

Dette & 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)

CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens)

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)

Emmaüs France Justice et Paix

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

Réseau Foi et Justice Afrique-Europe

Secours Catholique - Caritas France

SEL (Service d'entraide et de liaison)

Service Protestant de Mission - DEFAP

Survie

Secrétariat général de l'enseignement catholique

Terre des hommes

Soutiens :

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

ATD Quart monde

France libérés (Fondation Danielle Mitterrand)

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

RITIMO

Rapport 2003

La dette face à la démocratie

Mars 2004

Rapport de la Plate-forme Dette et Développement rédigé par Nayla Ajaltouni, Jean-Pol Evrard, Pierre Goirand, Nicolas Guihard, Mathieu Guion, Jean Merckaert, Frédéric Morteau et Alain Saumon.

Sous la coordination de Jean Merckaert.

Edition : mars 2004.

Sommaire

Résumé des chapitres	5
Liste des sigles et acronymes	6
Introduction	7
Première partie : l'Initiative PPTE : bilan et perspectives	9
Chapitre 1 : A perpétuité? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette	11
Chapitre 2 : Une soutenabilité insupportable - Comment définir un niveau d'endettement acceptable ?	25
Deuxième partie : La Politique française d'annulations de dette	37
Chapitre 3 : Au-delà des effets d'annonce - L'Aide publique au développement française à l'épreuve des faits	39
Chapitre 4 : De l'Initiative PPTE au C2D - Bilan d'un mécanisme peu convaincant	52
Troisième partie : Quelle participation pour la société civile?	60
Chapitre 5 : La dette, un enjeu pour la démocratie au Cameroun - Genèse du programme concerté pluri-acteurs (PCPA) Cameroun	62
Annexes	69
Bilan 2002-2003 des activités de la Plate-forme Dette & Développement	71
Document de référence de la Plate-forme Dette & Développement	73

Résumés des chapitres

Chapitre 1 : A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette

Lancée en 1996 puis renforcée en 1999, l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE) se voulait innovante, car elle prétendait apporter une solution définitive au problème de la dette de ces pays, en intégrant pour la première fois les créances multilatérales. Surtout, elle s'assigne pour objectif la lutte contre la pauvreté. En dépit de quelques avancées, les limites de l'initiative sont aujourd'hui criantes. Non seulement elle ne permet pas de sortir les pays bénéficiaires de la spirale de l'endettement, mais elle marque le maintien de la tutelle des institutions financières internationales sur leurs politiques économiques.

Chapitre 2 : Une soutenabilité insupportable – Comment définir un niveau d'endettement acceptable ?

A la fin des années 80, les mesures d'allègements de dette visaient à rétablir la solvabilité des pays. A la fin des années 90, un nouveau concept fait son apparition : on parle de soutenabilité. Mais derrière ce changement sémantique, la même logique demeure : il s'agit de rendre les Etats capables d'assurer le remboursement du service de leur dette – de les rendre solvables. Priorité est donnée aux intérêts des créanciers sur les ressources nécessaires aux gouvernements pour assurer la satisfaction des besoins fondamentaux de leur population. Au-delà de la nécessaire redéfinition du concept vers une approche en terme de développement humain, il s'agit de fixer équitablement des règles du jeu, autrement dit d'établir un cadre juridique, à l'endettement international.

Chapitre 3 : Au-delà des effets d'annonce - L'Aide publique au développement française à l'épreuve des faits

S'appuyant sur les chiffres en hausse de son aide publique au développement (APD), la France se targue d'être un pays « généreux » envers les pays pauvres. Pourtant, cette hausse est sujette à caution. Elle est entièrement tributaire de l'explosion des allègements de dette, bafouant ainsi le principe d'additionnalité, seul garant d'un financement accru en faveur du développement. Surtout, l'opacité qui continue à entourer les dépenses d'APD, notamment les annulations de dette, rend très difficile tout contrôle parlementaire ou citoyen sur la politique française d'aide au développement.

Chapitre 4 : De l'IPPTE aux C2D – Bilan d'un mécanisme peu convaincant

Dans le cadre de l'IPPTE, la France procède à des allègements de dette additionnels sous la forme de refinancement par dons, dont les modalités sont définies dans des Contrats de désendettement et de développement (C2D) signés avec les pays concernés. Censé soulager davantage du fardeau de la dette les pays concernés et impliquer pleinement la société civile, ce mécanisme particulier à la France se révèle aujourd'hui laborieux, aléatoire et insuffisant ; en résumé : peu convaincant.

Chapitre 5 : La dette, un enjeu pour la démocratie au Cameroun – Genèse du Programme concerté pluri-acteurs (PCPA) Cameroun

Pour la Plate-forme Dette et Développement, l'enjeu de la dette dépasse la seule réalité des annulations. A travers elles, ce sont les politiques de développement d'un pays qui sont en cause. Afin de favoriser le contrôle par les citoyens de l'utilisation des fonds publics, la Plate-forme a obtenu du Ministère français des affaires étrangères de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités de la société civile camerounaise à peser sur le débat public. Avec leurs partenaires camerounais, plusieurs organisations de la plate-forme prennent une part active dans ce PCPA. Histoire d'un projet pilote porteur de grandes ambitions.

Liste des sigles et acronymes

AFD :	Agence française de développement
AFVP :	Association française des volontaires du progrès
AID :	Association internationale de développement
APD :	Aide publique au développement
BASC :	Bureau des associations caritatives camerounaises – Caritas Cameroun
C2D :	Contrat de désendettement et de développement
CAD :	Comité d'aide au développement
CCD :	Commission coopération et développement
CCFD :	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CGT :	Confédération générale du travail
CI :	Caritas Internationalis
CICID :	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIDSE :	Coopération internationale pour le développement et la solidarité
CNUCED :	Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement
COFACE :	Compagnie française d'assurance du commerce extérieur
COS :	Comité d'orientation et de suivi
CPOP :	Comité paritaire d'orientation et de programmation
CPP :	Comité paritaire de programmation
DEO :	Département d'évaluation des opérations
DGCID :	Direction générale de la Coopération internationale et du développement
DSRP :	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FED :	Fonds européen de développement
FMI :	Fonds monétaire international
G8/G7 :	Groupe des 8/7 pays les plus industrialisés
HCCI :	Haut conseil de la coopération internationale
HIPC :	Heavily Indebted Poor Country (PTE en français)
IFI :	Institutions financières internationales
IPTE :	Initiative pour les pays pauvres très endettés
MAE :	Ministère des affaires étrangères
MDP :	Mécanisme de développement propre
MINEFI :	Ministère des Finances et de l'Industrie
MRDS :	Mécanisme de restructuration de la dette souveraine
NEPAD :	New Partnership for Africa's Development (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
ODM :	Objectifs de développement du millénaire
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
OSC :	Organisation de la société civile
PCPA :	Programme concerté pluri-acteurs
PED :	Pays en développement
PIB :	Produit intérieur brut
PLF :	Projet de loi de finances
PMA :	Pays les moins avancés
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
PTE :	Pays pauvre très endetté
PSIA :	Poverty and Social Impact Analysis (analyse d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté)
RDC :	République démocratique du Congo
SCAC :	Service de coopération et d'action culturelle
SCC :	Société civile camerounaise
SRP :	Stratégie de réduction de la pauvreté
VAN :	Valeur actualisée nette
ZSP :	Zone de solidarité prioritaire

Introduction : la démocratie en jeu

Plus de sept Français sur dix estiment que les pays développés ne font pas suffisamment d'efforts pour alléger le poids de la dette des pays pauvres. C'est plus qu'en 2002¹. Ils ont compris que les annonces des gouvernements du G8 ne suffisent pas. Partant du même constat, les syndicats et associations français, mobilisés au sein de la Plate-forme Dette et Développement, demandent une solution large, juste et durable au problème de la dette passée, présente et future des pays du Sud. Car cette dette n'est pas, en premier lieu, une question de générosité publique : elle est d'abord un enjeu pour la démocratie en France, dans les pays du Sud et au niveau mondial.

Pour un contrôle citoyen de la politique française de coopération

La France ne devrait pas s'enorgueillir d'être le premier pays contributeur de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) : cette situation est le résultat de décennies de politique de prêts à outrance aux pays en développement, particulièrement en Afrique sub-saharienne, souvent au profit d'intérêts géopolitiques et économiques, voire personnels de très court terme. Demander une solution large, juste et durable au problème de la dette, c'est d'abord faire la lumière sur l'usage des fonds publics à destination des pays du Sud. En tant que citoyens français, nous ne pouvons nous contenter de payer la facture d'une politique que nous ne cautionnons aucunement.

Si les organisations françaises ne peuvent que se féliciter des engagements pris par leur gouvernement d'accroître le niveau de son aide publique au développement, elles refusent en revanche que les fonds mobilisés par les allègements de dette empiètent sur les fonds correspondants à cette augmentation. En termes de transfert de ressources pour les pays concernés, l'effet serait nul. Le chapitre 3 analyse la réalité des engagements français à cet égard. A la suite de la campagne « Votons pour un monde plus juste », qui a mobilisé l'opinion publique à la veille des élections présidentielles 2002, nous insistons sur l'urgence d'une plus grande lisibilité de la politique française de coopération. Si l'aide française veut réellement contribuer au développement des pays les plus pauvres, elle ne peut plus continuer à faire l'objet d'une gestion aussi éclatée, que chaque année, les parlementaires se plaignent de ne pas comprendre.

Pour un contrôle démocratique des fonds publics dans les pays en développement

La dette représente un obstacle majeur à la démocratie dans les pays du Sud. Comme l'ont démontré l'ensemble des intervenants de la conférence que nous avons organisée à Annemasse, dans le cadre du Sommet pour un autre monde, en marge du G8 d'Evian, la dette sert d'instrument de domination sur les pays du Sud. Il y a une contradiction fondamentale, de la part des bailleurs des fonds, entre leur exhortation à démocratiser les pays du Sud et leur rôle de tuteur des politiques qu'ils doivent mener. C'est en ce sens que la dette constitue une chaîne qui emprisonne les pays du Sud. Sont-ils condamnés à purger une peine à perpétuité ? C'est la question à laquelle nous tentons de répondre dans le premier chapitre, qui fait le point sur les initiatives en cours pour alléger le poids de la dette et les programmes du FMI et de la Banque mondiale dans ces pays.

L'usage des fonds dégagés par les allègements de dette représente également un défi majeur pour la démocratie dans les pays bénéficiaires. En effet, à travers eux et le contrôle du budget, ce sont les choix de développement d'un pays qui sont en jeu. La plate-forme s'attache donc à promouvoir la transparence et la participation de la société civile dans

¹ 71% en 2003 contre 60% en 2002 - Sondage CCFD-BVA d'octobre 2003.

les processus de désendettement, notamment dans la mise en œuvre des Contrats de désendettement et de développement (C2D) par la France – auxquels est consacré le chapitre 4. Notre objectif est de permettre aux sociétés civiles du Sud de s'affirmer comme force sociale d'interpellation et de proposition, afin d'ancrer de manière durable le jeu démocratique dans leur pays. C'est dans cet esprit que nous nous investissons dans le programme concerté pluri-acteurs (PCPA) au Cameroun, un projet pilote en partenariat avec le Ministère des affaires étrangères, qui vise à la structuration et au renforcement de la capacité de la société civile camerounaise à peser dans le débat public (chapitre 5).

