

Au-delà des effets d'annonce

L'Aide publique au développement française à l'épreuve des faits

Dans le concert des nations, la France se pose en parangon de l'équilibre et de la solidarité Nord-Sud. Elle place ainsi le développement de l'Afrique parmi les priorités du G8 d'Evian, où elle invite plusieurs chefs d'Etat du Sud. A l'appui de ce discours généreux, volontiers donneur de leçons vis-à-vis des autres pays riches, l'aide publique au développement (APD) est systématiquement donnée en exemple. Alors qu'elle avait considérablement diminué dans la seconde moitié des années 1990, passant de 0,56 % du produit intérieur brut (PIB) en 1994 à 0,3 % en 2001¹, le gouvernement annonce sa remontée constante. Il en fait même l'une de ses quatre priorités pour 2004, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu. Selon les chiffres prévisionnels², l'APD atteindrait ainsi 0,41 % du PIB en 2003 et 0,43% en 2004, poursuivant ainsi sa croissance vers les 0,5 % promis d'ici 2007 et 0,7 % d'ici 2012.

Ces annonces prometteuses surprennent alors qu'en 2003, faute de moyens, de nombreux projets de développement, notamment associatifs et décentralisés, ont été reportés ou arrêtés, tandis que certains services français de coopération n'ont pas pu honorer toutes leurs créances, ni parfois leurs factures. Comment expliquer ce paradoxe ? L'effort de solidarité internationale de la France s'est-il réellement accru récemment ?

C'est à ces questions que la Plate-forme Dette et Développement, soucieuse que les annulations de dette n'obèrent pas l'effort traditionnel d'APD (I), cherchera à apporter des éléments de réponse. Pour la clarté de l'analyse et conformément au principe d'additionnalité, nous distinguerons les chiffres des annulations et consolidations de dette (III), du reste de l'aide publique au développement (II).

I. L'additionnalité, principe fondamental

Observant une corrélation entre la chute massive des flux d'APD vers les pays en développement (PED) et le lancement de l'initiative PPTE, en 1996, la Plate-forme Dette et Développement a constamment veillé à ce que les allègements de dette accordés par la France viennent s'ajouter à son aide publique au développement traditionnelle. On appelle additionnalité ce principe de ne pas empiéter sur l'aide pour financer les allègements de dette. Nous n'avons incité nos partenaires, dans les pays du Sud, à s'engager dans l'IPPTE qu'à la condition que ce principe soit respecté, et ce pour deux raisons essentielles :

- **Deux instruments complémentaires pour financer le développement**

L'aide publique et la réduction de la dette sont deux instruments indispensables pour permettre aux pays du Sud de répondre aux besoins de leur population en termes de développement humain : si à bien des égards, les allègements de dette constituent un meilleur moyen de financer le développement³, ils ne sauraient toutefois se substituer à l'APD. Comme l'a reconnu le Département d'évaluation des opérations (DEO)⁴ de la Banque mondiale, dans une récente évaluation de l'IPPTE⁵, donner de la main droite (en annulant la dette) pour mieux reprendre de la main gauche (en diminuant l'APD) est

¹ Cette baisse s'explique en partie du fait que l'aide aux DOM-TOM n'est plus comptabilisée dans l'APD.

² Nous nous référerons ici aux chiffres donnés dans les projets de loi de finances (PLF) 2003 et 2004.

³ Rappelons ici que les remises de dette, par rapport aux dons, présentent l'avantage d'amener un flux de ressources constant et prévisible, plus favorable à la croissance économique. Cf. Eurodad (février 2002) *Going the Extra Mile*, pp. 9-10.

⁴ Organe de contrôle interne de la Banque mondiale, statutairement indépendant de la Direction.

⁵ OED (2003) *Debt Relief for the Poorest – an OED Review of the HIPC Initiative*. Ed. Banque Mondiale, Washington DC, p. xiv.

d'une faible utilité pour les PED. Il est évident que les sommes dégagées par l'IPPTE ne suffisent pas à combler les besoins de financement des pays pauvres en termes de développement. Le chercheur Eric Hansen⁶ montre que des annulations de dette combinées à une diminution de l'APD n'ont pas d'impact positif sur la croissance : cette combinaison peut même se révéler négative pour l'investissement. Dès 2001, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avertissait : « [pour la réussite] de l'IPPTE (...), les mesures d'allègement de la dette doivent s'ajouter au montant global des transferts tel qu'il s'établissait avant que ces mesures n'interviennent. (...) L'aide publique au développement doit être augmentée compte tenu des besoins des pays bénéficiaires »⁷. Autrement dit, l'additionnalité est la condition *sine qua non* pour que l'IPPTE atteigne l'objectif de lutte contre la pauvreté qu'elle s'est assignée.

C'est pourquoi la Plate-forme Dette et développement s'est inquiétée du non-respect de ce principe par la France dès 2001, les allègements de dette accordés dans le cadre du C2D Mozambique étant prélevés sur d'autres budgets de coopération. C'est également dans cette perspective que de nombreuses organisations membres de la Plate-forme se sont mobilisées, à l'approche de la dernière élection présidentielle, pour une hausse de l'APD française à hauteur de 0,7 % du PIB⁸.

- **Annuler la dette : une question de justice avant tout**

Une seconde raison, d'ordre éthique, appelle à ne pas fondre purement et simplement les annulations de dette dans « l'aide publique au développement ». Si la dette constitue bien un obstacle au développement des pays du Sud, l'annuler n'en est pas pour autant un acte de générosité ou de solidarité de la part des créanciers : c'est avant tout une question de justice.

Selon certaines estimations, pour un dollar emprunté en 1980, les PED en ont remboursé, entre 1980 et 2001, plus de 7 et ils en doivent encore 4 !⁹ En se comportant comme des usuriers durant tant d'années, au détriment de dépenses sociales vitales pour les populations des pays débiteurs, les créanciers (dont nous sommes) voudraient-ils encore qu'on les remercie d'alléger la dette ? A cet égard, la prise en compte des remises de dette dans l'aide publique au développement a quelque chose d'indécent.

