

# Analyse critique des modalités d'annulation des créances bilatérales d'aide publique au développement par la France dans le cadre de l'initiative PPTE

## Juin 2000

### Introduction

Le 18 mai 2000, les organisations de la campagne ont été invitées au ministère des Finances, afin de reprendre le dialogue engagé en 1999 sur la question de la dette des pays les plus pauvres. Cette rencontre a été l'occasion pour le gouvernement d'annoncer les modalités d'annulation de la dette d'Aide publique au développement (APD) qu'il entend mettre en œuvre. La décision officielle concernant ces modalités devrait être prise à l'occasion du Comité Interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) le 22 juin 2000.

A l'inverse des pratiques de partenariat que les associations tentent de développer, la France se situe dans une démarche de conditionnalité forte et de quasi « mise sous tutelle », avec le « refinancement par don », plutôt que « l'annulation ».

Par ailleurs, malgré la mise en place de discussions entre les organisations de la campagne et les ministères concernés sur la participation des sociétés civiles du Sud et du Nord au processus d'annulation, aucune avancée concrète n'a été faite dans ce sens.

### Les modalités d'allègement envisagées

- **Le refinancement par don.**

Concernant l'annulation des créances d'APD (environ 50% des engagements d'annulation de dette sur les PPTE) la France s'oriente vers un « refinancement par don », plutôt que vers une annulation proprement dite. Le mécanisme est le suivant : les pays continuent de rembourser les échéances dues mais un don équivalent leur est versé en retour. **Le lien juridique et financier entre créancier et débiteur n'étant pas rompu, les obligations du pays débiteur restent les mêmes.**

Le mécanisme porterait sur l'intégralité des échéances APD, quel qu'en soit le taux de remboursement actuel. Ce mécanisme prendrait la forme d'un « contrat de désendettement et de développement » fondé sur des engagements contractuels réciproques sur la durée.

Trois objectifs sont affichés pour ce contrat :

- 1- sécuriser les marges de manœuvre dégagées
- 2- assurer l'adéquation temporelle entre les dons et le paiement des échéances dues.
- 3- définir des projets et programmes appropriés avec l'implication des sociétés civiles.

Un exemple type de rupture du « contrat » serait une utilisation des ressources pour un accroissement des dépenses militaires mais la nature du contrat envisagé ainsi que son processus d'élaboration, ne sont pas encore définis.

#### **Quelles sont les créances annulées ?**

Au G7 de Cologne en juin 1999, les Chefs d'Etat ont décidé un allègement d'environ la moitié de la dette de 36 pays. Depuis, la plupart des pays du G7 ont annoncé des initiatives supplémentaires d'annulation de dette bilatérale.

La répartition des engagements de la France en matière d'annulation de dette des PPTE (pays pauvres très endettés) est la suivante :

- Annulation à 100% des créances Aide publique au développement : 4 Mds d'euros
- Allègement des créances commerciales dans le cadre de l'initiative PPTE : 3 Mds d'euros
- Allègement des créances commerciales initiative bilatérale : 1 Mds d'euros

La méthode du refinancement par don concernerait uniquement les créances APD, soit environ la moitié des créances annulées par la France.

L'objectif du gouvernement est d'obtenir par le refinancement par dons, des garanties fortes sur l'utilisation des fonds : Les dépenses seraient sécurisées par une « double clef » gouvernement français (AFD) et gouvernement débiteur, les sommes concernées étant par ailleurs intégrées aux budgets des Etats.

Aux critiques quant à l'ajout de conditionnalités autour des annulations de dette, les pouvoirs publics répondent qu'il ne s'agirait pas d'une conditionnalité mais d'une garantie minimale : le paiement des échéances entraînerait automatiquement un don équivalent, la négociation sur l'allocation des sommes versées ayant lieu à posteriori. Cependant le refinancement peut s'arrêter à tout moment en cas de désaccord.

Une des motivations affichées pour l'ajout d'une conditionnalité est liée à la perte de pouvoir des pays créanciers sur les pays les plus pauvres que représente l'annulation de la dette. L'attitude de la France est également visiblement influencée par les pays directement concernés par les annulations de dette APD importantes : Côte d'Ivoire, Cameroun, République démocratique du Congo et Congo Brazzaville. Cependant une vingtaine de pays en tout, pourraient être concernés à terme.

### ***Deux mécanismes d'annulation de la dette d'APD étaient envisagés :***

**L'option « annulation »** consiste à procéder, par voie législative, à la remise de l'encours de la dette APD de chaque pays éligible au fur et à mesure qu'ils atteignent leur « point d'achèvement ». C'est l'option qui a jusqu'à présent toujours été retenue pour les mesures bilatérales de remises de dette (annulation Dakar I et II). Elle est privilégiée par la plupart des pays du G7 et c'est la plus « franche » à l'égard des pays éligibles.

**L'option « refinancement »** consiste à procéder année après année au refinancement des échéances de la dette APD sous forme de dons. Ce schéma suppose de ne pas remettre en cause le lien juridique entre les débiteurs et leurs créanciers : les Etats éligibles doivent continuer à s'acquitter du paiement du service de leur dette APD auprès des organismes créanciers (AFD et Natexis), première conditionnalité au refinancement simultané sous forme de dons.

- **La participation de la société civile**

Les modalités d'implication de la société civile dans le processus d'utilisation des fonds dégagés par les annulations de dette restent assez décevantes pour l'instant.

La vision développée par les représentants des différents ministères concernés se résume trop souvent aux ONG recherchant des financements pour leurs projets.

Si une certaine consultation de la société civile semble aujourd'hui incontournable, sa participation réelle à la gestion des fonds se heurte toujours à de fortes réticences.

