvres mais ne présentant pas un niveau d'endettement jugé suffisant au regard des critères de l'IPPTE (ce fut le cas d'Haïti jusqu'à son intégration à l'initiative PPTE en avril 2006) ;
- **Non prise en compte de la dette intérieure**, dont le service pèse autant voire davantage sur les budgets des Etats que le service de la dette extérieure (cas du Kenya ou du Nicaragua) ;
- **Mauvaise qualité des projections** macroéconomiques ;

Le montant des annulations accordées dans le cadre de l'initiative PPTE est apparu trop faible pour permettre à la plupart des Etats concernés d'envisager la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et d'enclencher des processus de développement qui permettraient de réduire durablement les inégalités socio-économiques. C'est, implicitement, ce qu'ont reconnu les pays du G8 en décidant en 2005 d'accorder un allègement de dette supplémentaire aux PPTE (cf. chapitre 2).

¹²⁸ Cf. Banque Mondiale et FMI, *Op. Cit.*, p. 13.

¹²⁹ CNUCED, *Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*, 2004.

2. Le nouveau cadre d'analyse de la viabilité de la dette

Depuis au moins trois ans, les IFI reconnaissent que les allègements fournis par l'initiative PPTE ne permettent pas aux pays éligibles à l'initiative de retrouver un niveau d'endettement jugé soutenable, une fois parvenus au point d'achèvement.

Lorsque les économistes des IFI ont cherché à élaborer un outil pour encadrer leurs futurs prêts et éviter de réendetter excessivement les PPTE, ils ont dû admettre la nécessité d'intégrer un plus grand nombre d'indicateurs, non exclusivement macroéconomiques.

a. Les contours du nouveau cadre

Ce « nouveau » cadre d'analyse de la viabilité s'articule autour de **trois pôles** :

- Les « **besoins** » des pays endettés : ils restent estimés à travers des ratios économiques basés sur la dette externe (3 indicateurs liés au stock et 2 relatifs à son service ramené au PNB et aux exportations du pays considéré) ;
- La « **vulnérabilité** » aux chocs exogènes : les techniciens des IFI affichent l'ambition de prendre en compte des facteurs de vulnérabilité spécifiques à chaque pays, à travers des projections à moyen et long terme (incluant les variations possibles des exportations, des taux de change réels ou des cours des produits de base). C'est une évolution positive – la plate-forme Dette & Développement avait souligné cette insuffisance dans l'analyse de soutenabilité de l'initiative PPTE¹³⁰.
- La « **performance** », estimée principalement à l'aide de l'indicateur de « bonne gouvernance » de la Banque mondiale, le CPIA (voir encadré), qui prétend évaluer les capacités politiques et institutionnelles des 136 pays débiteurs des IFI, auxquels il attribue une notation annuelle. Outre son intégration dans le cadre d'analyse de la viabilité de la dette, la note obtenue au classement CPIA influence à la fois le montant et les instruments des futures ressources d'aide publique dispensées par les bailleurs. Ce critère, dont la prise en compte repose sur l'idée (pas forcément vérifiée¹³¹) que les pays « mieux gérés » remboursent mieux leur dette, est central dans le nouveau cadre d'analyse. C'est lui qui va déterminer quel seuil d'endettement est soutenable : une note de 3, 3,5 ou 4 vaudra au pays concerné un niveau soutenable à 100, 150 ou 200 % pour le ratio stock de dette/exportations ; 25, 30 ou 35 % pour le ratio service de la dette/budget. Autrement dit, il faut un bon CPIA pour accéder aux crédits de la Banque mondiale. D'ailleurs, l'AID a confirmé que les pays ayant un bon CPIA aurait accès exclusivement à ses prêts, ceux qui en ont un mauvais ne pourront prétendre qu'à ses dons et les « élèves moyens » auront accès à une combinaison des deux.

Country Policy and Institutional Assessment - CPIA

Le recours à des indicateurs synthétiques est recommandé pour obtenir une appréciation globale plus fiable des dynamiques économiques mais la pratique des statistiques nous enseigne parallèlement que le choix des critères les composant, ainsi que leurs éventuelles pondérations, sont loin d'être neutres. Les options statistiques relèvent toujours d'un arbitrage de la part de l'évaluateur,

¹³⁰ Rapport 2003-2004, *Op. Cit.*

¹³¹ Barry Herman conteste ainsi la validité de l'étude de Nehru et Kraay qui fonde cette montée en puissance du CPIA (« How well do measurements of an enabling domestic environment stand up? », texte publié à l'occasion de la réunion du G24 les 8 et 9 mars 2004 à Genève, dans le cadre de la CNUCED.)

qui invariablement oriente, plus ou moins fortement, les résultats.

La Banque mondiale a dévoilé l'indicateur-clé de performance qui régira son mécanisme d'octroi de l'aide : le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)¹³². Elaboré initialement dans les années 1980 comme critère d'allocation des ressources de l'AID, aujourd'hui fondé sur seize critères regroupés autour de quatre thèmes (gestion économique, politiques structurelles, politiques pour l'intégration sociale et la parité, gestion et institutions du secteur public), le CPIA est censé fournir une image exhaustive de la qualité des politiques mises en œuvre par un pays.

Compte tenu de la nature de ces critères et du fait que l'évaluateur en soit le personnel de la Banque mondiale sur le terrain, qui prodigue ses recommandations au gouvernement évalué, la clé de répartition de l'aide entre les pays dépend en réalité largement de la mesure dans laquelle le pays répond aux attentes de la Banque. Une fois le classement opéré, les fonds sont alloués en priorité aux plus performants. Inversement, les derniers de la classe voient le montant de leurs transferts d'aide s'amenuiser et n'obtiennent plus l'accès à des prêts à taux privilégiés auprès de la Banque mondiale.

La logique de ce système type « carotte et bâton » est en apparence simple : elle suggère que les pays les plus mal notés seront incités à s'impliquer de manière plus franche dans l'application des préceptes de bonne gouvernance dans l'espoir d'accroître leurs aides.

Dans la pratique, l'allocation de l'aide selon la logique de sélectivité reste avant tout orientée vers les « adeptes du marché » (*Market-friendly*), ou motivée par des liens économiques ou culturels hérités du passé. L'aide aux pays en développement apparaît donc davantage guidée par les politiques des donateurs que par les besoins ou les performances des récepteurs. Mesurer les politiques de ces pays en terme de bonne gouvernance n'est qu'un leurre puisque l'allocation des aides se détermine avant tout sur des considérations plus proches du Consensus de Washington, type ouverture des marchés intérieurs, protection des IDE, etc.

b. *Un cadre d'analyse peu opérant*

L'adoption de ce nouveau cadre marque un progrès à plusieurs égards : il dénote une préoccupation de maîtriser l'endettement des pays du Sud sur le long terme ; il adopte une approche plus subtile, qui prend en compte le revenu de l'Etat et les chocs exogènes.

Toutefois, ces progrès demeurent limités. Tout d'abord, il enferme, parallèlement à cette approche « au cas par cas », l'analyse d'une centaine de pays présentant des ressources, des besoins mais aussi des situations très hétérogènes, dans une formule unique, le CPIA. Ensuite, le nouveau cadre d'analyse opère une distinction artificielle entre pays « à revenus intermédiaires » et pays « à faibles revenus », auxquels il s'adresse, car fondé sur le postulat erroné du non accès de ces derniers au crédit privé. Il pêche également sur le plan technique, en ne prenant pas en compte la dette intérieure des Etats et en postulant une stabilité illusoire du CPIA sur la durée du remboursement (40 ans), mais c'est sur le plan politique qu'il soulève le plus de problèmes. Il opère en effet une déconnexion totalement artificielle entre analyse de viabilité à long-terme et annulations de dette, comme si une annulation totale aujourd'hui ne contribuerait pas à la viabilité à moyen terme. De surcroît, l'analyse reste confiée aux institutions de Bretton Woods, forcément partiales, comme en atteste leur rôle dans l'initiative PPTTE (voir chapitre 1).

Une autre limite majeure à la portée de ce cadre d'analyse, dans son ambition de prévenir le réendettement excessif des pays du Sud, réside dans le fait qu'il ne s'applique pour l'heure qu'aux institutions qui l'ont élaboré. C'est d'ailleurs un sujet de vive préoccupation à Washington, comme d'ailleurs au siège du Club de Paris, car **les PPTTE se réendettent rapidement auprès de créanciers bilatéraux (comme la Chine) ou privés peu scrupuleux de viabilité**. Les agences de crédit à l'exportation n'y sont pas plus soumises. Si l'intention des actionnaires des IFI est réelle, ils ne pourront échapper longtemps à la mise en place, avec les débiteurs, de normes

¹³² Pour un descriptif plus approfondi du CPIA, on peut se référer au texte de Jean Merckaert, « la dictature de la bonne gouvernance ou l'impasse des indicateurs de performance politique » dans la revue *Techniques Financières et développement*, juin 2004.

contraignantes pour tous, que la plate-forme Dette & Développement appelle de ses vœux depuis longtemps.

Enfin, ce « nouveau » cadre s'appuie à nouveau sur des indicateurs quasi-exclusivement économiques, sans prendre en compte les droits des populations. Sous-tendant l'existence de bonnes et de mauvaises politiques économiques, le cadre d'analyse de la viabilité de la dette se pose en héritier direct d'un schéma de pensée en vigueur à Washington depuis 25 ans : « économicisme » et violence symbolique, sans capacité pour les gouvernements et les populations concernés de négocier le contenu de ce que seraient des politiques économiques et sociales adaptées à leurs besoins et répondant à leurs choix.

II. Replacer les droits sociaux au centre de la mécanique

L'approche « PPTTE » de la viabilité visait à définir les allègements à accorder ; celle du nouveau cadre d'analyse cherche, à travers une formule complexe, à déterminer la capacité d'un pays à rembourser ses emprunts et par incidence, la future politique de prêts des IFI. Il est naturel, pour tout prêteur, de chercher à évaluer la solvabilité de ses emprunteurs. Les agences de notation, comme *Ficht Rating*, et les agences de crédit, comme la Coface en France, effectuent exactement le même exercice en définissant le risque pays.

L'exercice pourrait donc sembler parfaitement légitime, sauf que **la formule complexe élaborée par les IFI n'intègre nulle part la réalisation des OMD**, et encore moins la satisfaction des droits humains, un impératif qui engage pourtant les IFI et l'ensemble de leurs actionnaires.

On voit combien, en effet, les critères retenus pour déterminer l'inclusion dans l'initiative PPTTE et les allègements octroyés tiennent surtout compte des coûts et des conséquences des allègements pour les bailleurs, bien plus que des besoins de financement des pays concernés.

La notion de soutenabilité de l'endettement est un concept opératoire ; son estimation donne une image (à plus ou moins long terme selon qu'elle prend en compte des projections) d'une économie mais ne dit rien, en l'état, sur le montant et la nature des ressources indispensables à la réduction effective des inégalités et la mise en place de politiques de développement économique.

1. Des propositions alternatives

Au delà d'une critique argumentée des critères et indicateurs choisis pour mettre en œuvre l'initiative PPTTE, des experts et des organisations de la société civile, dont la plate-forme Dette & Développement, ont proposé des modèles alternatifs d'évaluation de la viabilité à court et long terme de l'endettement.

Quelques principes fondamentaux les structurent :

- Le niveau des annulations de dette doit être défini non en fonction des intérêts des créanciers (quel est le seuil d'endettement qui permettra aux créanciers de recouvrer les échéances dues par leurs débiteurs ?), mais sur la base d'une **évaluation des ressources nécessaires au financement des services sociaux indispensables** ;
- L'inclusion de nouveaux indicateurs économiques plus dynamiques : **c'est le service de la dette qui doit être pris en compte et non son stock**, afin de mesurer les ressources budgétaires réellement disponibles pour le développement humain et la réduction des inégalités ;
- **L'analyse de soutenabilité doit être confiée à une instance indépendante des IFI** et faire l'objet d'une négociation au cas par cas, associant experts internationaux, représentants des gouvernements du Nord et du Sud à parité et organisations représentatives des populations.

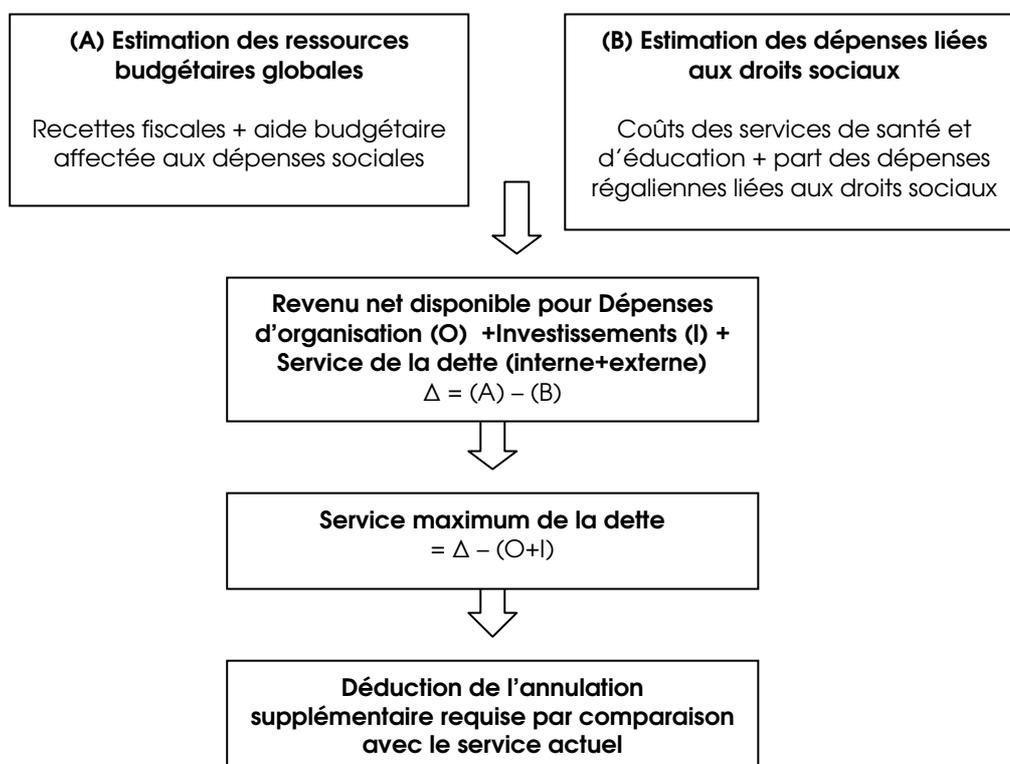
Le niveau de vulnérabilité des pays aux chocs internes et externes, politiques comme économiques, doit être encore davantage pris en compte - la dépendance à l'égard des cours des produits primaires affecte directement le niveau de ressources disponibles. En outre, le service de la dette intérieure doit être intégré dans l'évaluation des ressources disponibles. Enfin, il importe **que la primauté des droits humains sur le remboursement de la dette s'impose à l'ensemble des acteurs**, les gouvernements débiteurs mais aussi les prêteurs publics et privés et les agences de crédit à l'exportation¹³³.

2. Mettre les droits au cœur de l'analyse

Plus qu'une réflexion en termes de besoins fondamentaux, les associations membres de la plate-forme Dette & Développement privilégient une approche selon le droit. L'existence de normes de droit international reconnaissant l'accès aux services de base comme un droit humain fondamental (articles 25 et 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; articles 11 et 12 du Pacte international sur les Droits économiques, sociaux et culturels...), auxquelles les politiques et les programmes des IFI devraient être subordonnées, justifie la mise au point de procédures d'évaluation de la viabilité de l'endettement qui aient pour objectif premier et supérieur l'accès de tous aux services sociaux de base.

Le passage à une logique de développement social et politique au détriment d'un raisonnement en terme de solvabilité pose la question des ressources nécessaires, a minima, pour atteindre les Objectifs du Millénaire :

- Le montant des annulations de dette doit être défini de façon à permettre à chaque gouvernement de financer l'accès aux droits (eau potable, revenu décent, santé, éducation) des populations.
- **Le service de la dette maximal doit donc être calculé sur la base des revenus disponibles MOINS les sommes affectées au financement des services de base.**



¹³³ Aldo Caliarì, « The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework, A Human Development Assessment », A CIDSE Background Document. avril 2006.

La méthode est indicative. Aucune de ces variables ne peut être définie de façon unique pour tous les pays en développement ni de façon figée dans le temps ; la détermination de l'assiette fiscale et du taux de fiscalisation sont, bien sûr, fonction des équilibres et des inégalités internes autant que des préférences collectives ; les besoins sociaux ne sont pas les mêmes en Afrique sub-saharienne ou dans les pays d'Europe de l'Est, de même que les coûts de fonctionnement des administrations centrales ou déconcentrées et encore les besoins en investissements d'infrastructures ou de recherche. Il faudrait également pouvoir anticiper les fluctuations conjoncturelles et intégrer une variable tampon assurant l'amortissement des chocs internes ou externes.

Sur la base d'une méthodologie similaire appliquée à 136 pays, Steven Mandel¹³⁴ démontre que **c'est entre 400 et 600 milliards d'annulations¹³⁵ supplémentaires¹³⁶, sur une centaine de pays, qui seraient nécessaires pour parvenir à un niveau d'endettement soutenable du point de vue des droits humains**. Dans beaucoup de pays d'Afrique sub-saharienne et d'Asie du Sud-Est, c'est la totalité des créances extérieures publiques qui devraient être annulées : respectivement 99 % et 94 %, en plafonnant le service de la dette à 20 % du revenu net disponible, et 98 et 93 % s'il était fixé à 40 % (ce qui est considérable). Pour Haïti et la Bolivie, 100 % d'annulation serait également requis, de même que pour le Yémen et la Syrie, le Cambodge, le Laos, la Mongolie, la Birmanie ou le Vietnam, sur l'hypothèse d'un service de la dette à hauteur de 20 % du revenu net disponible.

Dans un cadre d'un raisonnement fondé sur la satisfaction des droits humains, l'annulation totale de la dette de tous les pays pauvres reste une priorité à court terme. Reste à espérer que l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), décidée en 2005, n'en soit que la prémisse.

III. Prêts, dons : quels instruments pour le financement du développement ?

Le recours aux annulations de dette dans le cadre des initiatives PPTTE et IADM fait craindre à certains pourvoyeurs de prêts concessionnels à destination des pays du Sud, comme l'Agence française de développement (AFD), un abandon du prêt comme instrument de financement du développement, au profit exclusif du don. La question mérite d'être posée, si l'on souhaite concilier efficacité économique et endettement supportable du point de vue des droits humains.

1. Les fondements éthiques du débat

Le développement est évidemment un processus complexe, qui relève avant tout du choix collectif des peuples. Ce doit être aussi, à notre avis, un processus qui garantisse le respect de la dignité et de la liberté, individuelle et collective, des personnes. Cette liberté à choisir sa vie, expression même de la dignité, ne peut s'exprimer, comme l'a démontré le prix Nobel d'économie Amartya Sen, que si les droits fondamentaux de la personne sont garantis. La faim, la vulnérabilité sanitaire, l'absence d'éducation, de logement ou d'emploi stable rendent tout processus de développement illusoire et la démocratie, un luxe réservé à une élite qui n'a pas à se demander chaque jour de quoi le lendemain sera fait. A l'aune de cette approche du développement, nous réitérons notre attachement à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux Pactes additionnels sur les droits économiques, sociaux, et culturels.

¹³⁴ Steven Mandel, *A Human Rights Approach to Debt Cancellation*, New Economic Foundation, à paraître. Noter que la méthodologie présentée par S. Mandel consacre une attention imprécise aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ne peuvent être prises en charge par l'aide internationale ou les investissements extérieurs privés dans leur totalité.

¹³⁵ Sur la base d'une ligne de pauvreté à 3 \$/jour et en faisant varier la part du revenu national net utilisable pour le service de la dette entre 20 et 40 % (plafond relativement élevé).

¹³⁶ En plus de l'initiative PPTTE enrichie de MDRI.

Financer le développement revient donc à parier sur un avenir collectivement choisi, tout en garantissant le respect immédiat des droits fondamentaux. En termes économiques, le développement implique donc à la fois des dépenses d'investissement et des dépenses récurrentes. Le niveau des dépenses récurrentes n'est évidemment pas le même dans tous les pays : le niveau et l'âge de la retraite, l'existence d'un revenu minimum universel, la couverture maladie sont des choix éminemment politiques, qui diffèrent d'un pays et d'un continent à l'autre. Toutefois, la référence aux droits de l'Homme pose des limites à ce choix collectif : la majorité des Etats du monde se sont engagés sur ces droits fondamentaux, dont la satisfaction constitue donc le cadre minimum des dépenses récurrentes. Les OMD peuvent constituer à cet égard un premier pas, même si insuffisant et trop lointain, vers le respect de ces droits.

Concrètement, la construction d'infrastructures pour le transport, l'établissement d'institutions régulatrices du commerce, le soutien au développement des petites et moyennes entreprises sont des investissements sur lesquels un retour est escompté. En revanche, l'approvisionnement en eau potable, le salaire des professeurs et des infirmières, l'administration de la justice, la provision de soins élémentaires doivent être considérées comme des dépenses récurrentes et non des investissements, même si elles peuvent avoir un impact positif à moyen ou long terme¹³⁷.

Cette distinction est utile pour instruire le type de financement requis. Dans le premier cas, le recours à l'emprunt peut se justifier ; dans le second, des revenus stables et concessionnels sont indispensables. Les revenus internes des pays du Sud sont généralement insuffisants pour financer à la fois la satisfaction de ces droits fondamentaux et les dépenses d'investissement. La fiscalité est insuffisante et affaiblie par la compétition fiscale internationale ; elle doit être renforcée prioritairement. De même, l'épargne intérieure est souvent insuffisamment développée et trop volatile (la fuite des capitaux des pays du Sud s'élèverait à 500 milliards de dollars) pour permettre à la puissance publique et aux acteurs privés de financer leurs investissements. Des mesures importantes doivent être prises dans ces deux domaines, mais ce n'est pas ici l'objet de notre propos. L'accès au financement externe demeure essentiel pour financer ces deux types de dépenses et requière donc, de la part de la communauté internationale, des instruments financiers appropriés à ces besoins.

2. Objectiver le débat

Le débat entre partisans du prêt et du don est actuellement très vif et fortement biaisé.

a. *Les partisans du 100% don*

L'échec des politiques de prêts bancaires dans le développement et l'émergence de la crise de la dette, suivis de peu par la contestation du Consensus de Washington, ont conduit beaucoup d'ONG à défendre un financement par « dons » contre le recours à l'emprunt. D'abord parce que le « don », contrairement au prêt, n'entraîne pas de dette. Dans un contexte où des pays doivent contracter de nouveaux prêts pour payer les intérêts des précédents, il est légitime de se retourner vers le « don » pour **rompre le cycle du surendettement**. Si les ratios de soutenabilité de dette ne sont d'ailleurs pas revus à la baisse, il s'agit d'ailleurs d'éviter que les dons d'APD et les nouveaux produits de la solidarité internationale (comme les taxes) servent au financement des créances accumulées depuis 20 ans. La fongibilité budgétaire empêche a priori l'étanchéité absolue. Le « don » est ainsi paré d'un *a priori* positif. Pour autant, il faut se garder de caricaturer, comme le font certains analystes, les positions des ONG : très rares sont celles qui souhaitent l'abandon total de l'emprunt comme instrument financier.

¹³⁷ La distinction n'est pas si claire pour certaines dépenses : inscrire les politiques de formation professionnelle et la construction de logement social dans l'une ou l'autre catégorie peut relever d'un choix politique.

Le débat est surtout fortement biaisé par les Etats-Unis. En prônant le glissement de la Banque mondiale à une logique de dons, **les Etats-Unis** ont surpris. Mais la volonté est loin d'être altruiste : en privant la Banque mondiale du remboursement de ses prêts à long terme, qui contribuent à son autonomie financière, ils entendent simplement la mettre sous contrôle, dans le but d'étendre leur stratégie sécuritaire sous couvert d'une institution multilatérale. Les Etats-Unis s'assureraient à terme le leadership de l'aide publique internationale, une optique encore plus à craindre que la situation actuelle. Aujourd'hui c'est une pluralité de donateurs qui détermine l'allocation des aides en fonction de leurs intérêts respectifs ; si les Etats-Unis prennent le contrôle, la sélection sera encore plus orientée.

b. Les défenseurs du prêt

Outre la fongibilité du budget national (qui permet que les dons perçus refinancent le service des dettes accumulées), un certain nombre d'arguments empêchent la disqualification du recours au crédit. Prôner le « tout don » est en effet oublier que cet instrument comporte également des conditionnalités qui affectent l'orientation des politiques publiques des pays concernés et qu'il s'est révélé peu incitateur de stratégies de financement endogènes à moyen et long termes. C'est également oublier les **mérites du prêt** : ses défenseurs avancent la nécessité de nouer une relation de confiance entre prêteur et emprunteur, mais surtout l'effet levier du prêt en termes financiers. Mécaniquement, il est en effet possible de rendre disponible un montant beaucoup plus élevé sous forme de prêt concessionnel (avec une composante « don » qui minore le taux par rapport à ceux du marché) que sous forme de don.

Toutefois, les principaux partisans du prêt, comme les économistes de l'Agence française de développement¹³⁸, ne sont pas tout à fait neutres dans leur plaidoirie : le prêt est en effet une de leurs activités centrales. Mais **c'est surtout la faiblesse des financements disponibles qui rend ce débat aussi aigu** : les bailleurs se demandent, avec un budget restreint, comment affecter au mieux les ressources disponibles avec les instruments financiers les plus pertinents.

3. De la viabilité de la dette ne doit pas dépendre la redistribution

a. Sortir d'une logique assistantialiste

Pour la plate-forme Dette & Développement, **le terme « don » est impropre**, même s'il est techniquement juste, car il renvoie l'idée d'une assistance aux pays en difficulté. **Nous lui préférons le concept de redistribution** de richesses qui appartiennent à tous, **au service des droits**. A l'échelle nationale, l'école gratuite, qui correspond à la satisfaction du droit à l'éducation, n'est pas considérée comme un « don » à la petite enfance, mais comme un choix de la redistribution par l'impôt. Rien ne justifie, à l'heure où se développe l'idée de fiscalité mondiale, qu'une telle logique de redistribution au service des droits ne soit pas aussi à l'œuvre au niveau international.

Pour l'heure, l'articulation entre prêt et redistribution se retrouve *in fine* déterminée par les bailleurs et leur analyse de la viabilité de la dette : prêts pour les « viables » ; dons pour les « insoutenables ». Par conséquent, il est urgent de recentrer les mécanismes d'allocation d'aide en fonction des besoins réels de lutte contre la pauvreté et de développement déterminés par les pays en développement. Une **ré-appropriation des stratégies de développement par ses bénéficiaires** est aujourd'hui une priorité. Le choix de recourir au prêt ou au crédit doit donc résider entre leurs mains.

¹³⁸ Pierre Jacquet et Jean-Michel Sévérino, « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière* N° 74, pp. 285-317, 2004.

b. Là où le cadre de viabilité ne devrait pas intervenir

L'enveloppe en faveur du développement est, malgré notre pression incessante et les engagements répétés des gouvernements, structurellement insuffisante pour financer l'ensemble des besoins et droits évoqués. C'est donc l'issue du débat sur la viabilité de la dette qui risque d'influer de façon déterminante sur la combinaison prêts/« dons » et sur l'allocation de ces moyens de financement entre les pays.

La viabilité de la dette n'est le seul critère pour déterminer cette combinaison que parce que les pays donateurs rechignent à assumer leur devoir de solidarité immédiate : en supposant d'emblée l'enveloppe disponible trop étroite, la question pour les donateurs (comme la France) est de maximiser les transferts, autrement dit de prêter autant que possible dans la mesure de la solvabilité du pays.

La montée en puissance de la sélectivité de l'aide n'est qu'une conséquence de cette insuffisance de l'aide publique. En modifiant la clé de répartition, les bailleurs ont augmenté la compétition pour la ressource entre pays pauvres, sans considération des populations les plus vulnérables. Cette mise en concurrence, loin d'être basée sur une évaluation impartiale, oriente les flux d'aide vers les marchés les plus compatibles avec les intérêts économiques et politiques de pays riches.

c. Que chaque instrument joue son rôle

A cette approche, nous proposons de substituer une approche qui distingue le type de financement en fonction du type de dépense. **Pour la plate-forme Dette & Développement, prêts et redistribution peuvent jouer de concert** pour permettre la concrétisation des objectifs du développement des pays du Sud et de l'Est. Le tout est que le recours au prêt réponde à une logique économique réelle et non à la volonté de maximiser aujourd'hui (aux dépens de l'avenir) les ressources insuffisantes de l'aide au développement.