Contre l'unilatéralisme

La mobilisation sociale et diplomatique contre l'intervention américaine en Irak s'est prévalu d'un concept : le multilatéralisme. Il exprime une aspiration à la régulation démocratique des affaires du monde, ou en tout cas, un refus catégorique de l'imposition par quelques-uns de leur volonté sur la majorité.

La dette est à la fois le signe et le rouage de cette gestion unilatérale du monde qui prévaut aujourd'hui. Alors que le phénomène affecte directement la vie de centaines de millions de personnes dans les pays endettés, les créanciers s'octroient toujours le privilège de décider, seuls, des règles qui doivent gérer l'endettement international. Résultat : la dette l'emporte encore, trop souvent, sur la vie. Il est temps que tous les acteurs concernés par la dette (débiteurs et créanciers publics et privés, organisations internationales, experts et société civile) élaborent ensemble des règles du jeu équitables à l'endettement international, pour que la vie passe avant la dette (chapitre 2). La Plate-forme Dette et Développement fait de ce chantier une priorité pour les années qui viennent.

Notre combat sur la dette est, ici et là-bas, un combat pour la démocratie. Il ne s'agit pas seulement de rendre le monde meilleur, mais de le rendre simplement viable. En effet, si la démocratie est un idéal, elle est aussi et surtout une nécessité : alors que de trop nombreux conflits, avérés et latents, menacent la stabilité planétaire, seule la résolution pacifique des conflits d'intérêts collectifs permettra d'éloigner durablement ces dangers². Mobilisons-nous pour que les pays riches, dans l'intérêt des pays pauvres comme dans le leur, en entendent l'urgence.

² Comme l'a noté le prix Nobel indien d'économie 1998, Amartya Sen, jamais une guerre n'a opposé de front deux démocraties.

Première Partie

L'Initiative PPTE Bilan et perspectives

Chapitre 1

A perpétuité ?

Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette

Depuis plus de dix ans, les organisations de la société civile (OSC) du Nord se font l'écho d'une revendication majeure de leurs partenaires (associations, organisations locales, syndicats, instituts de recherche...) dans les pays en développement (PED) : l'annulation de leur dette extérieure. Cette revendication s'appuie essentiellement³ sur deux constats fondamentaux : l'argent consacré au remboursement de la dette est autant d'argent perdu pour leur développement ; la dette sert d'instrument de domination des principaux créanciers sur les pays endettés. Fin 2003, force est de constater que ces deux scandales perdurent.

Certes, les pays du G7 ont dû faire certaines concessions : traditionnellement, ils « consentaient », au sein du Club de Paris⁴, au rééchelonnement de la dette de pays surendettés. Confrontés au maintien d'un niveau d'endettement insupportable pour de nombreux pays parmi les plus pauvres et sous la pression de leurs électeurs, ils ont d'abord lancé, en 1996 à Lyon, une initiative en faveur de pays pauvres et très endettés : l'Initiative PPTE. Ce plan d'allègement engageait, pour la première fois, de manière intégrée, tous les types de créanciers publics, y compris les institutions financières internationales (IFI) qui, jusque là, se refusaient à alléger les dettes multilatérales. Cette première tentative a cependant très vite révélé ses limites et son incapacité à sortir les pays pauvres de la spirale de l'endettement. Un réajustement s'est donc avéré indispensable. Interpellés par la campagne Jubilé 2000 (qui a collecté plus de 24 millions de signatures dans le monde), les pays du G7, réunis à Cologne en juin 1999, ont décidé de renforcer l'initiative en assouplissant sa procédure (pour accélérer le processus d'annulation) et en s'engageant à annuler la quasi-totalité de leurs créances bilatérales (créances commerciales garanties et créances d'aide publique au développement).

Toutefois, au lendemain des Assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale à Dubaï (Qatar), en Septembre 2003, le bilan de mise en œuvre de l'initiative demeure globalement négatif. L'initiative PPTE devait alléger la dette pour libérer le développement ; en dépit de quelques avancées, l'impact est très limité (I). L'IPPTE devait ouvrir la voie à des stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées de façon participative dans chaque pays bénéficiaire ; en réalité, la tutelle des institutions financières internationales sur ces Etats souverains est maintenue (II).

I. L'Initiative PPTE, un mécanisme inadapté et en panne.

Il est aujourd'hui évident que la réponse qu'ont apportée les pays du G7 n'est pas à la hauteur.

L'IPPTE a bien permis certaines avancées dans les pays bénéficiaires. Selon le gouvernement français⁵, le total du service de la dette payé par les 26 pays ayant franchi le

³ Outre la dénonciation que les pays du Nord partagent la responsabilité de leur endettement - Voir chapitres 2 et 3.

⁴ Le Club de Paris réunit périodiquement 19 des principaux pays créanciers pour renégocier l'endettement de certains pays débiteurs. Devant l'accumulation d'arriérés des pays à faibles revenus, il avait commencé à partir de 1988 (G7 de Toronto) à accorder des réductions du service de la dette à certains d'entre eux. Le pas décisif vers des allègements plus significatifs a été franchi au G7 de Naples (1994) où les pays riches ont admis que pour sortir du cycle des rééchelonnements à répétition, ils devaient accorder des allègements de l'encours de la dette (de 67% selon les termes de Naples).

⁵ *Activités du FMI et de la Banque mondiale juillet 2002 / juin 2003*, pp. 51-52.

point de décision en mai 2003 (voir tableau 1) est passé de 3,7 milliards de dollars en 1998 à 2,3 milliards en 2002 et le service de la dette moyen de ces pays ne représenterait « plus que » 14,4 % des recettes budgétaires en 2002, contre 27,3 % quatre ans plus tôt. Dans le même temps, les ressources dégagées par les annulations servent réellement aux dépenses sociales qui, sur la même période, seraient passées en moyenne de 36,9 % à 54,6 % des recettes budgétaires des pays concernés.

Tableau 1 : Les 42 PPTTE et leur avancement dans l'initiative

Pays	Point de décision	Point d'achèvement
Angola	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Bénin	Juillet 2001	Avril 2003
Bolivie	Février 2000	Juin 2001
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Burundi	Nd	Post 2004*
Cameroun	Octobre 2000	Oct-Déc. 2004*
Comores	Nd	Post 2004*
Congo	Nd	Post 2004*
Côte d'Ivoire	Nd	Post 2004*
Ethiopie	Novembre 2001	Fév-Mars 2004*
Gambie	Décembre 2000	Avril-juin 2004*
Ghana	Février 2002	Juin-Sept. 2004*
Guinée	Décembre 2000	Oct-Déc. 2004*
Guinée Bissau	Décembre 2000	Avril-Juin 2005*
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Honduras	Juillet 2000	Avril-juin 2004*
Kenya	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Laos	A refusé d'intégrer l'initiative	
Libéria	Nd	Post 2004*
Madagascar	Décembre 2000	Juillet-Sept. 2004*
Malawi	Décembre 2000	Juillet-Sept. 2004*
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Myanmar	Nd	Post 2004*
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril-Juin 2004*
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
RDC	Août 2003	Juillet-Déc. 2006*
République centrafricaine	Nd	Post 2004*
Rwanda	Décembre 2000	Janv-Mars 2005*
Sao Tomé	Décembre 2000	Oct-Déc. 2004*
Sénégal	Juin 2000	Mars 2004*
Sierra Léone	Mars 2002	Avril-Juin 2005*
Somalie	Nd	Post 2004*
Soudan	Nd	Post 2004*
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Tchad	Mai 2001	Avril-Juin 2004*
Togo	Nd	Post 2004*
Vietnam	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Yémen	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Zambie	Décembre 2000	Avril-Juin 2004*

Source : Ministère des affaires étrangères (2003) *L'Echo des CSLP*, N° 7 * Prévisions

Dans la mesure où elles ont lieu, les annulations de dette ont donc un effet réel sur les capacités des pays bénéficiaires de financer le développement humain. On regrette d'autant plus la faiblesse de ces annulations : en dépit des effets d'annonce spectaculaires

qui ont accompagné la mise en place et le renforcement de l'Initiative PPTE, son impact reste en effet dérisoire.

A. Trop peu de pays bénéficiaires.

Les critères élaborés par la Banque mondiale et le FMI pour déterminer les pays « potentiellement éligibles » à l'Initiative PPTE sont très restrictifs⁶. Le pays concerné doit d'abord être éligible aux prêts concessionnels de l'Association internationale de développement (AID)⁷ et disposer d'un PIB annuel inférieur à 875 dollars/habitant. D'autre part, il doit avoir atteint un niveau d'endettement qualifié de « non soutenable » après application des mesures « traditionnelles » d'allègement de dette en Club de Paris. La définition de ces critères n'est pas neutre : le maintien à l'écart de l'initiative de pays comme le Nigeria, l'Indonésie (PIB trop élevé) ou Haïti (pas assez endetté) tient davantage du choix politique que d'une quelconque « objectivité » économique. Concrètement, la dette considérable du Nigeria (28 milliards de dollars) n'est sans doute pas étrangère au niveau maximum de PIB par habitant fixé à 875 dollars – celui du Nigeria était de 884 \$ par habitant en 2000, selon l'OMS. Par ailleurs, ces critères excluent du mécanisme un certain nombre de pays qui, bien que n'étant pas éligibles aux prêts de l'AID, sont pourtant confrontés à des problèmes de pauvreté et de surendettement très proches de ceux des PPTE. Les instituts de recherche *Jubilee 2000* et le *World Watch Institute* ont notamment identifié 14 pays répondant aux critères de classification PPTE et qui sont pourtant exclus du mécanisme (voir tableau 2).