En outre, force est de reconnaître que les créanciers ont de lourdes responsabilités dans le processus qui a conduit les pays du Sud au surendettement. Dans le cas de la France, les prêts ont trop souvent servi les intérêts géopolitiques et économiques de l'Hexagone. De lourdes créances ont été contractées pour financer des projets somptueux sans relation avec les besoins des populations (les fameux « éléphants blancs »), ou au profit d'élites corrompues, voire criminelles, « amies de la France ». Ce n'est pas un hasard si le Cameroun et l'ex-Zaïre, célèbres pour avoir érigé la corruption en système¹⁰, figurent aujourd'hui au rang des principaux pays débiteurs de la France, parmi les PPTTE. La méthode était simple : le Trésor français prêtait et les entreprises françaises vendaient (en prenant bien soin, pour certaines, de surfacturer leurs prestations)¹¹. Certains partis

⁶ Eric Hansen, *The impact of aid and external debt on growth and investment*, CREDIT research paper, 2002.

⁷ Rapport du secrétaire général de l'ONU, *Problèmes de l'encours et des services de la dette des PED*, 2001.

⁸ Campagnes d'opinion « Mettons la pression ! » et « Votons pour un monde plus juste ! », dont le suivi est assuré aujourd'hui par une coalition d'associations animée par Coordination SUD : le « G 0,7 ». Voir : www.coordinationsud.org/apd.

⁹ Toussaint et Millet (2002), p. 130. Admettons cependant que ces chiffres concernent davantage les pays à revenu intermédiaire, ayant eu accès aux capitaux privés, que les pays à faible revenu.

¹⁰ L'évocation du nom de Mobutu, feu le tyran du Zaïre, doit suffire à réveiller de bien mauvais souvenirs dans la mémoire de nos lecteurs. Dans une moindre mesure, on peut également citer la Côte d'Ivoire.

¹¹ L'imparfait est-il de mise ? Toujours est-il qu'on a ainsi vu « des sucreries fleurir en Côte d'Ivoire alors que le marché international du sucre [était] saturé. [On a vu] au Cameroun une gigantesque usine de pâte à papier fermer au bout de quelques mois pour cause de malfaçons et de coûts de production prohibitifs (...) [et] au Zaïre une Cité de l'information offrir les dernières évolutions de la technologie, bientôt recouverte de poussière car

politiques et plusieurs grandes entreprises françaises n'ont du reste aucun intérêt à ce qu'on découvre qui sont les véritables bénéficiaires des créances françaises, ni dans quelles conditions elles ont été contractées. Ils n'ont en revanche aucun scrupule à se prévaloir du montant des dettes annulées pour louer la générosité publique française.

Pour ces raisons, il est important que les allègements et consolidations de dettes n'empiètent pas sur l'effort de solidarité nationale que doit représenter l'aide publique au développement. De plus, la France s'est engagée au respect de l'additionnalité. Lors de la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement, en mars 2002, elle a promis, avec la communauté internationale, de « *prendre des mesures pour garantir que les ressources dégagées pour alléger la dette ne portent pas atteinte aux ressources d'APD* »¹². En effet, dans de nombreux pays du Sud, jamais les objectifs de développement du millénaire (ODM), que la communauté internationale s'est engagée à atteindre d'ici 2015, ne le seront sans une augmentation drastique de l'APD conjuguée à une annulation de l'intégralité de la dette¹³. Lors du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 14 février 2002, la France a « [réaffirmé] le principe d'additionnalité des mesures d'annulations de dettes au titre de PPTTE ». Depuis, le nouveau gouvernement n'a pas démenti cet engagement.

II. Une augmentation trompeuse

En se fondant sur les chiffres globaux d'APD¹⁴ – qui ont augmenté de 1.866 millions d'euros entre 2001 et 2003, le gouvernement a beau jeu de se gargariser d'une augmentation de plus de 40% en deux ans. Mais l'essentiel de cette augmentation affichée est due à une explosion des annulations de dette (+ 1.515 millions d'euros sur la même période), au point que ces dernières représentent près du tiers de l'APD en 2003 (voir tableau 1).

Ainsi, entre 2001 et 2003, l'APD hors allègements de dette bilatérale¹⁵ n'augmente, elle, que de 8% (+ 351 millions d'euros), passant de 0,28% à 0,29% du PNB. Autrement dit, l'augmentation est dérisoire (voir graphique 1). Pire, force est de constater qu'entre 2002 et 2003, faisant fi de ses promesses, le gouvernement a empiété sur l'aide « traditionnelle » pour financer les allègements de dette. D'après le projet de loi de finances 2004, l'APD a augmenté de 675 millions d'euros en un an. Or, les annulations et consolidations de dette bilatérale se sont accrues de 763 millions d'euros. L'APD hors allègements de dette a donc diminué de 88 millions d'euros entre 2002 et 2003. Le principe d'additionnalité est rompu.

Tableau 1. Evolution de l'APD française (en millions d'euros)

	2001	2002	2003 (1)	PLF 2004
1. Aide bilatérale	2.653	3.648	4.421	4.757
Ministère des Affaires étrangères	931	957	987	1.070

personne n'a été formé pour sa maintenance » in Verschave et Boisgallais (1994) *L'Aide publique au développement*, Syros, p. 10.

¹² Monterrey Consensus, paragraphe 51.

¹³ CAFOD, Christian Aid & Eurodad (2003) *Debt and the MDGs*.