- **La redistribution doit être suffisamment abondée par les pays riches pour faire face dans la durée aux dépenses récurrentes nécessaires à la réalisation des OMD.** Au de là de l'aide au développement traditionnelle, dont les montants nécessaires sont 10 fois moins importants que les dépenses militaires dans le monde¹³⁹, il est donc important de trouver des sources de financement public, hors du cadre étatique ou multilatéral traditionnel. La mise en œuvre d'une fiscalité internationale (par exemple sur les flux financiers, les bénéfices des firmes multinationales ou les dommages environnementaux), abondant directement les budgets nationaux, dépasserait les fluctuations et les conjonctures et déconnecterait au passage le montant de l'aide d'une appréciation subjective des « performances ». Les pays en développement profiteraient également de ressources plus stables permettant de financer des investissements de base, et disposeraient de l'indépendance nécessaire à la définition de stratégies nationales de développement.
- **Le volume des prêts doit dépendre de la viabilité de la dette en termes de droits humains, mais surtout des besoins d'investissements identifiés par le pays concerné.** Pour les pays dont l'insoutenabilité de la dette justifie une annulation totale, le prêt ne doit être utilisé que de façon très ciblée, sur des investissements précis et sans que son remboursement ne puisse empiéter sur les dépenses récurrentes de l'Etat.
- **La piste d'instruments mixtes associant prêts et dons, aujourd'hui mise en avant par certains économistes¹⁴⁰, est à explorer dans les limites énoncées ci-avant.** Ce type

¹³⁹ Elles dépassent 1.100 milliards de dollars en 2005, dont 48 % par les seuls Etats-Unis.

¹⁴⁰ Jacquet, Pierre, Daniel Cohen et Helmut Reisen, « Beyond 'Grants versus Loans' : How to use ODA and Debt for Development », Paper prepared for the AFD/EUDN International Conference, Paris, 15 décembre 2005.

d'instrument, dont nous avons évoqué l'intérêt dans notre rapport 2003-04¹⁴¹, pourrait permettre d'accorder que des prêts convertibles, partiellement ou totalement, en dons dans des circonstances précises de choc exogène. C'est, en quelque sorte, l'internalisation de la notion de « force majeure » (évoquée au chapitre 7). Toutefois, il faut veiller à ce que ce type d'instrument ne serve pas à financer des dépenses récurrentes.

¹⁴¹ Plate-forme Dette & Développement, *Op. Cit.*, p. 33.

Chapitre 4

L'initiative PPTE et ses conditionnalités : petite carotte et gros bâtons

Sébastien Fourmy (Agir ici), à partir d'une étude d'Angela Wood traduite par Carol Birene (CCFD)

En contrepartie d'annulations de dettes, les institutions financières internationales (IFI) obligent les pays récipiendaires à respecter un ensemble de conditionnalités. Théoriquement, celles-ci permettent aux bailleurs de s'assurer que ces pays seront en mesure de respecter une certaine stabilité macro-économique et que les fonds dégagés financeront des programmes de lutte contre la pauvreté. Dans les faits, elles imposent bien souvent des exigences sans réel rapport avec les objectifs de réduction de la pauvreté affichés. Tous les champs de l'action gouvernementale sont potentiellement concernés par ces conditionnalités : déficit public, fiscalité, privatisation d'entreprises stratégiques, plafonds budgétaires, maîtrise de l'inflation, politique commerciale...

Dix ans après le lancement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), force est de constater que celle-ci est avant tout un parcours du combattant pour qui y participe. Une fois déclaré éligible à l'initiative, un pays doit passer deux étapes pour bénéficier de la totalité des allègements de dette prévus. Pour atteindre la première étape, le point de décision, un gouvernement doit appliquer strictement une Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI pendant trois ans et présenter les grandes lignes de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Passé ce point, le pays entre alors dans une période dite « intérimaire » dont la durée dépend du respect des conditionnalités fixées pour atteindre l'étape finale de l'initiative : le point d'achèvement. Le point d'achèvement est dit « flottant », puisqu'il n'intervient que lorsque les institutions de Bretton Woods constatent que le pays a appliqué de manière satisfaisante les politiques convenues au point de décision. Pour y parvenir, un gouvernement doit notamment avoir produit un Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et l'avoir mis en oeuvre pendant au moins un an, s'être conformé aux prescriptions macro-économique du FMI et démontrer la bonne utilisation de l'aide intérimaire.

Sur les 42 pays aujourd'hui bénéficiaires de cette initiative, 13 n'ont pas encore passé le point de décision, 10 n'ont pas passé le point d'achèvement et seulement 19 sont parvenus au terme de l'initiative (cf. tableau au chapitre 1). Parmi les pays ayant passé le point de décision, certains attendront encore cinq ans avant d'atteindre le point d'achèvement et de bénéficier de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM, cf. chapitre 2). Si les quelques pays parvenus au terme de l'initiative ont bien obtenu des allègements de dettes leur permettant d'allouer plus de fonds à des programmes d'éducation, de santé ou d'infrastructures, le prix à payer a été très lourd. Il leur a fallu composer avec l'étroitesse des marges de manoeuvre consenties par les IFI. Garantir que les fonds dégagés par les annulations de dette servent effectivement la lutte contre la pauvreté et ne viennent pas renforcer un pouvoir despotique ou alimenter la corruption est certainement nécessaire ; mettre sous tutelle ces pays en démultipliant le nombre des conditionnalités est intolérable.

Le respect de conditionnalités multiples a entraîné pour tous ces pays un délai plus ou moins long avant de bénéficier de la totalité des allègements de dette prévus. Ceux qui n'ont pas encore atteint le point d'achèvement sont embourbés, pour de longues années parfois, contraints d'orienter leurs choix politiques en fonction des desiderata des institutions de Bretton Woods.

A partir d'une étude réalisée pour le compte d'une coalition européen d'ONG¹⁴², « *Tirer sur la laisse ou relâcher la bride ? – L'état des conditionnalités liées à l'initiative PPTE en 2006* », nous examinons ici les différentes conditionnalités actuellement imposées aux PPTE pour bénéficier des allègements de dette. Une attention particulière est portée aux conditions qui posent le plus souvent problème aux gouvernements récipiendaires et qui, par conséquent, reportent l'achèvement du processus.

Les principales conclusions du rapport sont les suivantes :

- Les conditionnalités à remplir pour atteindre le point d'achèvement demeurent extrêmement nombreuses ;
- Un nombre conséquent de pays n'atteint le point d'achèvement qu'après un délai souvent bien supérieur aux agendas initiaux ;
- Les conditionnalités macroéconomiques, telles que les objectifs en matière de fiscalité, sont les obstacles principaux pour progresser dans l'initiative ;
- Les conditionnalités structurelles, principalement les exigences de privatisations, sont nombreuses dans beaucoup de PPTE, quand bien même de nombreux parlementaires et citoyens s'y opposent ;
- Les mesures de libéralisation commerciale sont moins souvent imposées que dans les décennies précédentes ;
- Il existe un grand nombre de conditionnalités de « gouvernance » attachées au processus PPTE, sans évidence claire de leur efficacité ;
- Les conditionnalités dans les secteurs sociaux (éducation, santé...) sont généralement bien suivies par les gouvernements ;
- Le nombre des conditionnalités pour les nouveaux entrants dans l'initiative PPTE n'a pas été réduit.

1. Atteindre le point de décision

Pour atteindre le point de décision, un pays doit faire ses preuves sur une période de 3 ans vis-à-vis du FMI et présenter les grandes lignes de sa stratégie de lutte contre la pauvreté – via un DSRP provisoire, à la Banque mondiale. **La majorité des pays n'ayant pas encore atteint le point de décision ont été ou sont déstabilisés par un conflit** ou une guerre civile. C'est pourquoi, aucun d'entre eux n'a encore reçu le feu vert du FMI. Notons ici que ces pays doivent généralement commencer à liquider leurs arriérés envers les créanciers internationaux, pour pouvoir commencer à travailler avec le FMI.

La facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) est l'instrument par lequel le FMI accorde des prêts concessionnels aux pays à faible revenu. Le FMI affirme qu'il dispense avec ce programme « des conseils sur l'élaboration de politiques macroéconomiques prudentes et les réformes structurelles connexes, par exemple concernant la politique de change et la politique fiscale, l'amélioration de la gestion des finances publiques, l'exécution du budget, la transparence des finances publiques et l'administration fiscale et douanière. »¹⁴³

La situation actuelle des pays en état de « pré point de décision » est la suivante :

- **La République Centrafricaine** n'a pas de FRPC avec le FMI, mais réalise un autre programme supervisé par le FMI. Elle reçoit également une assistance d'urgence post-conflit.

¹⁴² Action Aid International UK, Agir Ici, CAFOD, Diakonia, Jubilee Debt campaign, Plate-forme Dette & Développement, World Development Movement. Version française à paraître.

¹⁴³ Fiche technique du FMI, septembre 2005. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/prgff.htm>

- **Les Comores**, qui ont d'importants arriérés envers des créanciers bilatéraux et multilatéraux, sont encouragées à servir les intérêts de leur dette multilatérale et à rééchelonner la dette bilatérale. Un programme d'un an supervisé par le FMI a été approuvé début février 2005. De bons résultats obtenus au cours de la réalisation de ce programme pourraient mener à planifier une FRPC au début de l'année 2006, afin d'atteindre le point de décision.
- **Côte d'Ivoire** : le FMI a accordé au gouvernement de Côte d'Ivoire une FRPC en 2002. Cependant, celui-ci s'est trouvé immédiatement « off track » et aucun autre programme n'a été conclu depuis, même si une mission du FMI en mai 2006 a poursuivi les discussions sur une possible Assistance d'urgence post-conflit du FMI
- **L'Erythrée** n'a pas de programme avec le FMI.
- Depuis 2005 **Haïti** suit un programme du FMI d'assistance d'urgence post-conflit
- **La République Kirghize** a commencé une FRPC en 2005
- **Le Libéria** n'a pas de programme avec le FMI. Son nouveau gouvernement tente de régulariser ses relations avec le FMI en s'acquittant des arriérés substantiels envers les créanciers multilatéraux. Le FMI est en train de superviser un programme approuvé par le gouvernement, et à supposer que le gouvernement reste sur la « bonne voie », un programme de suivi avec le FMI pourra être accordé.
- **Le Népal** a négocié une FRPC en 2003, mais a seulement achevé la première évaluation.
- **La Somalie** n'entretient aucune relation avec le FMI.
- **Le Soudan** n'a pas de programme avec le FMI. Il doit normaliser ses relations avec l'institution en remboursant ses arriérés.
- **Le Togo**, qui a traversé une période d'instabilité politique, n'a pas réussi à établir un nombre suffisant de réformes pendant son programme de suivi établi par le FMI. Les aides qui lui avaient été accordées ont été arrêtées depuis 2002 en raisons des fraudes pendant les élections.

Parmi ces 11 pays, 4 (la République Centrafricaine, Haïti, la République Kirghize et le Népal) – sont sur le point d'atteindre le Point de Décision. Tous suivent des programmes supervisés par le FMI. Deux pays (la République Kirghize et le Népal) ont achevé leur DSRP.

Depuis 2000, la Banque mondiale fonde ses stratégies d'aide aux pays à faible revenu sur les **Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)**. Les DSRP doivent, selon la Banque, être voulus par les pays et élaborés avec la participation la plus large possible de la société civile et du secteur privé. Ils doivent être axés sur les résultats et privilégier les réalisations qui améliorent plus particulièrement le sort des pauvres.

Les organes d'évaluation de la Banque mondiale et du FMI (respectivement le Département de l'évaluation des opérations - OED et le Bureau indépendant d'évaluation - IEO) ont remis en 2004 deux rapports sur les DSRP. Le rapport de l'OED¹⁴⁴ partage les critiques formulées des ONG expriment depuis la mise en place des DSRP¹⁴⁵ : notamment les limites des principes "d'appropriation" et de "participation", le faible contrôle parlementaire, la persistance des politiques d'ajustement structurel, la faiblesse des évaluations d'impact

¹⁴⁴ *L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté. Une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale*, 2004

¹⁴⁵ Voir, notamment, Plate-forme Dette & Développement, « A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », In *Rapport 2003-04, La Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 17-23.

des DSRP ou encore le manque de coordination des différents bailleurs de fonds. De son côté, le rapport de l'IEO¹⁴⁶ appelle au renforcement du caractère spécifique pour chaque pays des DSRP et explore les moyens d'impliquer plus encore les institutions nationales et réduire le rôle des IFI. Il pose également la question du rôle du FMI dans les pays à faibles revenus.

2. Atteindre le Point d'achèvement

Tous les pays doivent remplir une série de conditions pour atteindre le point d'achèvement. Ces conditions types n'ont pas à être réalisées sur une période précise. Cependant, l'annulation de la dette ne sera pas déclenchée si un minimum de conditions n'a pas été rempli. Bien que les conditionnalités varient d'un pays à un autre, elles suivent quelques grandes tendances.

Les conditions types qu'un gouvernement doit remplir pour atteindre le point d'achèvement sont les suivantes :

- 1) Produire un DSRP final et le mettre en oeuvre de manière satisfaisante pendant un an ;
- 2) Avoir un environnement macro-économique stable dans le cadre d'une FRPC, négociée et financée avec le FMI ;
- 3) Démontrer une bonne utilisation des ressources dégagées par l'allègement de dette intérimaire, c'est à dire accordé au point de décision ;
- 4) Remplir des conditions sur la bonne gestion des finances publiques (planification et exécution du budget, transparence, audit des dépenses...) ;
- 5) Atteindre les objectifs dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la lutte contre le sida.

Certains pays doivent exécuter parallèlement d'autres réformes structurelles, réclamant alors l'exécution d'un programme supplémentaire avec la Banque mondiale.

L'étude des pays nouvellement parvenus au point de décision (Burundi et République du Congo) indique que ceux-ci devront se conformer au même type de conditionnalités que celles imposées aux pays plus avancés dans l'initiative. La République du Congo, dernier pays en date à avoir atteint le point de décision, en avril 2006, s'est vu prescrire des conditionnalités additionnelles en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption, des mesures qui se reproduiront vraisemblablement pour les prochains pays accédant à l'initiative.

Le non-respect des conditions imposées par le FMI dans le cadre de la FRPC explique le plus souvent les retards pour atteindre le point d'achèvement. Soit le gouvernement n'a pas réussi à suivre son programme, soit il a pris du retard pour l'exécuter, et dans ce cas l'évaluation par le staff du FMI a également été différée. Les gouvernements n'ont dans bien des cas pas pu suivre leur programme parce qu'ils ne sont pas arrivés à faire face aux objectifs fiscaux, parce qu'ils ont été trop lents pour remplir les conditions structurelles, et en particulier les conditions relatives à la restructuration et la privatisation d'entreprises publiques, et pour remplir certaines réformes de gouvernance.

Par le passé, lorsqu'un pays atteignait le point de décision même sans avoir développé un DSRP complet, il passait le point d'achèvement environ deux ans ou trois ans après. Ce laps de temps s'allonge pour les pays actuellement au point de décision, la plupart l'ayant atteint il y a 5 ans déjà (sauf le Burundi et la République du Congo, récemment promus).

La situation actuelle des pays au point de décision est la suivante :

¹⁴⁶ *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*, 2004

- **Le Burundi** a atteint le point de décision en août 2005. Avec une seconde revue de la FRPC complétée en septembre 2005, son gouvernement est au clair avec le FMI. Un DSRP intermédiaire a été présenté en 2003, mais des problèmes subsistent pour finaliser cette stratégie.
- **La République du Congo** a atteint le point de décision en mars 2006, un DSRP intermédiaire ayant été présenté et le FMI ayant finalisé la première revue de la mise en place de la FRPC.
- **La République Démocratique du Congo (RDC)** – Les dépenses excessives du gouvernement sur la défense et les dépenses récurrentes (qui ont entraîné le gouvernement à dépasser ses objectifs en matière fiscale) ont retardé l'achèvement de la cinquième évaluation par le staff du FMI.
- **La Gambie** – « Off-track » (« hors piste », selon l'expression consacrée du FMI) dès 2002 à cause de la hausse de l'inflation, de la montée exponentielle du service de la dette, de la dépréciation du taux de change due au déficit fiscal, des pertes de la banque centrale et de la mauvaise gestion de la politique monétaire. En décembre 2005 le FMI a accordé un programme spécial à la Gambie, que celle-ci devait réaliser sur une période d'un an, avant que soit négociée une FRPC¹⁴⁷.
- **La Guinée** – « Off-track » dès 2001 en raison des problèmes récurrents des finances publiques. Echec également pour la restructuration du secteur public et du programme de privatisation. Le gouvernement est actuellement en train de réaliser un programme d'un an, supervisé par le FMI. Pour avancer dans l'initiative, le gouvernement doit négocier et réaliser une FRPC et achever la première évaluation.
- **La Guinée Bissau** – « Off-track » en 2000. Un programme macroéconomique à court terme fut négocié, afin de remettre le pays sur les rails, mais il a échoué. A la suite des élections parlementaires et présidentielles, un nouveau programme supervisé par le FMI a été mis en place en juin 2005. Pour avancer dans l'initiative, le gouvernement doit négocier et réaliser une FRPC suivie par le FMI et achever la première évaluation.
- **Le Malawi** – « Off-track » en 2001 dû aux débordements des objectifs concernant la dette publique et aux dépenses excessives. Un programme supervisé par le FMI a été achevé et une nouvelle FRPC a été négociée depuis. Le gouvernement doit faire l'objet d'une première évaluation avant d'aller plus loin.
- **Sao Tome et Principe** – Après avoir réalisé un programme supervisé par le FMI sur une période d'un an, commencé en 2002, le pays a réalisé de bonnes performances. Les discussions ont été interrompues en 2003 suite au coup d'état. La nouvelle FRPC a commencé en 2005 et la première évaluation devrait être achevée en 2006.
- **Le Tchad** s'est à nouveau engagé dans une FRPC de 3 ans début 2005. Des engagements ont été pris sur l'utilisation des revenus pétroliers et la transparence budgétaire. Pour remplir les conditionnalités macro-économiques et avancer dans l'initiative PPTTE, le gouvernement tchadien devra passer avec succès une première revue de la FRPC et s'être plié à certaines réformes structurelles, telle la privatisation de la société Cotonnière du Tchad¹⁴⁸.

¹⁴⁷ FMI, 2006, The Gambia: Staff-Monitored Program: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0638.pdf>

¹⁴⁸ FMI, « Chad: Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Additional Interim Assistance Under the Enhanced HIPC Initiative », *Staff Report* ; Communiqué de presse et déclaration du conseil d'administration sur le Tchad, p18, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0574.pdf>

- En mai 2006, le FMI a approuvé une nouvelle FRPC pour **la Sierra Leone**. Le pays devrait atteindre le point d'achèvement en 2006.

Ainsi, parmi les dix pays toujours au point de décision, sept (Burundi, Tchad, RDC, République du Congo, Malawi, Sierra Leone et Sao Tomé et Príncipe) suivent une FRPC, et ce après avoir subi des retards ou des suspensions du programme dans la plupart des cas. La Gambie, la Guinée et la Guinée Bissau ont intégré ou récemment achevé d'autres programmes du FMI, mais n'ont toujours pas la FRPC indispensable pour progresser dans l'initiative PPTE.

Alors que presque tous les pays ont rencontré des problèmes pour remplir les conditionnalités liées à la FRPC, certains (Burundi, RDC, la République du Congo et Guinée Bissau) doivent encore proposer un DSRP ; au Tchad, au Malawi et en Sierra Leone, c'est sa mise en oeuvre qui pose problème. Le processus de préparation du DSRP en RDC a été freiné par le conflit et la faiblesse de l'administration. La situation politique de Guinée Bissau en 2002-2003 a retardé le processus de préparation du DSRP. Et bien qu'il soit désormais accompli en Sierra Leone, il a été très ralenti pour les mêmes raisons.

Les progrès en matière de « gouvernance » sont lents dans plusieurs pays (le Cameroun, le Tchad, la RDC, la Gambie, la Guinée Bissau et le Malawi). Des progrès plus significatifs ont été réalisés dans l'atteinte des objectifs sociaux (sauf au Tchad et au Malawi - ces deux pays ont, de loin, le plus grand nombre d'objectifs sociaux définis dans les conditions pour achever l'initiative PPTE).

3. Des conditions controversées

Les conditionnalités, particulièrement celles ayant trait au secteur macro-économique, ont été sérieusement remises en cause par les organisations de solidarité internationale, des universitaires, ou encore des organismes des Nations unies. Au-delà du débat sur l'ingérence inhérente au concept de la conditionnalité (car non démocratique et interférant avec le devoir d'un gouvernement de rendre des comptes avant tout à ses citoyens...), les problèmes que soulèvent les conditionnalités sont les suivants :

- 1) De nombreux rapports d'ONG démontrent que les conditionnalités ont eu, contrairement au but affiché par les IFI, des effets négatifs sur les populations les plus démunies, ce que les IFI commencent elles mêmes à admettre ;
- 2) Elles n'ont pas le soutien des populations concernées et parfois même des gouvernements ;
- 3) Elles sont trop exigeantes avec des gouvernements fréquemment déstabilisés par des chocs extérieurs (commerciaux, environnementaux...) et dont les capacités d'action sont souvent limitées ;
- 4) Elles sont trop nombreuses et imposent en conséquence un fardeau bien trop lourd aux pays qui ont besoin d'une annulation de dette immédiate pour espérer atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

3.1. Les conditions macroéconomiques

Les retards pour atteindre le point d'achèvement sont souvent liés à la difficulté à respecter les conditionnalités macroéconomiques du FMI. Les conditions sont souvent considérées comme trop restrictives (l'ensemble des objectifs pour parvenir à des niveaux bas d'inflation, réduire au minimum les déficits budgétaires, maintenir la viabilité de la dette et faciliter le « climat d'investissement »¹⁴⁹), et encadrant strictement les dépenses du gouvernement. Le fait que ces

¹⁴⁹ Sur les biais méthodologique et idéologique qui entachent la démarche de la Banque mondiale en la matière, voir l'excellent ouvrage de l'Association Henri Capitant, *Les Droits de tradition civiliste en question, A propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale, Volume 1*, Société de législation comparée, 2006.

mesures n'aient pas été adoptées peut s'expliquer de différentes façons, notamment par un refus de les appliquer par les gouvernements concernés ou parce que les réformes et les objectifs sont trop difficiles à réaliser. Aucune évaluation ne permet de trancher. Le staff du FMI reconnaît que certaines de ses recommandations peuvent se contredire entre elles, notamment entre austérité budgétaire et maîtrise de l'inflation.

Tableau 1 : Objectifs macroéconomiques de la FRPC concernant les pays au point de décision

Pays	Indication sur l'inflation	Déficit budgétaire	Dette publique	Réserve
Burundi 2005 - 2008	10 % en 2005	Déficit total (aide comprise) de 0,2 % du PIB en 2005		6,5 mois d'importations jusqu'à fin 2005
Tchad 2005 – 2007	3 % en 2005	Le solde primaire (hors secteur pétrolier) passera de – 6.5 % du PIB (hors secteur pétrolier) en 2005 à – 4.6 % et – 3.5 % en 2006, 2007, et 2008	Dette intérieure réduite à 2 % du PIB (hors pétrole)	
RDC 2002 - 2006	23 % en 2005	Excédent fiscal primaire de 1.1 % du PIB en 2005. Déficit budgétaire (aide comprise) à 2,2% du PIB		7 semaines d'importations (hors aide)
Malawi 2005 – 2008	Réduire l'inflation (hors denrée alimentaire) entre 5 et 8 % d'ici 2008	Excédent primaire à 1,6 % en 2005, 1,9 % en 2006 et 0,9 % en 2008	Réduction de la dette intérieure de 24 % à 19 % du PIB en 2005 et à 12,3 % d'ici à 2008 en maintenant un excédent fiscal	Augmentation jusqu'à 1,6 mois d'importations pour 2005 et de 2,6 mois d'ici à 2008
Sao Tome et Principe 2005 - 2007	Ramenée à 15 % en 2005, et réduit à un chiffre d'ici à 2007	Réduction du déficit primaire à 20,6 % en 2004, 17,5 % en 2005 et 7,6 % d'ici à 2007		Augmentation de 3,4 mois d'importations en 2005
Sierra Leone 2001	8,5 % en 2005	Déficit primaire de 2,3 % du PIB avec un déficit global de 4,6 % du PIB en 2005 (aides incluses)		

3.2. Les conditionnalités structurelles

Les conditions structurelles du dispositif permettant d'atteindre le point d'achèvement sont nombreuses. Il a été demandé à plus de la moitié des pays impliqués de mettre en œuvre des privatisations ou des partenariats public/privé.

Tableau 3 : Les demandes de privatisations dans le cadre de l'initiative PPTE

Bénin	Adopter une stratégie pour privatiser l'entreprise parapublique SONAPRA (filrière café) après l'abolition du monopole
Burundi	Obligation de vendre des holdings d'Etat dans la filière café
Cameroun	Privatisation de la Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC).
Gambie	Soumettre à la vente les 2 principales usines de traitement de l'arachide
Guyane	Soumettre à la vente la Guyana National Commercial Bank et l'ouvrir aux enchères
Mali	Poursuivre le programme de privatisation, spécialement au niveau du secteur cotonnier et des banques

Mauritanie	Privatiser Air Mauritanie et une partie des principales entreprises du service public (OPT et SOMELEC)
Mozambique	Adopter un règlement dans le secteur privé au niveau des télécommunications et des secteurs de l'énergie
Rwanda	Privatiser au moins 2 des 9 usines d'Etat de thé
Sierra Leone	Un projet de loi a été voté pour mettre en place une nouvelle législation sur la privatisation, qui établit une commission nationale indépendante pour la privatisation afin de mettre en place la stratégie de désengagement du gouvernement
Sénégal	Privatiser 11 entreprises du secteur public comme prévu, afin que le secteur public ne possède plus qu'un quart des portefeuilles
Tanzanie	Signer un accord de concession affectant les biens de Dawasa (service de l'eau) à des entreprises de gestion privée ; lancer une procédure pour séparer Tanesco (électricité) en unités commerciales autonomes ; adoption par le gouvernement d'une structure réglementaire de la part de l'administration envers le service public
Zambie	Restructuration et mise en circulation des documents pour une vente aux enchères à l'international de la majorité des parts de l'Etat dans Zesco (énergie) et à la Banque Nationale du Commerce de Zambie

3.3. Les conditionnalités de gouvernance

Le tableau 3 montre que la majorité des conditionnalités liées à la gouvernance concerne la gestion des finances publiques, le suivi des dépenses du secteur social... Peu de recherches ont été menées pour savoir si les conditions de gouvernance ont un impact sur la lutte contre la pauvreté. On ne sait pas non plus quelles autres conditions de gouvernance pourraient venir en soutien pour assurer des conditions vraiment destinées à la lutte contre la pauvreté.

Tableau 3 : Fréquence des conditions de gouvernance (conditions évolutives et de la FRPC)

Pays	Gestion des finances publique	Achats publics	Qualité de distribution des services	Anti-corruption	Audit/ réforme judiciaire.	Réforme Fonction publique	Autre	Total
Burundi	2		4		4	1		11
Congo	7	2		3	6		4	20
Tchad	7	1				1	1	10
RDC	7	1	1			2	1	12
Gambie*	1							1
Guinée*		1		1				2
Guinée Bissau*	2	1						3
Malawi	6				1	2		9
Sao Tome & Principe	7				1			8
Sierra Leone	3				1	5		9
Total	42	6	5	4	13	11	6	87

*Pays sans FRPC

4. Conclusion et recommandations

Les conditions liées à l'allègement de la dette sont toujours inspirées des conditions habituelles liées aux programmes de la Banque mondiale et du FMI, héritées des désastreux plans d'ajustement structurel (PAS). Les conditions spécifiques à l'initiative PPTE s'ajoutant à celles d'autres programmes du FMI et de la Banque mondiale, leur poids global est encore plus conséquent.

Pourtant, selon les dirigeants des huit pays les plus industrialisés « *c'est aux pays en développement eux-mêmes et à leurs gouvernements qu'il appartient de mener leur politique de développement. Ils doivent décider, planifier et organiser leurs politiques économiques en fonction de leurs propres stratégies de développement, dont ils doivent assumer la responsabilité devant l'ensemble de leurs concitoyens* »¹⁵⁰.

Cette affirmation lors du G8 est aujourd'hui très loin de la réalité, notamment concernant les PPTE, pour lesquels les annulations de dette semblent justifier le maintien de conditionnalités extrêmement nombreuses. Entre les préoccupations stratégiques des principaux créanciers et la vision très libérale du développement défendue par les institutions de Bretton Woods, la marge de manœuvre des PPTE pour définir leurs propres stratégies de développement est extrêmement étroite. Alors que l'initiative PPTE devait redonner des marges de manoeuvre budgétaire et donc politique aux PPTE, il est paradoxal de constater que le carcan des conditionnalités rend ces marges de manoeuvre particulièrement étroites, voire nulles. A en croire la Banque mondiale et le FMI, la définition au niveau national et de façon participative de ces stratégies serait le *leitmotiv* de toute action. Après avoir admis certaines « erreurs » dans les années 80 et 90, avec les PAS, puis mis en place, comme réponse aux critiques, les Documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSRP), censés être définis par les pays récipiendaires eux-mêmes, les têtes pensantes des institutions financières internationales affirment que le caractère arbitraire des conditionnalités appartient au passé.