Tableau 2 : Pays méritant d'être intégrés à l'Initiative PPTE selon *Jubilee 2000* et le *World Watch Institute*

Source: Année :	PNUD 1998 Population (millions hab)	FDM 2001 1999 Stock de la dette*	FDM 2001 1999 Service de la dette*	FDM 2001 1996-98 Dette/X (%)	FDM 2001 1996-98 Dette/PNB (%)	FDM 2001 Service de la dette % PNB	IDM 2000 Budget éducation % PNB	IDM 2000 Budget santé publique % PIB
<i>Chiffres exprimés en millions de dollars US</i>								
Afghanistan	-	-	-	-	-	-	-	-
Bangladesh	125,6	17534	788	217	37	1,7	2,2	1,6
Cambodge	11,5	2210	13	202	74	0,5	2,9	0,6
Guinée Equatoriale	0,4	306	6	72	90	1,5	1,8	5,8
Haïti	7,6	1191	59	203	28	1,4	1,2	1,3
Indonésie	206,3	150096	17848	255	113	13,5	1,4	0,6
Jamaïque	2,6	3913	732	93	60	11,2	7,4	2,3
Maroc	27,8	19060	3110	150	56	9,1	5	1,3
Népal	22,9	2970	107	219	58	2,1	3,2	1,3
Nigeria	120,8	29358	924	191	93	2,9	0,7	0,2
Pakistan	148,2	34423	3046	359	59	6,2	2,7	0,8
Pérou	24,8	32284	2940	380	64	5,8	2,9	2,2
Philippines	75,2	62022	6732	110	66	8,4	3,4	1,7
Zimbabwe	11,7	4566	648	178	87	12,4	8,5	3,1
Total ou moyenne des 14 pays	785,4	349933	36952	219	74	8	2,7	1,5

* *FDM* : Rapport sur le financement du développement dans le monde (Banque Mondiale) *IDM* : Indicateurs du développement dans le monde (Banque Mondiale) *X* : Exportations

⁶ Quatre critères doivent être remplis pour qu'un pays puisse être déclaré éligible à l'initiative PPTE :

- 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.

⁷ L'AID est une filiale du Groupe Banque mondiale spécialisée dans l'octroi à très long terme de prêts à taux d'intérêt nuls ou très faibles à destination des pays les plus pauvres.

A l'heure actuelle, parmi les 42 Etats (sur 165 PED) initialement concernés par l'IPPTE, seuls 37 ont vocation à bénéficier d'allègements de dette. Quatre pays sont aujourd'hui considérés comme ayant une dette « soutenable » (Angola, Kenya, Vietnam et Yémen) et le Laos n'a pas souhaité en bénéficier. Trois autres pays ont peu de chance d'en bénéficier prochainement car ils sont en guerre (Soudan, Somalie et Libéria). Les pays bénéficiaires ne représentent donc même pas le quart des PED. De plus, l'encours de la dette des 42 PPTÉ initiaux représente à peine 10 % du stock total de la dette des PED. En additionnant annulations du Club de Paris, allègements au titre de l'initiative PPTÉ et bilatéraux supplémentaires, les créanciers ne se sont engagés qu'à hauteur de 100 milliards de dollars, ce qui représente moins du tiers de la dette publique extérieure de l'ensemble des pays à faible revenu (335 milliards de dollars) et à peine 5 % de celle de tous les PED (2100 milliards de dollars)⁸. Aussi, menée à son terme — les allègements sont prévus sur une durée de 20 à 40 ans —, l'IPPTE n'aurait-elle qu'un impact très modeste sur la dette globale des PED.

Encadré 1 : Du point de décision au point d'achèvement

Le point de décision est la date à partir de laquelle les IFI décident de l'éligibilité d'un pays aux allègements de dette prévus par l'initiative PPTÉ, et donc de la réduction de dette qui rendra l'endettement du pays « soutenable ». Le point de décision est atteint si les mesures traditionnelles de réduction du stock de la dette ne suffisent pas à ramener cette dernière à un niveau soutenable et après que le pays a suivi un programme du FMI pendant 3 ans et rédigé un **Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP)** – ou du moins un document intérimaire.

Au delà des PPTÉ, ce sont tous les pays bénéficiant de prêts à taux concessionnels de l'AID (Agence internationale pour le développement, filiale du Groupe Banque Mondiale) qui sont tenus, depuis le renforcement de l'Initiative en 1999, de produire un DSRP, qui conditionne tout nouvel allègement de dette ou prêt. Le **DSRP** innove en liant directement les allègements de dette à la lutte contre la pauvreté : c'est un document rédigé par le pays débiteur, qui présente les politiques et les programmes macro-économiques et sociaux qui constitueront leur stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Il expose également les besoins et les sources de financements extérieurs. Répondant à la nouvelle approche du FMI et de la Banque Mondiale des pratiques de prêt, qui veut favoriser un processus d'appropriation de leur stratégie de réduction de la pauvreté par les pays concernés, le DSRP doit être rédigé après consultation et avec la participation de la société civile. Les documents finaux sont soumis à l'approbation de la Banque Mondiale et du FMI.

Un pays doit mettre en œuvre les stratégies définies dans son DSRP pendant une durée minimale d'un an et le programme du FMI pendant au moins six mois pour atteindre **le point d'achèvement**. A cette date, le pays bénéficie de l'ensemble des allègements de dette convenus dans le cadre de l'initiative (90% d'allègement du stock de la dette pré-date butoir), sans qu'il ait à remplir d'autres conditions.

La période comprise entre le point de décision et le point d'achèvement est appelée **période intérimaire**. L'IPPTE renforcée ayant pour objectif d'accélérer le processus d'annulation, elle a assoupli le calendrier : le point d'achèvement et la période intérimaire, initialement fixée à trois ans, sont devenus flottants en fonction des "performances" des pays. Un pays peut aussi bénéficier d'allègements de dette partiels au point de décision, dits allègements "intérimaires", en proposant un **DSRP intérimaire** qui présente de manière plus succincte les stratégies qui seront développées dans le document final. Ces allègements (qui ne sont souvent que des promesses d'allègements, en réalité) sont effectuées par les IFI et autres créanciers, au premier rang desquels le Club de Paris ; ils ne concernent que le service de la dette (90% d'allègement) et uniquement la partie des créances visées par l'IPPTE.

⁸ Estimation de Jubilee 2000 citée dans Plate-forme Dette et Développement (2002) *Rapport 2001-2002*, p. 18.

B. Des allègements de dette beaucoup trop faibles.

En septembre 2003, 27 Etats⁹ avaient franchi le point de décision, dont huit seulement ont atteint le point d'achèvement (Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Mozambique, Ouganda et Tanzanie)¹⁰. Selon l'institut de recherche *Jubilee Research*¹¹, ces derniers ont bénéficié d'annulations de dette à hauteur de 11,8 milliards de dollars, dont 1,8 d'allègements « traditionnels » dans le cadre du Club de Paris, 8,8 milliards au titre de l'IPPTE et 1,2 milliards d'annulations supplémentaires de la part de certains pays. Les autres pays, qui n'ont pas atteint le point d'achèvement, ont bénéficié d'allègements en Club de Paris à hauteur de 14 milliards de dollars. Parmi eux, les dix-neuf pays entre le point de décision et le point d'achèvement bénéficieront, quand ils parviendront au point d'achèvement, d'une annulation de 17,1 milliards de dollars dans le cadre de l'IPPTE et de 5,1 milliards d'annulations bilatérales additionnelles. Ces 22,2 milliards ainsi que les allègements promis à la Côte d'Ivoire (qui a atteint le point de décision lors de l'IPPTE initiale), sont des engagements fermes mais ne correspondent pas à des montants effectivement annulés – ils le seront au point d'achèvement. Au total, pour l'ensemble des PPTTE, 26,1 milliards de dollars de dette ont été annulés, ce qui ne représente pas même un cinquième du stock de leur dette avant l'initiative.

Si l'on s'en tient aux dernières estimations de la Banque mondiale et du FMI¹², les 27 PPTTE ayant atteint le point de décision devraient bénéficier d'une réduction d'environ 60% de leur dette extérieure publique, l'encours total devant passer de 77 milliards de dollars à 26 milliards de dollars en valeur actuelle nette. Selon les chiffres avancés par *Jubilee Research*¹³, en revanche, à peine plus d'un tiers du stock de la dette de l'ensemble des PPTTE aura été effacé (48,8 sur 139,2 milliards de dollars) à l'issue de l'initiative, sans compter les nouveaux emprunts que risquent de contracter entre temps lesdits pays.

La portée réelle de l'Initiative PPTTE est considérablement exagérée par les IFI et les gouvernements du G8. Les allègements de dette annoncés par les créanciers ne sont pour beaucoup que des jeux d'écriture comptable portant sur des créances impayables¹⁴. La plupart des PPTTE ont atteint un tel niveau d'endettement qu'il leur est impossible de rembourser effectivement les échéances dues. Les allègements de dette n'ont donc qu'un impact limité sur le niveau annuel de remboursement. En 2005, selon le Ministère des Affaires étrangères¹⁵, le service de la dette de ces 27 Etats ne sera réduit que de 30 % par rapport à son niveau de 1999. Il apparaît clairement que l'Initiative PPTTE favorise surtout les créanciers en permettant un assainissement comptable des créances.

Enfin, l'IPPTE a échoué dans son ambition de régler une fois pour toutes le problème de la dette de ces pays - de la rendre « soutenable ». Selon les dernières projections des IFI¹⁶, en 2005, 17 des 27 Etats ayant franchi le point de décision continueront de consacrer plus de 10 % de leur budget au remboursement de la dette, cette part dépassant 20 % pour la République Démocratique du Congo, la Gambie et la Zambie. A l'issue de l'initiative PPTTE, les pays débiteurs supportent toujours un fardeau de la dette qui hypothèque toute

⁹ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Léone, Tanzanie, Tchad et Zambie.

¹⁰ Depuis, Guyana a atteint le point d'achèvement en décembre 2003 et le Nicaragua en janvier 2004.

¹¹ L'essentiel des chiffres fournis dans ce paragraphe se réfère à leur *Real Progress Report on HIPC*, septembre 2003.

¹² FMI/Banque mondiale, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative : Status of implementation*, Septembre 2003, p. 8

¹³ *Real Progress Report on HIPC*, Jubilee Research, Septembre 2003

¹⁴ Voir chapitre 3, II.

¹⁵ *L'Echo des CSLP* N° 5, octobre à décembre 2002, p. 5.

¹⁶ FMI/Banque mondiale, *op. cit.* Voir Tableau 3, p. 79.

perspective sérieuse de développement. *Jubilee Research* confirme cette défaillance en mettant en exergue les difficultés que devraient rencontrer les 19 Etats n'ayant franchi que le point de décision pour atteindre un niveau d'endettement soutenable. En effet, sept d'entre eux devraient atteindre le point d'achèvement sans pour autant que leur dette extérieure publique ait pu être ramenée à un niveau jugé soutenable par les IFI¹⁷. C'est pour cette raison que les conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI ont approuvé, en septembre 2001, un mécanisme destiné à accorder des allègements additionnels de dette au point d'achèvement (*topping-up*), mécanisme dont le coût estimé est de 729 millions de dollars. Aujourd'hui, seul le Burkina Faso en a bénéficié. Ce mécanisme, dont les conditions d'applications sont trop restrictives¹⁸, n'est qu'un palliatif, alors que les problèmes soulevés par l'insoutenabilité de la dette sont autrement plus profonds¹⁹.