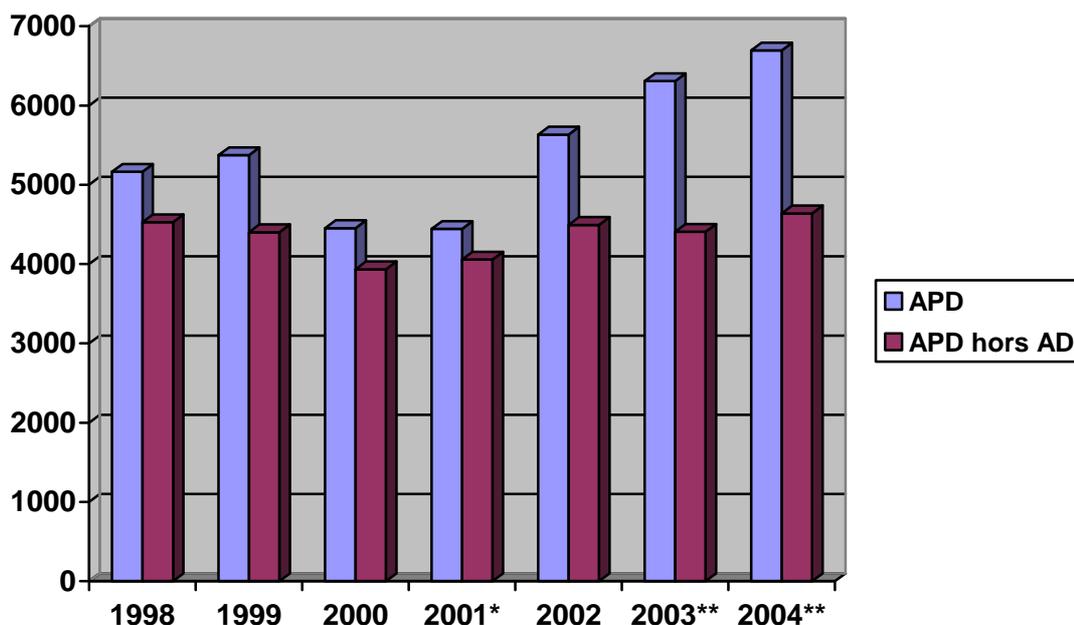
¹⁴ Conformément aux directives de l'OCDE, nous entendons ici l'APD comme l'aide aux Etats étrangers, alors que le gouvernement donne aussi le chiffre qui inclut l'aide aux territoires d'outre-mer (TOM), laquelle représente en moyenne 187 millions d'euros par an lors des dernières années.

¹⁵ Pour bien faire, il faudrait inclure la contribution de la France au fond fiduciaire PPTTE, géré par la Banque mondiale, destiné à financer l'annulation des créances détenues par les IFI. La part de la France représente 181 millions d'euros, dont plus de 90 % financés via le Fonds européen de développement (FED) de l'Union européenne. Nous ne disposons pas de données précises quant à la comptabilisation de cette contribution par an, mais la ligne « annulations et consolidations » devrait probablement s'en trouver légèrement augmentée.

Ministère des finances et AfD	420	1.265	1.894	2.102
Autres ministères	1.302	1.426	1.540	1.585
Répartition				
Prêts	-90	-29	-112	-105
Dons	2.355	2.537	2.630	2806
Annulations et consolidations de dettes	388	1.140	1.903	2.056
2. Aide multilatérale	1.789	1.985	1.888	1.937
Aide européenne	1.165	1.365	1.278	1.365
<i>Dont FED</i>	442	595	496	565
Banques et fonds de développement	503	495	481	436
Institutions des Nations Unies	121	126	130	136
TOTAL Etats étrangers	4.443	5.634	6.309	6.694
APD (hors TOM) en % du PNB	0,30%	0,38%	0,41%	0,43%
3. Territoire d'outre-mer	189	188	185	188
TOTAL APD (TOM inclus)	4.631	5.821	6.494	6.882
APD en % du PNB (TOM inclus)	0,32%	0,38%	0,41%	0,43%
(1) Prév. d'exécution à fin septembre 2003				

Sources : « Jaune » annexés aux Projets de Loi de Finances 2003 et 2004, MINEFI.

Figure 1: Evolution de l'APD française en fonction des allègements de dette, 1998-2005



* A partir de 2001, le montant d'APD ne prend plus en compte les TOM. ** Prévisions.

Source : « Jaune » annexés aux Projets de Loi de Finances 2003 et 2004, MINEFI

En dépit des engagements inscrits dans le dernier projet de loi de finances, rien ne garantit qu'il n'en sera pas de même en 2004. Les coupes sombres déjà observées début 2004 dans les crédits accordés aux actions mises en œuvre par les associations de solidarité internationale corroborent ces craintes. En fait, tout laisse à penser que le gouvernement, coincé entre ses engagements d'augmentation de l'APD à 0,5 % en 2007 d'une part et ses contraintes budgétaires de l'autre, cherche par tous les moyens à augmenter son chiffre officiel d'APD sans dépenser un centime de plus.

Un périmètre extensible à souhait

Les difficultés observées par nombre de services de coopération en 2003 et les premiers signes pour 2004 amènent en effet à s'interroger sur la réalité de la hausse, même

modeste, de l'APD hors remises de dette. Bien que la définition du « périmètre » de l'APD (les dépenses qu'on y inclut ou non) fasse l'objet d'une codification relativement précise de la part du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, les gouvernements savent bien qu'ils disposent d'une certaine marge d'interprétation de ces critères. Ils en jouent d'autant plus en France que l'on y définit ce qui relève ou non de l'APD *ex post*, autrement dit une fois les dépenses effectuées. Pour avoir une idée précise de l'évolution de l'aide française, il faut donc étudier en détail les lignes budgétaires qu'elle inclut. Quoique ce ne soit pas l'objet central de notre étude, certaines évolutions méritent d'être mentionnées :