Néanmoins, **si le discours des bailleurs a bien changé, les évolutions peinent à se traduire sur le terrain.** Et pour cause : si la forme des conditionnalités a évolué ces dernières années, le fond n'en demeure pas moins à peu près identique. Depuis que la « bonne gouvernance » est au cœur du discours des bailleurs sur l'aide au développement, à la fin des années 1990, l'éventail des conditionnalités s'est même considérablement élargi. *In fine*, ce sont les populations les plus démunies qui en subissent le plus les conséquences.

Dans une autre étude¹⁵¹, la coalition irlandaise « Debt and Development » examine 13 programmes de la Banque mondiale en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Il apparaît que le nombre de conditionnalités contraignantes de la Banque mondiale a bien baissé ces dernières années, mais que les outils de notation de performances ("benchmarks" où "soft conditions") sont, en revanche, de plus en plus nombreux. Les progrès des pays récipiendaires sont ainsi notés en fonction de critères établis par la Banque mondiale (politique économique, sociale, commerciale...). Des performances du pays dépendront ses financements futurs. En somme, des conditionnalités qui n'en portent pas le nom¹⁵².

Appropriation, participation, sélectivité de l'aide, efficacité, recherche de résultats mesurables... Les institutions de Bretton Woods ont multiplié ces dernières années les concepts encadrant leurs financements. Souvent antithétiques, ces concepts contredisent au final la volonté affichée par leurs principaux actionnaires de laisser le soin aux pays en développement de définir et de mener leur politique de développement.

Les incohérences françaises

La France ne peut, pas plus que les autres membres du G8, continuer d'avaliser un tel déni de la liberté des peuples à choisir leur destin, qui contredit ouvertement la déclaration de Gleneagles. La France est un actionnaire important du FMI et de la Banque mondiale et dispose

¹⁵⁰ Déclaration finale du G8 de Gleneagles, 8 juillet 2005.

¹⁵¹ Angela Wood, *World Bank's Poverty Reduction Support Credit: Continuity or Change?*, étude pour Debt and Development Coalition Ireland, juillet 2005.

¹⁵² Sur cette question, voir Merckaert, « La Dictature de la bonne gouvernance ou l'impasse des indicateurs de performance politique », *Techniques financières et développement* N°75, 2004.

en leur sein d'un des 24 sièges du conseil d'administration. Elle a donc le pouvoir d'influer sur leurs politiques, mais au contraire de la Norvège et du Royaume-Uni qui y ont renoncé, elle a « insisté »¹⁵³ jusqu'à présent pour le maintien des conditionnalités en matière macro-économique. La contradiction est manifeste. Elle l'est aussi lorsqu'on étudie l'impact des conditionnalités ainsi dictées au regard des droits fondamentaux et des objectifs du Millénaire pour le développement, qui engagent au plus haut point la communauté internationale.

A l'heure de l'alignement et de l'harmonisation de l'aide, le FMI et la Banque mondiale demeurent des acteurs centraux dans la définition des conditionnalités, mais ils ne sont pas les seuls. La France est également un donateur bilatéral important ; elle est le premier contributeur au Fonds européen de développement et l'Union européenne est le premier bailleur de fonds en Afrique. Or, là aussi, elle semble en pleine contradiction, en matière de « bonne gouvernance ». Elle est engagée, par les accords de Cotonou entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), à conditionner l'aide au respect de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits humains, mais dans le même temps, elle est le pays au monde dont l'aide se concentre le plus sur les pays autoritaires et corrompus. Elle use même de son influence pour que les IFI et l'UE soient moins regardantes envers les pouvoirs autoritaires du Cameroun, du Tchad, du Congo etc.

Au total, la France semble disposer, en matière de conditionnalités, d'autant de positions que de canaux par lesquels elle fait transiter son aide au développement, et ils sont nombreux. Visiblement, l'Elysée, les différentes directions du ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances poursuivent, en ce domaine, des politiques parallèles.

La plateforme Dette & Développement demande au gouvernement français d'adopter une politique cohérente en matière de conditionnalités, qui implique :

- a. L'abandon des conditionnalités imposées par le FMI et la Banque mondiale en matière de politique économique (privatisations, libéralisation, politique fiscale ou budgétaire) et un contrôle parlementaire accru des positions défendues par le ministère des Finances au nom des citoyens français.**
- b. La mise en cohérence de la politique française en matière de conditionnalités avec ses engagements concernant les droits humains et les objectifs du Millénaire pour le développement. La plate-forme Dette & Développement suggère, pour relever ce défi, l'ouverture d'un chantier associant l'ensemble des ministères concernés, des parlementaires français et de pays partenaires et des organisations de la société civile française et du Sud.**

¹⁵³ Rapport présenté au parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale – juillet 2004-juin 2005, p. 61.

Chapitre 5

L'enlèvement des C2D

Annulations bilatérales françaises additionnelles à l'initiative PPTE

Olivier Blamangin & Pierre Goirand (CGT)

En marge de l'initiative PPTE, la plupart des pays du G7 ont annoncé des mesures d'annulations supplémentaires de leurs créances bilatérales vis-à-vis des pays pauvres très endettés. La France s'est ainsi engagée, en janvier 2000, à annuler l'ensemble de ses créances bilatérales contractées par les pays PPTE au titre de l'aide publique au développement. Ces allègements français complémentaires ont pris la forme d'un refinancement par don, géré dans le cadre de Contrats de Désendettement et de Développement – C2D. Où en est-on, six ans après cette annonce, de la mise en œuvre de ces « annulations » additionnelles ?

La France a toujours été, en volume, un des principaux contributeurs de ce qu'il est convenu d'appeler l'aide publique au développement (APD)¹⁵⁴. Celle-ci, quand elle est réellement destinée aux pays du Sud, peut être distribuée tant sous la forme de dons que sous la forme de prêts. La France est un des bailleurs qui a, historiquement, le plus privilégié le prêt, se faisant notamment une spécialité dans le financement d'infrastructures, secteur où ses entreprises étaient particulièrement bien implantées dans les pays aidés (Bouygues, Spie-Batignolles, Thompson...)¹⁵⁵. De ce fait et par sa politique forcenée de garantie à l'exportation¹⁵⁶, Paris est devenu un des principaux créanciers bilatéraux des pays pauvres les plus endettés. L'enjeu des annonces françaises d'annulations additionnelles à l'initiative PPTE était donc important : une vingtaine de pays¹⁵⁷, africains pour l'essentiel, étaient *a priori* concernés par ces mesures, pour environ 3,8 milliards d'€ de stock de créances au 31 décembre 1999 (cf. tableau 1), soit un montant plus important que le total des annulations de créances commerciales françaises prévues dans le strict cadre de l'initiative PPTE (3 milliards d'€ environ).

I. Un processus de contrôle spécifiquement français : le C2D

Considérant l'importance des montants potentiellement dégagés par une annulation de ces créances d'APD sur certains pays (plus d'un milliard d'€ pour le Cameroun et la Côte d'Ivoire, plus de 400 millions d'€ pour le Congo), les pouvoirs publics français ont décidé en juin 2000 de mettre en œuvre un processus de contrôle spécifique. **Plutôt que de procéder à une annulation pure et simple, Paris a opté pour un système du « refinancement par don », que l'on peut résumer**

¹⁵⁴ Un concept défini... par les pays donateurs eux-mêmes, au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE. La France inclut dans ses chiffres d'APD des dépenses que d'autres pays ne comptabilisent pas, comme les dépenses d'écolage ou le coût de l'accueil des réfugiés – Cf. Coordination SUD, Rapport cité sur l'APD française, 2006.

¹⁵⁵ Certains projets financés, sans guère se préoccuper s'ils répondaient à un besoin du pays concerné, ont fait l'objet de montages visant essentiellement à soutenir l'activité des groupes français à l'étranger, voire les rétrocommissions liées à ces contrats et qui ont notamment servi à l'enrichissement personnel d'une élite, en Afrique et en France, ainsi qu'au financement de la vie politique française.

¹⁵⁶ A travers la COFACE – Cf. les Actes du Colloque des Amis de la Terre sur la question, le 3 mai 2005 au Sénat.

¹⁵⁷ Les « pays les moins avancés » (PMA) africains de la zone franc éligibles à l'initiative PPTE (Burkina Faso, Bénin, Mali, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo) avaient déjà bénéficié en 1994 d'une annulation de leurs créances contractées au titre de l'APD, suite à la dévaluation du franc CFA. L'APD française dont ils bénéficient depuis cette date est accordée exclusivement sous forme de dons. Ils ne sont donc plus concernés par ces annulations additionnelles.

ainsi : le pays continue à rembourser l'intégralité de ses échéances, mais la France s'engage en contrepartie à reverser au pays un don équivalent, dont l'utilisation est soumise à condition.

Pour gérer les fonds du refinancement par dons, il est prévu la **signature d'un Contrat dit « de désendettement et de développement » (C2D) entre la France et le pays concerné**. Ce contrat détermine les modalités du refinancement ainsi que les programmes financés, par périodes de trois ans renouvelables et en cohérence avec le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les priorités de l'aide bilatérale française. Les neuf pays débiteurs pour lesquels l'encours est supérieur à 50 millions d'€ doivent faire l'objet d'un C2D « normal »¹⁵⁸. Pour les onze pays dont les encours sont inférieurs à 50 millions d'€, la procédure est « allégée » et le C2D privilégie le cofinancement d'opérations engagées par d'autres bailleurs de fonds.

Les organisations membres de la plate-forme Dette & Développement se sont, dès le départ, élevées **contre ce principe du refinancement par don**, pour trois raisons.

- Elles soulignaient notamment que, dans ce cadre, le lien juridique et financier entre le débiteur et le créancier n'est pas rompu (les pays restent endettés vis-à-vis de la France), ce qui **permet aux pouvoirs publics français de maintenir une tutelle sur les pays emprunteurs** : à tout moment, en cas de désaccord entre les parties ou de non respect des conditions imposées, Paris peut interrompre les versements d'échéances.
- Pour la plate-forme *Dette & Développement*, ce mécanisme constituait également une **négation de la co-responsabilité française** dans la façon dont la crise de la dette s'est nouée.
- Enfin, il n'offrait **aucune garantie d'additionnalité** des montants « refinancés » dans le calcul de l'aide publique française et, par conséquent, aucune assurance que les pays bénéficiaires puissent disposer effectivement de ressources supplémentaires pour financer leur développement.

Tableau 1 :
Créances françaises sur les pays PPTE au 31 décembre 1999

(en millions d'€)	Créances totales	Créances APD
Bolivie	44	27
Burundi	57	57
Cameroun	1 725	1 150
Congo	1 684	435
Côte d'Ivoire	2 529	1 372
Ghana	99	39
Guinée	275	176
Honduras	59	7
Madagascar	419	67
Malawi	14	13
Mauritanie	92	69
Mozambique	469	81
Myanmar	91	12
Nicaragua	69	3
Ouganda	10	10

¹⁵⁸ Les orientations générales et modalités de mise en œuvre de l'initiative bilatérale française ont été définies de manière sommaire dans une note d'information conjointe de la Direction du Trésor et de la DGCID de janvier 2001, puis dans un document intitulé *Principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, du 23 avril 2001. Ce document décrit les modalités de préparation et de mise en œuvre d'un C2D « normal ».

Rep. Dem. Congo	1 476	202
Rwanda	44	37
Sao Tome et Principe	6	6
Sierra Leone	25	2
Tanzanie	91	11
Total		3 776

Source : MINEFI

II. Des retards payés à prix coûtant par les pays concernés

1. Un calendrier dicté par l'initiative PPTE

Une des principales limites des C2D tient au lien très étroit qui unissent ces mesures additionnelles à l'initiative PPTE, dont l'ensemble des organisations de la société civile dénonce la lenteur du processus et la lourdeur des conditionnalités qui pèsent sur les pays pauvres et très endettés (mise en œuvre d'un programme d'ajustement structurel, élaboration d'un document stratégique de lutte contre la pauvreté, etc.). La mise en œuvre du « refinancement par don » français est ainsi conditionnée à l'atteinte du « point d'achèvement » par le pays bénéficiaire. Selon les hypothèses présentées en août 2000 par le gouvernement français¹⁵⁹, qui s'appuyaient sur les projections de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, tous les pays concernés par les C2D auraient dû atteindre leur point d'achèvement avant la fin 2003. Il n'en a rien été : les conditionnalités attachées à l'initiative PPTE ont, pour la presque totalité des pays, multiplié les reports.

Chaque année, les institutions financières internationales établissent de nouveaux calendriers prévisionnels... qui ne sont pas respectés. Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Guinée Bissau, le Congo Brazzaville ou la République démocratique du Congo, qui représentent près de 90% du coût prévisionnel des C2D, ont ainsi vu leur point d'achèvement et pour certains, leur point de décision repoussé à plusieurs reprises. Hormis le Cameroun, qui a atteint l'étape finale de l'initiative PPTE en mai 2006, il ne fait plus guère de doute qu'en décembre 2006, la majorité de ces pays n'aura, une fois de plus, pas respecté l'ensemble des conditionnalités imposées par le FMI et la Banque mondiale.

2. Un coût considérable pour les pays concernés

Il résulte de ces multiples reports **un décalage croissant entre les prévisions initiales de refinancement par don des créances françaises et les remboursements effectifs des échéances**. Au 1^{er} mars 2006, huit pays sur la vingtaine concernés ont effectivement signé un C2D : le Mozambique (nov. 2001), l'Ouganda (juin 2002), la Bolivie (mai 2003), la Tanzanie (juin 2003), la Mauritanie (juillet 2003), le Ghana (nov. 2004), Madagascar (février 2005) et le Nicaragua (mars 2005). Ces huit pays représentent seulement 8% de l'encours total des créances françaises d'APD sur les pays potentiellement éligibles, soit un peu plus de 300 millions d'€ (cf. tableau 1 de l'encours au 31 décembre 1999). On peut ainsi estimer que, sur les 558 millions d'€ de « refinancement par don » initialement prévus sur la période 2001-2005, seuls 81 millions (14,5 %) ont effectivement été reversés (cf. tableau 2). Le reste est définitivement perdu pour les pays concernés, qui continuent pourtant à rembourser leurs échéances ou à cumuler des arriérés (qu'il devront régler pour atteindre le point d'achèvement), sans rien percevoir en retour. **La France**

¹⁵⁹ MINEFI, *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale*, août 2000.

aura ainsi « économisé » 477 millions d'€ sur les 5 premières années du processus, et probablement plus de 280 millions d'€ supplémentaires en 2006.

Tableau 2 : Prévisionnel et estimation des engagements effectifs des échéances C2D, 2001-2006

(en €)	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2006 ¹⁶⁰	Total
Prévisionnel des échéances C2D	5 312 407	15 721 861	16 773 132	137 530 822	382 729 656	377 990 770	936 058 648
Estimation des refinancements effectifs	5 312 407	15 321 861	16 773 132	18 455 385	25 150 085	94 853 585	175 866 458
	100,0%	97,5%	100,0%	13,4%	6,6%	25,1%	18,7%

Source : gouvernement français

Pour certains pays, les pertes sont énormes puisque les premières échéances dues sont généralement les plus importantes. Ainsi, pour le Cameroun, un report de 2 ans du point d'achèvement lui fait perdre 15,5% du total des refinancements par dons, qui sont pourtant supposés s'échelonner jusqu'en 2042. Pour l'autre gros C2D, la Côte d'Ivoire, dont la situation politique rend improbable l'atteinte prochaine du point d'achèvement, les pertes sont encore plus lourdes. La valeur totale du C2D, estimée à 1,37 milliard d'€ en 1999 pour un point d'achèvement avant 2003, n'était plus évaluée qu'à 1 milliard d'€ fin 2004, pour un point d'achèvement début 2008. Si Abidjan ne satisfait toujours pas aux conditionnalités des institutions de Bretton-Woods fin 2010, une hypothèse plausible, le C2D ne vaudra plus qu'environ 650 millions d'€. **L'attachement du C2D à l'initiative PPTE risque ainsi de diviser par deux la valeur du plus gros contrat de désendettement et de développement.** En d'autres mots, la France risque de faire payer 700 millions d'€ aux Ivoiriens le prix des retards liés à l'initiative PPTE.

3. Lenteurs de mise oeuvre

Aux retards accumulés dans le cadre de l'initiative PPTE, qui constituent des pertes nettes pour les pays éligibles, s'ajoutent également d'importants retards dans la mise en oeuvre des programmes.

Lorsque le pays PPTE est finalement parvenu à remplir les conditionnalités lui permettant d'atteindre le point d'achèvement, la complexité du dispositif et des négociations souvent difficiles entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire entraînent bien **souvent l'ajournement de la signature** du contrat de désendettement-développement. Presque deux ans se sont ainsi écoulés entre la date du point d'achèvement et la signature effective du C2D de l'Ouganda, de la Tanzanie et de la Bolivie¹⁶¹.

De la même façon, le renouvellement des C2D après le premier contrat de trois ans prend du retard : alors que le premier C2D de l'Ouganda s'est achevé en juin 2005, le second contrat ne devrait pas être signé avant le second semestre 2006 ; la signature du second C2D de la Mauritanie était prévue pour avril 2006 alors que le premier contrat courait jusqu'en décembre 2005.

Et une fois le contrat signé, **l'argent n'est pas forcément immédiatement disponible** pour le pays bénéficiaire : en septembre 2004, sur les 45 millions d'échéances refinancées, le taux de décaissement effectif n'était que de 67% (30,5 millions d'€).

¹⁶⁰ Pour l'année 2006, les estimations reposent sur une hypothèse optimiste, c'est à dire l'atteinte, avant la fin de l'année, du point d'achèvement pour les pays suivants : Cameroun, Malawi, Guinée, Sao Tome et Principe, Serra Leone.

¹⁶¹ Ces retards sont heureusement sans conséquences sur le montant des versements puisqu'il est opéré un « rattrapage » qui prend généralement en compte la date effective du point d'achèvement.

III. Les C2D et la participation de la société civile

1. La société civile exclue jusqu'ici de l'orientation et du suivi des C2D

Pour « vendre » son dispositif de refinancement par don, **Paris s'était engagé à mettre en œuvre les C2D « en pleine association des sociétés civiles »**. Concrètement, cette association devrait se traduire par la **création d'un « Comité d'orientation et de suivi »** ouvert à des représentants de la société civile dans chaque pays où les montants en jeu étaient supérieurs à 50 millions d'€.

Le ministère des Affaires étrangères a effectivement **tenu son engagement d'information des organisations françaises** de la plate-forme Dette & Développement.

Mais la « pleine association » des sociétés civiles n'est guère allée au-delà : **pour les huit pays qui ont signé un C2D, il n'y a eu aucune consultation ou participation de la société civile** à l'élaboration, au suivi ou au contrôle des C2D. La Mauritanie est ainsi le seul pays¹⁶² où un « Comité d'orientation et de suivi », sous la présidence de l'ambassadeur de France, a été officiellement constitué. Mais il ne s'est jamais réuni...

Face aux critiques, le ministère français des Affaires étrangères s'était à plusieurs reprises engagé à faire du **C2D malgache** un modèle de participation de la société civile. Suite à la visite du président Jacques Chirac dans la Grande Ile en juillet 2004, il a finalement été décidé que le C2D, qui doit être signé dans les prochaines semaines, prendra la forme d'une **aide budgétaire globale**. Selon l'ambassade de France à Antananarivo, « *le processus de préparation du C2D qui devait effectivement associer la société civile n'a plus lieu d'être* ». Les pouvoirs publics français renvoient les associations et les syndicats au « comité technique de suivi de la mise en œuvre du DSRP malgache » pour le suivi de l'utilisation des fonds disponibles. Mais ne siègent dans ce comité que deux représentants de la société civile... désignés par les autorités malgaches¹⁶³.

Cet épisode soulève une question de taille quant au mécanisme même du C2D. En effet, la préférence marquée du président de la République pour l'aide budgétaire revient à accorder une annulation pure et simple de la dette en question. Dès lors, **ce geste préfigure-t-il la fin de la mécanique lourde et complexe des C2D**, comme le demande la plate-forme Dette & Développement depuis le début ?

Il semble que la signature du C2D Cameroun en juin 2006 vienne infirmer cette hypothèse, mais le début d'une nouvelle mandature en 2007 devra être l'occasion d'une clarification à cet égard. Par ailleurs, l'année 2006 restera, six ans après le lancement du mécanisme, comme celle où de la **première réunion d'un Comité d'orientation et de suivi (COS)**. Le COS du C2D Cameroun devrait en effet se réunir prochainement ; la société civile camerounaise et la plate-forme Dette & Développement sont invitées à y participer, mais la première réunion, prévue du 22 au 24 juin 2006, a été reportée et, en tout état de cause, **elle n'aura lieu qu'une fois le C2D signé** : autant dire que son rôle d'orientation sera limité ! Gageons cependant qu'il créera un précédent convaincant, en se réunissant à une fréquence et avec un mandat qui lui permette véritablement de veiller à la bonne affectation des fonds et d'orienter le deuxième volet du C2D, logiquement de 2009 à 2011.

¹⁶² Au Mozambique, la France admet n'être pas parvenue à la mise en place d'un COS, mais se défend en mettant en avant la pression mise, avec l'ensemble des bailleurs de fonds participant au programme d'aide budgétaire, sur les autorités mozambicaines pour que le gouvernement associe davantage la société civile à la mise en œuvre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PARPA), une démarche positive qui a débouché à la création de l'Observatoire de la pauvreté, un forum de concertation avec la société civile.

¹⁶³ Les organisations de la société civile malgache ont, à de multiples reprises, demandé que cette représentation soit élargie à l'ensemble des secteurs de la société civile et que celle-ci puisse effectivement désigner ses représentants.

2. De timides avancées sous l'impulsion de la plate-forme Dette & Développement

La difficulté des pouvoirs publics français à travailler avec la société civile des pays concernés tient essentiellement à leur méconnaissance de cette dernière. La coopération française en Afrique n'ayant guère été qu'interétatique, les syndicats, organisations religieuses et autres ONG sont souvent peu connus des représentants hexagonaux, quand ils ne sont pas jugés incompetents, mal organisés ou dangereux pour la « stabilité » du régime en place...

C'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement a très tôt proposé au ministère des Affaires étrangères **la mise en place de programmes visant au renforcement des sociétés civiles locales**, notamment dans leur capacité à contrôler les fonds dégagés par les C2D et, plus largement, à peser dans le débat public. C'est ainsi qu'est né le programme concerté pluri-acteurs (PCPA) au Cameroun, un projet cofinancé par le gouvernement français et plusieurs organisations de la plate-forme Dette & Développement, dont la genèse est décrite dans notre précédent rapport¹⁶⁴. Piloté par plusieurs grosses associations et syndicats camerounais, le **PCPA Cameroun** est désormais dans sa phase opérationnelle ; il a déjà contribué au lancement, par exemple, d'un réseau de suivi des politiques publiques et de la coopération internationale ou d'observatoires de la corruption et des droits de l'Homme. Un projet similaire est à l'étude en Guinée. Quid de tels programmes au Congo-Brazzaville ou en Côte d'Ivoire ?

Afin de faciliter la mise en relation avec les organisations de la société civile locale, **la plate-forme Dette & Développement a également proposé au gouvernement français d'accompagner ses missions sur place.** Ces missions « tripartites », qui associent ministère des Affaires étrangères (MAE), ministère des Finances et Agence française de développement (AFD), peuvent avoir trois objets différents : décider avec les autorités locales des grandes orientations du C2D, instruire les secteurs où seront affectés les fonds (les « points d'affectation ») et évaluer les C2D¹⁶⁵. Un accord de principe a été donné en août 2004 par le MAE pour une telle démarche, à l'exclusion du premier type de missions, jugé trop « politiques »¹⁶⁶. Deux ans plus tard, l'expérience n'est guère concluante : la plate-forme Dette & Développement a été conviée en octobre 2004 à une mission technique sur la formation professionnelle pour le C2D Madagascar, quand la mission était déjà partie ! Courant 2005, la plate-forme a été consultée pour l'évaluation du C2D Mozambique, mais l'affectation du 2^{ème} C2D était déjà bien ficelée, l'AFD se contentant pour l'essentiel de reconduire ses projets non financés lors du premier C2D. En juin 2005, c'est une semaine avant le départ de la mission d'évaluation du C2D Mauritanie que la plate-forme Dette & Développement a été avertie. Par volontarisme, un de ses membres¹⁶⁷ y a participé, mais à ses frais et, surtout, le délai ne permettait pas de jouer sérieusement un rôle d'interface avec les organisations de la société civile locale.

¹⁶⁴ Cf. Plate-forme Dette & Développement, « Chap. 5 : La dette, un enjeu pour la démocratie au Cameroun - Genèse du programme concerté pluri-acteurs (PCPA) Cameroun », in *La Dette face à la démocratie, Rapport 2003-2004*, mars 2004, pp. 63-69.

¹⁶⁵ On parle, respectivement, de missions politique, technique et de revue des C2D.

¹⁶⁶ Cf. Courrier adressé par Claude Blanchemaison (directeur général de la direction générale de la coopération internationale et du développement, DGCID, au MAE) à la plate-forme Dette & Développement, le 3 août 2004, en réponse à notre interpellation écrite du 11 mai 2004 : « *Il est évident que la valeur ajoutée technique d'une organisation comme la Plate-Forme Dette & Développement réside bien dans sa connaissance de la société civile du pays bénéficiaire et dans l'expertise qui lui est associée. A ce titre, la Plate-Forme pourrait être associée à une mission préparatoire et/ou à une mission de revue d'un contrat de désendettement et de développement afin d'exercer un rôle de médiateur et de garant de la consultation avec la société civile. En revanche, la DGCID émet de sérieuses réserves sur votre proposition d'associer des observateurs aux missions d'orientation des C2D qui constituent des temps forts dans la négociation entre les pouvoirs publics français et leurs homologues étrangers.* »

¹⁶⁷ Jean-Pol Evrard, pour le compte du Secours catholique – Caritas France.

Conclusions et recommandations

Même s'il faut reconnaître que les premiers C2D ont surtout financé des secteurs sociaux, l'essentiel des inquiétudes et réserves exprimées en 2000 par la plate-forme Dette & Développement sur les contrats de désendettement-développement se trouvent vérifiées : complexité et lenteur du dispositif, conditionnalités alourdies, non additionnalité des allègements de dette, etc.

➤ **Participation de la société civile**

Le seul intérêt que les organisations françaises pouvaient trouver au processus de refinancement par don touchait à la volonté affichée d'associer la société civile, du Nord et du Sud, à l'élaboration, au suivi et au contrôle des programmes. Force est de constater que les huit C2D signés n'ont laissé aucune place à la société civile des pays concernés. Il semble qu'ils aient davantage servi à financer d'anciens projets de l'AFD.

La plate-forme Dette & Développement considère que l'implication de la société civile locale dans l'élaboration et le suivi des C2D est le meilleur garant de leur adaptation aux besoins des populations et contre leur « évaporation ». Le gouvernement français a effectué des avancées en la matière, mais trop timidement. Il se doit désormais d'allier réellement ses actes à sa parole ; la « *pleine association des sociétés civiles* » devra se traduire par :

- **la mise en place d'ici fin 2006, dans les onze pays ayant un C2D « normal », d'un comité qui ait un véritable mandat d'orientation et de suivi (COS), qui se réunisse et qui associe effectivement la société civile locale.**
- **l'invitation, au moins un mois à l'avance, de la plate-forme Dette & Développement à jouer un rôle d'intermédiation avec la société civile locale lors des missions tripartites.**
- **la multiplication de programmes visant au renforcement des contre-pouvoirs, en particulier dans les pays décrits comme ayant des problèmes de « mauvaise gouvernance ».**

➤ **Délier et/ou abandonner le C2D, telle est la question**

Au-delà des modalités françaises spécifiques d'allègement de la dette, c'est la lenteur et les conditionnalités de l'initiative PPTE qui constituent le problème fondamental. Pour la plate-forme Dette & Développement, **il faut en finir avec les reports incessants des C2D dus à leur association à l'initiative PPTE. Non seulement ce sont les populations les plus pauvres de la planète qui en paient le prix, mais de surcroît, ils procèdent d'une incohérence dans le discours gouvernemental.**

La France explique en effet la création des C2D par son souci que les fonds dégagés par l'annulation bilatérale soient utilisés efficacement dans la lutte contre la pauvreté. Or, telle est déjà l'ambition affichée de l'initiative PPTE. Dès lors, **aucune explication ne justifie le maintien du mécanisme des C2D et son attachement au calendrier de l'initiative PPTE.**

Première hypothèse : les pouvoirs publics français estiment qu'un pays doit achever le difficile parcours de l'initiative PPTE pour démontrer son équilibre macro-économique et son engagement dans la lutte contre la pauvreté, auquel cas une annulation pure et simple suffit au point d'achèvement : pas besoin de C2D.