C. Un processus beaucoup trop lent.

L'Initiative PPTTE accuse un retard très important par rapport au calendrier initial, qui prévoyait que 21 Etats auraient aujourd'hui atteint le point d'achèvement et bénéficié d'annulations de dettes d'un montant approximatif de 34,7 milliards de dollars en valeur actuelle nette. Comme le reconnaît le gouvernement dans son rapport 2003 sur les activités du FMI et de la Banque mondiale²⁰, le rythme de mise en œuvre de l'initiative s'est considérablement ralenti.

Depuis bientôt deux ans (avril 2002), seul un Etat (République démocratique du Congo) a atteint le point de décision et quatre (Bénin, Mali, Guyana et Nicaragua) le point d'achèvement. A titre de comparaison, au cours des douze mois précédents, cinq avaient franchi le point de décision et quatre autres le point d'achèvement.

La situation semble de plus en plus bloquée pour les pays qui ont pu atteindre la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement. Ces dix-sept peinent à atteindre le point d'achèvement et obtenir ainsi les annulations de dette promises au point de décision. Seize d'entre eux²¹ ont franchi ce point depuis maintenant plus de deux ans. Les prévisions du FMI et de la Banque mondiale soulignaient que huit²² pourraient franchir le point d'achèvement avant la fin de l'année 2003. Seul Guyana l'a fait. La réduction de la période intérimaire, visée par le renforcement de l'IPPTTE, est pour l'instant hors de portée.

Dans l'ensemble, la lenteur du processus s'explique surtout par le poids des conditionnalités politiques et économiques qui y sont attachées. Celles-ci renvoient à une autre dimension de la dette, à laquelle sera consacrée la seconde partie de ce chapitre : son impact sur la souveraineté des pays endettés.

Trop étroite, trop faible et trop lente, l'initiative PPTTE révèle ses limites. Les institutions financières internationales elles-mêmes reconnaissent qu'elle n'atteint pas ses objectifs : ni la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu, ni la réduction de la pauvreté. Les ressources disponibles pour lutter contre la pauvreté ne dépendent pas que de la dette, il est d'ailleurs important d'inscrire l'analyse des allègements de dette dans une perspective plus large, qui inclue l'ensemble des transferts de ressources entre pays du Nord et pays du Sud (voir encadré 2).

¹⁷ FMI/Banque mondiale, *Op. Cit.*, p. 15.

¹⁸ La proposition britannique, d'analyser la soutenabilité de la dette *avant* la prise en compte des allègements bilatéraux additionnels, serait toujours préférable au système actuel -l'analyse a lieu *après* cette prise en compte.

¹⁹ Sur ce point, voir le chapitre suivant.

²⁰ *Rapport au Parlement sur les Activités du FMI et de la Banque mondiale juillet 2002 / juin 2003*, 2003, p. 52.

²¹ Cameroun, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Honduras, Madagascar, Malawi, Niger, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra-Leone, Tchad et Zambie.

²² Ethiopie, Gambie, Guyana, Malawi, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal

Au-delà de l'aspect comptable, demander l'annulation de la dette est une revendication éminemment politique : libérer les PED du fardeau de la dette ne signifie pas seulement l'alléger pour que la charge soit moins lourde, mais aussi et surtout briser le lien de servitude que la dette représente pour les pays du Sud. Or, en dépit des intentions affichées de rendre les pays bénéficiaires de l'IPPTE libres de choisir leur stratégie pour réduire la pauvreté, force est de constater que les IFI maintiennent, à travers la dette, une tutelle étroite sur les PED.

Encadré 2 : Flux et reflux – l'IPPTE et les transferts de ressources

Comme le souligne le Département d'évaluations des opérations (DEO) de la Banque mondiale, l'initiative PPTTE ne garantit pas le maintien de l'aide au développement²³. Or, alléger la dette tout en diminuant l'aide reviendrait à annuler, précisément, l'effet des remises de dette (même si elles constituent un moyen de transfert de ressources plus effectif), ce qui rend l'additionnalité entre ces deux flux tout à fait crucial²⁴. Si les projections²⁵, pour les 27 pays ayant franchi le point de décision, sont plutôt positives (les flux de ressources pour ces pays passeraient de 5,6 à 13,8 milliards de dollars par an entre 2002 et 2006), elles le sont nettement moins pour les autres PPTTE (leurs flux nets sont aujourd'hui négatifs) et pour l'ensemble des pays en développement. En effet, depuis 1999, les transferts de ressources (dons et prêts) sont devenus massivement négatifs : entre 50 et 80 milliards de dollars sont sortis des PED entre 1999 et 2002. Selon le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, ce sont même 200 milliards de dollars qui ont été transférés de la sorte vers les pays développés, en 2002 : la somme la plus importante jamais atteinte²⁶. En outre, pour avoir une vision plus globale et plus juste des flux de ressources entre pays riches et PED, il est indispensable de prendre en compte le commerce et l'investissement. Or, les prix des matières premières ont généralement continué à s'effondrer au cours des dernières années. Par exemple, le Burkina Faso, l'un des pays les plus pauvres de la planète et l'un des premiers bénéficiaires de l'IPPTE, a vu « s'envoler » une bonne partie des ressources qui en résultaient, à cause de la chute de 42 %, entre 1997 et 2002, du prix du coton, dont il est extrêmement tributaire à hauteur de 39 %²⁷ de ses exportations.

II. Le maintien de la tutelle sur les PPTTE

En septembre 1999, les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et FMI) dévoilaient leurs nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), destinées à améliorer l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTTE), lancée en 1996 (voir encadré 1). Les PPTTE ne sont pas les seuls pays concernés : ce sont tous les pays éligibles aux prêts de l'AID (du groupe Banque mondiale) – plus de 80 pays à faible revenu²⁸ (voir tableau 3) qui sont requis de produire un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Ces stratégies de réduction de la pauvreté constituent en fait le nouveau cadre de référence, après les programmes d'ajustement structurel, pour l'annulation de la dette et l'octroi de nouveaux prêts. Phénomène notable dans l'histoire de la coopération internationale et hormis quelques exceptions ou adaptations, ces DSRP se sont imposés, en moins de 3 ans, comme cadres de référence autour desquels l'ensemble des pays donateurs alignent leurs politiques d'aide. En août 2003, 27 pays ont finalisé un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et presque autant ont élaboré un document intérimaire. On peut donc déjà tirer quelques conclusions de l'analyse de ces stratégies. On observera en particulier que si les discours ont changé (A), en revanche les méthodes

²³ OED (2003) *Debt Relief for the Poorest – an OED Review of the HIPC Initiative*, Washington DC, Banque Mondiale.

²⁴ Voir chapitre 3.

²⁵ Les chiffres cités ici sont extraits de Jubilee Research (2003) *Real Progress Report on HIPC*, septembre 2003, pp. 13-15.

²⁶ Allocution devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le 30 octobre 2003, à l'occasion du Dialogue à haut niveau sur le financement du développement.

²⁷ *Rapport au Parlement*, p. 53.

²⁸ Ils sont 81 dont 39 pour l'Afrique, 13 pour l'Asie orientale et Pacifique, 8 pour l'Asie du Sud, 10 pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale, 2 pour le Moyen-Orient et 9 pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

utilisées (B) et les politiques menées (C) prolongent nombre des travers dénoncés dans le passé, à propos des gouvernements bénéficiaires et des plans d'ajustement structurel.

Tableau 3 : Pays concernés par la rédaction d'un DSRP

DSRP Complets	DSRP intérimaires	DSRP à rédiger
Albanie	Arménie	Afghanistan
Azerbaïdjan	Bosnie Herzégovine	Angola
Benin	Cameroun	Bangladesh
Bolivie	Cap vert	Bhoutan
Burkina Faso	République centrafricaine	Burundi
Cambodge	Tchad	Comores
Ethiopie	Côte d'Ivoire	Congo
Gambie	République démocratique du Congo	République dominicaine
Ghana	Djibouti	Timor oriental
Guinée	Géorgie	Erythrée
Guyane	Guinée Bissau	Grenades
Honduras	Kenya	Haïti
Kirghizstan	Laos	Indonésie
Malawi	Lesotho	Kiribati
Mauritanie	Macédoine	Maldives
Mozambique	Madagascar	Népal
Nicaragua	Moldavie	Nigeria
Niger	Mongolie	Samoa
Rwanda	Pakistan	Iles Salomon
Sénégal	Sao tomé et principe	Ste Lucie
Sri Lanka	Sierra Leone	St Vincent
Tadjikistan	Togo	Soudan
Tanzanie	Yougoslavie	Tonga
Ouganda		Ouzbékistan
Vietnam		Vanuatu
Yemen		Zimbabwe
Zambie		
Mali		

Source: Frances Stewart and Michael Wang (2003) *Do PRSP empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?*, QEH Working paper Series,

A. De louables intentions

C'est sous les feux croisés des critiques, tant pour le contenu de leurs programmes d'ajustement structurel²⁹ que pour leur méthode (imposition de programmes, réduisant comme peau de chagrin la souveraineté des pays du Sud), que les institutions de Bretton Woods ont été contraintes de revoir leurs politiques. Cette réorientation officielle s'est concrétisée par l'abandon des programmes d'ajustement structurel au profit des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Dans le discours, ceux-ci représentent une innovation à deux niveaux, répondant ainsi aux critiques :

- Quant à leur objectif, les IFI ont mis la réduction de la pauvreté au cœur de politiques qu'ils souhaitent adaptées aux besoins et au contexte spécifique de chaque pays. La

²⁹ Conditions strictes de gestion politique et économique attachées aux prêts des IFI (en quelques mots : libéralisation, privatisation, dérégulation, austérité budgétaire et « bonne gouvernance »). Ces conditionnalités, appliquée de façon indiscriminée comme LE remède universel à tous les problèmes de développement, sont fortement inspirées du néolibéralisme –auxquels on les assimile souvent, par commodité.

Banque mondiale³⁰ semble ainsi dépasser une approche réductrice de la pauvreté, en termes purement économiques, pour reconnaître les différentes dimensions du phénomène et prendre en compte les notions d'exclusion, d'accès aux droits ou encore de vulnérabilité. De même, tant l'élaboration (choix entre différentes options politiques) que la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies nationales de réduction de la pauvreté est censé se faire à la lumière d'analyses d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté (*Poverty and Social Impact Analysis* - PSIA).

- Sur la méthode, la nouvelle démarche prévoit la mise en œuvre d'un processus participatif pour la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques de lutte contre la pauvreté. La Banque attend trois retombées principales de ce processus participatif : l'*empowerment* (prise de conscience par les populations de leur capacité d'influer sur les politiques affectant leurs conditions de vie), l'*ownership* (« appropriation » ou « internalisation ») censée favoriser l'adhésion des gouvernements et de la société civile aux actions prévues et la responsabilité politique (*accountability*) qui oblige l'Etat à rendre compte de ses actes à l'ensemble des acteurs sociaux.