- **Ecolage.** Plus de la moitié de l'augmentation de l'APD hors allègements de dette entre 2001 et 2003 s'explique par la forte hausse des dépenses d'« ecolage »¹⁶, qui représentent 639 millions d'euros en 2003. La France est l'un des rares pays de l'OCDE (avec l'Allemagne, le Canada et l'Autriche) à incorporer ce type de dépenses dans son APD. La pertinence de cette inclusion demanderait une analyse détaillée des dépenses effectuées à ce titre ; or, nous ne disposons d'aucune précision à cet égard. En principe, ces dépenses doivent répondre à certains critères (études contribuant au développement du pays d'origine, retour de l'étudiant dans son pays), mais on peut douter qu'ils fassent l'objet d'une vérification systématique.
- **Coopération décentralisée.** A partir de 2003, le ministère des finances a entrepris de répertorier également les dépenses effectuées au titre de la coopération décentralisée pour les incorporer aux montants de l'APD. Cette initiative peut pleinement se justifier et, limitée pour l'instant au seul échelon régional, elle n'a qu'un impact très faible sur les chiffres 2003 (7,5 millions d'euros). Toutefois, elle traduit une certaine latitude du gouvernement à comptabiliser ou non certaines dépenses au sein de l'APD, qui rend aléatoire la comparaison des chiffres d'une année sur l'autre.
- **En discussion.** D'importants débats ont lieu actuellement à l'OCDE sur l'opportunité d'inclure dans le périmètre de l'APD les dépenses de protection de l'environnement¹⁷, les opérations de maintien de la paix, voire les dépenses de lutte contre le terrorisme. De telles éventualités suscitent notre plus grande vigilance, car elles risquent d'aboutir à des absurdités : comptabiliser les « guerres préventives » au titre de l'APD ferait probablement des Etats-Unis les principaux pourvoyeurs mondiaux d'aide au « développement ». Nous nous opposons donc fermement à l'inclusion dans l'APD de dépenses qui ne soient pas strictement au service du développement et nous rappelons que toute modification du périmètre de l'APD doit faire l'objet d'un débat public, au Parlement et en consultation avec la société civile.

Non contente de réduire son aide au développement hors allègements de dette, la France soigne ses effets d'annonce de patrie généreuse, en surestimant la valeur de ses « annulations et consolidations de dette », un poste budgétaire à l'opacité totale.

¹⁶ Terme désignant les coûts induits en France par les étudiants en deuxième et troisième cycle provenant des pays éligibles à l'APD.

¹⁷ En décembre 2003, le CAD de l'OCDE débattait de l'opportunité de comptabiliser dans l'APD les dépenses effectuées au titre du mécanisme de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto. Nous contestons l'idée de cette inclusion car le MDP et l'APD répondent à des logiques différentes. La raison d'être du MDP n'est pas le développement, mais d'aider les pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à moindre coût, tout en créant une incitation nouvelle et additionnelle, pour ces mêmes pays, à investir dans des technologies propres au Sud.

III. Le trou noir des allègements de dette

En l'espace de deux ans, le montant des annulations et consolidations de dette comptabilisés au titre de l'APD a été multiplié par 5, au point d'atteindre près de 2 milliards d'euros. Ce mouvement massif mérite que l'on s'y arrête un instant. Ces sommes représentent-elles un apport d'argent frais pour les pays bénéficiaires ? Comment sont-elles comptabilisées ? A quoi correspondent-elles ? Ces questions ne trouvent pas toutes de réponse claire, tant l'opacité règne autour de cette ligne budgétaire.

Un jeu d'écriture

Il existe trois façons de comptabiliser les créances d'un pays, selon la valeur à laquelle on choisit de se reporter :

- La valeur faciale ou valeur nominale ou contractuelle : c'est la valeur de la dette au moment où elle a été contractée.
- 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.
- Valeur de marché : valeur d'échange sur le marché de la dette, fonction du contexte économique, politique et financier dans lequel évolue le pays.

On dit qu'un titre subit une décote lorsque sa valeur de marché est inférieure à sa valeur actuelle. C'est un cas extrêmement fréquent concernant les PPTE, en raison du volume de leurs créances impayables.

Actuellement, pour estimer le montant de la dette des pays bénéficiaires de l'initiative, le FMI et la Banque Mondiale se basent sur la valeur actuelle nette (VAN) de la dette. Dans une étude pour l'OCDE, l'économiste Daniel Cohen¹⁸ remet en cause cette méthode de calcul, car la VAN ne considère pas la – forte – probabilité qu'une fraction de cette dette ne soit pas remboursée ou soit refinancée. Etant donnée la situation financière des PPTE et leur niveau d'endettement, on sait qu'ils n'auraient jamais été en mesure de régler la majorité de leur dette. Daniel Cohen n'hésite donc pas à affirmer qu'à travers l'IPTE, « *les pays riches (...) [laissent] en réalité la charge de remboursement quasi inchangée. [Ils] refusent d'en faire plus, car ils sont victimes de l'illusion comptable* »¹⁹ et ils conservent ainsi une grande part des « *créances effectives dont ils disposent sur les pays pauvres* »²⁰.

¹⁸ *The HIPC Initiative : True and false promises*, OECD Development Center Technical Papers (documents techniques du Centre de développement de l'OCDE) N° 1 66, September 2000.

¹⁹ Daniel Cohen, « 7 idées pour que le monde tourne mieux », *L'Expansion*, 25 octobre 2001.

²⁰ Daniel Cohen in *Le Monde*, 12 mars 2001.

Dans une étude récente pour le FMI²¹, Robert Powell confirme cette appréciation en estimant qu'il serait « *extrêmement trompeur de considérer [les montants d'annulations de dette dégagés en VAN par l'IPPTE] comme des ressources additionnelles que les pays pauvres [pourraient] dépenser (...). Obtenir un allègement sur de mauvaises créances ne permet pas au débiteur de recevoir réellement les mêmes ressources à nouveau* ». Selon lui²², « *pour estimer l'impact des annulations de dette sur les ressources, il faut porter l'attention sur le service de la dette actuellement payé par le débiteur* ». Il note que dans le cas d'un pays en situation de défaut de paiement, « *une remise de dette revient pratiquement à une écriture comptable qui efface un prêt non-performant du créancier* ». De même, « *si un pays a régulièrement bénéficié de rééchelonnements de la part des créanciers, une restructuration plus étendue du stock de la dette (...) n'aboutira pas nécessairement à diminuer les paiements [du service de la dette] (...), surtout si le débiteur renonce à travers cet accord à tout nouveau recours au rééchelonnement* ». Cette étude conclut d'ailleurs qu'il n'y a pas d'évidence statistique que l'initiative PPTTE (initiale) ait engendré une augmentation des ressources reçues par les pays pauvres très endettés.