Seconde hypothèse : le gouvernement français souhaite maintenir un mécanisme spécifique d'affectation et de contrôle des fonds, le C2D, car il estime que l'initiative PPTE n'offre pas de garanties suffisantes, auquel cas la mise en œuvre des C2D n'a nul besoin d'attendre l'atteinte du point d'achèvement de ladite initiative.

Six ans après le lancement du C2D, la France ne peut maintenir le mécanisme en l'état.

Pour la plate-forme Dette & Développement, elle doit *a minima* délier le C2D de l'initiative PPTE. Le gouvernement doit également abandonner les C2D au profit d'autres mécanismes associant effectivement le parlement et la société civile, afin d'assurer le contrôle des ressources dégagées. C'est cette option que nous promouvons, car nous contestons le contrôle de l'initiative PPTE et des conditionnalités afférentes par les institutions financières internationales (IFI), elles-mêmes créancières et nous considérons le mécanisme du « refinancement par don » comme contraire à l'esprit de partenariat vers lequel devrait tendre la coopération française.

Dans tous les cas, la plate-forme Dette & Développement conteste la diminution du montant initialement annoncé de nombreux C2D. L'ensemble des remboursements que la France a reçus des pays concernés depuis 1999 et ceux qu'elle continue de recevoir doivent ou devront leur être restitués.

Chapitre 6

Rendre illégales les dettes odieuses, un impératif moral et politique

Jean Merckaert (CCFD)

« La dette a, pour l'essentiel, été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la 'guerre froide', ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards de dollars à leur pays en se servant des systèmes financiers des pays développés. »
Tony Blair, Gordon Brown, Michel Camdessus, Trevor Manuel *et al.*¹⁶⁸

On croyait ces pratiques réservées à la Chine. Or, faire porter par les victimes le coût des armes qui sont pointées sur elles est une pratique courante des pays occidentaux. On se souvient des parents des victimes de la répression après Tienanmen, en mai 1989, contraints de rembourser à l'Etat chinois les balles ayant servi à l'exécution de leurs enfants. On sait moins que les populations de plusieurs des pays les plus pauvres du monde sacrifient quotidiennement, pour de nombreuses années, une part importante de leurs ressources publiques pour rembourser une dette contractée contre leur gré pour financer des régimes oppressifs ou guerriers, dont ils sont la première victime. Dans les deux scénarii, les victimes sont amenées à payer deux fois.

Face au cynisme d'Etat, reste un recours pour les peuples opprimés : le droit. Plusieurs gouvernements dans l'histoire ont refusé de payer la dette qu'ils héritaient du régime illégitime qui les précédait, en arguant que cette dette n'engageait que le régime en question, non l'Etat. Ce principe a été formalisé en droit par la doctrine de la dette odieuse, qui précise les critères de nullité d'une créance dans ces circonstances. Reposant sur quelques-uns des principes généraux du droit des contrats les plus communément admis au niveau international, cette doctrine n'en a pas pour autant valeur de loi. Il revient donc aux Etats d'en faire un traité international - au moins pour que joue l'effet préventif : que le soutien financier à des dictateurs cesse d'être une pratique acceptée des relations internationales.

C'est de cet enjeu dont entend traiter ce chapitre, qui décrira brièvement la doctrine et la jurisprudence de la dette odieuse (I), avant d'aborder deux cas exemplaires, la République démocratique du Congo (RDC) et l'Irak (II) et d'analyser le contexte politique autour de la reconnaissance d'une telle doctrine (III).

I. La doctrine de la dette odieuse¹⁶⁹

D'un point de vue moral ou politique, certains estiment que la dette des pays du Sud est « odieuse » dans sa totalité. Nous préférons utiliser le terme « illégitime » pour porter ce jugement, car nous réservons l'usage du terme « odieux » à son acception juridique. C'est dans ce sens que nous utilisons ici le vocable. L'expression « dette des dictateurs » est sans doute d'une appréhension plus immédiate pour le non juriste, mais elle ne recoupe pas *stricto sensu* la notion de « dette odieuse ».

¹⁶⁸ Le premier ministre et le chancelier britanniques, l'ancien directeur du FMI et le ministre des Finances sud-africain sont co-signataires, avec quelques autres, du *Rapport de la Commission pour l'Afrique - Notre Intérêt commun*, 2005, p. 132.

¹⁶⁹ Cette partie doit beaucoup au mémoire de maîtrise d'Anaïs Tamen, *La doctrine de la dette odieuse*, décembre 2003.

1. Une doctrine formalisée dès 1927

C'est Alexander Nahum Sack, ancien ministre de Nicolas II et professeur de droit à Paris, qui en 1927 formula la doctrine de la dette odieuse, suite aux pratiques étatiques qu'il observa¹⁷⁰. Selon lui, « *si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins et dans les intérêts de l'Etat, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, etc., cette dette est odieuse pour la population de l'Etat entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir* ».

Cette doctrine s'oppose au principe de succession d'Etat énoncé par la *Convention sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et de dettes d'Etats* (Convention de Vienne) de 1978. Pour Sack, le gouvernement successeur peut se soustraire aux obligations de son prédécesseur, qui lui incombe normalement, car : « [Ces] *dettes ne répondent pas à l'une des conditions qui déterminent la régularité des dettes d'Etat, à savoir celle-ci : les dettes d'Etat doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans les intérêts de l'Etat* ».

La doctrine de Sack cherche également à responsabiliser les créanciers : si ceux-ci connaissent les desseins de l'emprunteur, ils commettent selon lui « *un acte hostile à l'égard du peuple* » et s'exposent eux-mêmes au risque de non remboursement si le régime est déchu. Ils ne peuvent donc réclamer leur dû.

Depuis les travaux de Sack, de nombreux auteurs ont travaillé sur la dette odieuse, en particulier Patricia Adams¹⁷¹, Joseph Hanlon¹⁷² ou encore le *Centre for International Sustainable Development Law* (CISDL). L'étude la plus opérationnelle au niveau juridique est sans doute à mettre au crédit de ce dernier. Selon Jeff King, Ashfaq Khalfan et Bryan Thomas¹⁷³, **une dette est odieuse si elle répond simultanément aux trois critères suivants** :

- **Absence de consentement** : la dette a été contractée contre la volonté du peuple.
- **Absence de bénéfice** : les fonds ont été dépensés de façon contraire aux intérêts de la population.
- **Connaissance des intentions de l'emprunteur** par les créanciers.

Si l'un des critères n'est pas respecté, on ne peut parler de dette odieuse. Il en est ainsi d'une créance utilisée par un despote pour construire des hôpitaux ou de créances détournées par un régime démocratique. Si la dette est odieuse, en revanche, elle est nulle et ne saurait être réclamée à l'Etat concerné, une fois le régime contractant tombé.

2. Des précédents existent

La doctrine de la dette odieuse n'est pas opposable aux pays créanciers : une doctrine n'a pas, en effet, valeur de loi ; elle n'est qu'une source subsidiaire du droit. Sa non application s'explique essentiellement par deux facteurs : l'opposition des grandes puissances¹⁷⁴ et la frilosité

¹⁷⁰ Alexander N. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, Paris, 1927.

¹⁷¹ *Odius Debt*, Earthscan, 1991. Patricia Adams anime également un site Internet sur la question, odiousdebt.org

¹⁷² Joseph Hanlon, *Dictators and debt*, 1998 ; *Defining Illegitimate Debt and linking its cancellation to economic justice*, Open University for Norwegian Church Aid, juin 2002.

¹⁷³ Khalfan, King & Thomas (2003) *Advancing the Odius Debt Doctrine*, Centre for International Sustainable Development Law, working paper, Montréal

¹⁷⁴ Précisons toutefois que le débat ne porte pas sur les dettes contractées par les colonisateurs, dont les nouveaux Etats, hormis ceux qui le voulaient, n'ont pas dû assumer le remboursement.

des Etats qui héritaient de dettes odieuses, craignant qu'une répudiation de leur dette les isole de la communauté financière internationale. C'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement, comme de nombreux mouvements mobilisés sur la dette à travers le monde, plaide pour une reconnaissance de cette doctrine par un traité international, liant les Etats.

Pour autant, le droit international se fonde sur plusieurs autres sources (jurisprudence, coutume, principes généraux du droit) qui renforcent la valeur juridique de la doctrine de la dette odieuse.

a. La coutume

Historiquement, de nombreux régimes ont refusé d'être liés par les engagements financiers des gouvernements qui les précédaient. C'est le cas de la France qui, en 1878, a refusé d'assumer la dette de Madagascar après son annexion. Le CISDL dénombre onze cas dans lesquels la pratique des Etats corrobore plus directement la doctrine de la dette odieuse. Citons ici quelques cas emblématiques.

C'est le Mexique qui est le précurseur de la répudiation de la dette odieuse. En 1861, Juarez déclare un gel de deux ans du remboursement de la dette extérieure, contractée notamment par le dictateur Antonio Lopez de Santa Anna, pour se consacrer à la reconstruction du pays suite à la guerre civile de 1858-1861. Une quinzaine d'années plus tard, la loi du 18 juin 1883 sur le règlement de la dette nationale, répudie effectivement les dettes contractées de 1857 à 1860 et de 1863 à 1867.

En 1897, embrassant la cause du peuple cubain et soucieux de leurs propres intérêts géostratégiques, les Etats-Unis entrèrent en guerre contre la couronne hispanique et remportèrent, entre autres, la souveraineté de l'île. L'Espagne, déchu, leur réclama le paiement des créances qu'elle et d'autres puissances européennes (notamment la France) détenaient sur le peuple cubain. Les Etats-Unis refusèrent toute responsabilité et réfutèrent le postulat selon lequel la dette espagnole incombait au peuple cubain. Selon eux, cette dette, imposée au peuple cubain sans son accord et par la force des armes, constituait l'un des motifs de la rébellion cubaine. Ces créances contractées par les autorités locales servaient leur domination en finançant l'appareil répressif, étouffant toute insurrection cubaine. Ils déclarèrent que les créanciers devaient assumer les risques qu'ils avaient pris en utilisant ces créances pour asservir un peuple et au final, ni les Etats-Unis ni Cuba, ne remboursèrent la dette.

Suite à la révolution russe de 1917, le parti bolchevique décide en 1918 de répudier la dette tsariste que le gouvernement provisoire avait jusque là honorée. A la même époque, le traité de Versailles de 1919 met fin aux prétentions de l'Allemagne et de la Prusse d'être remboursées de leurs créances envers le nouvel Etat polonais, qu'il annule. De même après le second conflit mondial, le traité de paix entre la France et l'Italie du 10 février 1947 déclare « *inconcevable que l'Ethiopie assure le fardeau des dettes contractées par l'Italie afin d'en assurer sa domination sur le territoire éthiopien* ».

En 1956, l'Indonésie dénonça comme odieux l'accord signé en 1949 lors de la Conférence de La Haye, qui l'obligeait à assumer une partie de la dette publique hollandaise contractée avant l'occupation japonaise de 1942.

Plus récemment, les cas du Rwanda, de l'Irak et du Nigeria sont venus raviver la rhétorique de la dette odieuse, sans qu'on puisse véritablement parler à leur propos de coutume.

En 1998, le Comité du développement international du parlement britannique a explicitement évoqué le caractère odieux de la dette rwandaise pour plaider son annulation : « *une grande partie de la dette extérieure du Rwanda fut contractée par un régime génocidaire... Certains argumentent que ces prêts furent utilisés pour acheter des armes et que l'administration actuelle, et en dernière instance la population du Rwanda, ne devrait pas payer ces dettes* ».

'odieuses'. Nous recommandons au gouvernement qu'il pousse tous les créanciers bilatéraux, et en particulier la France, à annuler la dette contractée par le régime antérieur »¹⁷⁵.

En avril 2003, croyant avoir emporté la guerre en Irak et soucieux de rendre solvable la nouvelle autorité irakienne pour financer la reconstruction, les Etats-Unis demandent l'annulation de la dette irakienne au motif qu'une dette contractée par un dictateur ne devrait pas être réclamée à la population après la chute du régime. Prenant conscience du risque (pour eux) de créer un précédent, ils cessent ensuite d'invoquer cette doctrine et obtiennent du Club de Paris, en novembre 2004, une annulation de 80 % des dettes irakiennes sans référence à son caractère odieux.

Début 2005, alors que le prix élevé du pétrole met le Nigeria en position de force face à ses créanciers, le parlement nigérian demande au gouvernement de répudier la dette, largement héritée de la junte militaire. Obasanjo préfère négocier avec le Club de Paris, dont il obtient une réduction de 60 % de la dette nigériane en contrepartie d'un remboursement anticipé.

Même si la coutume en matière de dette odieuse est relativement fournie, l'immense majorité des régimes n'en a pas moins décidé d'honorer les dettes des régimes antérieurs, quelle qu'eût été leur nature. Pour caractériser la coutume, il conviendrait d'étudier si ces régimes en ont ainsi décidé parce qu'ils se sentaient légalement liés par ces dettes, ou par crainte des conséquences possibles d'une répudiation (sanction des marchés financiers).

b. La jurisprudence

Les cas précédemment cités d'invocation de la doctrine de la dette odieuse par des Etats ont été résolus politiquement. Rares sont les cas où des instances juridiques ont eu à se prononcer.

L'affaire Costa Rica / Grande Bretagne constitue le principal élément de jurisprudence supportant la doctrine de la dette odieuse. En 1922, le gouvernement du Costa-Rica dénonça tous les contrats signés entre le dictateur Tinoco, (1917-1919) et les personnes privées. La Grande-Bretagne accusa l'Etat costaricain, d'avoir rompu ses engagements envers son principal créancier, la Royal Bank of Canada (banque britannique). Le juge Taft, président de la Cour suprême américaine, arbitra l'affaire. Il rejeta la prétention de la banque britannique, en mettant en cause la bonne foi de la banque et en arguant que celle-ci aurait dû « démontrer qu'elle a fourni l'argent au gouvernement pour un usage véritablement légitime ».

Autre élément important de jurisprudence, la sentence Olmos, prononcée le 13 juillet 2000 par la Cour pénale et correctionnelle de Buenos Aires, voit sa valeur amoindrie par la prescription des faits et l'immunité protégeant les coupables désignés. Résultant d'un long processus d'audit judiciaire de la dette argentine réalisé par le juge fédéral J. Ballesteros, la *Sentencia Olmos* condamne fermement la dictature argentine et ses créanciers, dont les banques privées et le FMI¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Report of the British International Development Committee, mai 1998.

¹⁷⁶ Le texte complet du jugement est téléchargeable sur http://www.cadtm.org/IMG/rtf/sentencia_olmos.rtf

c. Les principes généraux du droit

La doctrine de la dette odieuse se fonde sur des principes généraux du droit reconnus par la plupart des traditions juridiques. En matière de droit des contrats, elle se fonde notamment sur le **libre consentement des parties au contrat** et la **bonne foi**. On trouve par exemple cet élément parmi les conditions à la validité d'un contrat en droit civil français¹⁷⁷. Jeff King (op. cit.) cite également les doctrines de l'enrichissement indu et de l'abus de droit à l'appui de la doctrine de la dette odieuse. Le **droit qui régit le mandat (agency)** est également pertinent, car il encadre la façon dont un agent peut créer des obligations légales pour un autre : ce pouvoir d'engager un tiers est censé s'accompagner d'une responsabilité d'agir dans son intérêt. En droit international, c'est cette relation qui permet à un gouvernement de créer des obligations contraignantes pour l'Etat qu'il représente.

On peut aussi citer, à l'appui de la doctrine, l'article 50 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, selon lequel « *si l'expression du consentement d'un Etat à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ayant participé à la négociation, l'Etat peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité* ».

La notion de dette odieuse figure même dans les travaux préparatoires de la *Convention de Vienne sur la succession d'Etats* adoptée en 1983, ce qui tend à prouver son acceptation juridique, mais elle s'est heurtée à l'opposition des pays du Nord.

3. Les questions posées par la doctrine de la dette odieuse

Les trois conditions cumulatives définissant une dette odieuse peuvent soulever des difficultés d'application. Dans *Advancing the Odious Debt Doctrine*, le CISDL y répond de façon très argumentée.

Concernant l'absence de consentement, King suggère que dès lors que l'absence de bénéfice est prouvée, **la charge de la preuve repose sur le créancier de démontrer la validité du consentement à la transaction.**

L'absence de bénéfice doit être démontrée à la fois dans l'intention et dans l'exécution du contrat, car un créancier ne doit pas être sanctionné à cause de prêts accordés de bonne foi et détournés par un gouvernement corrompu. De même, il est admis que la population qui bénéficierait dans les faits d'un prêt « de mauvaise foi » est tenue de le rembourser. Il appartient au débiteur de démontrer l'absence de bénéfice dans les faits, dont Jeff King propose plusieurs catégories *prima facie*. En revanche, la charge de la preuve de l'absence de bénéfice dans l'intention du contrat varie en fonction de la nature du régime. Lorsque le régime est dictatorial ou quasi-dictatorial, il est présumé que la population n'en bénéficie pas ; la présomption est inversée concernant des régimes démocratiques ou quasi-démocratiques.

La connaissance des intentions de l'emprunteur par le prêteur est une notion juridique balisée, que le droit français définit comme la bonne foi. Trois critères caractérisent cet élément selon la *common law* en vigueur au Canada et au Royaume-Uni : la connaissance réelle ; fermer les yeux sciemment sur des éléments évidents ; répugner délibérément à effectuer les vérifications qu'un homme honnête et raisonnable ferait.

Même si quelques zones d'ombre demeurent, que la jurisprudence pourrait préciser, comme les frontières entre régime « quasi-dictatorial » et « quasi-démocratique », l'étude du CISDL répond de façon rigoureuse à la plupart des critiques communément exprimées dans les

¹⁷⁷ L'article 1108 du Code civil énonce quatre conditions à la validité d'une convention : « *Le consentement de la partie qui s'oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement ; une cause licite dans l'obligation* ».

chancelleries occidentales, comme à la Banque mondiale, à l'encontre de la doctrine de la dette odieuse. Ainsi en est-il, en particulier, de l'épineux problème de la fongibilité des budgets. Imaginons en effet un pays dictatorial qui contracte un emprunt apparemment à des fins légitimes, mais en réalité pour libérer de l'espace budgétaire afin d'opprimer les minorités. Dans un tel cas, l'interprétation par Jeff King de la doctrine suggère qu'il appartient au prêteur de démontrer sa bonne foi et l'intention légitime du contrat. Concrètement, cette interprétation devrait inciter les créanciers à limiter leurs futurs prêts à des régimes non démocratiques et, le cas échéant, à les assortir de clauses plus strictes quant à leur utilisation.

Reste une question importante : qui doit payer pour une dette odieuse ? Ici, les promoteurs de la dette odieuse laissent le champ ouvert pour deux interprétations possibles : soit le contrat est déclaré nul et non avenu et le poids de la dette retombe alors sur le créancier, soit le contrat ne lie pas le créancier à l'Etat débiteur, mais au régime déchu. Dans cette seconde configuration, qui a notre préférence, il appartient alors au régime déchu d'honorer ses dettes. Pour les créanciers, publics ou privés, s'attaquer à la fortune amassée par le clan Mobutu, que certains estiment à 6 milliards de dollars (Mds \$)¹⁷⁸, ou à celle du clan Marcos, qui pourrait dépasser les 20 Mds \$, ne serait pas un vain exercice.

Au-delà, n'est-ce pas aussi aux entreprises et individus bénéficiaires, en connaissance de cause, de ces créances odieuses, d'en supporter le coût ? Hélas, les illustrations ne manquent pas de prêts à des régimes autoritaires, uniquement destinés à promouvoir les exportations du pays prêteur dans des secteurs ou pour des projets contraires aux intérêts des populations, accompagnés de généreux pots-de-vin et rétro-commissions. Les exemples congolais et irakien abordés ci-après en sont la triste illustration. Dans de tels cas, qui ont jalonné les prêts français en Afrique au cours des dernières décennies, les contribuables que nous sommes protestons contre l'utilisation faite de l'argent public et réclavons que les bénéficiaires complices de tels montages paient le prix de leurs forfaits. Reste aux citoyens et à leurs élus à faire la lumière sur ces sombres pratiques : **c'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement mène campagne pour la création d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'effectuer un audit des créances françaises envers les pays du Sud.**

II. Les cas congolais et irakien

A l'heure d'illustrer la pertinence de la doctrine de la dette odieuse, les candidats ne manquent malheureusement pas. Des juntes militaires latino-américaines à l'Indonésie de Suharto, de l'apartheid sud-africain aux Philippines de Marcos, du pré carré « françafricain » à la Moldavie, les tortionnaires de la planète ont en commun d'avoir légué à leurs victimes une dette souvent considérable. Chaque pays mériterait une investigation en profondeur : il en va de la vérité et de l'assainissement des relations Nord-Sud. Qu'on nous excuse de n'aborder ici que deux archétypes de dette odieuse : l'Irak et l'ex-Zaïre, aujourd'hui République démocratique du Congo (RDC).

1. La dette de Mobutu¹⁷⁹

La République démocratique du Congo (RDC) a été retenue parmi la quarantaine de bénéficiaires de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTE) et, depuis 2005, de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Malgré l'atteinte du point de décision en juillet 2003 (l'étape intermédiaire de l'initiative), au prix d'un programme d'ajustement structurel, les bénéfices pour la RDC sont incertains : obligé dans un premier temps de régler ses arriérés de paiement envers le FMI et la Banque mondiale, Kinshasa a dû contracter de nouveaux prêts auprès des pays occidentaux, de la Banque mondiale puis du FMI. Par ailleurs, le service de la dette payé par

¹⁷⁸ Cf. Patricia Adams, *Odius Debt*, 1991.

¹⁷⁹ Cette partie s'inspire très fortement d'un document élaboré pour le compte de la plate-forme Dette & Développement par Damien Millet, du CADTM-France, en 2004.

la RDC, qui était en défaut de paiement, risque de ne pas être tellement plus bas après qu'avant l'initiative... Le terme de l'initiative (point d'achèvement) est prévu en 2006. Dans le cas de la RDC, l'initiative PPTTE est-elle autre chose qu'un jeu d'écritures, permettant aux créanciers d'effacer les créances insolvables et de gommer les traces d'une dette assurément odieuse ?

a. *Historique*

Sans doute pas assez docile aux yeux des grandes puissances, le père de l'indépendance congolaise, Patrice Lumumba est assassiné dès janvier 1961. En 1965, l'un des instigateurs de cette reprise en main, Joseph-Désiré Mobutu, prend le pouvoir suite à un coup d'Etat. Dans le contexte de la guerre froide, il imposera une dictature redoutable pendant plus de trente ans, avec la bénédiction des Occidentaux. Entre l'Angola soutenu par Cuba et le Congo-Brazzaville marxiste des années 70, le Congo baptisé Zaïre par Mobutu représente un allié stratégique face au bloc soviétique. Les Etats-Unis et leurs alliés ferment les yeux devant les pratiques despotiques de Mobutu et ne reculent devant aucun sacrifice pour maintenir le Zaïre sous influence. L'aide « au développement » et les prêts au tyran vont bon train, peu importe l'usage qui en est fait. La dette du Zaïre et la fortune de Mobutu explosent simultanément. Le stock de la dette passe de 32 à 300 millions de dollars entre 1965 et 1970, près de 5 Mds \$ en 1980 et environ 13 Mds \$ en 1998.

Au début des années 90, après la chute du Mur de Berlin, Mobutu perd son intérêt géostratégique pour les pays riches. Il simule alors une démocratisation en instituant le multipartisme en avril 1990, puis en réunissant une Conférence nationale souveraine l'année suivante. Lâché par les Etats-Unis, le FMI et la Banque mondiale, il ne dispose plus de liquidités suffisantes pour satisfaire au remboursement de la dette et il suspend le service de sa dette. Les intérêts et les pénalités seront capitalisés, gonflant le stock de la dette. La lente agonie du régime commence. Il est renversé par Laurent-Désiré Kabila en mai 1997. Ce dernier assassiné, son fils Joseph le remplace en janvier 2001.

A la fin 2003, le stock de la dette extérieure de la RDC s'élève à 10,6 Mds \$, selon le rapport du FMI sur la RDC datant d'avril 2004. Les créanciers sont bilatéraux pour environ les deux tiers et multilatéraux pour le dernier tiers. Plus précisément, elle se répartit de la façon suivante :

Créanciers	Stock de la dette (en Mds \$)	Part de la dette détenue
Multilatéraux	3,7	34,8 %
Dont Banque mondiale	1,6	15,5 %
FMI	0,7	6,2 %
Banque africaine de développement	1,1	10,6 %
Autres	0,3	2,5 %
Bilatéraux	6,5	62,6 %
Dont Club de Paris	6,2	58,5 %
Autres (club de Kinshasa)	0,3	4,1 %
Privés	0,4	2,6 %
TOTAL	10,6	100,0 %

En ce qui concerne la dette détenue par le club de Paris, qui s'élève à 6,2 Mds \$, la répartition entre Etats créanciers est la suivante :

Créanciers bilatéraux du Club de Paris	Part de la dette détenue par le Club de Paris (en %)
Etats-Unis	22,6 %
France	17,7 %
Japon	16,1 %
Italie	11,3 %
Belgique	9,7 %
Allemagne	6,5 %
Pays-Bas	3,2 %
Autres	12,9 %
TOTAL	100,0 %

b. *Une dette odieuse*¹⁸⁰

- **Absence de consentement**

La dette de la RDC provient très largement de la période Mobutu et des arriérés de retard de la dernière décennie d'interruption de paiements. A l'époque, les institutions étaient sous contrôle total de Mobutu. Parvenu au pouvoir par un coup d'Etat en 1965, il balaie rapidement toute opposition politique au nom de "l'unité du pays", n'hésitant pas à faire exécuter en public ses principaux détracteurs (les pendus de la Pentecôte en 1966). Il interdit les partis, suspend le droit de grève et, pour asseoir encore un peu plus son pouvoir, crée en 1967 un parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution. Son régime despotique est essentiellement fondé sur la corruption et la terreur. Les violations des droits humains sont systématiques, comme l'attestent de nombreux rapports rédigés par des institutions et organisations internationales de défense des droits de l'homme¹⁸¹. Même après avoir autorisé officiellement le multipartisme, en avril 1990, il mate aussitôt tout mouvement contestataire, comme l'atteste le massacre d'une cinquantaine d'étudiants à Lubumbashi, en mai de la même année.

- **Absence de bénéfice**

Un faisceau d'éléments nous amène à conclure que la dette contractée par le régime de Mobutu n'a pas directement profité à la population congolaise.

Un système de corruption institutionnalisé. Le premier bénéficiaire des fonds publics du Zaïre n'est autre que Mobutu lui-même. Plusieurs estimations chiffrent sa fortune aux alentours de 6 Mds \$¹⁸² : environ les deux tiers de la dette extérieure du Zaïre à l'époque. En réalité, l'histoire de son règne se confond largement avec celle du pillage des ressources du Zaïre. Ce pillage fut multiforme : nationalisation au profit du clan Mobutu des avoirs détenus par des investisseurs étrangers (par exemple le CELZA, un consortium regroupant 14 sociétés d'élevage et de plantations) ; dotation présidentielle (officiellement 15 à 20% du budget opérationnel de l'Etat) ; transferts illicites sur des comptes personnels à l'étranger ; dépenses mystérieuses (les dépenses somptuaires et l'achat de matériel militaire auraient représenté environ 18% du budget, d'après une étude de la Banque mondiale en 1989) ; ou encore le lucratif détournement des gains d'exportations de minerais (150 à 400 millions de dollars des revenus annuels, selon la Banque mondiale).

¹⁸⁰ Cette partie s'appuie largement sur DIBLING, ELONGO et VANDENDAELEN, *Et si le Congo-Zaïre refusait de payer sa dette ?*, réalisé par un groupe de travail du CADTM et présenté lors du séminaire international sur la dette d'avril 2004 à Kinshasa.

¹⁸¹ Rapports annuels 1991 et 1993 d'Amnesty International, publications du Département d'Etat des Etats-Unis en 1991 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1993. Voir aussi FIDH (1996), *Zaïre : le vide de Droits*, N°spécial 625-626 et Colette Braeckman (1992) *Le Dinosaur : le Zaïre de Mobutu*, Fayard.

¹⁸² Patricia Adams, *Op. Cit.* ; Transparency International, *Rapport sur la corruption*, 2004, p. 15 (estimation à 5 Mds \$). Le FMI, lui, parle de 4 Mds \$ (cf. Raghuram Rajan, « Odieuse ou insidieuse ? », *Finances et Développement*, décembre 2004, p. 54).