La société civile (ONG, syndicats, collectivités locales, églises ...), en tant qu'acteur fondamental dans le processus démocratique, n'est pas réellement reconnue et le pouvoir exécutif est encore considéré par les ministères concernés comme l'interlocuteur unique en matière de coopération.

## **Déclaration des organisations de la campagne**

CONSIDERANT QUE :

### **1. Le mécanisme d'annulation de la dette d'Aide publique au développement (APD), choisi par la France n'est pas une annulation.**

Avec le refinancement par don, le lien juridique et financier entre débiteur et créancier n'est pas rompu. Cela représente très clairement un recul vis-à-vis des engagements pris au G7 de Cologne : les pays resteraient toujours endettés à l'égard de la France.

### **2. Aucun engagement n'a été pris par le gouvernement vis-à-vis de l'augmentation des montants d'APD de manière à couvrir le coût des annulations de dette.**

A budget d'APD constant, les annulations viendront grever les budgets d'aide, notamment d'aide projet existant, une augmentation au moins proportionnelle est donc indispensable d'autant que l'aide publique bilatérale a déjà chuté de 32% en 4 ans.

### **3. L'attitude de la France révèle le désir de garder une ascendance politique sur les pays débiteurs.**

Les institutions et les pays créanciers, en particulier la France, semblent inquiets de ce que l'annulation de la dette « libère » les pays pauvres de la « tutelle » qui était exercée sur eux au travers de la dette. C'est au contraire une des raisons fondamentales de l'engagement des populations de ces pays en faveur de l'annulation de la dette.

#### **4. La France exige des pays débiteurs des garanties sur l'utilisation des fonds, mais n'offre elle-même que peu de garanties de transparence.**

Quel est en effet l'objectif de cette « mise sous tutelle » ? Est-ce un contrôle des gouvernements pour qu'ils agissent en faveur d'une amélioration du bien-être des populations et la promotion de la démocratie ou la promotion des entreprises françaises, des contrats pétroliers ou autres activités occultes ? En réalité l'impact réelle du refinancement par don dépend (trop) de la politique qui sous-tendra ce « contrat ».

#### **5. Le mécanisme choisit par la France montre la non-reconnaissance de sa coresponsabilité dans l'accumulation de la dette de ces pays.**

La mise en place d'un tel mécanisme repose sur une analyse erronée du problème de la dette : les pays débiteurs n'auraient pas su gérer les fonds prêtés et des garanties sur la bonne utilisation des fonds ne pourraient être obtenues qu'au travers d'une conditionnalité forte. En réalité l'histoire de la dette montre que s'il y a eu des détournements et des projets insensés, la politique de prêt et le clientélisme de la coopération française, notamment africaine, en sont tout autant responsables.

#### **6. Ce mécanisme est une conditionnalité supplémentaire :**

Le refinancement par don, vient s'ajouter aux conditionnalités déjà très lourdes du FMI et la Banque mondiale qui, en plus des traditionnelles exigences en matière d'ajustement structurel, ont demandé l'établissement d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), visant à définir les modalités d'utilisation des fonds dégagés par les annulations.

Sans rentrer dans une critique des CSLP, on voit très clairement l'accumulation de conditionnalités qui est en train de s'opérer autour des allègements de dette. Le risque est grand de voir le processus déjà très long se ralentir encore, et de voir se mettre en place dans les pays concernés des politiques visant uniquement la satisfaction (ou l'apparence de satisfaction) à court terme, des demandes des pays créanciers au détriment d'un renforcement du débat démocratique national.

#### **7. Les garanties sur l'utilisation des fonds ne viendront pas de l'accumulation de conditionnalités mais du renforcement de la démocratie.**

Le mécanisme d'annulation de la dette et d'utilisation des fonds doit faire l'objet d'une participation de l'ensemble des acteurs concernés et favoriser ainsi l'émergence ou le renforcement des processus démocratiques. L'annulation de la dette doit s'inscrire dans une politique de coopération sur le long terme, l'annulation de la dette n'étant qu'une étape dans le soutien aux pays en développement dans la lutte contre la pauvreté et la promotion d'un développement durable.

#### **8. Ce mécanisme va à l'encontre des notions de partenariat et de définition nationale des politiques de développement**

Les associations de solidarité internationale tentent de défendre le développement d'un partenariat entre pays donateur et pays receveur.

Si le gouvernement français parle de « contrat de confiance » entre les pays, la nature de cette relation n'est à l'évidence pas fondée sur la réciprocité.

#### **LES ORGANISATIONS DE LA CAMPAGNE DEMANDENT :**

- 1. Que la France procède à une annulation réelle de l'ensemble des créances qu'elle détient sur ces pays et renonce à la méthode du refinancement par don. L'annulation doit être la règle en matière de remise de dette. Les modalités d'annulation devraient faire l'objet d'une négociation pays par pays avec l'ensemble des acteurs concernés (gouvernement - parlement - société civile).**
- 2. Que la France s'engage à financer les annulations de dette par une augmentation au moins proportionnelle de l'Aide publique au développement.**
- 3. Que les parlements et les sociétés civiles du Sud, avec l'appui des organisations de la société civile au Nord, soient intégrés à l'ensemble du processus d'utilisation des fonds dégagés par les annulations de dette afin de permettre la mise en place d'un dialogue démocratique sur les choix stratégiques de développement durable et une véritable transparence. Une partie significative des annulations de dette pourrait être utilisée au financement de projets de développement, au**

travers, par exemple, d'un mécanisme de fonds de contrepartie ou fonds de développement associant les organisations de la société civile.