Pour prendre en compte ce phénomène de décote que subissent les créances et obtenir ainsi une mesure réaliste du montant des allègements accordés, Daniel Cohen préconise une analyse en termes de marché, comme l'a pratiqué dans le passé l'accord Brady²³. Cette valeur donne une évaluation plus réaliste de la valeur de la dette en intégrant le risque de non-paiement : arriérés, rééchelonnements et refinancements "contraints" de différentes natures. Pour de nombreuses créances concernées par l'IPPTE, la valeur dite « marchande » correspond en réalité à une estimation de la valeur qu'elles auraient sur le marché (voir encadré sur la décote).

En s'appuyant sur une étude économétrique, Cohen estime le prix de marché moyen de la dette de l'ensemble des PPTTE à 28 cents pour un dollar de dette (nette). Les chiffres avancés par les initiateurs de l'IPPTE sont donc à relativiser fortement : seul un quart de ces montants se traduit en apport réel de ressources pour le financement des pays du Sud.

Estimer la décote d'une créance : une opération délicate.

Lors du passage en Club de Paris* des pays candidats à une réduction ou un rééchelonnement, les créanciers appliquent une décote à leurs dettes, qui reflète leur niveau de confiance envers la capacité (ou la volonté) de remboursement des pays. Elle dépend du contexte économique, politique et financier d'un pays et d'une analyse subjective de sa solvabilité** (par exemple, quelle capacité de remboursement à moyen terme prête-t-on aujourd'hui à la Côte d'Ivoire ?). Les créanciers se réfèrent notamment à l'analyse du « risque pays » attaché au débiteur, une analyse effectuée en particulier, pour la France, par son agence de crédit à l'exportation : la COFACE. Nous nous référerons ici aux données de Cohen afin d'estimer la valeur réelle des allègements de dette par la France, quoique conscients que les valeurs de marché fluctuent selon la période d'étude et que les chiffres calculés par Cohen (en 2000) sont susceptibles d'avoir évolué avec la situation des pays concernés.

* Groupe des 19 principaux pays créanciers, réuni environ une fois par mois pour évaluer la situation d'endettement d'un ou plusieurs pays débiteurs.

** D'une estimation à l'autre, on peut aboutir à des chiffres assez différents : ainsi, selon Cohen la valeur de marché de la dette du Vietnam est de 50 cents pour un dollar de dette. Selon des informations du Trésor belge, la décote serait de 75 % pour le Vietnam (Toussaint & Millet, 2002, p. 140). La Coface, enfin, attribue en 2003 un B au Vietnam (« *Un environnement économique et politique incertain est susceptible d'affecter des comportements de paiement souvent médiocres* »).

²¹ Robert Powell (2003) « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », IMF Working Paper, September 2003, p. 7. Notre traduction.

²² *Ibid.*, p. 5.

²³ Les dettes des pays bénéficiaires de ce plan, à la fin des années 1980, ont été rachetées à leur valeur commerciale, qui représentait entre 10 et 20% de leur valeur nominale.

France : zones d'ombre

Les citoyens français, désireux de voir leur pays renforcer son effort public de solidarité internationale²⁴, ont bien des raisons d'être déçus par l'attitude de leur gouvernement en la matière.

En premier lieu, Paris profite allègrement de la surestimation des allègements de dette pour gonfler ses effets d'annonce. En extrapolant la décote moyenne calculée par Cohen aux annulations de dette françaises²⁵, sur la période 2001-2003, on peut estimer que l'apport réel de la France aux pays du Sud à travers ses allègements de dette bilatérale représente moins d'un milliard d'euros (961,7 millions). Et pourtant, ce sont presque 3,5 milliards que la France intègre aux chiffres de son aide publique au développement.

En deuxième lieu, il est essentiel de comparer le type de créances annulées par chaque pays créancier, car les annulations de dette qui vont au-delà de celles prévues par l'initiative PPTE ont un impact beaucoup plus probant en termes de financement du développement²⁶. Or, d'autres pays vont plus loin que la France dans leur effort d'annulation lié à l'IPTE : la « patrie des droits de l'Homme » est par exemple le seul pays du G7, hormis l'Allemagne et le Japon, à ne pas annuler sa dette post-date butoir²⁷ qui ne relève pas de l'APD²⁸. L'Irlande a quant à

elle pratiqué une annulation de 100 % de ses créances en faveur des PPTE. Aussi peut-on douter de la volonté réelle de la France de financer le développement à travers les annulations de dette – qui n'ont peut-être d'autre fonction que d'assainir les créances ?

Enfin, être le premier créancier des PPTE et, à ce titre, le pays à assumer la plus lourde charge dans le cadre de l'initiative du même nom, ne devrait pas être un facteur de satisfaction²⁹ : la France ne fait face à tant de créances non remboursées qu'en conséquence d'une politique de prêts incontrôlée au service d'intérêts souvent éloignés du développement des pays pauvres³⁰. L'opacité qu'entretient le Ministère des finances autour des chiffres et des mécanismes d'allègements de dette ne s'explique pas autrement. C'est

C2D : la France finance-t-elle son APD sur le dos des pays pauvres ?

Concernant ses créances bilatérales d'APD, la France procède au refinancement par don : le pays débiteur continue à payer le service de sa dette à échéance et une fois le remboursement constaté, une somme équivalente lui est reversée sur un compte spécial (voir chapitre 4). Le choix par la France du refinancement par don fait donc participer, ironiquement, les pays « bénéficiaires » à ce gonflement. Par ailleurs, comme l'admet l'Agence française de développement dans son Bilan sur la mise en œuvre des C2D de juin 2003, « *il existe (...) un risque de voir les C2D mobiliser une partie importante des ressources de la coopération française au profit des pays 'riches' à C2D (comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, les Congo) au détriment des pays 'pauvres' hors C2D (notamment les PMA de la Zone Franc qui avaient bénéficié des traitements de dette 'Dakar' et 'La Baule'). (...) Il faut [également] s'attendre à ce que ces financements viennent partiellement se substituer aux financements traditionnels dans les pays bénéficiaires des C2D* ».