Des investissements de prestige. Dans les années 70, alors que l'envolée des cours du cuivre et d'autres matières premières incite à l'optimisme, Mobutu endette massivement le Zaïre. Les grands pays industrialisés se lancent dans des grands projets d'investissements, qui ne répondent guère aux besoins des populations. Certaines réalisations furent fictives¹⁸³ et de nombreux investissements inadaptés, comme la Cité de la Voix du Zaïre, regroupant les infrastructures de la radio et de la télévision publique qui, après un an seulement d'existence, ne fonctionnait qu'à 20 % de sa capacité, à cause d'un matériel inadapté et de l'absence d'entretien faute d'argent. Citons aussi le cas du célèbre barrage d'Inga. Alors que la région minière du Shaba disposait suffisamment de ressources énergétiques pour faire face à ses propres besoins, contre toute logique économique, la décision fut prise de construire une ligne électrique longue de 1900 km reliant la centrale hydro-électrique d'Inga à la région du Shaba. A l'époque, ce projet avait pour ambition de construire la ligne haute tension la plus longue du monde. Grâce à cette ligne, le régime pouvait contrôler l'alimentation énergétique de cette région et de ce fait contrer les tentatives de sécession de l'ex-Katanga, qui avait déjà eu des velléités dans ce sens. Le coût final de ce barrage est estimé à 850 millions US\$¹⁸⁴, intérêts et charges financières non compris, soit environ le cinquième de la dette du Zaïre en 1980. D'après l'Office des biens mal acquis (OBMA), institué à l'issue des travaux de la Conférence nationale, Mobutu aurait largement profité du projet, empochant une commission de 7% sur la valeur totale¹⁸⁵. En revanche, le poids supporté par les populations est gigantesque pour un si faible apport quotidien : les villages survolés par la ligne n'ont pas l'électricité dans leur grande majorité et en 2004, seules 6 turbines sur 14 sont en état de fonctionner. Les fréquentes coupures de courant qui en résultent détériorent de nombreux appareils électriques, par exemple chez les 250.000 foyers de Kinshasa ayant théoriquement le courant (sur une population totale estimée entre 10 et 13 millions d'habitants !).

Un pays ruiné. Riche d'innombrables ressources naturelles et humaines, la RDC figure aujourd'hui parmi les pays ayant le plus faible indice de développement humain, selon le PNUD. Trente ans de dictature, suivies par deux guerres ont ruiné le pays et condamné la grande majorité de sa population à la misère. Le revenu national brut moyen par habitant ne dépasse pas 0,25 dollar par jour, alors qu'en 1965, le niveau de développement du Zaïre équivalait à celui de la Corée du Sud...

- **Les créanciers savaient**

Alors que la Banque centrale du Zaïre faisait l'objet de nombreuses ponctions par les dirigeants au pouvoir, le FMI décida, en 1978, d'y placer un de ses représentants, Erwin Blumenthal, ancien membre du Directoire de la BundesBank. En juillet 1979, il décida précipitamment de quitter son poste suite aux menaces de mort dont il avait fait l'objet par des généraux de Mobutu et en particulier par M. Eluki, chef de la garde personnelle du dictateur¹⁸⁶. Il écrivit un rapport¹⁸⁷ détaillant précisément les pratiques mafieuses de la « bourgeoisie politico - commerciale zaïroise ». Rendu public en 1982, ce rapport dénonçait « *la corruption, érigée comme système caractéristique du Zaïre* », donnant même certains noms de firmes étrangères liées au pillage du Zaïre et il avertissait déjà la communauté internationale qu'il y aurait « *de nouvelles promesses de Mobutu et des membres de son gouvernement, qui rééchelonneront encore et encore une dette extérieure toujours croissante, mais aucune perspective n'est offerte aux créanciers du Zaïre de recouvrer l'argent qu'ils y ont investi dans un futur prévisible.* ».

Autrement dit, dès 1979, les principaux bailleurs de fonds du régime, très liés au FMI, avaient connaissance des pratiques frauduleuses et du risque qu'ils encouraient en continuant à prêter au régime. La dette s'élevait alors à 5 Mds \$. Dans les années 80, le FMI, la Banque mondiale, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France ont sciemment continué de prêter à un

¹⁸³ Par exemple, les trente usines d'égrenage de coton achetées en 1972 à une firme américaine pour de 7,7 millions US\$ par le Ministère de l'agriculture furent abandonnées, emballées, dans les gares et aéroports zaïrois

¹⁸⁴ J.- C. WILLAME, *Zaïre : L'épopée d'Inga, Chronique d'une prédation industrielle*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 132.

¹⁸⁵ S. ASKIN et C. COLLINS, "External Collusion with Kleptocracy : Can Zaïre Recapture its Stolen Wealth ?" in *African Political Economy*, n°57, 1993, p.77.

¹⁸⁶ "Mobutisme, guerre froide, pillage et Cie, Les relations Suisse-Zaïre de 1965 à 1997", Repères, 1998.

¹⁸⁷ Erwin BLUMENTHAL, "Zaïre: Report on her Financial credibility", typescript, April 7, 1982, p.19.

régime insolvable, accordant au régime Mobutu 8,5 Mds \$ de prêts supplémentaires¹⁸⁸. Certains y ont même trouvé un bénéfice personnel ou partisan, l'argent prêté étant souvent rapatrié directement sur les comptes privés du clan Mobutu et de leurs amis, dans les banques occidentales. Selon Jean Ziegler, le système des pots de vin dont a bénéficié Mobutu nécessitait « *une ingénierie financière qu'aucun pays du Sud et qu'aucun de leurs gouvernements ne possèdent* ». Il conclut que sans « *l'assistance technique des puissances financières occidentales (banques, intermédiaires financiers, etc.) (...), cela ne pourrait pas fonctionner* »¹⁸⁹. Le président de la Cour des Comptes de la RDC, en avril 2004, est encore plus clair : « *On estime que 30% de la dette de la RDC est entrée dans la corruption. (...) Qui a empoché ? Les bailleurs de fonds et les bénéficiaires des crédits* »¹⁹⁰.

c. *Quid des créances françaises vis-à-vis de la RDC ?*

Selon l'Office de gestion de la dette publique, la dette due par la RDC envers la France en septembre 2003 est détenue essentiellement par trois organismes : l'Agence française de développement (AFD, 193 millions d'euros), la Banque de France (736 millions d'euros) et la Coface (agence de crédit à l'exportation, 144 millions d'euros).

Le soutien de la France à Mobutu ne s'est jamais démenti quel que soit le gouvernement en place à Paris. La politique de prêts de la France s'est largement inscrite au service du maintien du Zaïre dans la zone d'influence francophone, au moyen de prêts dits d'aide publique au développement, mais aussi au service des intérêts économiques hexagonaux. Il a toutefois fallu un peu de temps aux réseaux politico-commerciaux français pour s'établir au Zaïre, pré-carré de l'ancienne colonie belge. C'est le lobby militaire qui a su le premier faire entendre ses intérêts, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. De la fin des années 1970 au milieu des années 1990, la France s'affirme comme un allié majeur du Zaïre de Mobutu. Dans le cadre de la coopération militaire, la France a livré du matériel : autoblindés Panhard, hélicoptères Frelon, Puma et Alouette, avions Mirage et assuré la couverture électronique des centres militaires de Kamina, Kitona et Kolwezi¹⁹¹.

L'accroissement du volume de la coopération militaire s'est accompagné d'une percée spectaculaire des grands groupes industriels français (Thomson CSF, Pêchiney, Compagnie Générale des Eaux). Ainsi, les créances de la France ont financé la mise en place d'un réseau de communication par faisceau hertzien, réalisé par Thomson-CSF, dont certains tronçons ont rapidement cessé d'être opérationnels par manque d'entretien, de surveillance et de combustible.

La dette détenue par l'AFD a été contractée entre 1984 et 1989 et s'inscrit dans la même logique d'investissement dans des infrastructures, notamment routières, ferroviaires et électriques, liée souvent à l'impératif d'achat de biens et de services en France. L'opacité entourant souvent ces opérations, des travaux d'investigation supplémentaires seraient nécessaires pour faire la lumière sur l'usage précis des créances françaises au Zaïre.

Signalons enfin que la France est concernée dans les créances multilatérales, à la fois celles envers les institutions de Bretton-Woods, où elle joue un rôle important et celles d'organismes européens comme la Banque européenne d'investissement (BEI). Une créance de 9 millions d'euros datant de 1970, contractée auprès de la BEI, a servi à la construction de la ligne à haute tension "Inga/Kolwezi".

¹⁸⁸ Cf. Christian Aid, *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*, septembre 2005.

¹⁸⁹ E. TOUSSAINT et A. ZACHARIE, *Afrique: Abolir la dette pour libérer le développement*, CADTM-Bruxelles/Syllepse-Paris, 2001, p. 231-232.

¹⁹⁰ Déclaration en présence de l'auteur.

¹⁹¹ Agir ici et Survie (1997) « France – Zaïre – Congo. 1960-1997 : Echec aux mercenaires », *Dossiers noirs de la politique africaine de la France* N°9, L'Harmattan, p. 27.

2. La dette de Saddam Hussein¹⁹²

La dette irakienne a fait l'objet d'un traitement particulier en Club de Paris en novembre 2004. Le volontarisme américain a raison des réticences françaises : ce sont 80% des créances qui seront annulées, en trois tranches. Comme pour tout accord en Club de Paris, à charge pour le futur gouvernement irakien de rechercher un traitement comparable auprès de ses autres créanciers, au premier rang desquels les pays du Golfe¹⁹³. L'accord du Club de Paris résulte du rapport de force entre grandes puissances ; le caractère odieux de la dette irakienne, un temps évoqué par John Snow, le patron du Trésor américain et Paul Wolfowitz, héraut de l'invasion irakienne et futur président de la Banque mondiale, est passé sous silence. Saura-t-on jamais l'histoire véritable de la dette irakienne ?

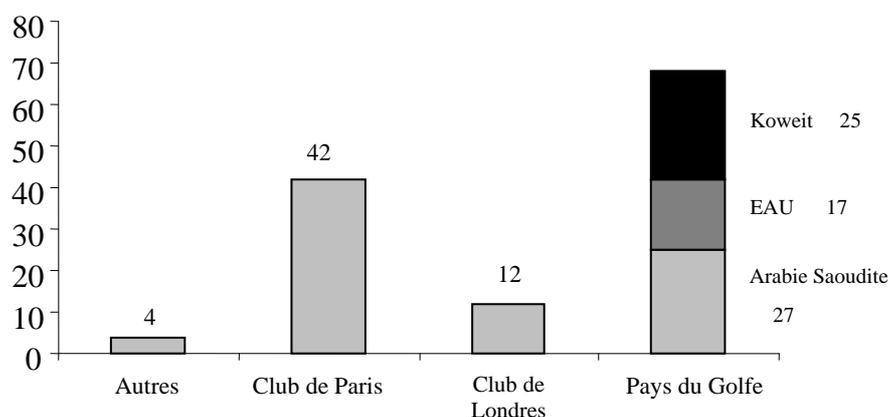
a. L'explosion de la dette irakienne

A la fin des années 1970, à la veille de la guerre Iran - Irak, les réserves en devises de l'Irak sont estimées à plus de 35 Mds \$. L'excédent du solde extérieur cède rapidement la place à un endettement colossal : en 1982, la dette extérieure est estimée à 55 Mds \$. Pendant la première guerre du Golfe, les aides des pays « frères », notamment l'Arabie Saoudite et le Koweït, sont d'un secours précieux à Bagdad. De 1980 à 1982, leur soutien financier atteint 1 milliard de dollars par mois. De 1982 à 1987, cette assistance est remplacée par des « prêts pétrole » : l'Irak gage ses recettes pétrolières futures pour pouvoir rembourser ultérieurement ses emprunts aux monarchies du Golfe. Cependant, le manque de devises et les difficultés financières contraignent l'Irak à faire appel à des capitaux internationaux. De 1982 à 1988, il accumule des dettes civiles envers les pays de l'OCDE pour un montant de 15 à 19 Mds \$, auxquelles il faut ajouter les dettes militaires : 8 à 10 Mds \$, dont près de la moitié serait due à la France.

En 1988, au lendemain de la guerre contre l'Iran, l'Irak est au bord de la banqueroute financière. La guerre a eu pour effet de détruire les infrastructures du pays et les cours pétroliers se sont effondrés, si bien que de 1981 à 1989, les recettes pétrolières du pays ne dépassent pas 10 Mds \$ par an en moyenne - à peine 40% des niveaux record de la fin des années soixante-dix. Résultat : un endettement gigantesque, estimé à 80 Mds \$ en 1988, qui hypothèque le redressement d'un pays dévasté par la guerre. Refusant en 1989 de normaliser le traitement de sa dette et d'engager des négociations avec le FMI et le Club de Paris en vue d'un rééchelonnement en bonne et due forme, Bagdad se retrouve incapable de faire face à ses échéances et accumule retards, sinistres et impayés avec tous les créanciers et fournisseurs. S'il réussit à s'entendre avec quelques pays (Allemagne, Yougoslavie, Turquie), il rencontre des difficultés croissantes avec les plus gros pourvoyeurs de fonds, lassés par ses

Les créanciers de l'Irak en 2003

en milliards de dollars US



¹⁹² Cette partie doit beaucoup au travail de Sarah Lazghab, auteur pour le compte du CCFD d'une étude remarquable « La dette de l'Irak est-elle odieuse ? », 54 p., octobre 2004.

¹⁹³ Pour en savoir plus sur la dette irakienne, voir le site très documenté de Jubilee Iraq (organisation d'origine britannique) : www.jubileeiraq.org

méthodes (absence de données chiffrées, multiplication des contentieux, non paiement des intérêts...) et de plus en plus inquiets de voir l'Irak poursuivre ses plans de reconstruction à grand train sans prendre en compte la dégradation de sa situation financière. L'un après l'autre, les grands pays industrialisés et même les pays en développement ferment la vanne.

Cette impasse pétro-financière est un élément déterminant dans la décision irakienne d'agresser le voisin koweïtien. Saddam voit dans l'annexion du Koweït, en 1990, une solution à tous ses problèmes, grâce au doublement escompté des recettes et des capacités d'exportation du pétrole. Seulement, l'ONU ne l'entend pas de cette oreille et impose aussitôt les premières sanctions économiques contre l'Irak. La seconde guerre du Golfe puis le blocus achèvent ce que huit ans de lutte avec l'Iran et deux ans de reconstruction avaient laissé ou remis debout. L'Irak doit faire face à des réparations considérables, alors qu'il n'a plus aucune perspective de rentrées extérieures. Au-delà de la dette extérieure, la facture des obligations financières de l'Irak est ainsi beaucoup plus lourde si l'on prend en compte les réparations de guerre pour le Koweït, lesquelles s'élèvent à 200 Mds \$, dont une partie a été remboursée grâce au programme onusien « Pétrole contre nourriture ».

Nonobstant le coût des réparations, la dette irakienne en 2004 est estimée à 120 Mds \$. Elle est due pour moitié aux pays du Golfe et pour plus du tiers aux pays occidentaux, regroupés au sein du Club de Paris (42 Mds \$)¹⁹⁴. En son sein, la dette est due principalement à la Russie et la France (respectivement 12 et 8 Mds \$, intérêts de retard compris), ainsi qu'au Japon, à l'Allemagne et aux Etats-Unis.

b. Une dette odieuse

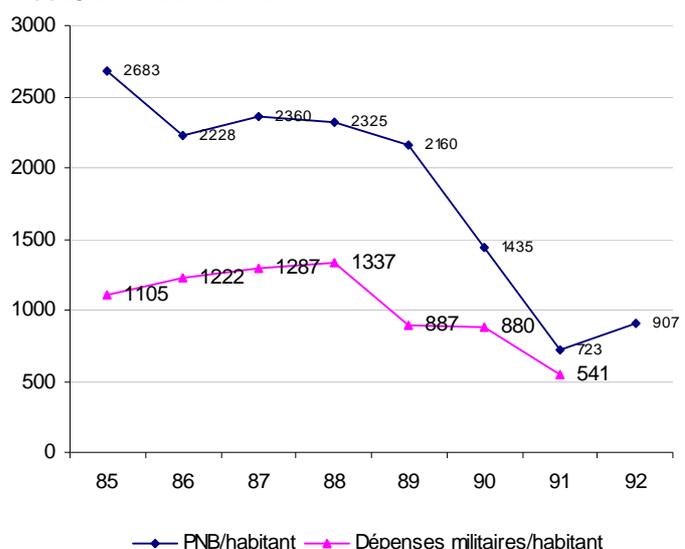
- **Absence de consentement.**

Le régime du Baas présidé par Saddam Hussein depuis 1979 est autocratique et répressif. Il a écrasé systématiquement toute opposition politique et a fait régner la terreur dans la population. Ses dirigeants détenaient à eux seuls le contrôle de l'appareil de l'Etat et de l'armée. En s'appuyant sur son clan et une classe de dirigeants riches et en érigeant la corruption en système, Saddam a pu garder le contrôle de toutes les transactions financières officielles ou officieuses. Pour toutes les opérations financières problématiques ou pour des achats d'armements difficiles, le régime a créé des sociétés écrans réparties à travers le monde. Au cœur du réseau : un clan uniquement familial ; à sa tête bien entendu : Saddam. C'est donc essentiellement une dette de régime.

- **Absence de bénéfice.**

La dette extérieure de l'Irak est en grande partie une dette militaire. Elle a prioritairement servi à concrétiser l'ambitieux programme d'armement de Saddam (voir graphique), quand elle n'a pas contribué directement à son enrichissement personnel. Saddam

PNB et dépenses militaires / hab. de l'Irak (1985-1992) En dollars courants.



¹⁹⁴ En 2000, l'OCDE a estimé à plus de 21 Mds \$ le montant de la dette irakienne vis à vis des pays occidentaux. Le reste représente principalement les créances militaires vis à vis des grands fournisseurs d'armements auxquelles s'additionnent les intérêts sur les impayés.

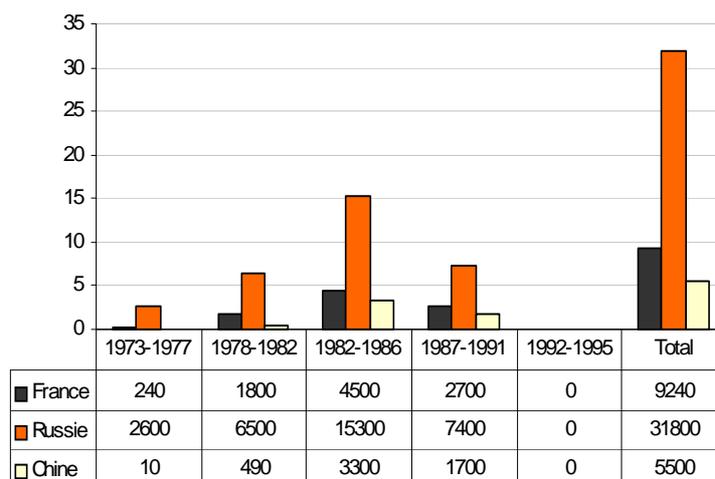
aurait ainsi placé en Suisse environ six Mds \$¹⁹⁵, issus principalement de commissions occultes perçues par sa famille sur les grands contrats d'armes et divers contrats civils.

Au total, la dette a sans doute bénéficié au Baas et à la guerre, mais certainement pas à la population, confrontée à la pénurie, à la guerre et à l'oppression. Alors que le PNB par habitant observait une chute dramatique, les dépenses militaires ont largement prévalu sur les dépenses sociales : elles ont ainsi atteint 711% du total des dépenses sociales en 1986 contre 128% en 1960¹⁹⁶.

• Les créanciers complices

Pendant les décennies soixante-dix et quatre-vingt, l'Irak s'est constitué une formidable machine de guerre et ce, avec l'aide des gouvernements occidentaux, de leurs arsenaux et de leurs crédits. Ne pouvant résister à ses pétrodollars, ils ont vendu des engins blindés, des avions supersoniques, des armes chimiques et des missiles balistiques. Une trentaine de gouvernements, plus d'un millier d'entreprises ont ainsi rivalisé de zèle pour doter l'Irak d'une puissante machine de la mort. Le graphique illustre les trois principaux pays pourvoyeurs d'armes à l'Irak (source : CSIS).

Principaux pays fournisseurs de matériels militaires à l'Irak 1973- 1995 – en milliards de dollars courants.



c. Quid des créances françaises vis-à-vis de l'Irak ?

Quelle aubaine que ce Proche Orient où règne la discorde et où le pétrole paie aisément les armes les plus performantes et les plus chères ! Jacques Chirac avait commencé, au point de faire de Saddam, en 1975, son « *ami personnel* » ; François Mitterrand a continué. Pendant près de vingt ans, la France a été le meilleur soutien de Saddam, à la grande satisfaction du lobby de l'armement. Les relations franco-irakiennes étaient très bonnes, elles ont pris de la consistance, surtout à partir des années 1967-1972, grâce aux « grands » contrats et au pétrole.

Bagdad devient l'un des clients les plus gros de la France en termes d'armement, en échange de quoi la France importe du pétrole irakien. Paris a été de ce fait l'un des plus constants pourvoyeurs d'armes à Saddam pendant les années 1980. En réalité, la politique étrangère de la France a été complètement dévoyée par le lobby militaro-industriel. Pendant huit ans de guerre, l'Irak a représenté un marché de 6 à 9 milliards d'euros (40 à 60 milliards de francs). Dassault, Matra, Thomson-CSF (Thalès aujourd'hui), Aérospatiale (intégrée désormais à EADS), Luchaire, GIAT Industries, Technicatome, Panhard, Thomson-Brandt, SNPE (Société Nationale Poudre Explosifs)... ont conjugué leurs pressions en faveur du soutien français à l'Irak. Des pressions non dépourvues de moyens : Alain Madelin estimait alors que « *sur quinze ans, les commissions diverses revenues entre des mains françaises en raison de ce commerce [d'armement] peuvent être évaluées à 1,5 milliard de francs* »¹⁹⁷.

¹⁹⁵ *L'Événement du jeudi*, 9-16 septembre 1990.

¹⁹⁶ Selon *Social Watch*.

¹⁹⁷ Cité dans *Le Figaro*, 1991. Alain Madelin, alors giscardien (UDF), a exigé sans succès une commission d'enquête. Il affirmait même que l'Irak de Saddam avait largement financé le RPR.

A la fin des années 1980, la dette accumulée par l'Irak à l'égard de la France aurait atteint 6 Mds \$. Les marchands d'armes s'en moquent : les achats à l'Irak sont garantis par l'agence française de crédit aux exportations, la COFACE. Si Bagdad ne paie pas, c'est la COFACE, c'est à dire l'Etat, qui règle l'addition. Il s'agit là d'une alliance de près de vingt ans qui a résisté à tous les changements de régime, à tous les excès du président irakien. Ni les rapports accablants d'*Amnesty International*, ni la longue liste de liquidation des opposants, ni l'exécution d'un journaliste britannique, ni les liens avec les terroristes, ni l'assassinat des Kurdes d'Halabja par des gaz toxiques en 1988 n'ont pu entraver le flot impressionnant de livraisons d'armes françaises à Bagdad. Il faudra que la guerre avec l'Iran vide les coffres de Bagdad et qu'en 1988 le montant de la dette irakienne dépasse 3 milliards d'euros (20 milliards de francs) pour que le gouvernement français ferme le robinet des livraisons, en même temps qu'il amorce une reprise des relations avec l'Iran. Et trois ans plus tard, l'ami de la France, qui vient d'envahir le Koweït, est devenu l'ennemi de l'Occident. Et c'est sur les soldats français que sont pointés les canons français de Saddam.

On le voit, dans le cas irakien comme dans celui du Zaïre de l'époque, les entreprises d'armement ont fortement pesé sur la politique de prêts menée par l'Hexagone. Outre le caractère profondément immoral de leur commerce avec des régimes autoritaires et belliqueux, en plus de gangrener la vie politique française par le biais des rétro-commissions, elles ont effectué des bénéfices colossaux en Irak et en RDC, sans prendre le moindre risque. En fin de compte, c'est le contribuable français qui paie, par deux fois : la facture des armes que Mobutu retournait contre son peuple et que l'Irak utilisait contre la France et ses alliés et celle du dispositif militaire déployé dans le Golfe pour les détruire. L'annulation de 80 % de la dette irakienne, décidée en novembre 2004, coûte à l'Etat français 3 à 6 milliards d'euros¹⁹⁸. L'annulation de la dette de la RDC, dans le cadre de l'initiative PPTÉ et des annulations additionnelles, coûte plus d'un milliard d'euros à l'Etat français. Pour la plate-forme Dette & Développement, il appartient à l'Etat français de se retourner contre les bénéficiaires et les complices de ce système afin d'en obtenir réparation¹⁹⁹.

III. Vers une reconnaissance des dettes odieuses ?

La reconnaissance des dettes odieuses, revendication historique des organisations de la société civile (1), commence à trouver quelques échos dans les discours internationaux (2). Si leur annulation est loin d'être acquise, en revanche l'idée d'un audit des dettes passées gagne du terrain (3).

1. Une exigence croissante des organisations de la société civile

La dette odieuse est une revendication déjà ancienne de la société civile, une dimension présente dès les premiers combats pour l'annulation de la dette. En témoignent les études de la revue « Tiers Monde » dès le début des années 1980²⁰⁰, ou encore ce travail de fond sur la question entrepris par l'AITEC, un des membres fondateurs de la plate-forme Dette & Développement, dès la fin des années 1980, qui défendait le droit, pour un régime démocratique parvenant au pouvoir, « *de soulever les responsabilités des régimes précédents et de mettre en*

¹⁹⁸ A confronter les données disponibles en 2004 sur la dette de l'Irak, nous en avons conclu que la France minimisait peut-être la valeur de ses créances envers Bagdad, omettant par exemple une partie des arriérés ou des créances militaires.

¹⁹⁹ Dans une affaire opposant l'association européenne *Droit contre raison d'Etat* à la société Thomson-Brandt-Armements, quant au caractère illicite de livraisons d'armements à des belligérants qualifiés de criminels de guerre par des hautes instances internationales, le tribunal d'instance de Paris a estimé en 1988 que les « *livraisons de matériel militaire à l'Irak étaient incontestablement contraires à la défense du droit international humanitaire* ». Il en est toutefois resté à la constatation d'un dommage, niant à l'association le caractère personnel du dommage. Le dommage affectant la collectivité entière, c'est à l'Etat et à lui seul qu'il appartient d'en demander réparation.

²⁰⁰ Cf. Rolf Knieper, « Transfert de techniques juridiques aux questions d'endettement des pays du Tiers-Monde » dans le numéro de juillet 1984.

cause la responsabilité de ceux qui les ont soutenus, notamment par des prêts contestables. Il s'agit alors d'une décision qui doit pouvoir trouver une réponse devant des instances juridiques internationales et qui nécessite aujourd'hui une avancée du droit international »²⁰¹.

La campagne mondiale pour l'annulation de la dette à l'approche de l'an 2000, fortement axée sur l'urgence d'une annulation en termes humanitaires, a fait passer l'argument de l'origine frauduleuse de la dette, quoique toujours présent, au second plan. Surtout, les gouvernements créditeurs ont tout fait pour éviter d'engager la discussion sur ce terrain là. La rhétorique des initiatives PPTTE et IADM est exclusivement financière, fût-ce pour financer le développement. L'origine de la dette, comme nous l'avons développé dans le chapitre 1, est passée sous silence par ces initiatives.

Or, pour les organisations de la société civile du Sud comme du Nord, il ne s'agit pas seulement d'*alléger* la dette ni même de l'*annuler*. Il s'agit d'*abolir* la dette comme on a aboli l'esclavage : non pas d'abandonner l'outil du prêt mais de s'attaquer aux racines d'un système arbitraire, générateur d'endettement et de dépendance. Combattre l'amnésie dont ont fait preuve, jusqu'ici, les grands créanciers devient, dès lors, prioritaire. C'est la conclusion à laquelle sont parvenues les 150 personnes de tous pays participant à la rencontre Sud-Nord de la société civile sur la dette, à La Havane (Cuba), du 28 au 30 septembre 2005, qui ont décidé de faire de l'annulation de la dette odieuse un des axes forts de la campagne mondiale pour l'abolition de la dette.

2. Un début de prise de conscience au niveau international

La notion de dette odieuse fait régulièrement bondir dans les chancelleries, qui ne peuvent plus l'ignorer. Souvent écartée hâtivement parce qu'elle ne serait pas applicable, elle heurte surtout une volonté manifeste de masquer les mécanismes et les décisions ayant mené au surendettement des pays du Sud. Malgré ces résistances, l'idée progresse.

Les références officielles à la dette odieuse se sont récemment multipliées. On a déjà cité le parlement britannique en 1998, appelant explicitement la France à annuler la dette odieuse du Rwanda ; le gouvernement américain en 2003, invoquant la rhétorique de la dette odieuse pour mieux obtenir le renflouement d'une administration irakienne sous sa tutelle ; le parlement nigérian en 2005, sommant le gouvernement Obasanjo de répudier sa dette parce qu'odieuse. En Argentine, le député Mario Cafiero a introduit en novembre 2004 un projet de loi visant à faire reconnaître la nature odieuse de la dette argentine.