En somme, mis en œuvre dans leur intégralité, les DSRP constitueraient un progrès car ils répondent, sur le papier, à certaines aspirations importantes de nos partenaires du Sud – lutte contre la pauvreté, autonomie. Le processus est-il encore trop récent pour donner de réels résultats ? Toujours est-il que si le discours a bel et bien évolué, dans la pratique le bilan est beaucoup plus sombre.

B. Vous avez dit « participation » ?

La Banque mondiale définit la participation comme « le processus à travers lequel des agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. »³¹ Dans certains pays, le processus d'élaboration du DSRP a incontestablement favorisé la participation. En Ouganda, au Vietnam et au Rwanda, tant les bailleurs internationaux que la société civile ont reconnu son authenticité. En Zambie et en Bolivie, le processus d'élaboration des DRSP a donné lieu à de véritables débats politiques. Dans d'autres pays, sans amener de changements notables, il a permis d'ouvrir quelques brèches dans un espace public peu démocratique. Toutefois, ces maigres avancées ne doivent pas cacher que ces processus dits participatifs n'ont trop souvent constitué qu'une façade³².

D'une part, il est instructif d'analyser quels sont les acteurs qui ont pris part à l'élaboration des DSRP. Si les institutions de Bretton Woods ont bien été présentes, voire omniprésentes auprès des gouvernements nationaux (comme en Tanzanie, où le FMI a lui-même critiqué l'ingérence de la Banque mondiale dans l'écriture du DSRP), il n'en a pas souvent été de même pour les parlementaires ni pour la société civile³³. D'une manière générale, l'appel formalisé à la « participation » constitue un défi pour les gouvernements concernés : là où seuls le président et le Ministre des Finances décidaient, partager ce pouvoir avec les autres ministères, avec d'autres instances (parlement) et même d'autres

³⁰ Voir notamment deux documents très novateurs à cet égard : Banque mondiale (2001) *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, Washington et Narayan et al. (2000) *Voices of the Poor: Can anyone hear us?* Oxford University Press, Oxford.

³¹ Définition donnée lors d'un atelier organisé par la Banque mondiale, du 29 avril au 3 mai 2002 à Washington. Pour en savoir plus, voir : www.worldbank.org/wbi/socialprotection/africa/hq/pdfpapers/shahfr.pdf

³² Les paragraphes suivants croisent les informations de plusieurs études sur le sujet, en particulier : CIDSE-CI (août 2003) *Input to the IEO / OED Evaluation of PRSPs* ; Stewart & Wang (mai 2003) "Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?", Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper Number 108, ainsi que Cling et al. (2002) *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

³³ Voir Rapport 2001-2002, Plate-forme Dette et Développement, partie 4, pp. 58-60.

acteurs (société civile) ne se fait pas sans mal. Dans plusieurs pays africains et latino-américains, les SRP n'ont pratiquement pas fait l'objet de débat au Parlement. Ainsi, l'institution censée constituer l'enceinte du débat démocratique par excellence n'a été consultée que pour la ratification au Mali et au Sénégal, tandis que seuls quelques rares parlementaires ont été impliqués au Bénin, au Malawi et au Kenya. En ce qui concerne la société civile, rares sont les pays où les syndicats ont été pleinement associés au processus. De même, les organisations de femmes et de minorités, tels les indigènes en Bolivie, ont été très peu représentées. Plus généralement, la sélection des organisations de la société civile consultées a été teintée d'arbitraire. S'il est vrai que la capacité de nombreuses OSC à analyser les politiques publiques doit être renforcée³⁴, cet argument a souvent servi de prétexte aux gouvernements peu enclins à entendre leurs détracteurs. Dans bien des cas (Ghana, Cameroun, Sénégal, Bolivie, Tanzanie, Honduras, Niger), les pouvoirs publics ont soigneusement sélectionné quelques organisations, certaines sans grande représentativité, mais proches du pouvoir - souvent l'élite bien formée de la capitale. La tendance, dans certains pays, à privilégier la consultation de tels fragments « bien-pensants » de la société civile, au détriment des instances traditionnelles d'expression et de représentation politique (partis politiques, parlement) ou syndicale, est très inquiétante. Une vision lisse, voire technocratique des rapports sociaux, telle qu'elle point parfois dans le discours des IFI, risque de légitimer ce recours à une « société civile » dépolitisée, composée de cabinets d'experts et d'ONG agissant strictement comme prestataires de services, au détriment de l'indispensable expression pacifiée d'une conflictualité politique – l'essence même de la démocratie.

D'autre part, la façon dont se sont déroulés les processus de participation est révélatrice du peu d'importance qu'y ont accordé, dans de nombreux pays, les gouvernements et les IFI. Il est vrai que les premiers sont incités à précipiter l'élaboration des DSRP pour bénéficier au plus vite des allègements de dette. Ils ont ainsi pu se justifier aisément d'avoir « bâclé » la consultation des acteurs sociaux : le gouvernement éthiopien a ainsi effectué une consultation dans cent districts en trois jours et dans la plupart des autres pays, les organisations de la société civile (OSC) ont disposé d'un temps insuffisant pour préparer les réunions. Au Cameroun, au Népal, en Bolivie et au Honduras, certaines invitations ont même été lancées le jour précédant la réunion ; dans d'autres pays le gouvernement n'a rencontré les OSC qu'une seule journée (Tanzanie). L'accès à l'information est également apparu comme l'une des principales difficultés : les OSC n'ont soit pas eu accès à des documents clés (Nicaragua, Zambie, Mozambique, Haïti, Sénégal), soit beaucoup trop tard, ou encore dans une langue non comprise dans de nombreuses régions (Cambodge, Niger, Bolivie). Dans d'autres pays, la consultation s'est pratiquement limitée à la capitale, alors que la pauvreté est très forte en zone rurale (Tanzanie, Mozambique). Trop peu d'efforts ont été faits pour impliquer ou même informer l'opinion publique en général sur le processus.

Enfin, les discussions ont généralement été limitées dans leur portée : alors qu'il existe divers degrés dans la participation – du simple échange d'informations à la prise conjointe de décisions, la plupart des gouvernements l'ont entendue comme une consultation. Les stratégies étaient souvent définies à l'avance et les réunions surtout destinées à les entériner (Sénégal, Ethiopie, Vietnam, Zambie, Bolivie). Selon le PNUD, le Lesotho avait même prévu de ne mener les consultations qu'après l'adoption du DSRP ! Surtout, quand elles ont eu lieu, les discussions n'ont jamais porté sur les grandes orientations en matière de politiques macroéconomiques, domaine réservé des gouvernements et, bien sûr, des institutions de Bretton-Woods.

³⁴ C'est dans ce sens que la Plate-forme Dette et Développement intervient auprès de ses partenaires dans les pays concernés, notamment au Cameroun - Voir Chapitre 5.

C. Politiques macroéconomiques : laissez faire les experts

Les plans d'ajustement structurel ont été sévèrement critiqués dans les années 1990 à la fois pour leurs conséquences sociales dramatiques (chômage et précarisation de l'emploi, augmentation de la pauvreté et des inégalités, instabilité économique, problèmes d'accès aux services, etc.) et pour leur dogmatisme. Le refrain est connu : pour les IFI, le train de mesures économiques inscrit dans les programmes d'ajustement structurel est toujours bon pour le développement, quelle que soit la situation ; les problèmes (notamment sociaux) qui peuvent se présenter ne sont que temporaires ; à terme, les mesures ne tarderont pas à faire leurs preuves. Avec les DSRP, destinés à adapter les réponses au contexte spécifique de chaque pays, les IFI allaient-elles abandonner leur « catéchisme économique »³⁵ ?

De toute évidence, leur foi dans le dogme néolibéral est trop ancrée. L'analyse du contenu des DSRP publiés jusqu'à présent révèle une extraordinaire similitude entre eux. Certes, quelques pays ont bénéficié d'une marge de manœuvre accrue pour définir les besoins de la population (Vietnam, Bolivie, Nicaragua) et les politiques sociales, ce qui s'est souvent traduit par un accroissement effectif des dépenses sociales, voire la mise en œuvre de mesures de discrimination positive (par exemple en faveur des malades du SIDA au Malawi et des petits producteurs ruraux au Rwanda).

En revanche, les IFI ont visiblement gardé la mainmise sur la définition des politiques macroéconomiques (commerce, investissement, fiscalité, politique monétaire, privatisations). Les noms des objectifs peuvent varier (« croissance équitable » au Burkina-Faso, « croissance pro-pauvres » au Cambodge, « croissance large » au Nicaragua³⁶), mais la recette reste la même partout, et ressemble étrangement aux plans d'ajustement structurel :

- réduction des barrières (tarifaires et non-tarifaires³⁷) au commerce³⁸ et à l'investissement,
- suppression des contrôles sur les prix (par exemple sur le gaz, le coton, l'eau, les transports, l'électricité, les télécommunications, etc.),
- facturation des services de santé et d'eau (excluant ainsi les plus démunis)³⁹,
- privatisation des entreprises et des industries nationales (qui représentent parfois une source de revenu essentielle pour les Etats),
- Politiques fiscales restrictives
- Bonne gouvernance (réforme et réduction de la fonction publique, mesures de lutte contre la corruption, décentralisation)⁴⁰.

Cette uniformité est trop troublante pour ne pas penser que les politiques sont en réalité dictées depuis Washington. Si ce n'est pas le cas, ce sont alors les gouvernements qui, prisonniers de l'acceptation de leur DSRP par le Conseil d'administration des IFI, anticipent ce que ces dernières attendent d'eux. Cette acceptation fonctionne, *de facto*, comme un droit de veto des IFI, ce qui constitue une ingérence intolérable dans un domaine central des politiques publiques, au mépris de la souveraineté des Etats. Qui plus est, elle incite les

³⁵ Expression de Béatrice Hibou in « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne – Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire ». *Les Etudes du CERI*, n° 39, mars 1998.

³⁶ Stewart & Wang (2003), p. 19.

³⁷ Derrière ce vocabulaire technique se cachent des réalités tangibles : ainsi, on peut considérer l'embargo par la France sur le bœuf britannique pour raisons sanitaires, après la crise de la vache folle, comme une barrière non-tarifaire ; de même, le fait pour le Chili d'imposer à un investisseur étranger qui s'y installe de recruter un certain pourcentage de main d'œuvre locale pourra être condamné comme représentant une barrière à l'investissement.

³⁸ Il faut noter que dans de nombreux DSRP, la question du commerce est même évitée, car trop « politique ». Voir Ladd (2003) *Too Hot to handle, the absence of trade policy from PRSPs*.

³⁹ Selon *World Development Movement*, quinze des 27 Etats ayant atteint le point de décision sont directement concernés par des mesures de privatisation des services de base. Etude citée dans Jubilee Research (2003) *Real Progress Report on HIPC*, p. 17.