²⁴ Selon le sondage CCFD-BVA d'octobre 2003 sur la solidarité internationale, 84 % des Français souhaitent que la France tienne ses engagements d'augmenter l'APD à 0,5 % en 2007 et 0,7% en 2012 (37 % souhaitent même qu'elle atteigne les 0,7 % dès 2007).

²⁵ Avec toutes les réserves que cela impose (voir encadré sur les décotes), même s'il est probable que la décote moyenne pour la France est encore plus importante, eu égard au profil de ses créances vis-à-vis des PPTE.

²⁶ L'effet « jeu d'écriture » s'estompe à mesure que les dettes sont annulées : naturellement, moins un pays est endetté, plus il est solvable et plus la valeur marchande de ses créances se rapproche de leur valeur actuelle nette.

²⁷ Les annulations de dette sont définies en référence à une date donnée, appelée date butoir.

²⁸ Eurodad (mai 2003) *Evian, le G7 et les PPTE : un verre à moitié vide – Classement des pays du G7 en fonction de leur politique pour les pays pauvres très endettés*. Force est toutefois de reconnaître que ces créances sont relativement faibles pour la France : 140 millions de dollars.

²⁹ Le gouvernement s'enorgueillit par exemple d'annuler quatre fois plus que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni (*Rapport 2003 présenté par le gouvernement au Parlement*, p. 50).

³⁰ Dans son *Rapport mondial sur le développement humain* 1992 (p. 79), le PNUD estimait ainsi que seuls 4 % de l'APD française servaient réellement au développement humain. Cf. également la première partie de ce chapitre.

cette opacité que dénonce le rapport Charasse sur l'APD dans le PLF 2004³¹ : « *la comptabilisation des sommes annulées répond à des mécanismes complexes et est largement soustraite au contrôle parlementaire, dans la mesure où la majeure partie des créances annulées est portée sur les découverts du Trésor ou de la Coface* ».

Tableau 2. Coût et imputation des annulations de dettes depuis 1995 - Prévisions pour 2003 et 2004 (en millions d'euros)

	Impact budgétaire			Impact non budgétaire		TOTAL
	Natexis (chapitre 14-01 art. 90 par. 21)	AFD (chapitre 44-97 article 50 par 30)	C2D (MAE chapitre 41-43)	Transport aux découverts du Trésor	COFACE	
1995	46,4	485,1	-	273,2	104	908,6
1996	52,5	447,3	-	324,9	251,4	1.076,1
1997	30,3	411	-	190,3	222,3	853,8
1998	0	388,6	-	263,9	137,3	789,8
1999	0,1	366,8	-	348,9	140,7	856,5
2000	0,1	339,7	-	79,5	70,3	489,6
2001	0	296,7	-	82,9	50,4	430,1
2002	0	257,8	-	584,5	413,5	1.255,8
2003	24,7	261,8	24,8	923	495,7	1.729,9
Part en %	1,4 %	15,1 %	1,4 %	53,4 %	28,7 %	
2004	0	204,3	137,5	1.110,6	1.206,3	2.658,7
Part en %	0	7,7 %	5,2 %	41,8 %	45,4 %	
TOTAL	154,1	3.459,1	162,3	4.181,7	3.091,9	11.049,1

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cité dans le Rapport du Sénat sur le PLF 2004)

Le détail des pays bénéficiaires des annulations de dette, chaque année, reste largement à la discrétion de Bercy (les seuls chiffres disponibles apparaissent dans le tableau 3), sans même parler du détail des créances concernées. Ainsi, la République démocratique du Congo semble avoir été l'un des principaux bénéficiaires de ces opérations en 2003, hors C2D, sans que l'on n'ait plus de précision. De même, « *les annulations portant sur des prêts du Trésor décidées en Club de Paris, sont portées sur les découverts du Trésor, donc hors budget, après avoir transité par le compte spécial du Trésor n° 903-17. Ces annulations sont approuvées par le Parlement a posteriori, lors du vote de la loi de règlement. (...) [Ces] modalités d'approbation tardive (...) tendent à occulter tout débat et ne sont guère respectueuses des prérogatives du Parlement* »³². Enfin, les annulations de créances de la COFACE devraient atteindre 1,2 milliards d'euros en 2004 (voir tableau 2) : un montant considérable (près d'un cinquième de l'APD prévue pour 2004). Et pourtant, là encore, l'opacité est la règle. En pratique, la représentation nationale n'a de réel contrôle que sur 18 % des annulations de dette, car imputées sur des chapitres budgétaires.

Il semble véritablement que la ligne « annulations et consolidations de dette » serve à passer pour pertes et profits les dérives de la politique française de coopération. Devant l'énormité des sommes en jeu, nous appelons les parlementaires français à renforcer leur vigilance et à aiguïser leur curiosité concernant cette ligne budgétaire.

³¹ Sénat (2003) Rapport N°73 sur le Projet de loi de finances pour l'année 2004.