L'idée de dette odieuse progresse également dans certains cercles politiques et académiques, pas toujours là où on l'attend. Ainsi, le FMI est la première grande institution internationale à avoir creusé le sujet, en commandant en 2002 une étude intitulée « *Odious debt* » à deux universitaires de Harvard²⁰², même si le directeur du département des études du FMI a depuis pris ses distances avec la notion, la jugeant « *insidieuse* »²⁰³. En France, ce sont les cercles néo-libéraux proches d'Alain Madelin qui se sont prononcés le plus clairement en faveur de l'annulation des dettes odieuses, notamment sur la question irakienne²⁰⁴. Le rapport de la Commission pour l'Afrique, présidée par Tony Blair et cité en exergue de ce chapitre, fonctionne aussi comme un aveu de plus en plus clair par les créanciers de leurs responsabilités passées. Enfin, on imagine mal comment la Banque mondiale, sous la houlette de Paul Wolfowitz, pourra mener de façon crédible sa nouvelle croisade contre la corruption sans reconnaître ses torts dans

²⁰¹ Cf. le très bon numéro de la revue de l'AITEC, *Archimède et Léonard*, N° 9, hiver 1992, intitulé « Légitimité ou illégitimité e la dette du tiers monde », p. 8.

²⁰² Kremer Michael and Jayachandran Seema, « *Odious Debt* », *Document de recherche du FMI*, avril 2002.

²⁰³ Raghuram Rajan, « *Odieuse ou insidieuse ? Pourquoi la dénonciation de la dette odieuse est une proposition appelée à rester sans suite* », *Finances et Développement*, décembre 2004, pp. 54-55.

²⁰⁴ Voir à ce propos le site web du think tank d'Alain Madelin, Cercles libéraux.

le soutien à des régimes autoritaires et corrompus. Wolfowitz a d'ailleurs admis en mars 2006 qu'il y avait lieu d'étudier de plus près les créances de la Banque envers l'Indonésie, pays qu'il connaît bien pour y avoir exercé la fonction d'ambassadeur des Etats-Unis de 1986 à 1989, à l'époque de Suharto.

Sous l'égide des Nations unies, le premier Dialogue multi-acteurs sur la dette, auquel nous avons participé²⁰⁵, a abouti en juin 2005 à des conclusions intéressantes. A propos de « *l'amélioration des mécanismes coopératifs de résolution de la dette* », il a été précisé que « *à l'avenir, un dialogue multi-acteurs devrait examiner certaines questions, telles qu'un code de conduite pour les débiteurs souverains et leurs créanciers, l'opérationnalisation de la doctrine de la dette odieuse*²⁰⁶, des dispositifs d'arbitrage et de médiation pour faciliter le règlement des différends et examiner le problème de la séniorité entre les créanciers. »²⁰⁷. Grâce au travail de lobbying international entrepris à l'initiative de la plate-forme Dette & Développement envers l'Assemblée générale de l'ONU, ce dialogue devrait se poursuivre, notamment en vue de préparer la prochaine conférence internationale sur le financement du développement (peut-être en 2008)²⁰⁸.

Encore plus significatif, **le nouveau gouvernement norvégien**, arrivé au pouvoir en octobre 2005²⁰⁹, s'est clairement engagé à « *porter haut le flambeau [de la dette illégitime] et de mener cette bataille à la fois avec la Banque mondiale et aux Nations unies, pour la plus grande clarté possible à ce sujet sur la scène internationale, afin que nous, au moins, puissions annuler les dettes clairement illégitimes que de nombreux régimes (...) doivent supporter aujourd'hui* »²¹⁰. Concrètement, sous la pression et avec un financement spécifique de la Norvège, la Banque mondiale, qui devrait être imitée par les Nations unies, entreprendra prochainement une étude afin d'opérationnaliser la notion de dette odieuse. La plate-forme Dette & Développement suivra de près ces travaux et encourage le gouvernement français à soutenir la démarche. D'ores et déjà, la Norvège s'est engagée à examiner de plus près ses propres créances odieuses, notamment à tirer un trait sur celles issues de ses crédits aux exportations navales en Equateur, au Pérou et en Jamaïque entre 1977 et 1980. Oslo promeut également l'idée d'un tribunal de la dette pour juger de l'illégitimité des dettes. Le précédent norvégien pourrait essaimer, puisque la ministre allemande du développement a soulevé la question de la dette odieuse lors de la dernière rencontre du groupe intergouvernemental sur le développement dit d'Utstein, en mars 2006, avec ses homologues suédois, britannique, néerlandais et... norvégien.

La France reste en retrait sur la question de la dette odieuse. Toutefois, suite à notre interpellation du ministre des Finances, en décembre 2005, quant au caractère odieux des créances de la France envers le Nigeria, Thierry Breton s'est senti obligé de se justifier en expliquant que 90 % des créances françaises résultaient de crédits à l'exportation accordés sous le régime démocratique (1979-1983) qui a précédé la junte militaire²¹¹. Faut-il y voir le début d'une reconnaissance implicite que d'autres créances pourraient être décrites à juste titre comme odieuses ?

²⁰⁵ Rassemblant pour la première fois sur ce sujet l'ensemble des acteurs concernés (créanciers, débiteurs, secteur privé, experts, société civile, organisations internationales), il a donné lieu à 3 rencontres, à New York, Harare (Zambie) puis Genève, de mars à juin 2005.

²⁰⁶ C'est nous qui soulignons.

²⁰⁷ In Consultation multi-acteurs sur « Dette souveraine et développement durable », session finale (Genève, 20-22 juin 2005), *Rapport du secrétariat sur la consultation*, 6 septembre 2005.

²⁰⁸ La formulation retenue dans les résolutions « dette » et « financement du développement » de l'Assemblée générale n'est pas très affirmative sur la nécessité de poursuivre ce processus, mais elle laisse au secrétariat général des Nations Unies libre de le faire.

²⁰⁹ Il s'agit d'une coalition entre sociaux-démocrates, "gauche socialiste" et "parti du Centre".

²¹⁰ Intervention du ministre norvégien de la Coopération, Erik Solheim, lors de la séance des questions au parlement, le 10 mai 2006.

²¹¹ Lettre de Thierry Breton à la plate-forme Dette & Développement, le 12 janvier 2006.

La doctrine de la dette odieuse pourrait aussi multiplier ses adeptes pour ses vertus préventives. Le ministère français des Finances, de même que les institutions de Bretton Woods, se disent inquiets des comportements irresponsables de certains prêteurs en Afrique, telle la Chine ou certains bailleurs privés qui prêteraient sans condition à des gouvernements peu recommandables, contre l'assurance d'être remboursé ou approvisionné en matières premières. Les régimes crapuleux du Togo, du Tchad ou du Congo-Brazzaville jouent sur ce chantage aux matières premières pour obtenir sans condition dons, annulations de dettes ou nouveaux prêts des pays occidentaux et de la Banque mondiale. Si la dette odieuse devient une norme internationale, tout nouveau prêt à de tels régimes dont l'utilisation ne serait pas strictement encadrée pourrait être qualifié d'odieux, et son remboursement compromis, fut-il gagé sur des matières premières.

Ainsi, les futurs démocrates togolais pourraient dénoncer les prêts effectués actuellement par la Chine contre le pillage de leurs sols, tout comme les démocrates congolais pourraient faire déclarer nulles et non avenues les dettes envers les banques et les sociétés pétrolières ayant accordé sans vergogne, même lors du conflit meurtrier de 1998-99, des prêts gagés contre le pétrole à des prix modiques. Ainsi en est-il par exemple de la société américaine Oxy qui, en 1992, a prêté 150 millions de dollars à Lissouba contre l'assurance d'acheter le pétrole pendant dix ans au prix de 3 \$ le baril, mais surtout de la française Elf²¹², de sa banque la FIBA²¹³ et d'établissements prestigieux comme la Société générale, Paribas ou le Crédit agricole²¹⁴, qui ont accordé en 1998 et 1999 des préfinancements pétroliers à Sassou Nguesso, alors en pleine dérive meurtrière.

3. L'audit de la dette : un préalable indispensable

L'audit est la démarche raisonnable de quiconque cherche à identifier et comprendre d'éventuels dysfonctionnements. Les présomptions d'erreurs ou de fautes sont suffisamment fortes concernant la gestion passée des prêts et de l'assurance crédit aux pays du Sud pour justifier un audit des dettes envers les pays du Sud. Et pourtant, aucun créancier n'a véritablement entrepris une telle démarche²¹⁵.

a. Une mobilisation internationale

De nombreux parlementaires se sont mobilisés en faveur d'un audit dans les pays débiteurs.

Au Pérou, le parlement a commissionné en 2001 un audit de la dette contractée sous le gouvernement Fujimori (1990-2000), mettant en lumière le soutien de la Banque mondiale au régime Fujimori et à sa réélection ainsi que des détournements de fonds à cette occasion²¹⁶.

²¹² Aujourd'hui absorbée par Total. L'ancien PDG du groupe Elf Loïk Le Floch Prigent a d'ailleurs admis qu'« *Elf avait tout intérêt à prêter l'argent dont le chef d'État africain avait besoin. [...] Elf avait injecté de l'argent mais récupérait du pétrole et ce système s'est révélé très rémunérateur pour la société. [...] L'argent injecté allait[-il] intégralement aux pays en question ? La réponse est non ! [...] Il n'y a pas d'évaporation. L'argent va bien quelque part, et cet argent est tout à fait palpable pour ses bénéficiaires* ». In Loïk Le Floch-Prigent, *Affaire Elf, affaire d'État*, Entretiens avec Éric Decouty, Editions Le Cherche Midi, 2001.

²¹³ La FIBA (French Intercontinental Bank for Africa), détenue à 43 % par Elf et 35% par la famille du ploutocrate gabonais Omar Bongo, a même financé en 1997 l'acquisition de 40 millions de dollars d'armement. Cf. François-Xavier Verschave, *L'Envers de la dette*, Dossier noir N° 16, Ed. Agone, 2001.

²¹⁴ Fin 1998 le Crédit agricole monte au Congo-Brazzaville un préfinancement pétrolier au profit du putschiste Denis Sassou Nguesso : il lui verse 60 millions de dollars en contrepartie de 1,2 millions de tonnes de pétrole (soit 7 dollars le baril). En 1999, Paribas octroie deux financements à décaissement rapide au camp de Denis Sassou Nguesso pour un montant de plus de 500 millions de francs. En 1999, la Société générale monte avec Denis Sassou Nguesso un prêt de 22,8 millions de dollars sur un an avec en compensation 4 cargos de brut, un préfinancement finalement légué à Paribas, avec laquelle elle pensait fusionner. Cf. Verschave, *Op. Cit.*, pp. 98-108.

²¹⁵ La seule démarche qui s'en rapproche est l'audit de la dette du Rwanda entrepris par l'universitaire Canadien Michel Chossudovsky et le sénateur belge Pierre Galand, mais avant que ce dernier n'entre au Sénat. Cf. *L'Usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994)*, novembre 1996.

²¹⁶ L'économiste Oscar Ugarteche fut l'un des artisans de cette *Comisión de investigación de delitos económicos del Congreso de la República del Perú*.

Aux Philippines, le parlement a créé en septembre 2004, notamment sous l'impulsion du député Mario Joyo Aguja, une commission pour ouvrir les livres de comptes afin de « passer en revue et d'évaluer les stratégies et programmes d'endettement », mais ses travaux sont aujourd'hui suspendus.

Au Brésil, des députés, des sénateurs et des représentants de la société civile ont créé en 2003 le Front parlementaire et social d'accompagnement de la dette publique qui a demandé début 2005, avec le soutien de 240 parlementaires, la création d'une Commission parlementaire mixte d'enquête afin de réaliser l'audit des dettes interne et extérieure. Leur démarche rejoint celle de l'ordre des avocats du Brésil qui, en 2004, a lancé avec le Tribunal fédéral suprême la *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental*, afin d'obliger le Congrès à respecter le dispositif constitutionnel qui prévoit l'audit de la dette, en considérant que l'endettement est une entrave au développement du pays et à l'application des droits fondamentaux. Pour l'heure, le président du Congrès n'a pas accédé à ces requêtes.

Au Mali, une commission spécialisée sur le suivi de l'endettement aurait été mise en place pour la pratique d'audits et de contrôle gouvernemental²¹⁷.

En Argentine, c'est dans un cadre juridictionnel, on l'a mentionné, qu'a eu lieu l'audit de la dette, qui s'est conclu par l'édifiante Sentence Olmos, du nom du journaliste qui a impulsé cette dynamique en 1982.

En Equateur, la commission chargée de l'audit de la dette est **une initiative du Président de la République** Alfredo Palacio, afin de connaître « *combien doit-on et comment se fait-il qu'on doive autant* »²¹⁸. A l'heure de clore ce rapport, en juin 2006, le mandat et les compétences de cette commission restent incertains.

Malgré cette prolifération d'initiatives récemment, **le précédent le plus convaincant** en matière d'audit demeure toutefois celui initié **dans les années 1930** par le gouvernement brésilien de Getulio Vargas. Celui-ci a, parallèlement, créé une Commission sur l'état des finances étatiques et municipales et, en 1931, 1932 puis de 1937 à 1940, suspendu le remboursement de ses dettes publiques extérieures. L'audit a démontré que les fonctionnaires ayant contracté les dettes n'étaient pas constitutionnellement mandatés pour le faire. Les négociations avec les créanciers, essentiellement des banques britanniques et françaises, ont abouti en 1943 à une annulation de la moitié des dettes (de 1,2 milliard de dollars en 1930 à 597 millions de dollars en 1948)²¹⁹.

Parallèlement à ces démarches officielles, **l'exigence de transparence** quant aux processus ayant mené au surendettement **s'exprime de plus en plus fortement au sein de la société civile internationale**. Ce fut un large point de consensus des organisations présentes à la rencontre Sud-Nord de La Havane, en septembre 2005. Par ailleurs, certaines ONG comptent entreprendre elles-mêmes un « audit citoyen » des dettes, en l'absence de processus officiel. Le réseau africain d'ONG Afrodad développe en 2006 un projet d'audit sur plusieurs pays d'Afrique²²⁰, avec un atelier en novembre sur les agences de crédit à l'exportation. Jubilé 2000 Angola a entrepris une démarche d'interpellation des députés sur la question. En Amérique latine, c'est grâce à la mobilisation de *Jubileo Ecuador* que le gouvernement s'est saisi du sujet ; au Brésil, le réseau d'ONG Auditoria Cidadã a entamé en 2000 un travail d'audit citoyen de la dette extérieure contractée depuis 1964 ; une commission citoyenne s'est créée en Uruguay en août 2005. En Europe, plusieurs ONG ont commencé un véritable travail méthodologique pour mettre en œuvre cette idée d'audit de la dette, en particulier le CETIM (Suisse), le CADTM (Belgique)²²¹, Christian Aid (Royaume-Uni)²²², et le réseau européen Eurodad, auquel participe la plate-forme Dette & Développement.

²¹⁷ Selon le député Boubacar Touré, lors du 5^{ème} séminaire international du CADTM sur le droit et la dette.

²¹⁸ Cité dans Sara Bailey, *Auditing the UK's loans*, Christian Aid, unedited version, juin 2006.

²¹⁹ Alessandra Fontana, *'Opening the Books': Brazil's Experience with Debt Audits*, Eurodad Discussion Paper, septembre 2005.

²²⁰ Angola, Kenya, Malawi, Nigeria, RDC et peut-être Cameroun et Zambie.

²²¹ Le CETIM et le CADTM vont faire paraître courant 2006 une étude méthodologique approfondie sur l'audit.

²²² Sara Bailey, *Op. Cit.*

b. *En France, l'audit se heurte au blocage de la majorité parlementaire*

Début 2005, la plate-forme Dette & Développement a lancé avec Agir ici²²³ une campagne d'interpellation des députés, relayée par plus de 30.000 citoyens, afin d'obtenir la création d'une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur les créances françaises vis-à-vis des pays du Sud. Un audit de la dette est particulièrement justifié dans la situation française, car Paris est le premier créancier des pays pauvres très endettés, très loin devant Londres et Washington.

La campagne a reçu, dans l'ensemble, un accueil assez favorable. La moitié des députés environ y ont répondu. Plusieurs députés se sont émus, en séance publique, en commission ou par des questions au gouvernement, de l'importance des annulations de dette dans l'aide publique au développement (APD), notamment celles résultant des crédits à l'exportation, de l'opacité des allègements de dette et du manque de contrôle des activités de la COFACE. Concernant spécifiquement la commission d'enquête, des réactions positives ont été reçues de la part des députés UDF²²⁴, socialistes²²⁵, Verts²²⁶ et communistes²²⁷. Les groupes PS et PC ont même, chacun, déposé une proposition de création de commission d'enquête parlementaire à ce propos. Rares sont les députés UMP, en revanche, à avoir pris la liberté de montrer leur intérêt pour la démarche²²⁸, la grande majorité évitant de répondre sur ce point.

La proposition du groupe socialiste, déposée le 30 mars 2005 par Jean-Paul Bacquet, Paulette Guinhard-Kunstler, Jean-Claude Viollet et les membres du groupe socialiste et

²²³ « Assez de promesses, annulons la dette ! », Campagne conjointe avec le réseau IFI, Coordination SUD et la plateforme Coface, dans le cadre de la mobilisation plus vaste « 2005 : plus d'excuses ! ».

²²⁴ La réponse type de nombreux députés UDF, dont Anne-Marie Comparini, Hervé Morin ou André Santini, fut : « je soutiens votre demande de création d'une commission d'enquête parlementaire, qui aurait pour tâche de réaliser un audit des créances de la France sur les pays du Sud ». Au-delà, le groupe plaide pour « la mise en place d'un droit international et d'une instance internationale d'arbitrage chargée de traiter les questions liées à l'insolvabilité, au plafonnement des remboursements exigés, au caractère illégitime de certaines créances, éventuellement à la restitution des prêts détournés ».

²²⁵ Signalons, parmi les nombreuses réponses types reçues (souvent très axées sur la COFACE), celles de Jean-Marc Ayrault, Jean-Louis Bianco, ainsi que les réponses personnalisées de Didier Migaud, François Loncle (député de l'Eure), Chantal Robin-Rodrigo (députée des Hautes-Pyrénées), Jacques Floch qui a posé une question écrite au gouvernement, ou encore Marie-Renée Oget (députée des Côtes d'Armor), qui assure que notre démarche « *recueille [son] approbation* » et précise « *l'idée d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'évaluer les effets de la politiques française d'aide au développement me paraît justifiée dans son principe* ».

²²⁶ Les réponses des députés verts furent toutes favorables. Dominique Voynet a également parrainé un colloque sur la COFACE et la dette au Sénat, le 3 mai 2005, émettant également l'idée, restée sans suite, d'un manifeste des parlementaires demandant entre autre la création d'une commission d'enquête sur les dette cofacées.

²²⁷ Signalons qu'avant le lancement de notre campagne, le député Jean-Claude Lefort avait déjà demandé, en session ordinaire le 15 novembre 2004, que l'Assemblée « *se dote d'une mission d'étude et d'observation pour procéder à un audit global et détaillé de toutes les créances détenues par la France pour y voir clair sur l'état exact des remboursements, des affectations et des conditions posées* ». Au Sénat, sa collègue Hélène Luc (Val-de-Marne) demandait également, par un courrier au président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, la « *mise en place d'une mission d'information parlementaire sur l'utilisation de la dette et donc des fonds publics. Il est temps de faire un bilan complet dans ce domaine qu'il s'agisse de l'initiative PPTE et de son prolongement en France au travers des C2D d'une part et des allègements de dette compris dans l'APD d'autre part. Une telle mission aura le mérite de dresser un état des lieux complet des politiques de définition et de gestion de la dette par notre pays.* »

²²⁸ Il faut citer Alain Suguenot (député de Côte d'Or, qui fut l'auteur en 2003 d'une proposition de loi tendant à créer une délégation parlementaire à la mondialisation), qui se dit « *bien d'accord (...) qu'il faut absolument que les comptes, en matière [de dette publique des pays du Tiers-Monde], soient absolument transparents* », a « *saisi les services concernés de la présidence de l'Assemblée afin d'appuyer [notre] requête de création d'une commission d'enquête sur le sujet* ». Quant à lui, le député d'Ile-et-Vilaine Philippe Rouault s'est fendu d'une longue lettre critiquant l'absence de contrôle parlementaire sur une grande partie des créances annulées, qui sont portées au découvert du Trésor ou de la Coface (« *à peine 17% des annulations font l'objet d'une dépense budgétaire en 2004* »). Enfin, les députés Pierre Lequiller (Yvelines) et Pierre Hellier (Sarthe) ont transmis au gouvernement des questions écrites évoquant explicitement l'idée de commission d'enquête.

apparentés, consiste en une « Commission d'enquête portant sur les activités de la Coface »²²⁹, « ayant pour objet d'évaluer les activités de la Coface pour le compte de l'Etat et leur lien avec l'évolution de l'aide publique au développement ». Les motifs de cette résolution dénoncent « l'opacité » dans les annulations de dettes cofacées et le caractère « cynique, de comptabiliser les dettes 'cofacées', résultant d'une politique de promotion des exportations, au titre de l'APD ». On le voit, la proposition socialiste est focalisée sur la COFACE et la comptabilisation des annulations de dettes cofacées au titre de l'APD. Elle ne demande pas clairement que lumière soit faite sur les créances françaises et les processus ayant généré l'endettement. Serait-ce parce qu'ils étaient aux affaires pendant cette période ?

Instruite par le Rapport N° 2350 du député corse C amille de Rocca-Serra, la Commission des Finances a rejeté la proposition de résolution lors de sa session du 1^{er} juin 2005, aux motifs principaux que les relations Etat - Coface sont aujourd'hui clarifiées et que les annulations de dette contribuent légitimement à l'APD, selon les nomenclatures de l'OCDE. Le rapport reconnaît toutefois que les dettes de la COFACE « ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années quatre-vingt sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été suffisamment assurée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres et, puisque les acheteurs bénéficient d'une garantie souveraine, par un endettement des États. »²³⁰ Il pointe aussi l'insuffisance du contrôle parlementaire concernant les opérations d'annulation de dette et suggère de faire appel à la Cour des Comptes.

La proposition de résolution (N° 2405), déposée par George Hage et l'ensemble du groupe communiste et républicain à l'Assemblée nationale, le 22 juin 2005, vise à créer une « Commission d'enquête sur la dette des pays en développement », « chargée de dresser un état précis de la dette des pays en développement à l'égard de la France, d'évaluer les conséquences de cet endettement sur leur développement, de mettre en évidence les effets des dispositifs existants et prétendant à une réduction de cette dette ». La proposition a été renvoyée à la Commission des Affaires étrangères, qui a nommé Jacques Godfrain rapporteur, le 5 octobre 2005.

Cette proposition a également été rejetée, le 25 janvier 2006, par la Commission des Affaires étrangères, mais le Rapport N° 2812 de Jacques Godfrain, ancien ministre de la Coopération, au nom de la Commission, reconnaît « un réel besoin d'éclaircissements », à la fois quant aux montants et à la structure de la dette, au processus de décision, au choix des pays bénéficiaires, ou encore à l'impact des annulations. Tout en admettant que « l'opacité et la complexité des mesures d'annulation de la dette des pays en développement justifient à n'en pas douter une plus grande attention de la part des parlementaires », le Rapporteur juge la création d'une Commission d'enquête inutile. Il préconise à la place « que la Commission des Affaires étrangères engage un travail d'investigation et d'études dont elle pourrait rendre compte à l'automne, dans le cadre de l'avis rendu sur la mission 'aide publique au développement', à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 ».

La plate-forme Dette & Développement ne peut qu'encourager une telle proposition, mais elle n'enlève rien à la pertinence d'une commission d'enquête. Nous contestons d'ailleurs les motifs qui ont poussé au rejet de la proposition. Pour Jacques Godfrain, une telle procédure n'est pas justifiée car « elle impose la mise en place d'une structure très lourde » et parce qu'elle « renvoie à l'idée d'une investigation pour comprendre les raisons d'un mauvais fonctionnement de mécanismes publics qui aurait entraîné des conséquences dommageables » et, selon lui, « ce n'est évidemment pas le cas »²³¹. Or, la situation de surendettement des pays débiteurs de la France, dont il n'est pas besoin de revenir sur les conséquences dommageables, résulte en partie de mécanismes publics clairement déficients.

²²⁹ Résolution N°2221.

²³⁰ Camille de Rocca-Serra, Rapport N° 2350 au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, juin 2005, p. 23

²³¹ Jacques Godfrain, Rapport N° 2812 au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, février 2006. On retrouvera toutes les citations des pages 13 à 17.

Conclusion et recommandations

La plate-forme Dette & Développement demande instamment au gouvernement français, ainsi qu'à l'ensemble des candidats aux élections présidentielles de 2007, de s'engager à :

1. **Reconnaître explicitement les responsabilités de la France, des acteurs du secteur privé français et des acteurs parapublics (comme la COFACE)** dans l'accumulation de la dette de plusieurs de ses débiteurs.
2. **Annuler**, à l'instar de la Norvège, **ses créances odieuses**.
3. Promouvoir, au niveau européen et international, en particulier dans l'enceinte onusienne, la reconnaissance des dettes odieuses et l'adoption d'un **traité international de la dette odieuse** qui établisse la co-responsabilité des prêteurs et des emprunteurs et qui s'impose à tous, afin de prévenir la contraction de nouvelles dettes odieuses.
4. **Identifier et geler**, en France et au sein de l'Union européenne (y compris dans les territoires *offshore* dépendant des Etats membres), **les avoirs d'origine illicite** provenant de gouvernants du Sud, puis procéder à leur restitution aux pays spoliés, une fois le gouvernement illégitime déchu.

La plate-forme Dette & Développement renouvelle également sa demande envers les parlementaires français, ainsi qu'envers l'ensemble des candidats aux élections législatives de 2007, de mettre en place dans les plus brefs délais **une Commission d'enquête parlementaire**. Celle-ci devra à la fois faire toute la lumière sur les processus et les responsabilités ayant conduit au surendettement des pays du Sud et établir des propositions afin d'empêcher tout acteur public, parapublic ou privé de contracter de nouvelles créances odieuses.

A l'issue de cet audit parlementaire, la plate-forme Dette & Développement demande au gouvernement français de **se retourner vers les acteurs privés** (individus, entreprises, banques ou partis) **qui ont bénéficié, en connaissance de cause, de créances odieuses**, afin qu'ils assument le coût de leurs forfaits.

Enfin, la majeure partie des dettes odieuses ayant déjà été remboursée, la plate-forme Dette & Développement demande au gouvernement français de **restituer aux pays spoliés les montants remboursés** lors des deux dernières décennies.

Chapitre 7

Sur la brèche (2004-2006)

Réactions de la plate-forme Dette & Développement à l'actualité de la dette

Les années 2004-2005 ont rappelé avec acuité l'arbitraire qui préside à la gestion de la dette au niveau international. Les 19 principaux pays créditeurs, réunis au sein d'une « non institution » qui célèbre son cinquantenaire en 2006, **le Club de Paris, en ont fait l'éclatante démonstration, ces deux dernières années, à l'occasion des cas de l'Irak, du Nigeria et des pays affectés par le tsunami, dont l'Indonésie.** Le premier, sous tutelle américaine, a obtenu 80 % de réduction de sa dette auprès du Club de Paris ; le Nigeria a dû régler les arriérés et anticiper le remboursement de sa dette pour en obtenir un allègement de 60% ; les pays affectés par le tsunami ne se sont vu offrir qu'un moratoire, non suspensif des intérêts.

En 2003, le G8 sous présidence française a développé une nouvelle approche, dite d'Evian, permettant aux pays du Club de Paris d'adopter un traitement sur mesure de la dette des pays débiteurs, hors PTE. C'est cette approche que le Club a mise en œuvre à ces trois occasions. Présentée par ses concepteurs comme permettant un traitement plus adapté à chaque situation, l'approche d'Evian n'est en réalité que l'officialisation d'un processus de décision qui ne répond à aucune règle.

C'est le rapport de force qui domine aujourd'hui la gestion internationale de la dette. Il est, presque toujours, favorable aux 19 créanciers du Club, d'où l'aveu d'un haut fonctionnaire du Trésor, lors d'une rencontre de septembre 2004 avec la plate-forme Dette & Développement, que toute décision du Club de Paris « *dépend du bon vouloir des créanciers* ».

C'est en grande partie le pétrole qui a valu à l'Irak et au Nigeria un allègement substantiel, auquel des pays moins « stratégiques » ne peuvent pas prétendre. C'est l'émotion sans précédent suscitée par le tsunami dans l'opinion publique internationale qui a poussé le Club de Paris à proposer aux pays affectés une mesure, fût-elle modeste. Le silence médiatique qui entoure la plupart des catastrophes qu'endurent les pays en développement, de façon ponctuelle ou continue, pousse en revanche lesdits créanciers à l'inaction.