⁴⁰ Stewart & Wang (2003), p. 19

gouvernements à répondre de leurs politiques vis-à-vis des IFI plutôt que vis-à-vis de leurs citoyens, ce qui entre en pleine contradiction avec les objectifs proclamés par Washington d'appropriation et de responsabilité politique de l'Etat envers sa population.

Conclusion : Brisons la chaîne de la dette !

La chaîne de la dette n'est toujours pas rompue. Au lieu de libérer les moyens financiers suffisants au développement et les pays pauvres de la tutelle des pays riches, l'initiative PPTTE n'a fait qu'y rajouter quelques maillons. Cet échec peut trouver au moins trois types d'explications, sans doute plus complémentaires qu'alternatives :

1. Problèmes de calendrier

La très grande majorité des pays actuellement « bloqués » entre le point de décision et le point d'achèvement a connu ou continue de connaître de fréquentes interruptions dans l'application des programmes conclus avec le FMI. Ces interruptions qui, dans certains cas, peuvent durer plus de deux ans, repoussent systématiquement les perspectives d'allègement de dette pour les PPTTE et entraînent une suspension des allègements intérimaires obtenus sur le service de la dette. En juillet 2003, 7 des 19 pays en période intérimaire (Cameroun⁴¹, Ghana, Guinée-Bissau, Madagascar, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Tchad) devaient encore finaliser leur DSRP et ne pouvaient, de ce fait, bénéficier de l'annulation d'une partie du stock de la dette. Or, il existe une contradiction fondamentale entre l'urgence d'une annulation immédiate de la dette des pays pauvres et les exigences d'un véritable processus participatif, qui implique des délais de l'ordre de cinq ans, selon les exemples de l'Ouganda ou de la Guyana. Les gouvernements « bénéficiaires », qui ont un besoin urgent des ressources financières dégagées par l'IPPTTE, sont donc incités à produire un DSRP admissible par les institutions financières plutôt que par leurs propres concitoyens. Ils se résignent donc à appliquer à la lettre les réformes préconisées par la Banque mondiale et le FMI – quand ils ne les anticipent pas. Les DSRP intermédiaires ne parviennent pas à résoudre cette tension.

⇒ Nous demandons donc, à nouveau, le **découplage des annulations de dette de l'élaboration de stratégies de lutte contre la pauvreté** et les inégalités adaptées à chaque pays.

2. L'enfer pavé de bonnes intentions

Pour les IFI, les politiques sociales d'une part et les politiques économiques et financières, de l'autre, semblent représenter deux problèmes distincts. En matière de pauvreté, la parole est éventuellement donnée aux pauvres ; en matière de politiques économiques, la parole est aux économistes du FMI et de la Banque mondiale. Ces institutions sont tellement sûres de ce qui est bon pour les pays pauvres que malgré leur volonté affichée de promouvoir une appropriation nationale, elles se réservent encore le droit d'accepter ou de rejeter en bloc le DSRP d'un pays⁴². Or, leur confiance est absolue en la croissance dopée par le commerce et les investissements et en ses vertus pour le développement, tant au Nord qu'au Sud. La plupart en bénéficieront tôt ou tard, croit-on. Pour les « malheureux » qui n'en auraient pas bénéficié, on met en place, tant bien que mal, des filets de sécurité. Et le « développement » est rebaptisé « réduction de la pauvreté ». Ce ne sont d'ailleurs que les plus pauvres des pauvres qui sont visés par les « filets de sécurité » mis en place, tandis que la majorité des pauvres, qui ne sont pas suffisamment pauvres, sont censés bénéficier des fruits des réformes en cours. Or, on sait aujourd'hui que

⁴¹ Le Cameroun a finalisé son DSRP en août 2003.

⁴² Site Internet du FMI : « *En fin de compte il reviendra aux Conseils (de la Banque mondiale et du FMI) de décider si une stratégie de lutte contre la pauvreté est appropriée ou non (...)* »

ce sont précisément ces réformes qui accélèrent l'exclusion et la vulnérabilité des populations.

- ⇒ Dans le cadre des DSRP, le rôle des institutions financières internationales doit être de **mettre en avant la pluralité des options de politiques économiques, d'évaluer leur impact social** pour qu'elles soient soumises au **débat public**, ainsi que tous les documents relatifs au DSRP. Dans un souci de transparence et de démocratie, l'implication du parlement et des organisations de la société civile dans ce débat doit être un critère clé d'approbation du DSRP.
- ⇒ Les politiques mises en œuvre par les IFI doivent faire l'objet d'une évaluation indépendante. Les analyses d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté (*PSIA*) des différentes options politiques doivent être multipliées⁴³ (seules des études pilotes ont eu lieu jusqu'à présent). **Seules doivent être maintenues les conditionnalités dont l'impact positif en termes de développement humain est démontré.**
- ⇒ Le **recrutement des IFI** doit se faire de façon beaucoup **plus équilibré** en termes de genre, d'origines géographiques, mais aussi en termes de parcours universitaire (90 % proviennent de facultés d'économie aux Etats-Unis, au Canada ou en Angleterre), pour rompre avec le caractère stéréotypé, voire dogmatique, de leur pensée économique.

3. Le cynisme des créanciers

La forme et le discours évoluent (lutte contre la pauvreté, participation de la société civile), tandis que le fond reste le même (ou presque). L'Initiative PPTE peut donc apparaître comme un instrument qu'utilisent les institutions financières internationales pour renforcer l'application des réformes d'ajustement structurel dans les pays surendettés – une façon de mieux faire « passer la pilule », en somme. C'est d'ailleurs la thèse de la CNUCED⁴⁴, selon laquelle ces consultations ont « *davantage pour objectif d'obtenir l'adhésion de la population et du pouvoir politique aux politiques traditionnelles d'ajustement et de stabilisation que d'accorder une plus grande autonomie aux pays bénéficiaires dans la conception de leurs politiques de stabilisation et de leurs stratégies de développement* ». La définition que donne la Banque mondiale de l'appropriation des politiques par les pays tend à le confirmer : « *le processus et le contenu [des DSRP] doivent être élaborés au niveau national pour être adaptés aux circonstances et aux capacités locales ; ils doivent être utiles au pays, pas seulement aux bailleurs extérieurs* »⁴⁵.

- ⇒ Tant que les IFI seront statutairement dominées par les pays riches, pèsera toujours le soupçon, avéré ou non, qu'elles défendent les intérêts de ces derniers. Tant que la clé du verrou de la chaîne de la dette sera aux mains des créanciers, les bonnes intentions d'appropriation des stratégies de développement par les populations risquent de rester vaines et les débiteurs, asservis. Il est donc urgent de **démocratiser la gouvernance économique mondiale**. Soixante ans après leur création à Bretton Woods (en 1944), il est temps que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale cessent de fonctionner en clubs de nantis. Voulons-nous vraiment faire purger aux pays pauvres une peine injuste à perpétuité ? Dans le cas contraire, brisons la chaîne de la dette !

⁴³ Voir CAFOD *et al.* (avril 2003) *Where is the impact? There should be no more delay in delivering Poverty and Social Impact Analysis for World Bank and IMF-supported policy reforms in developing countries*, Joint NGO Briefing Paper; Gomes & Lawson (mai 2003) *Pro-poor Macroeconomic Policies Require Poverty and Social Impact Analysis*, epep Discussion draft.

⁴⁴ CNUCED (2002) *Le développement économique en Afrique. De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau ?*

⁴⁵ J. Klugman (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: Objectives, process and experience to date*, World Bank, Washington DC. Souligné et traduit par la Plate-forme Dette et Développement.

Références :

Banque mondiale (2001) *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*, Washington.

CAFOD, Christian Aid, Eurodad, Oxfam International, Bretton Woods Project, Save the Children, World Vision & WaterAid (avril 2003) *Where is the impact? There should be no more delay in delivering Poverty and Social Impact Analysis for World Bank and IMF-supported policy reforms in developing countries*, Joint NGO Briefing Paper.

CIDSE-CI (août 2003) *Input to the IEO / OED Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers*, Bruxelles.

Cling Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto & François Roubaud (sous la direction de) (2002) *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

CNUCED (2002) *Le développement économique en Afrique. De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau ?*

FMI / Banque mondiale (septembre 2003), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative : Status of implementation*, Washington.

Gomes Rafael & Max Lawson (mai 2003) *Pro-poor Macroeconomic Policies Require Poverty and Social Impact Analysis*, epep Discussion draft, Bruxelles.

Hibou Béatrice (1998) « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne – Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire ». *Les Etudes du CERI*, n° 39, Paris.

Jubilee Research (septembre 2003) *Real Progress Report on HIPC*, New Economics Foundation, London.

Klugman J. (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers: Objectives, process and experience to date*, World Bank, Washington DC.

Ladd Paul (2003) *Too Hot to handle, the absence of trade policy from PRSPs*, Christian Aid briefing, London.

Ministère de l'économie et des Finances (octobre 2003) *Activités du FMI et de la Banque mondiale juillet 2002 / juin 2003*, Paris.

Ministère des Affaires étrangères (2002) *L'Echo des CSLP* N° 5, octobre à décembre.

Ministère des Affaires étrangères (2003) *L'Echo des CSLP* N° 7, octobre à décembre.

Narayan et al. (2000) *Voices of the Poor: Can anyone hear us?* Oxford University Press, Oxford.

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

Plate-forme Dette & Développement (2002) *Rapport 2001-2002 : la Dette des pays du Sud et le financement du développement*, Paris.

Stewart Frances & Michael Wang (mai 2003) "Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?", Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper Number 108.

Chapitre 2

Une soutenabilité insupportable

Comment définir un niveau d'endettement acceptable ?

« *Entre le faible et le fort, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit.* » Henri Lacordaire (1802-1861).

Le recours par la France au déficit public, au-delà des limites imposées par le traité de Maastricht et la naissance de l'euro, a fait couler beaucoup d'encre. Selon quels critères le recours à l'endettement doit-il être considéré comme acceptable ? Et surtout, qui doit en décider ? Ces interrogations n'ont pas de réponse simple, mais elles sont cruciales pour la gestion et le contrôle des ressources publiques, pour les générations présentes et futures, pour la démocratie. Dans les pays à faibles revenus, ces questions touchent à la vie même des populations. Le poids de la dette publique y empiète directement sur les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux (alimentation, santé, éducation, emploi, accès à l'eau et à l'électricité). C'est pourquoi nous demandons avec détermination, comme plusieurs dizaines de millions de personnes dans le monde, l'annulation de la dette des pays pauvres.

Avec l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)⁴⁶, en 1999, nous n'avons obtenu que la promesse, par les principaux pays créanciers, de rendre la dette de ces pays « soutenable ». Ce néologisme, mauvaise traduction de l'anglais « *sustainable* », reflète bien la logique qui prévaut à cette initiative. Le Fonds monétaire international (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* »⁴⁷. Il s'agit de rendre les pays solvables, capables de rembourser leur dette. Que le fardeau de la dette soit insupportable pour les populations de ces pays et de nombreux autres, exclus de l'initiative PPTE, importe peu aux créanciers.