³² *Idem.*

Tableau 3. Principales créances de la France sur les Etats étrangers au 31 décembre 2002
(en millions d'euros)

	Arriérés		Capital restant dû	Commentaire du Trésor
	Principal	Intérêts		
Algérie	6,4	8,5	2.473,3	
dont créances APD	4,8	8,4	600,8	
Angola	374,6	123,7	41,3	La reprise des paiements sur les arriérés dépendra de la conclusion d'accords avec le FMI et le Club de Paris. Aucun calendrier à ce stade
dont créances APD	56,6	29	41,3	
Bésil	2,3	2,3	1.209,9	
dont créances APD	-	-	103,6	
Cameroun	1,2	0	1.443,9	Pays éligible à l'initiative PPTE
dont créances APD	-	-	1.010,3	
Congo-Brazzaville	635,1	412,6	754,2	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un programme FMI et Club de Paris pour apurement des arriérés
	139,1	75,9	207,5	
RD Congo	154,6	135,3	958,2	Pays éligible à l'initiative PPTE
dont créances APD	99,1	66,4	209,2	
Côte d'Ivoire	180,6	23,9	2.253	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un programme FMI et Club de Paris pour une reprise des paiements
dont créances APD	179,8	23,8	1.326,9	
Cuba	391,6	98,3	-	Cuba n'est pas membre du FMI. Discussions au sein d'un groupe de créanciers interrompues en 2000
dont créances APD	-	-	-	
Egypte	3,5	-	4.292,1	
dont créances APD	-	-	768,2	
Gabon	103,7	111,3	1.257,3	Pays éligible à l'initiative PPTE. Attente d'un accord FMI puis Club de Paris pour reprise des paiements
dont créances APD	17,1	3,4	231,6	
Indonésie	-	-	1.894,1	
dont créances APD	-	-	1.142,2	
Irak	2.861,1	-	-	
dont créances APD	-	-	-	
Jordanie	-	0,2	751,2	
dont créances APD	-	-	87,2	
Maroc	34,1	17,3	1.432,5	
dont créances APD	32,3	17,1	1.365	
Nigéria	192,5	304,4	3.835,9	Le Nigéria accumule de nouveaux arriérés. Le Club de paris s'efforce d'obtenir la reprise des paiements
dont créances APD	1,8	0,5	9,7	
Pérou	-	-	1.202,4	
dont créances APD	-	-	76,6	
Pologne	0,6	-	3.294,9	
dont créances APD	-	-	5,9	
Russie	-	-	2.735	
dont créances APD	-	-	-	
Tunisie	24	7,7	678,9	
dont créances APD	23,5	7,7	678,9	
Total 19 principaux débiteurs	4.962,4	1.245,5	30.508,1	
TOTAL tous débiteurs	5.840,8	1.597,2	39.581,9	

Source : direction du Trésor

N.B. Les montants indiqués correspondent à des totaux, sans précision sur les comptes d'imputation (CST 903-17 et 903-07, comptes de Natexis, de la Coface et de l'AFD pour compte propre).

Qui paie la différence ?

On l'a vu : annuler 100 euros de la dette d'un PPTE ne se traduit pas par un surplus de 100 euros dans les finances publiques de ce pays, tant qu'il n'est pas solvable. En suivant Daniel Cohen, nous estimerons ce surplus à 28 euros.

Pour le pays créancier, la perspective est très différente, car il attend effectivement 100 euros en remboursement de sa créance. Certains pays anticipent le risque de non-paiement : au fur et à mesure de la décote de leurs créances, ils provisionnent le risque - ils mettent de l'argent de côté au cas où ils ne seraient pas remboursés. Le coût pour les finances publiques est ainsi étalé dans le temps, à mesure que le prêt s'avère hasardeux. Pour reprendre notre exemple, le créancier a déjà mis de côté 72 euros lorsqu'il annule et l'annulation ne lui coûte alors « que » 28 euros. Dans le cas des Etats-Unis, qui appliquent ce système, la valeur (de « marché ») prise en compte au moment de l'annulation de certaines créances n'atteindrait que 6% de leur valeur faciale. Au Royaume-Uni, l'agence de crédit à l'exportation³³ se fonde sur son analyse du risque-pays pour provisionner le risque de défaut (de paiement) sur certains titres.

D'autres pays, comme la France, considèrent *a priori* que toutes leurs créances seront remboursées. Ils ne font donc pas de provisions et ils reportent au moment de l'annulation le coût du non-remboursement des dettes. Pour le contribuable français, le coût des créances hasardeuses est donc différé jusqu'au moment du constat de défaut de paiement. En réalité, le préjudice a lieu dès lors que le gouvernement octroie des prêts non-rentables économiquement. On peut penser que ce système, qui fait reposer le coût de décisions financières irrationnelles sur les budgets (et les gouvernements) futurs, a favorisé une gestion irresponsable des créances d'APD.

Dans les deux cas, c'est le contribuable des pays créanciers qui est amené à payer pour le non-remboursement des créances, même si dans un cas ce non-paiement est anticipé et dans l'autre, non. La question est : cet argent public doit-il être comptabilisé au titre de l'aide publique au développement ? Evidemment non, dans la mesure où il ne bénéficie pas aux pays endettés. Et pourtant, c'est ce que font nos gouvernements. Dès lors, l'exigence des citoyens français, dont l'argent sert à effacer des créances douteuses, doit être de demander des comptes à leurs gouvernants sur les conditions de passation des prêts et leurs bénéficiaires.

Maintenons la pression !

Si l'on s'en tenait aux chiffres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, il apparaîtrait que la France maintient le cap de sa « *tradition de générosité* »³⁴ : premier contributeur d'APD en pourcentage du PIB parmi les pays du G7 (0,35 % en 2002), assez nettement au-dessus de la moyenne des pays riches (0,22 %), elle figure aussi au premier rang des allègements de dette dans le cadre de l'IPPTE.

Mais, on l'a dit, ces données ne reflètent pas la réalité de l'effort de solidarité du gouvernement français. Notre importante contribution aux allègements de dette résulte essentiellement d'une gestion irresponsable des prêts par le passé. Si l'on ne tient compte que de l'apport « réel » des allègements de dette au financement du développement, l'APD française ne représente que 0,31 % du PIB en 2002 (contre 0,38 annoncé). Entre 2001 et 2003, le gouvernement prétend que l'APD augmente de plus de 40 % ; en réalité, la hausse ne dépasse guère 10 %. La France est loin de son ambition et de ses engagements - dont celui, pris en 1970 dans le cadre de l'ONU, de verser 0,7% du PIB à l'APD.