Pour la plate-forme Dette & Développement, il est intolérable que le traitement de la dette des pays du Sud continue de dépendre des desiderata des prêteurs. C'est pourquoi nous avons, systématiquement, promu des décisions respectueuses du droit, dans un cadre impartial. Ce chapitre reprend les prises de position que nous avons développées, à chacune de ces occasions.

Ce retour sur les événements marquants quant aux grands pays débiteurs serait incomplet s'il n'évoquait pas les récentes décisions argentine et brésilienne d'anticiper le remboursement de leur dette envers le FMI. Car l'année 2005 a également prouvé l'empressement des grands pays débiteurs à se défaire de la tutelle politique que s'octroient les créanciers.

I. 2004 : négociations autour de la dette irakienne

Dès mars 2003, les Etats-Unis appellent à une annulation quasi totale de la dette irakienne. Le caractère odieux de la dette est invoqué ; le chiffre de 95% d'annulation, évoqué. Les principaux débiteurs de l'Irak au sein du Club de Paris s'étaient opposés à l'invasion américaine ; ils rechignent à en financer la reconstruction via une telle annulation. La France, notamment, rejette l'idée d'annuler plus de 50% de la dette irakienne. Les tractations s'intensifient ; en mars 2004 est évoqué un possible accord autour de 60% d'allègement.

Communiqué de Presse de la plate-forme Dette & Développement
Jeudi 18 mars 2004

Un an après l'invasion de l'Irak Dette irakienne : deux poids, deux mesures

La Plate-forme Dette & Développement dénonce vigoureusement le double langage des pays riches et leur mainmise sur les règles de l'endettement international. Le respect des droits fondamentaux ne doit pas dépendre de leurs intérêts géopolitiques ou économiques.

Elle demande au gouvernement français de refuser le traitement sur mesure proposé par les Etats-Unis à la dette irakienne, de reconnaître son **caractère odieux*** et de faire la lumière sur les créances françaises vis-à-vis de l'Irak.

Elle l'appelle à prendre l'initiative d'une conférence internationale pour la mise en place d'un droit international de la dette et d'un cadre équitable et transparent pour le faire appliquer.

La dette irakienne, estimée à plus de 150 milliards de dollars, est insupportable pour la population. Si un moratoire sur son remboursement est indispensable, le traitement de la dette ne saurait légitimement s'opérer avant l'avènement d'un régime démocratique en Irak. **De manière opportuniste**, les créanciers s'accordent aujourd'hui pour réduire de 60 % la dette irakienne. Mais, dans le même temps, ils refusent d'annuler la dette des pays pauvres voire, pour l'Ethiopie et le Niger, ils remettent en cause leurs propres engagements en ce sens.

Washington estime que le budget irakien doit d'abord financer la reconstruction, la remise en marche de l'exploitation pétrolière et leurs opérateurs : il ne doit pas être utilisé pour rembourser une dette dont l'Allemagne, la France et la Russie sont parmi les principaux créanciers..

*Formalisée en droit international dès 1927, la doctrine de la "dette odieuse" stipule qu'une dette contractée par un dictateur ne devrait pas être réclamée à la population après la chute du régime. La dette irakienne est une "dette odieuse". Elle a été contractée par Saddam Hussein (avec l'assentiment de la communauté internationale), principalement pour financer des dépenses militaires (liées à la Guerre Iran-Irak). Le gouvernement américain l'a lui-même reconnu, en avril 2003, avant de se rétracter... Car le cas de l'Irak est loin d'être unique. Et il serait trop dangereux de créer un précédent. Que dire alors de la dette congolaise héritée de Mobutu, de la dette philippine léguée par Marcos, etc. ?

Le Club de Paris se décide finalement à trancher le cas irakien lors de sa session de novembre 2004, peu avant l'élection d'une « autorité indépendante ».

DETTE IRAKIENNE : NON A L'ARBITRAIRE !

Le 17 novembre 2004, les principaux pays créanciers, réunis au sein du « Club de Paris », se retrouvent au Ministère français des Finances pour statuer sur la dette irakienne. D'un côté, les Etats-Unis, appuyés par le Royaume-Uni, demandent une annulation de 95 % de la dette irakienne, tandis que la France, soutenue par l'Allemagne et la Russie, n'est prête qu'à concéder 50 % d'annulation.

Une chose est sûre : la décision ne reposera sur aucun critère légitime, transparent ni équitable. Car en matière de dette, l'arbitraire est la règle.

La Plate-forme Dette & Développement dénonce l'opportunisme et le cynisme des créanciers, qui apportent des solutions à leur mesure à la dette irakienne, mais sans pitié lorsqu'il s'agit de pays pauvres sans enjeu stratégique. Elle demande que le cas de l'Irak soit traité par un processus d'arbitrage équitable et transparent et la mise en place d'un droit international de la dette.

Dès avril 2003, pressé d'obtenir l'annulation de la dette irakienne et par là même de faire payer leur opposition à l'intervention armée à la France, l'Allemagne et la Russie (trois des principaux créanciers de l'Irak), le gouvernement américain invoquait le principe selon lequel une dette contractée par un dictateur ne devrait pas être réclamée à la population après la chute du régime. Un principe formalisé en droit international dès 1927 par la doctrine de la « dette odieuse ».

Selon cette doctrine, une dette est considérée comme odieuse, donc nulle, si trois conditions cumulatives sont réunies :

1. *Absence de consentement de la population* : le régime n'a aucun mandat de la population pour passer des contrats en son nom. C'est le cas des dictatures.
2. *Absence de bénéfice* : les prêts sollicités par le pays n'ont pas profité à la population.
3. *Connaissance par le prêteur* des intentions de l'emprunteur. Le fait de fermer les yeux à une réalité évidente est assimilé à la connaissance des faits.

A la fin des années 70, l'Irak était un Etat prêteur. Une bonne partie des dettes irakiennes ont été contractées par Saddam Hussein pour financer des dépenses militaires liées à la Guerre Iran-Irak, avec l'assentiment de la communauté internationale et au mépris de la satisfaction des besoins de la population. Ces dettes semblent donc bien « odieuses » au sens juridique du terme, mais ne sauraient être jugées comme telles que par une instance indépendante, saisie par un gouvernement irakien légitime – dans l'immédiat, le moratoire sur la dette irakienne doit être prorogé.

⇒ **Le caractère odieux de la dette de l'Irak doit être reconnu juridiquement !**

Mais le cas de l'Irak n'est pas unique. La dette congolaise héritée de Mobutu, la dette philippine contractée par le régime Marcos, celle de Suharto en Indonésie, celle laissée par les juntes militaires au Nigeria ou encore en Argentine sont autant d'exemples de dettes odieuses. Pourquoi prôner l'annulation de la dette irakienne et non des autres ?

Pour les Etats-Unis, l'invocation de cette doctrine était purement rhétorique : après avoir réalisé les risques pris en raison de leurs lourdes créances vis-à-vis de nombreuses autres dictatures, ils se sont donc rétractés. Car à travers l'annulation de la dette irakienne, Washington, qui exerce une tutelle politique et économique sur le gouvernement irakien, cherche avant tout à offrir aux entreprises US les marchés liés à la reconstruction du pays et à l'exploitation des considérables réserves pétrolières. Pour eux, il est hors de question que la dette laissée par Saddam Hussein vienne ponctionner le budget irakien et gager les futures recettes pétrolières.

Parallèlement, Jacques Chirac a beau jeu de trouver inconvenable de « *faire en trois mois pour l'Irak plus que l'on a fait en dix ans pour les trente-sept pays les plus pauvres et les plus endettés du monde* ». Ce discours généreux n'est, ici aussi, que rhétorique. D'une part, la France refuse d'aller plus loin pour annuler la dette des pays pauvres, dette qui empêchent pourtant ces pays de subvenir aux besoins fondamentaux de leur population – même le Royaume-Uni a été plus loin en annulant sa part de la dette multilatérale. D'autre part, Paris refuse ainsi de reconnaître ses responsabilités dans l'accumulation de la dette irakienne, qui a servi à armer Saddam Hussein dans les années 80, au bénéfice de quelques entreprises mais aux dépens de la population irakienne, et des soldats français, contre lesquels ces armes se sont retournées lors de la première Guerre du Golfe.

Parce que l'argent public est en jeu, les pays créanciers doivent assurer une transparence totale sur leurs créances vis-à-vis de l'Irak (conditions de passation du prêt, affectation, utilisation). La Plate-forme Dette & Développement demande aux parlementaires français de se saisir de la question concernant les créances françaises, par la création d'une commission d'enquête.

⇒ **Non à un traitement de la dette dicté par la défense des intérêts du Nord. La lumière doit être faite sur la dette irakienne !**

En réalité, il ne s'agit pas, comme le fait M. Chirac, d'opposer le sort de l'Irak à celui des pays pauvres, ni d'annuler une partie de l'une *ou* de l'autre. Il s'agit de mettre en place des critères équitables et transparents précisant dans quelle mesure il faut annuler, ou non, une créance et de les appliquer à tous les pays. L'équité ne peut être garantie dans le cadre actuel, dominé par les créanciers, à la fois juge et partie. Ceux-ci exercent en particulier leur mainmise à travers le G8 le FMI, les Clubs de Paris et de Londres.

La Plate-forme Dette & Développement demande que le traitement de la dette s'opère dans un cadre équitable et transparent, qui est envisageable dès maintenant à travers un processus d'arbitrage indépendant.

⇒ **Pour un processus d'arbitrage équitable et transparent !**

Elle demande l'élaboration, par l'ensemble des acteurs concernés (pays débiteurs, créanciers, institutions internationales, experts, représentants du secteur privé et de la société civile) et sous l'égide des Nations Unies, d'un droit international de la dette, qui devra notamment :

- préciser les conditions de validité des contrats d'endettement, notamment concernant le consentement. La Plate-forme Dette & Développement demande à cet égard la reconnaissance de la doctrine de la dette odieuse, car il est inadmissible de faire payer à un peuple les dettes d'un régime dictatorial dont il est déjà la première victime. Une telle reconnaissance contribuerait également à moraliser les relations internationales, en pointant les responsabilités des créanciers dans les mécanismes d'endettement, souvent liés à des intérêts géopolitiques ou économiques invouables.
- mettre en place des mécanismes de protection, afin que le remboursement de la dette publique ne menace pas la satisfaction des droits fondamentaux des populations. La Plate-forme Dette & Développement demande à cet égard que le respect des droits fondamentaux soit explicitement pris en compte dans l'analyse de la viabilité de la dette – ce qui implique, pour la plupart des pays pauvres, une annulation de la dette qui ne peut pas attendre.

Le Plate-forme Dette & Développement demande à la France de prendre l'initiative d'une conférence internationale, sous l'égide des Nations Unies, pour l'élaboration d'un droit international de la dette.

Communiqué de presse de la plate-forme Dette & Développement
Lundi 22 novembre 2004

Décision du Club de Paris sur la dette irakienne

Main basse sur l'Irak

Dimanche 21 novembre, les 19 pays réunis au sein du Club de Paris ont convenu d'un allègement de 80% de la dette irakienne. Comme le craignait la Plate-forme Dette & Développement*, qui a manifesté le 17 novembre dernier devant Bercy, cette décision est le résultat d'un vaste marchandage entre les pays créanciers, soucieux de défendre leurs intérêts mais peu regardants du droit international.

Un vaste marchandage

Les Etats-Unis, pressés par les lobbies pétrolier et de la reconstruction, réclamaient 95 % d'annulation ; la France, l'Allemagne et la Russie ne voulaient pas concéder plus de 50 %. Au terme de quatre jours de négociations et au prix de concessions envers Bush réélu, les pays créanciers se sont mis d'accord sur deux points fondamentaux :

Main basse sur l'économie irakienne

Une première tranche de 30% de la dette sera annulée au 1^{er} janvier 2005, mais le reste (50%) dépendra de la soumission du nouveau gouvernement irakien aux exigences du FMI, lui-même contrôlé par... les pays membres du Club de Paris ! Les pays riches ont d'ailleurs tout fait pour conclure les négociations avant les élections du 30 janvier, afin d'assurer leur mainmise sur l'économie irakienne, sans prendre le risque d'avoir à traiter avec un gouvernement plus légitime.

- ⇒ **La Plate-forme Dette & Développement, soucieuse du respect de la souveraineté de l'Irak, dénonce l'ingérence programmée du FMI dans la politique économique irakienne.**
- ⇒ **Elle demande que l'annulation de la dette irakienne soit inconditionnelle, dès qu'un gouvernement sera démocratiquement élu en Irak.**

Auto-absolution des créanciers

Il serait scandaleux de faire payer aux Irakiens une dette qui a servi les desseins guerriers de Saddam Hussein, comme il est scandaleux de faire payer aux Philippins la dette de Marcos ou aux Nigériens, celle de la junte militaire. Chaque fois, les pays créanciers ont une lourde responsabilité. Dans le cas irakien, ils ont abondamment prêté au régime de Saddam Hussein pour financer la guerre Iran-Irak.

Pourtant, les créanciers se sont bien gardés de reconnaître leurs responsabilités, précisément pour « *ne pas créer de précédent* », comme l'a souligné le ministre allemand des finances, pour des pays comme les Philippines ou le Nigeria.

- ⇒ **La Plate-forme Dette & Développement appelle le gouvernement français à faire toute la lumière sur ses responsabilités dans la formation de la dette irakienne, par un audit complet des créances concernées.**
- ⇒ **Elle lui demande de ne pas comptabiliser l'annulation de la dette irakienne au titre de l'aide publique au développement (APD), tant que l'impact positif des créances sur le développement de l'Irak n'est pas démontré.**

II. Janvier 2005 : la dette des pays affectés par le tsunami

Position de la plate-forme Dette & Développement
10 janvier 2005

Les pays ravagés ce mercredi devant le Club de Paris **Tsunami : un moratoire sur la dette ne suffit pas**

Vendredi 7 janvier à Londres, les pays du G7 ont admis la nécessité d'un moratoire sur la dette des pays ravagés par le tsunami. Réunis au sein du Club de Paris, les 19 principaux pays créanciers devraient profiter de leur réunion, mercredi, pour valider cette décision, du moins en ce qui concerne l'Indonésie et le Sri Lanka. La plate-forme Dette & Développement prend bonne note de ce geste, mais ne saurait s'en satisfaire :

- **Ce moratoire doit se faire au nom du droit international.** On ne saurait faire dépendre une telle mesure du bon vouloir des pays créanciers, trop aléatoire. Ainsi Haïti, qui a dû faire face en septembre dernier, avec le cyclone Jeanne (plus de 2 000 morts), à un cas évident de force majeure, n'a bénéficié d'aucune mesure concernant sa dette. C'est en référence à la notion juridique de *force majeure* que doit s'opérer le moratoire. S'il s'inscrit dans un cadre juridique clair, les pays craignant pour leur réputation sur les marchés financiers, comme la Thaïlande, pourraient accepter plus volontiers d'en bénéficier.

- **Ce moratoire doit concerner l'ensemble des créanciers**, y compris les créanciers privés et les institutions multilatérales, et non les seuls membres du Club de Paris. Pour l'Indonésie par exemple, le Club de Paris ne détient que moins d'un tiers des créances.

- **Ce moratoire doit être inconditionnel.** Les pays créanciers ne sauraient profiter de la circonstance pour imposer à ces pays leur tutelle économique et politique, notamment à travers le FMI et la Banque mondiale, dont les recommandations se sont déjà révélées désastreuses aux plans économique et social pour cette région du monde. Dans le même temps, les gouvernements bénéficiaires doivent garantir une transparence totale concernant l'usage des fonds libérés au service de la reconstruction et du développement, ainsi que l'association des acteurs de la société civile locale et des populations affectées.

- **Ce moratoire ne saurait être qu'une première étape avant l'annulation** : un simple moratoire, qui laisserait courir les intérêts, serait une bouffée d'oxygène bien éphémère, ne faisant que reporter le paiement d'une dette insupportable à long terme pour les populations et bien souvent héritée de régimes dictatoriaux. Par exemple :

- L'Indonésie consacre un quart de ses revenus annuels au remboursement de sa dette, en grande partie contractée par Suharto. En 2002, le réseau européen Eurodad** constatait que la dette indonésienne devait être réduite d'au moins 50% pour que le gouvernement puisse consacrer suffisamment de ressources aux besoins essentiels de développement humain. Aujourd'hui, le tsunami rend l'annulation inéluctable.
- La Somalie, la Tanzanie, le Kenya, le Bangladesh et le Myanmar, également touchés par le tsunami, figurent parmi les pays les plus pauvres de la planète. Une annulation intégrale de leur dette est vitale pour qu'ils puissent espérer atteindre les objectifs minimaux de développement fixés par les Nations Unies.

* La force majeure a par exemple justifié, par le passé, la suspension par la Turquie de ses remboursements envers la Russie tsariste - Décision de la Cour permanente d'arbitrage de 1912.

** <http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/TowardsasustainabledebtworkoutforIndonesia.pdf>

La Plate-forme Dette & Développement appelle les Nations Unies à convoquer dans l'année une conférence internationale sur la dette de ces pays, réunissant les gouvernements des pays affectés et l'ensemble des créanciers, publics et privés. Cette conférence **définira, à la lumière des ressources nécessaires au développement humain et à la reconstruction de chaque pays, les besoins d'annulation pour rendre la dette supportable**, ainsi que la légitimité des créances concernées.

Enfin, rappelons que la dette provoque depuis des années un véritable cataclysme social et humain : la malnutrition et le manque de soins élémentaires font, chaque semaine, autant de victimes que le tsunami. Il est urgent, en cette année de bilan d'étape concernant les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), que les créanciers annulent la dette des pays pauvres. Ils n'ont aucune excuse.

Le 12 janvier 2005, le Club de Paris a confirmé le moratoire d'un an proposé à certains des pays affectés par le tsunami (Indonésie, Sri Lanka, Seychelles), mais les membres du Club ne sont pas parvenus pas à se mettre d'accord pour que les intérêts sur ces créances cessent de courir. Chaque créancier a le loisir de les suspendre ou non ; la France s'y est engagée. En mars, le Club de Paris a annoncé que l'Indonésie et le Sri Lanka avaient accepté l'offre.

III. 2005 : la dette du Nigeria

Fin juin 2005, le Club de Paris fait une proposition d'allègement de la dette nigériane, à hauteur de 60%. A la veille d'un G8 de Gleneagles qui prétendait annuler la dette de l'Afrique et devant les menaces de répudiation formulées par le parlement nigérian, les membres du Club ne pouvaient guère repousser à nouveau le cas du pays le plus peuplé du continent. C'est cette proposition, assortie d'un règlement immédiat des arriérés et d'un paiement anticipé du restant de sa dette envers le Club, qu'a décidé d'accepter le gouvernement Obasanjo.

Tribune parue dans le quotidien *La Croix*, 27 oct. 2005

Dette : le Nigeria méritait mieux

Jeudi 20 octobre, le Club de Paris, groupe des principaux pays créanciers, a annoncé l'annulation de 60 % de la dette du Nigeria à son égard : un allègement significatif de 18 milliards de dollars. Pour autant, devons-nous nous réjouir de cet accord ?

Au Nigeria, 75 millions de personnes vivent avec moins de 1 dollar par jour et un million d'enfants meurent avant l'âge de cinq ans. Le fait que les pays riches reconnaissent, dans une telle situation, le besoin d'une annulation substantielle est, incontestablement, une bonne nouvelle. Ce pourrait constituer un important précédent pour les pays appauvris qui ne peuvent prétendre aux initiatives d'allègement existantes. Le fait que la menace de répudiation de la dette, votée par le parlement nigérian au printemps, ait obligé les créanciers à des concessions, pourrait donner des idées à d'autres et susciter un rééquilibrage du rapport de force entre débiteurs et créanciers.

Cependant, le résultat de la négociation déçoit bon nombre d'organisations de la société civile nigériane. D'une part, elles considèrent que le gouvernement Obasanjo, en position de force, aurait pu prétendre à mieux : il ne pouvait obtenir moins que les 60 % que lui avait promis le Club de Paris le 29 juin dernier ; il pouvait aspirer aux 80% d'allègement accordés en novembre 2004 à l'Irak, globalement plus riche que lui ; ses ressources pétrolières en font un acteur stratégique et réduisent sa dépendance aux financements extérieurs. Les membres du Club étaient d'ailleurs préoccupés, ces derniers mois, à l'idée que le gouvernement nigérian rejette leur proposition.

D'autre part, l'accord signé à Bercy ne fait pas justice aux Nigériens. En préalable à toute remise de dette, les créanciers exigent que le Nigeria rembourse tous ses arriérés, une somme de 6,3 milliards de dollars (4 fois le service actuel de la dette) qui doit être puisée dans les réserves que le gouvernement avait prudemment mises de côté face à la flambée des prix du pétrole, afin de préserver les dépenses sociales en cas de chute du prix du baril. En mars 2006, si le FMI donne son aval, le Nigeria devra déboursier 6,1 milliards de dollars pour bénéficier de la seconde phase d'allègement. Financièrement, il ne sortira donc pas gagnant de cette tractation avant plusieurs années. Oubliant de toute évidence leurs engagements contre la pauvreté en Afrique, les gouvernements du Nord sont tout simplement en train de soutirer au peuple nigérian ses maigres ressources pour les placer dans leurs coffres.

Surtout, les Nigériens ont déjà payé cette dette au prix fort. Des 17 milliards de dollars empruntés initialement, ils ont remboursé 18 milliards. Avec l'accord du Club de Paris, il leur reste 18 milliards à payer. Humainement, ils ont payé de leur liberté et certains, de leur vie, le soutien financier accordé à la junte militaire. Car celle-ci a reçu des milliards de dollars sous forme de prêts commerciaux, de la part de banques et d'agences de crédit à l'exportation des pays occidentaux qui savaient pertinemment que les bénéficiaires d'une telle largesse étaient les généraux et leurs comptes dans les paradis fiscaux.

Loin d'admettre leur responsabilité, les pays créanciers s'apprêtent à saisir l'aubaine de cette annulation pour gonfler les chiffres de leur aide publique au développement (APD). Pour la France, dont l'essentiel des créances résulte d'une politique honteuse de promotion des exportations (à travers la Coface), l'allègement de la dette nigériane pourrait représenter jusqu'à 20 % de son APD dans les 2 prochaines années.

Dix ans tout juste après l'exécution du poète et activiste Ken Saro-Wiwa par la junte militaire, il est temps de faire justice au peuple nigérian. A l'instar de plusieurs députés français, qui demandent un audit de la dette des pays du Sud, les pays riches doivent faire la lumière sur l'origine et l'utilisation de la dette du Nigeria, reconnaître son caractère illégitime lorsqu'elle a été contractée avec leur complicité par un régime dictatorial, et en payer le prix.

Révèrend David Ugolor, ANEEJ, Jubilé Sud, Nigeria
Jean Merckaert, CCFD, Plate-forme Dette & Développement, France

IV. 2005-06 : l'Argentine et le Brésil : le prix de la liberté ? ²³²

Les annonces récentes de remboursement anticipé auprès du FMI des dettes contractées par l'Argentine et le Brésil marquent un saut qualitatif de la question de l'endettement dans ces deux pays. Elles révèlent plus généralement une nouvelle dynamique à l'œuvre dans les pays dits émergents, qui profitent d'une conjoncture économique relativement favorable pour « acheter leur liberté ».

a. L'Argentine

Après deux décennies passées à appliquer scrupuleusement les politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI (libéralisation financière, coupes franches dans les budgets alloués à la santé et à l'éducation, licenciements de fonctionnaires, gel des salaires, privatisation des entreprises publiques, etc.), la situation économique du pays va basculer fin 2001. Prise dans une spirale de l'endettement et connaissant une importante récession économique, l'Argentine sollicite le FMI pour l'ouverture d'une nouvelle ligne de crédit qui lui permettrait d'honorer ses différentes créances. L'institution refuse ; les marchés financiers sentent le vent tourner et entraînent une expatriation massive des capitaux en quelques jours. Le pays sombre alors dans une crise économique, financière, politique et sociale profonde. La pauvreté et le chômage explosent, les gouvernements tombent les uns après les autres et les mouvements populaires de mécontentement s'emparent des rues durant plusieurs semaines.

Quand la crise éclate, la dette extérieure publique argentine s'élève à 144 milliards de dollars (Mds \$), dont plus de la moitié au secteur privé. Le choix stratégique va alors être celui de continuer à honorer les créances dues au FMI mais de cesser de rembourser les créanciers privés. Les nouvelles dettes contractées auprès du FMI permettent ainsi au pays de dégager une marge de manœuvre, et en 2003 le ministre de l'économie annonce un plan de restructuration de la part privée de la dette extérieure de l'Etat. La proposition initiale faite par l'Argentine aux créanciers, de renoncer à 75% de la valeur nette de leurs créances, soulève un tollé. Les négociations seront particulièrement âpres, le président Kirchner n'hésitant pas à déclarer : « *nous ne paierons pas la dette avec la faim du peuple* ». Pour la première fois, un président tient tête aux créanciers, rompant avec la soumission généralisée observée ailleurs dans des circonstances similaires. Le FMI et le G7 vont alors peser de tout leur poids pour que ces négociations aboutissent. Finalement, l'Argentine obtient de 76% des détenteurs de sa dette privée qu'ils renoncent à 55% de leurs créances. De plus, les taux d'intérêt sont revus à la baisse et les échéanciers rallongés de 22 annuités.

Cependant, il n'y a pas là de véritable renversement de tendance. La réduction de dette obtenue ne représente que 21% de la dette extérieure publique totale, qui passe au cours de ces années de 191 à 149,8 Mds \$. De plus, les remboursements au FMI se poursuivent : alors que la moitié des habitants du pays vivent en dessous du seuil de pauvreté, l'Argentine débourse 7 Mds \$ entre 2003 et 2005. Enfin, malgré l'allègement de la dette privée, l'Argentine reste sous le joug des politiques économiques dictées par le FMI et contracte de nouveaux prêts auprès de cette institution. Les opportunités historiques de remettre en cause le modèle économique imposé et de répudier une dette publique très largement odieuse et illégitime (comme l'a statué la Cour fédérale d'Argentine) ont été manquées.

Fin 2005, l'Argentine annonce le remboursement anticipé de la totalité de sa dette auprès du FMI, soit 9,8 Mds \$. Ce remboursement, autorisé par un niveau élevé des revenus d'exportation et par le non-paiement de la part privée de la dette au cours des cinq années précédentes, permet au gouvernement de Kirchner de réaliser une économie de 900 millions de dollars d'intérêts. Cette mesure affranchit théoriquement la démocratie argentine du dictat du FMI. Toutefois, ce remboursement anticipé équivaut aussi à une reconnaissance de la légitimité de ces dettes, pourtant contestable à deux égards. D'une part, la Sentence Olmos (cf. Chapitre 6) a démontré que la dette argentine était odieuse, car loin de bénéficier à la population argentine, l'argent a au contraire servi à financer la répression. De l'autre, le FMI a admis porter une lourde

²³² Julie Castro (CADTM) est l'auteur(e) principale de cette analyse.

responsabilité dans la crise argentine ; il aurait pu alors en assumer le prix en renonçant aux remboursements. Il n'est pas acceptable que le remboursement anticipé de cette dette hypothèque de telles sommes, dans un pays où encore un tiers de la population vit au dessous du seuil de pauvreté. La justice et les droits fondamentaux de la population doivent passer avant le remboursement de la dette, en Argentine comme ailleurs.

b. Le Brésil

Le 13 décembre 2005, c'est au tour du Brésil d'annoncer le remboursement anticipé de la totalité des sommes qu'il devait au FMI, soit 15,5 Mds \$, dont l'échéance était prévue pour 2007. Dès le mois d'avril 2005, le gouvernement de Lula avait exprimé sa volonté de se dégager de la tutelle du FMI ; le ministre des Finances Antonio Palocci décidait de ne pas renouveler l'accord avec le FMI, mettant ainsi un terme à un programme d'ajustement économique initié par l'institution en 2002. Cet accord garantissait au gouvernement un fond d'emprunt de 42,1 Mds \$, dont 26,4 Mds \$ auront finalement été utilisés. Cette volonté de se dégager de la tutelle du FMI a, au Brésil aussi, une longue histoire : depuis les années 50, date à laquelle le pays a négocié le premier accord avec l'institution, le mot d'ordre « *FMI dehors* » a été répété sans cesse par des membres des organisations sociales et des partis de gauche. En 1959, le président Juscelino Kubitschek (1956-61) rompait une première fois avec le FMI, dénonçant le fait que l'institution empêchait le développement du pays.

Cependant, l'institution est devenue un invité d'honneur de tous les gouvernements brésiliens, depuis la fin de la dictature militaire (1964-1984), dès lors qu'il s'agissait de définir la politique économique. Sa méthode pour le Brésil (comme pour tous les pays endettés) était de donner aux créanciers toutes les garanties de leur remboursement. En d'autres termes, le FMI a toujours favorisé la création d'un excédent primaire, combiné avec des politiques fiscales, monétaires et salariales restrictives, pour rembourser la dette. Cette orientation, notamment favorable aux grands agro exportateurs, s'est révélée génératrice d'inégalités et destructrice pour l'environnement, une situation qui a contribué à l'élection de Lula à la présidence en 2002.