Cinq ans après, les institutions financières internationales (IFI) reconnaissent l'insuffisance de cette initiative. Certains avancent même la nécessité d'une initiative PPTE III. Soucieux d'éviter aux populations qui souffrent de la dette la sortie d'un énième « *remake* » de l'IPPTE, il nous semble urgent de définir les critères d'une solution large, juste et durable au problème de la dette non seulement passée, mais aussi présente et future, pour éviter aux pays du Sud de retomber dans la spirale infernale de l'endettement.

A travers une étude récente⁴⁸, le FMI invite à reconsidérer les critères de soutenabilité de la dette des pays à faibles revenus. Dans ce chapitre⁴⁹, sans prétendre répondre précisément aux interrogations du FMI, nous chercherons à reformuler celles-ci de façon à concilier l'impératif moral du développement humain et durable et la nécessité économique du recours à l'emprunt.

⁴⁶ Cf. chapitre précédent. Voir aussi Jubilee Research, Cafod & Jubilee Debt Campaign (mai 2003).

⁴⁷ FMI (2003), p. 12, traduction de la Plate-forme Dette et Développement - comme pour tous les extraits de textes non disponibles en français cités ici.

⁴⁸ *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, mai 2003.

⁴⁹ Largement inspiré de la réponse fournie par la Plate-forme Dette et Développement (septembre 2003) à ladite étude du FMI.

Aussi soulignons-nous d'abord les principaux écueils à éviter, au regard de l'initiative PPTE, dans l'analyse purement économique et financière de futurs prêts aux pays du Sud (I). Nous insistons ensuite sur l'importance des facteurs moraux pour analyser le niveau supportable de la dette (II). Enfin, il nous semble essentiel, dans une perspective de long terme, de définir clairement les règles du jeu de l'endettement international : c'est pourquoi nous plaçons pour le développement et la mise en oeuvre d'un droit international de la dette (III).

I. La « soutenabilité » selon l'IPPTE : chronique d'un échec annoncé

Dans *Debt sustainability*, le FMI estime que la soutenabilité de la dette doit être évaluée en fonction de plusieurs indicateurs, afin de prendre en compte la spécificité de chaque pays. Nous ne pouvons que saluer cette avancée, qui rompt avec le modèle simpliste appliqué dans le cadre de l'initiative PPTE, fondé essentiellement⁵⁰ sur le ratio dette publique extérieure / exportations (A). Cette avancée serait toutefois inopérante sans de profondes évolutions dans la construction même des indicateurs (B).

A. Les exportations : un critère qui ne reflète pas la solvabilité à long terme d'un pays

Evaluer la solvabilité d'un Etat est un exercice difficile, étant donnée la multiplicité des facteurs à prendre en compte. Si l'analyse des capacités de remboursement d'un pays à partir de ses recettes d'exportation a le mérite d'être simple et clair, elle ne permet toutefois pas de rendre compte de cette complexité.

- Un critère fluctuant

Les revenus d'exportation des pays pauvres reposent généralement sur un petit nombre de produits, dont les prix fluctuent en fonction du marché international. La plupart de ces pays ont d'ailleurs été poussés à la mono exportation par les IFI. Le FMI en convient : les pays à faible revenu sont « *particulièrement vulnérables aux chocs exogènes* »⁵¹. Et pourtant, il ne remet aucunement en cause la référence aux revenus moyens d'exportations sur trois ans, utilisée dans le cadre de l'IPPTE et qui renseigne mal sur les futurs revenus d'exportation.

- Un mauvais reflet de la solvabilité d'un Etat

Les revenus d'exportations n'influent pas de façon proportionnelle sur le budget d'un Etat. Le Honduras a ainsi vu ses exportations croître tandis que ses recettes publiques, sur lesquelles sont prélevés les remboursements de dette, diminuaient. Le service de sa dette a presque doublé en 2002⁵².

Dans son étude, le FMI reconnaît que les revenus d'exportations ne sauraient constituer l'unique critère économique à l'aune duquel mesurer la capacité des pays pauvres à rembourser leur dette. A la place, il propose un cadre prenant en compte les différentes contraintes qui s'exercent sur les capacités de paiement d'un Etat, en particulier la contrainte budgétaire. Néanmoins, ce nouveau cadre risque d'engendrer autant de problèmes qu'il n'en résout, car une approche qui tente d'adapter les critères de « soutenabilité » au profil de chaque pays fait aussi reposer davantage cette évaluation sur les projections du FMI.

⁵⁰ Le second critère retenu par l'IPPTE, d'ordre fiscal, est applicable dans des conditions si restrictives qu'il a peu servi aux PPTE.

⁵¹ FMI (2003), p. 15.

⁵² Augmentation de 93 %, selon Jubilee Research *et al.* (mai 2003), p. 18.

B. Des projections biaisées ?

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, les IFI ont nettement surestimé les ressources dont disposeraient ces pays pour rembourser leur dette. L'optimisme des projections de croissance de la Banque mondiale laisse également perplexe. C'est ainsi que de nombreux pays doivent faire face, sur la période allant de 2003 à 2005, à un service de la dette aussi élevé (Ethiopie, Guinée-Bissau, Honduras, Nicaragua, Ouganda), voire supérieur (Mali, Niger, Sierra Leone, Zambie) à ce qu'il était sur 1998-2000. Après avoir nié cette évidence pendant plusieurs années, le FMI et la Banque mondiale reconnaissent désormais l'incapacité des pays bénéficiaires de l'initiative à atteindre la « soutenabilité », au vu de la modestie des allègements de dette⁵³. Dans son Rapport au Parlement sur les activités des IFI, le gouvernement français admet également que « *dans quinze des 26 pays qui ont franchi le point de décision, le ratio de dette s'est dégradé par rapport aux projections réalisées au moment du point de décision* »⁵⁴.

Ces erreurs répétées de projections ont soulevé des doutes quant à l'impartialité des IFI. Le FMI et la Banque mondiale, comptant parmi les principaux créanciers des PPTE, ont du même coup sous-évalué les montants qu'ils devaient annuler pour rendre la dette de ces pays « soutenable ». Ont-ils, comme ils le prétendent, manqué de réalisme⁵⁵ ; est-ce le fruit d'une croyance sans faille aux bienfaits de leurs préceptes macro-économiques ou ont-ils fait primer l'intérêt du créancier sur la rigueur de l'analyste ? Toujours est-il que l'optimisme de leurs prévisions demeure⁵⁶ et qu'en dépit de leur autocritique, ils n'ont pas révisé leurs projections - ni, *a fortiori*, accru leurs annulations de dette.

Même en concédant à ces institutions le bénéfice du doute, le manque d'objectivité de ces projections pose inévitablement la question de la confusion des rôles que les institutions financières internationales se sont attribués (à la fois évaluateur, juge et partie), au sein d'un cadre qu'elles ont elles-mêmes défini. On ne peut que souligner, avec Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, la nécessité de « *réaliser des évaluations indépendantes de la soutenabilité de la dette (...), [qui] ne devraient pas se limiter aux PPTE mais (...) également porter sur les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire surendettés* »⁵⁷.

Le FMI n'a plus le droit à l'erreur

Dès le lancement de l'initiative PPTE renforcée, de nombreuses voix⁵⁸ s'étaient élevées pour alerter qu'elle ne permettrait d'atteindre aucun de ses deux objectifs avoués : la soutenabilité et la réduction de la pauvreté. Étaient-ce réellement là les intentions des promoteurs de cette initiative ? L'initiative PPTE a grandement bénéficié aux IFI : renforcement de leurs créances, grâce à l'allègement des dettes bilatérales, et confirmation de leur rôle de tutelle sur les PPTE, à travers l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP).

Quoiqu'il en soit, le FMI prétend toujours chercher à « *aider ces pays à satisfaire leurs besoins financiers pour le développement, de façon à éviter une répétition de crises de la dette* »⁵⁹. Nous organisations de la société civile soucieuses du développement humain et

⁵³ FMI / Banque Mondiale (avril 2002).

⁵⁴ Ministère de l'économie et des Finances (2003), p. 52.

⁵⁵ FMI / Banque Mondiale (avril 2001).

⁵⁶ Baker & Rosnick (2003).

⁵⁷ Rapport du Secrétaire général de l'ONU (2001), p. 17.

⁵⁸ Par exemple : CNUCED (2000), pp. 155-171.

⁵⁹ FMI (mai 2003), p. 5.

durable des pays du Sud, sommes décidées à prendre le FMI au mot. S'il a failli par le passé, nous osons croire qu'il saura saisir cette nouvelle opportunité de mettre en cohérence son discours et sa pratique. A cet égard, nous ne saurions nous satisfaire d'une mesure de court terme comme les allègements additionnels au point d'achèvement (*topping-up*), dont seul le Burkina Faso a bénéficié jusqu'à présent et qui ne constitue guère davantage que l'aveu d'un échec. Le FMI se doit, d'abord, de reconnaître que la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas qu'une question de « mesures d'accompagnement » sociales déconnectées des grandes orientations macro-économiques : elle doit être centrale pour déterminer un niveau d'endettement supportable pour chaque pays.

II. Le respect des droits humains et de l'environnement doit primer sur le remboursement de la dette

Nul ne saurait sacrifier sa vie ou la satisfaction de ses besoins fondamentaux au remboursement inconditionnel d'une dette : c'est là l'objet d'un consensus presque universel. Au-delà des critères strictement financiers, l'analyse du niveau acceptable d'endettement doit donc prendre en considération des facteurs moraux. La morale étant sujette à de multiples interprétations, nous nous référerons ici à des normes morales qui ont été souscrites par la communauté des nations : la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et les accords multilatéraux sur l'environnement.

Il faut, dès lors, se demander : comment déterminer, pour chaque pays, un niveau d'endettement qui ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux de sa population et qui ne nuise pas gravement à l'environnement ? Avec d'autres⁶⁰, nous avons répondu par une approche de la « soutenabilité » en termes de développement humain. Selon nous, le niveau de la dette de chaque pays doit être rapporté à ses besoins de financements en termes de développement humain et durable. La question est évidemment délicate, car elle exige de mesurer ces besoins. Sans méconnaître cette difficulté, qui devra faire l'objet de recherches spécifiques, nous proposons, d'ores et déjà, de faire du budget de l'Etat un critère de référence, car il reflète mieux les capacités de financement d'un pays que ne le font les exportations.

D'autres lient explicitement l'évaluation du niveau supportable d'endettement d'un pays à sa capacité à atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODM) – objectifs insuffisants, mais chiffrés, que la communauté internationale s'est donnés d'ici 2015, notamment : réduire de moitié la faim et la pauvreté dans le monde, assurer l'accès de tous les enfants à l'école primaire, diminuer des deux-tiers la mortalité infantile, etc. Le FMI ferait bien de s'en inspirer, car l'ensemble des pays du monde, réunis à Monterrey en mars 2002, se sont précisément engagés à lier l'analyse de la soutenabilité de la dette aux besoins de financement nécessaires pour atteindre les ODM⁶¹. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁶², « *pour de nombreux pays, cela implique une annulation totale de la dette* ». Les allègements de dette doivent donc être accrus, en particulier la contribution multilatérale.