Après avoir « mis la pression » en 2002, afin que les candidats à l'élection présidentielle fassent de l'aide au développement une de leurs priorités, la Plate-forme Dette et développement exerce, en lien étroit avec les organisations mobilisées sur l'APD, un suivi constant des engagements de notre pays en la matière. Aujourd'hui, notre vigilance s'exerce essentiellement sur les trois points suivants :

- La priorité de la France doit être d'assurer à la population des pays pauvres la satisfaction de ses besoins et de ses droits fondamentaux. De simples effets d'annonce

³³ *Export Credits Guarantee Department* (équivalent de la COFACE outre-Manche)

³⁴ *Rapport 2003 présenté par le gouvernement au Parlement*, p. 43-44.

ne suffiront pas : la France doit aller plus vite et plus loin dans les allègements de dette, tant bilatérale que multilatérale, afin qu'ils libèrent réellement les ressources dont les pays ont besoin pour financer leur développement. Des allègements plus importants permettraient en effet d'entamer les créances effectives, ayant un impact beaucoup plus important sur l'évolution du service de la dette et l'effet levier en terme de financement du développement serait réel. Cet effort doit s'accompagner, parallèlement, d'une hausse de l'aide publique au développement strictement additionnelle aux allègements de dette. Alors que les sommes consacrées aux annulations de dette commenceront à décroître en 2005 et 2006, tout amène à s'interroger sur le respect des engagements affichés pour 2007. Les chiffres de ces dernières années nous incitent à redoubler d'attention.

- S'il est un domaine dans lequel la France excelle en matière d'aide publique au développement, c'est celui la complexité. Devant une opacité récurrente³⁵ et la tentation actuelle du gouvernement d'inclure dans le calcul de l'APD des dépenses qui n'y étaient pas, ou pas dans la même mesure auparavant, nous réitérons qu'il est intolérable que les parlementaires et les citoyens français aient une si faible visibilité sur un pan aussi essentiel de la politique de leur pays. Pour améliorer le contrôle des citoyens sur l'effort public de solidarité internationale, nous encourageons la création d'une mission budgétaire « coopération au développement » et de programmes regroupant l'ensemble des crédits APD, ainsi que la mise en place d'une loi de programmation, qui définisse de manière claire et cohérente la politique de coopération de la France, au même titre que celles correspondant aux autres priorités budgétaires de l'Etat³⁶.
- Enfin, s'il n'est pas juste que les populations des pays pauvres sacrifient leurs besoins essentiels au remboursement d'une dette dont ils n'ont que trop rarement profité, il ne l'est pas davantage que les contribuables français paient la facture d'une gestion « prébendière » des créances françaises au profit de quelques-uns, en Afrique et en France. En tant que citoyens français et en écho aux revendications de nos partenaires du Sud, nous tenons à ce que, en annulant la dette, la France ne fasse pas du passé table rase. Au contraire, nous demandons, parallèlement à l'annulation de la dette, un audit des créances passées de la France envers les PED dans le cadre de son APD. Ce travail devrait faire l'objet d'une commission d'enquête parlementaire.

³⁵ Coordination SUD (2003) « PLF 2004 - Le manque de transparence de l'aide française »

³⁶ Cf. analyses développées par le G 0,7 en préparation du PLF 2004 : Coordination SUD (2003) « Pour un vote global des crédits APD ».

Références

Agence française de développement (2003) *Bilan sur la mise en œuvre des C2D*, Paris.

Assemblée nationale (2003) *Rapport sur le projet de loi de finances 2004, Annexe 3 - Affaires étrangères : coopération et développement*. Rapporteur : Henri Emmanuelli. Paris.

Cafod, Christian Aid & Eurodad (septembre 2003) *Debt and the Millenium Development goals – A new deal for low-income countries: financing development through debt cancellation and aid*

Cohen Daniel « 7 idées pour que le monde tourne mieux », *L'Expansion*, 25 octobre 2001.

Coordination Sud (2003) « Pour un vote global des crédits APD », octobre, www.coordinationsud.org

Coordination Sud (2003) « La France gèle son aide : les pauvres attendront », juillet.

Eurodad (février 2002) *Going the Extra Mile – How and why creditors should go further with debt reduction for the poorest countries*, Bruxelles.

Eurodad (mai 2003) *Evian, le G7 et les PPTe : un verre à moitié vide – Classement des pays du G7 en fonction de leur politique pour les pays pauvres très endettés*, Bruxelles.

Hansen Henrik (2002) *The impact of aid and external debt on growth and investment*, CREDIT research paper, University of Nottingham.

Ministère de l'industrie et des finances (2003) *Rapport au Parlement sur les Activités du FMI et de la Banque mondiale juillet 2002 / juin 2003*, Paris.

Ministère des finances et de l'industrie (2002) *Projet de loi de finances 2003*, Paris.

Ministère des finances et de l'industrie (2003) *Projet de loi de finances 2004*, Paris.

OCDE (September 2000) *The HIPC Initiative : True and false promises*, OECD Development Center Technical Papers N° 166, Paris.

OED (2003) *Debt Relief for the Poorest – an OED Review of the HIPC Initiative*, Ed. Banque Mondiale, Washington DC.

ONU (2002) *Monterrey Consensus*, New York.

PNUD (1992) *Rapport mondial sur le développement humain*, New York.

Powell Robert (septembre 2003) « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », IMF Working Paper, Washington DC.

Secrétaire général de l'ONU (2001) *Problèmes de l'encours et des services de la dette des PED*, Rapport, New York.

Sénat (2003) *Rapport N°73 sur le Projet de loi de Finances pour l'année 2004, Tome III, Annexe N°2 sur l'Aide publique au développement*. Rapporteur Spécial : M. Michel Charasse, Séance du 20 novembre 2003.

Toussaint Eric et Damien Millet (2002) *50 Questions - 50 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, Syllepse, Paris.

Verschave François-Xavier et Anne-Sophie Boisgallais (1994) *L'Aide publique au développement*, Syros, Paris.