Dès lors, la décision de ne pas renouveler l'accord avec le FMI aurait pu être fêtée, si elle avait réellement permis au Brésil d'échapper à la « camisole économique » de l'institution financière internationale. Or, peut-être par souci de ne pas inquiéter les marchés financiers, cet affranchissement est loin d'être vérifié dans les faits. D'emblée, un communiqué du ministre des Finances a clarifié que, malgré le non renouvellement de l'accord, il n'y aurait pas de changement radical dans la politique économique. Le gouvernement s'est ainsi engagé à maintenir l'engagement fiscal adopté avec le FMI (4,25 % du PIB d'excédant au cours des années 2005 et 2006), en fixant des objectifs pour tout le secteur public et en maintenant la contraction des dépenses. Pour l'heure, aucun changement de fond n'est donc perceptible. Le directeur du FMI, Rodrigo de Rato, a d'ailleurs immédiatement apporté son appui à la décision du gouvernement brésilien, ainsi que le maintien du contact avec le pays par la « *supervision et le suivi post programme* » des activités économiques du Brésil.

Comme en Argentine, le caractère légitime de la dette brésilienne est contestable : elle a explosé sous la dictature, avec l'appui des Etats-Unis et de la Banque mondiale, passant de 2,5 Mds \$ à 100 Mds \$ entre 1964 et 1984. Les prêts du FMI sont intervenus après, pour permettre au nouveau régime de faire face à cette dette largement odieuse. En outre, ces prêts du FMI furent conditionnés à l'application de mesures économiques qui n'ont pas permis au Brésil de sortir du surendettement, mais qui ont porté un grand préjudice aux populations. Comme en Argentine, faire passer les besoins humains fondamentaux des Brésiliens avant le remboursement d'une dette est une exigence morale inconditionnelle.

Références bibliographiques

Adams Patricia, 1991, *Odious Debt*, Earthscan.

Anderson Sarah et al., *Debt boomerang: How Americans Would Benefit from Cancellation of Impoverished Country Debts*, Working Paper, Institute for Policy Studies, Washington, mars 2006.

Afrodad, 2005, *African Civil Society's Statement on Recent Debt Cancellation Proposals*

Amis de la Terre, 3 mai 2005, *Actes du Colloque sur la COFACE* organisé au Sénat « Aide publique aux exportations et développement durable ».

Amnesty International, *Rapports annuels 1991 et 1993*

Archimède et Léonard, hiver 1992, « Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde », *revue de l'AITEC* N°9.

Askin et Collins, 1993, « External Collusion with Kleptocracy: Can Zaïre Recapture its Stolen Wealth? » in *African Political Economy*, n°57.

Assemblée nationale, novembre 2005, *Rapport spécial N°2568 annexe 5 : Aide publique au développement - Prêts à des Etats étrangers*, par M. Henri Emmanuelli, Projet de loi de finances pour 2006.

Assemblée nationale, juin 2005, *Proposition de résolution n° 2405 visant à créer une « Commission d'enquête sur la dette des pays en développement »*, déposée par George Hage et l'ensemble du groupe communiste et républicain à l'Assemblée nationale, Paris.

Assemblée nationale, mars 2005, *Proposition de résolution N°2221 visant à créer une « Commission d'enquête portant sur les activités de la Coface »*, proposition du groupe socialiste par Jean-Paul Bacquet, Paulette Guinhard-Kunstler, Jean-Claude Viollet et les membres du groupe socialiste et apparentés de l'Assemblée nationale, Paris.

Association Henri Capitant, *Les Droits de tradition civiliste en question, A propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale, Volume 1*, Société de législation comparée, 2006.

Banque de France, 1994, *Rapport annuel sur la balance des paiements et la position extérieure de la France*, Paris.

Banque mondiale, 29 mars 2006, « Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) », *document de travail IDA*.

Banque mondiale, mars 2006, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, Washington

Banque mondiale, Septembre 2005, *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues and Financing Options*.

Banque mondiale, 2005, *Global Development Finance*.

Banque mondiale, 2005, « *The Growth Experience: What Have We Learned From The 1990s?* », Background Note.

Banque mondiale et FMI, août 2005, *HIPC Status of implementation*.

Banque mondiale et FMI, 20 août 2004, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Status of Implementation*.

Banque mondiale et FMI, Septembre 2004, *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications*.

Banque mondiale et FMI, 3 février 2004, *Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*.

Barry Herman, mars 2004 « *How well do measurements of an enabling domestic environment stand up?* », texte publié à l'occasion de la réunion du G24 les 8 et 9 mars 2004 à Genève, dans le cadre de la CNUCED.

Caliori Aldo, avril 2006, « *The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework, A Human Development Assessment* », *A CIDSE Background Document*.

Christian Aid, juin 2006, *Auditing the UK's loans*, étude de Sarah Bailey.

Christian Aid, septembre 2005, *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*.

Chossudovsky Michel et Galand Pierre, novembre 1996, *L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994) La responsabilité des bailleurs de fonds*.

CIDSE & Caritas Internationalis, juin 2005, *Agir autrement pour réduire la pauvreté à la 6^{ème} conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong, Bruxelles*.

CIDSE & Caritas Internationalis, septembre 2004, « *Soutenabilité et justice, une renégociation globale de la dette des pays pauvres assortie d'un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET)* », *document de position CIDSE et Caritas Internationalis*.

Clements, Bhattacharya et Quoc Nguyen, 2003, « *External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries* », *Document de travail du FMI*.

CNUCED, septembre 2004, *Endettement viable, oasis ou mirage ? Le développement économique en Afrique*, Rapport de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement.

Cohen Daniel, Phamtan Michèle, Rampulla Cristina, Vellutini Charles, mars 2004, « *Beyond the HIPC Initiative* », rapport pour la Commission européenne.

Cohen Daniel, Septembre 2000, « *The HIPC Initiative: True and false promises* », *OECD Development Center Technical Papers*, N° 166.

Conférence des Nations Unies pour le financement du développement, 2002, *Consensus de Monterrey*.

Commission pour l'Afrique, mars 2005, *Notre intérêt commun - Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Londres.

Coordination SUD, février 2006, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et propositions*, Paris.

Coordination SUD, décembre 2005, *Agriculture : pour une régulation du commerce mondial*, Paris.

Dialogue multi-acteurs sur la dette, 6 septembre 2005, « Dette souveraine et développement durable », *Rapport du secrétariat*, Genève.

Dibling, Elongo et Vandendaelen, avril 2004, *Et si le Congo-Zaïre refusait de payer sa dette ?*, présenté lors du séminaire international sur la dette d'avril 2004 à Kinshasa, CADTM.

Direction du Trésor au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), mars 2005, « Debt Sustainability beyond HIPC », *Document versé à la discussion au sein du G8*.

Direction du Trésor au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) et DGCID, 23 avril 2001, *Principes, modalités de préparation et de mises en œuvre des contrats de désendettement et de développement*.

Eurodad, octobre 2004, *La Clause de Temporisation de l'Initiative PPTTE : du déjà-vu ?*, Bruxelles.

FIDH, février 1996, « Zaïre : le vide de Droits », *N° spécial de la lettre* n°625-626.

FMI, 2005, « Chad: Requests for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Additional Interim Assistance Under the Enhanced HIPC Initiative—Staff Report », *Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Chad*.

FMI, 2003, *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*.

FMI et AID, juillet 2004, « *Enhanced HIPC Initiative: Possible option regarding the Sunset Clause* ».

Fontana Alessandra, septembre 2005, « Opening the books: Brazil experience with debt audits », *Eurodad discussion paper*.

Godfrain Jacques, février 2006, *Rapport N° 2812 au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale*, Assemblée Nationale, Paris.

Hanlon Joseph, juin 2002, *Defining Illegitimate Debt and linking its cancellation to economic justice*, Open University for Norwegian Church Aid.

Hanlon Joseph, 1998, *Dictators and debt*, Jubilee 2000.

IED (FMI), 2004, « Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility », *Rapport 2004 de l'IED*.

Independent Evaluation Group, 2006, *Debt Relief for the Poorest – An Evaluation Update of the HIPC Initiative*.

Jacquet, Pierre, Daniel Cohen et Helmut Reisen, 15 décembre 2005, « Beyond 'Grants versus Loans' : How to use ODA and Debt for Development », *Paper prepared for the AFD/EUDN International Conference*, Paris.

Jacquet, Pierre et Sévérino Jean-Michel, 2004, « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'économie financière* N°74.

Kaiser Jürgen, avril 2004, *Heads in the sand: The IMF discusses debt sustainability*, Erlassjahr.

Kapoor Sony, 2005, « Plugging the Leaks – the way forward in Latin America », *document pour l'AIIEF*.

Khalfan, King & Thomas, 2003, *Advancing the Odious Debt Doctrine*, Centre for International Sustainable Development Law, working paper, Montréal

Knieper Rolf, juillet 1984, « Transfert de techniques juridiques aux questions d'endettement des pays du Tiers Monde », *Revue Tiers Monde*.

Kremer Michael et Jayachandran Seema, avril 2002, « Odious Debt », *Document de recherche du FMI*.

Lazghab Sarah, octobre 2004, « *La dette de l'Irak est-elle odieuse ?* », Etude pour le CCFD, Paris.

Mandel Stephen, *A Human Rights Approach to Debt Cancellation*, New Economics Foundation, à paraître.

Meltzer Allan, mars 2000, *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*.

Merckaert Jean, juin 2004, « La Dictature de la bonne gouvernance, ou l'impasse des indicateurs de performance politique », *Techniques financières et développement N°75*, pp. 23-34.

Millet Damien, 2005, *L'Afrique sans dette*, CADTM/Syllepse, Bruxelles- Paris.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, février 2006, *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, juillet 2004-juin 2005*.

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, août 2000, *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale*.

OED (Banque Mondiale), 2004, « L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté. Une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale », *Rapport de l'OED*.

Oxfam International, juin 2006, « The View from the Summit - Gleneagles G8 one year on », *Oxfam Briefing Note*.

Parlement Européen, 13 janvier 2005, *Résolution du Parlement européen sur l'allègement de la dette des pays en développement*, Bruxelles.

Plate-forme Dette & Développement, mars 2004, *Rapport 2003-2004 – La Dette face à la démocratie*, Paris.

Plate-forme Dette & Développement, juin 2002, *Rapport 2001-2002 – La Dette des pays du Sud et le financement du développement*, Paris.

Powell Robert, septembre 2003, « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », *Document travail FMI*.

Raghuram Rajan, décembre 2004, « Odieuse ou insidieuse ? Pourquoi la dénonciation de la dette odieuse est une proposition appelée à rester sans suite », *Finances et Développement*, publication du FMI, p. 54-55.

Rapport conjoint des ONG européennes, avril 2006, *EU aid: genuine leadership or misleading figures? An independent evaluation of European governments' aid levels*.

Rocca-Serra Camille (de), juin 2005, *Rapport N°2350 au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale*, Assemblée Nationale, Paris.

Sack Alexander N., 1927, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, Paris.

Secrétaire général de l'ONU, 24 mars 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, New York.

Survie et Agir ici, 1997, « France – Zaïre – Congo. 1960-1997 : Echec aux mercenaires », *Dossiers noirs de la politique africaine de la France*, N°9, L'Harmattan.

Tamen Anaïs, décembre 2003, *La doctrine de la dette odieuse*, Mémoire de maîtrise, Bruxelles.

Toussaint E. et Zacharie A., 2001, *Afrique: Abolir la dette pour libérer le développement*, CADTM - Bruxelles / Syllepse - Paris.

Transparency International, 2004, *Rapport sur la corruption*, Berlin.

Verschave François-Xavier, novembre 2001, *L'envers de la dette, criminalité économique et politique au Congo-Brazzaville et en Angola*, Dossier noir N° 16, Survie et Agir ici, Ed. Agone, Paris.

Willame J.- C., 1986, *Zaïre : L'épopée d'Inga, Chronique d'une prédation industrielle*, L'Harmattan, Paris.

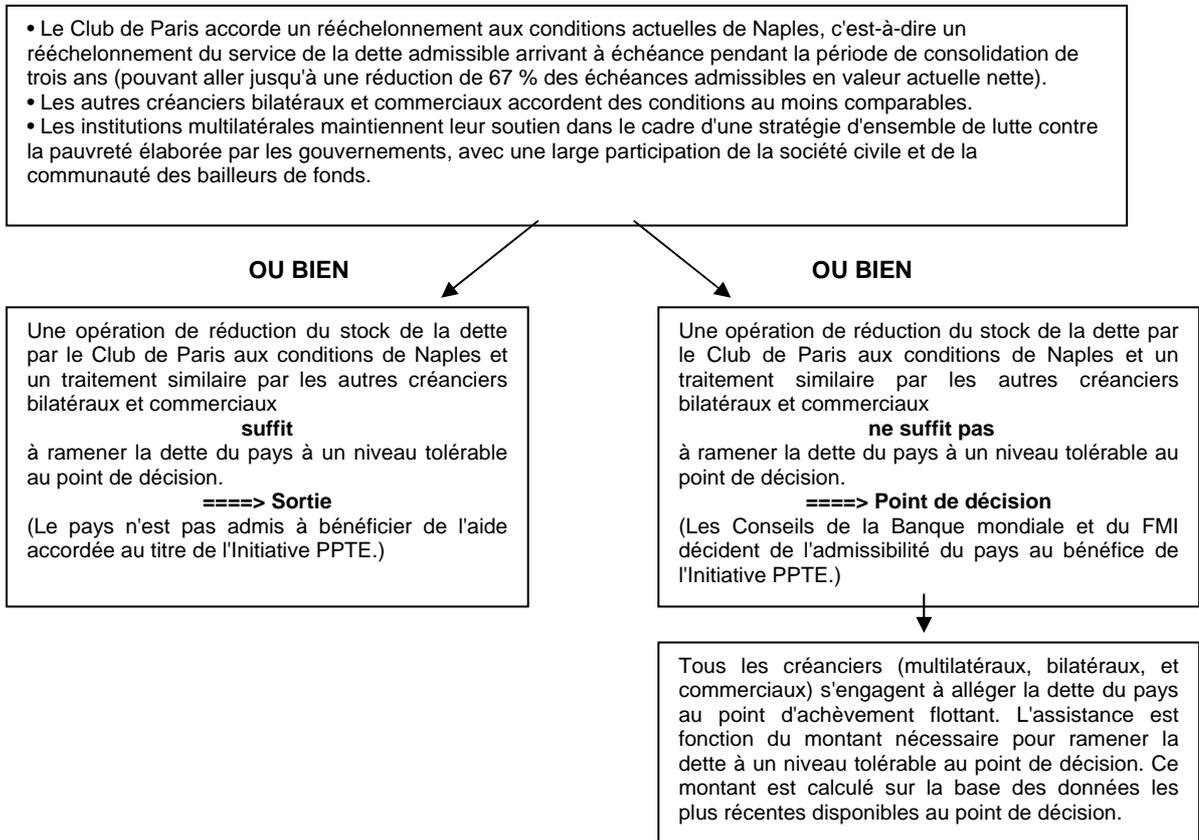
Wood Angela, juillet 2005, *World Bank's Poverty Reduction Support Credit Continuity or Change?*, Debt and Development Coalition Ireland.

Annexe 1

L'INITIATIVE PPTE : SCHÉMA OPÉRATIONNEL

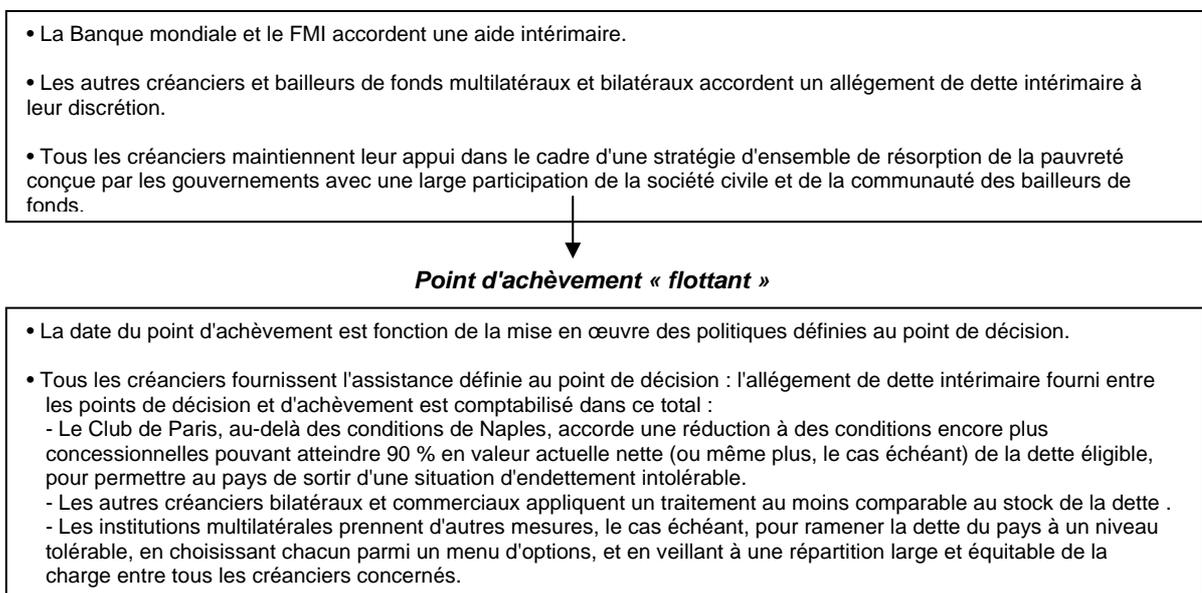
Première étape

Le pays inscrit à son actif une période de bonne performance de trois ans et élabore, avec la société civile, un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ; pour les premiers cas, l'élaboration d'un CSLP provisoire peut suffire pour accéder au point de décision.



Deuxième étape

Le pays met à son actif une deuxième période de bonne performance en appliquant les politiques définies au point de décision (qui déclenchent l'accession au point d'achèvement flottant) en rapport avec le CSLP (provisoire).



Annexe 2

Document de référence de la Plate-forme Dette & Développement

Organisations de la société civile française, nous sommes préoccupées par l'accroissement des inégalités mondiales. En écho aux propositions de nos partenaires du Sud, nous souhaitons promouvoir les conditions d'un développement durable pour les pays du Sud en luttant contre les causes de la pauvreté. C'est pourquoi nous sommes décidées à agir, dans la continuité des actions menées par la campagne " Pour l'an 2000 : annulons la dette ! ", afin qu'une solution large, juste et durable soit trouvée au problème de la dette des pays du sud.

1. Le remboursement de la dette par les pays du Sud est aujourd'hui un obstacle majeur à leur développement car il capte des ressources qui devraient être consacrées à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. Si la dette n'est pas la cause unique des difficultés de ces pays, elle les accentue gravement et creuse les inégalités sociales. Par les transferts de ressources du Sud vers le Nord qu'il implique, le remboursement de la dette est un facteur prédominant de l'accroissement des inégalités au niveau mondial et est utilisé comme un instrument de contrôle du Nord sur le Sud.

2. La coresponsabilité des prêteurs et des emprunteurs dans un processus d'accumulation de la dette entaché d'injustices et d'illégitimités, doit être reconnue. Si aujourd'hui, grâce aux actions menées par les acteurs des sociétés civiles du Sud et du Nord, le problème de la dette des pays du Sud n'est plus totalement ignoré, le caractère injuste et illégitime d'une partie de cette dette n'est toujours pas admis par les gouvernements du Nord et les institutions créancières.

a) Dans l'accumulation de la dette, **les responsabilités sont partagées entre prêteurs et emprunteurs.** Les prêts publics d'aide au développement ont trop souvent été accordés dans le cadre de la défense d'**intérêts politiques** (contexte de la guerre froide et influence post-coloniale) ou **économiques** (firmes transnationales, pétrole, matières premières) des prêteurs ou d'une minorité dans les pays du Sud. Les prêts d'origine commerciale, couverts par des garanties à l'exportation, et les prêts privés, sont de même à la source d'un endettement incontrôlé, **contracté au profit, là encore, d'une minorité** d'investisseurs dans les pays riches et les pays pauvres.

b) La dette des pays du Sud est trop souvent **injuste** car son remboursement pèse avant tout sur les populations les plus démunies alors que **celles-ci n'ont que trop peu bénéficié, voire souffert, des emprunts contractés.** Injuste également car son remboursement continue d'être exigé **malgré les transitions démocratiques**, affaiblissant ainsi d'autant leur mise en place.

c) La dette des pays du Sud est trop souvent **illégitime** lorsqu'elle a, par exemple, soutenu des régimes anti-démocratiques ou corrompus, ou été contractée pour le financement d'opérations juridiquement ou moralement condamnables.

C'est pourquoi **l'annulation de la dette impayable et illégitime est une question de justice.** Cependant l'annulation de la dette ne doit pas servir à occulter l'historique de son accumulation mais doit au contraire être l'occasion de faire **toute la transparence** sur les opérations passées afin que les mécanismes de financement du développement soient revus et corrigés.

3. L'absence de mécanisme satisfaisant pour le règlement des problèmes d'endettement conduit à une aggravation de la situation des pays surendettés. Devant cet état de fait, les refus répétés des créanciers de mettre en place une solution large, juste et durable au problème de la dette, sont condamnables au vu des millions de personnes qui souffrent de la faim et de l'extrême pauvreté dans les pays concernés.

a) Le cadre des allègements de dette actuellement mis en œuvre (l'initiative PPTE – Pays Pauvres Très Endettés) est inadéquat :

↳ **Trop peu de pays** : les critères de sélection sont inadaptés. Alors que le problème de la dette touche la majorité des pays en développement, les pays potentiellement bénéficiaires ne sont à peine qu'une trentaine, leur dette totale ne représentant qu'un dixième de la dette des pays en développement.

↳ **Trop peu d'allègements de dette** : la logique de la "soutenabilité" développée par les institutions financières internationales dans le cadre de l'initiative PPTE, n'est pas acceptable au regard des besoins de financement de ces pays pour lutter contre la pauvreté.

↳ **Trop lent** : la plupart des pays ne commenceront à bénéficier d'allègements de dette que dans plusieurs années. Pendant ce temps les remboursements continuent.

↳ **Trop de "conditionnalités"** demandées par les pays créanciers : le fardeau de la dette a été et reste aujourd'hui un instrument privilégié pour imposer les programmes d'ajustement structurel définis par le FMI et la Banque mondiale. Malgré des réformes de la politique de ces institutions (les Cadres Stratégiques de Réduction de la Pauvreté), partiellement mises en place sous l'effet des critiques, la logique de l'ajustement structurel reste à l'œuvre et conditionne toujours les allègements de dette.

b) Le processus actuel n'offre pas de solution pour la dette de l'ensemble des pays du Sud.

En sélectionnant une liste restreinte de pays, considérés comme les plus pauvres et les plus endettés, selon des **critères unilatéralement définis**, les créanciers se refusent à aborder la question d'un règlement pour l'ensemble des pays du Sud et notamment des **pays à revenu intermédiaire**. Ces pays restent aujourd'hui entièrement confrontés au problème de la dette et au **système du "Club de Paris"** (qui regroupe les principaux pays créanciers) face auquel ils ne peuvent que difficilement faire valoir leurs droits. Les créanciers, unis dans ce "club" où les décisions sont prises dans la plus grande opacité, sont à la fois **juge et partie** et imposent trop souvent aux débiteurs isolés leurs intérêts, quelles qu'en soient les conséquences économiques, sociales ou environnementales.

4. Si la France est aujourd'hui engagée dans un processus d'allègement de ses créances envers les pays les plus pauvres, il lui reste encore beaucoup à faire :

a) La France, bien qu'elle dépasse aujourd'hui le cadre étroit de l'initiative PPTE en proposant des mesures d'allègements supplémentaires, se refuse encore à annuler **l'intégralité de ses créances sur les PPTE**. Elle se refuse par ailleurs, contrairement à d'autres pays créanciers, à considérer le cas des **pays très pauvres actuellement exclus de l'initiative**.

b) Nous sommes par ailleurs opposées à **la méthode du refinancement par dons**, choisie par la France pour le traitement des créances d'Aide publique au développement (versement d'un don équivalent au lieu d'une annulation des échéances).

↳ Ce mécanisme n'est pas une annulation, puisque le pays continue de rembourser sa dette et reste débiteur de la France. Cela témoigne selon nous d'une volonté de la France de conserver un ascendant politique sur ces pays.

↳ Ce mécanisme est une conditionnalité supplémentaire. Or, des garanties sur l'utilisation des fonds ne viendront pas d'une accumulation de conditionnalités mais du renforcement de la démocratie.

c) D'ailleurs, **la France n'offre pas**, malgré certains progrès enregistrés, **toutes les garanties de transparence**, notamment sur l'historique des prêts et les flux de remboursements actuels. La question de la participation des acteurs des sociétés civiles dans l'utilisation des fonds dégagés par les annulations de dette est toujours en suspens.

d) La France n'assume pas pleinement **ses responsabilités au sein des Institutions financières internationales**, notamment sur la question **de la dette multilatérale**. En cohérence avec sa démarche bilatérale et celle de l'ensemble des pays du G7, elle devrait promouvoir son annulation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

C'est pourquoi nous demandons aujourd'hui qu'une solution large, juste et durable soit trouvée au problème de la dette des pays du Sud.

Pour ce faire nous demandons :

1. Une annulation totale de la dette des pays pauvres

Cette annulation doit concerner l'ensemble des dettes bilatérales et multilatérales des pays pauvres, qu'ils soient sélectionnés ou non dans l'initiative PPTE. Les institutions financières internationales et les pays du G7 ont à cet égard une responsabilité particulière, et doivent procéder à l'annulation de leurs créances sur ces pays dans les meilleurs délais.

2. Des mesures immédiates en faveur des pays à revenu intermédiaire

Ces pays confrontés dans leur grande majorité à de graves problèmes d'endettement, doivent également bénéficier de mesures visant à stopper les conséquences désastreuses que le remboursement excessif de la dette provoque pour les populations.

3. La mise en place d'un système de règlement large, juste et équitable de la dette de l'ensemble des pays du Sud. Cela implique notamment :

a) La **mise en place d'un droit international arbitrant les intérêts des créanciers et des débiteurs**. Un tel droit devrait notamment considérer la question de l'insolvabilité, la nécessité du plafonnement des remboursements exigés et le caractère illégitime de certaines créances qui n'ont pas servi le développement, qui ont été détournées ou qui ont soutenu des régimes dictatoriaux.

b) Afin de permettre l'application d'un tel droit, une instance d'arbitrage devrait être mise en place pour faire valoir les droits des pays débiteurs, en référence au caractère impayable ou illégitime des dettes qui sont exigées d'eux.

4. L'établissement d'un lien entre annulation de dette et investissement dans le développement durable. Cela nécessite notamment :

a) D'abandonner les conditionnalités du type de l'ajustement structurel.

b) De favoriser la transparence dans l'utilisation des fonds dégagés par les annulations de dette, notamment grâce à la participation de la société civile et à son renforcement.

c) De renforcer les efforts de lutte contre la corruption tant au Nord qu'au Sud.

5. La révision des modalités de financement du développement afin d'inverser le transfert des ressources du Sud vers le Nord et de faciliter l'accès des pays du Sud à des financements permettant de créer les conditions d'un développement durable et d'une réduction des inégalités. Cela implique notamment :

a) Des garanties pour que les futurs financements soient octroyés dans des conditions satisfaisantes et utilisés en faveur du développement durable :

- ↳ Plus de transparence tant de la part des bailleurs de fonds que des pays récipiendaires.
- ↳ La reconnaissance et la mise en valeur du rôle des Parlements et des organisations des sociétés civiles dans le contrôle des finances publiques, notamment sur les questions de prêts et d'emprunts.
- ↳ Une augmentation quantitative et qualitative de **l'Aide publique au développement**.
- ↳ Le contrôle de l'activité des agences de crédits aux exportations.

b) Des réformes en profondeur de la politique des institutions financières internationales afin qu'elles œuvrent en faveur d'un développement durable.

c) La restitution des fonds détournés afin qu'ils soient réinvestis en faveur du développement dans les pays concernés. Cela implique notamment de renforcer la lutte contre les paradis fiscaux et le secret bancaire.

d) Un meilleur contrôle de l'activité des acteurs privés de financement ou d'investissement (banques, fonds de pensions...)

e) Des règles de commerce international plus favorables aux pays pauvres.

Mars 2001

« Organisations de la société civile française, nous sommes préoccupées par l'accroissement des inégalités mondiales.

En écho aux propositions de nos partenaires du Sud, nous souhaitons promouvoir les conditions d'un développement durable pour les pays du Sud en luttant contre les causes de la pauvreté.

C'est pourquoi nous sommes décidées à agir, dans la continuité des actions menées par la campagne " Pour l'an 2000 : annulons la dette ! ", afin qu'une solution large, juste et durable soit trouvée au problème de la dette des pays du Sud. »

Document de référence