⁶⁰ Plate-forme Dette et développement (2002), pp. 36-38, Cafod (juin 2001), Jubilee Research (août 2002), Eurodad (2003),

⁶¹ « *A l'avenir, les analyses de soutenabilité de la dette devraient prendre en compte l'impact des allègements de dette sur l'avancement vers les objectifs de développement contenus dans la Déclaration du Millénaire* » *Consensus de Monterrey, mars 2002*. Dans son rapport d'août 2003 (paragraphe 126), le secrétaire général des Nations Unies le confirme à nouveau.

⁶² UNDP (2003), p. 153.

Dans son étude⁶³, le FMI ne fait mention de notre approche de la soutenabilité en termes de développement humain que pour mieux la rejeter. Il émet trois critiques, auxquelles nous répondrons ici une par une.

A. Une proposition qui favoriserait les mauvais payeurs

Logiquement, utiliser des critères de « soutenabilité » plus larges (c'est le cas de l'approche en termes de développement humain) favorise les plus endettés. Cela revient, en effet, à augmenter les transferts de ressources vers les pays les plus endettés, tandis que les pays faiblement endettés en bénéficient moins. Prise isolément, cette approche comporterait donc le grave effet pervers d'encourager les mauvais payeurs, comme le souligne le FMI.

C'est pourquoi la question de l'endettement doit être appréhendée plus largement dans le cadre du financement du développement. Selon nous, les annulations de dette sont un instrument parmi d'autres en faveur du développement humain : les droits humains doivent être respectés et l'environnement sauvegardé dans tous les pays, qu'ils soient endettés ou non.

Financer le développement

Lorsqu'on sait que « l'annulation totale (...) de la dette publique des PPTTE libérerait des ressources ne dépassant pas le tiers environ de [celles] dont ils auraient besoin pour parvenir à (...) faire reculer la pauvreté »⁶⁴ et que l'initiative ne porte que sur un allègement partiel, on en conclut que ces pays dépendront encore pour une large part de financements extérieurs pour assurer leur développement. Il est donc important de repenser les modalités d'accès à ces financements, pour les PPTTE et les pays du Sud en général. Nous suggérons⁶⁵ que dans les pays endettés, l'annulation de la dette soit la priorité et que de l'aide vienne compléter les besoins de financement. Pour les pays moins endettés, l'annulation de dette est une option parmi d'autres (dons ou prêts à taux concessionnel). Aussi les annulations de dette doivent-elles s'accompagner d'une augmentation conséquente de l'aide publique au développement (APD), mécanisme indispensable de redistribution des richesses. Le montant total des transferts nécessaires doit être calculé en fonction des besoins pour garantir le respect des droits fondamentaux pour tous et de l'environnement.

B. Une proposition qui saperait la confiance des investisseurs

Le FMI soutient qu'une annulation de la dette créerait un précédent, susceptible de miner la confiance des investisseurs dans la capacité des pays débiteurs à rembourser. Il parle de créer une culture du crédit dans les pays du Sud – afin que ceux-ci prennent l'habitude d'honorer leurs engagements.

Cet argument est très discutable d'un point de vue éthique, car les pays pauvres ont, entre 1982 et 1998, déjà payé plus de quatre fois le capital initialement emprunté, tout en voyant le stock de leur dette croître à une vitesse vertigineuse. Quelle est donc cette « habitude de remboursement » que le FMI veut promouvoir ? Par ailleurs, le propos de ce dernier doit être mis en perspective au regard des considérations suivantes.

En premier lieu, l'histoire montre que contrairement à ce qu'avance le FMI, une annulation de dette n'érode pas durablement la confiance des investisseurs. En 1953, par exemple, lors d'une conférence *ad hoc* tenue à Londres, l'Allemagne a bénéficié d'une annulation de 51 % de sa dette, ce qui n'a pas nui, bien au contraire, à son accès postérieur à l'emprunt ni à son expansion économique. De même, en 1970, l'Indonésie a bénéficié d'un

⁶³ FMI (2003), cadre 1, p. 17.

⁶⁴ Secrétaire général de l'ONU (2000), p.8.

⁶⁵ Comme Cafod, Eurodad, Jubilee UK & Christian Aid (2003).

accord général annulant une bonne partie de ses dettes, afin que le service de sa dette ne dépasse pas 15 ou 20 % des recettes d'exportation (niveau au-delà duquel la dette était alors considérée comme insoutenable)⁶⁶. Cet épisode n'a pas empêché, là non plus, l'Indonésie de connaître un rapide développement économique. La confiance des investisseurs pour de futurs prêts aux pays du Sud sera d'autant moins altérée s'il s'agit d'une décision politique exceptionnelle d'annulation de 100% de la dette. Une telle décision donnerait aux pays du Sud un nouveau départ, sur des bases budgétaires assainies, à même de restaurer la confiance des créanciers.

Ensuite, le recours à l'emprunt nécessite non seulement la confiance du prêteur, mais aussi celle de l'emprunteur. Or, les pays du Sud ont le sentiment d'avoir été trompés dans leur confiance : poussés par les IFI, ils ont eu massivement recours à l'emprunt dans les années 1970 et 1980. La baisse continue du prix des matières premières, conjuguée à la forte hausse des taux d'intérêt décidée par les pays riches, ont abouti à une explosion de l'endettement des pays du Sud. Et pourtant, eux seuls se sont retrouvés à en assumer le coût. Le FMI ferait donc bien de se soucier autant de la confiance des débiteurs que de celle des créanciers dans de futurs emprunts – une confiance que seules des règles équitables acceptées par les deux parties pourront fonder (voir partie III).

Enfin, le FMI accuse les partisans de l'approche de la soutenabilité en termes de développement humain de considérer, par nature, l'endettement comme incompatible avec les besoins de développement d'un pays. Au contraire, nous considérons l'endettement comme partie intégrante du jeu économique, y compris pour les pays à faibles revenus. Il ne nous appartient pas d'évaluer l'opportunité du dosage entre dons et prêts ni le taux adéquat de concessionnalité de ces derniers. Il est toutefois raisonnable de penser que la proportion de dons doit être plus importante là où la capacité financière des pays à satisfaire les besoins fondamentaux est moindre.

C. Une proposition qui coûterait trop cher aux créanciers

Le FMI nous reproche de requérir de la part des bailleurs « *un montant potentiellement illimité d'annulations de dette et de dons en faveur des pays éligibles* »⁶⁷. Ce n'est pas tout à fait exact. En ce qui concerne les annulations de dette des PPTTE, les IFI se défendent fréquemment de ne pas être à même de les assumer financièrement. C'est faux : elles en ont la capacité sur leurs fonds propres, sans que cela porte préjudice à leur fonction de prêteur en dernier ressort⁶⁸. Une telle annulation ne coûterait au FMI et à la Banque mondiale que 5 % de leur capital et 65% de leurs provisions (réserves accumulées pour les cas de défaut de paiement)⁶⁹. Quant aux dons, nous craignons en effet que les besoins de redistribution de la richesse à l'échelle mondiale ne s'éteignent pas de si tôt.

En réalité, le problème n'est pas le coût financier, qui n'est pas insurmontable pour les créanciers, dont les IFI. Comme l'admet le FMI⁷⁰, la principale difficulté est l'absence de volonté politique, de la part des pays riches, de fournir davantage de moyens pour l'aide et les allègements de dette. Si des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires de la part des pays du Nord pour atteindre les objectifs de développement qu'ils se sont fixés, il y va bien de la cohérence entre leur discours et leur action.

⁶⁶ Pazartis (1995), pp. 63-64.

⁶⁷ FMI (2003), p. 17.

⁶⁸ Eurodad (février 2002).

⁶⁹ Jubilee Research & Debt and Development Coalition Ireland (2003), p. 9.

⁷⁰ FMI (2003), paragraphe 18.

Finalement, cet aveu trahit une divergence assez nette de perspective entre les créanciers, soucieux de garantir le remboursement de leurs prêts, et nos organisations, porteuses des revendications de nos partenaires dans les pays endettés et désireuses d'organiser la gestion de la dette internationale de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et de l'environnement. Le FMI cherche à rendre la dette « soutenable », tandis que nous cherchons à la rendre « supportable ». Dès lors, il convient de redonner à ce débat technique toute sa dimension politique.

III. Pour un droit international de la dette

Selon nous, la faiblesse des solutions qui ont été ou sont actuellement proposées, concernant la gestion de la dette des pays du Sud, ne tient pas tant à tel ou tel plan qu'à la manière dont sont définis ces programmes successifs, dictés par la loi du plus fort. Nous évoquerons ici le cadre dans lequel doit s'élaborer une réponse à l'arbitraire qui caractérise aujourd'hui la gestion de la dette (A), avant d'ébaucher quelques questions incontournables pour élaborer une solution large, juste et durable au problème de la dette (B).

A. Remettre l'ONU au cœur de la gouvernance économique mondiale

Le problème est avant tout structurel. Il relève de l'asymétrie entre les créanciers et les débiteurs dans le traitement de la dette extérieure des pays du Sud. Les instances dirigeant le processus de traitement de la dette internationale des pays du Sud sont à la fois juges et parties, ce qui va totalement à l'encontre des principes qui fondent les systèmes juridiques des sociétés démocratiques. Elles sont soit des groupement de créanciers (publics au Club de Paris, privés au Club de Londres), soit des instances créancières prédominées par des pays créanciers (IFI). L'adoption récente d'une nouvelle approche, dite d'Evian, par le Club de Paris, ne change guère la donne : bien que les critères de traitement de la dette soient assouplis, officiellement pour mieux répondre aux besoins spécifiques de chaque pays endetté, la définition des critères demeure le monopole des créanciers. Ce système ne peut conduire qu'à une approche déséquilibrée, orientée dans le sens des intérêts de ces derniers, qui refusent d'assumer leur part de responsabilité dans le surendettement des pays du Sud. Les seuls à subir les conséquences du surendettement sont donc les pays débiteurs et leur population.

Pourtant, dans l'accumulation de la dette, les responsabilités sont partagées entre prêteurs et emprunteurs. Les prêts ont trop souvent été accordés dans le cadre de la défense d'intérêts politiques et économiques des prêteurs ou d'une minorité corrompue dans les pays du Sud, plutôt que pour le développement économique et social de la population. De plus, toute une partie de la dette trouve son origine dans le déficit de la balance des paiements lié à la dégradation des termes de l'échange, dont les pays industrialisés sont les principaux bénéficiaires, ou dans la spéculation de créanciers privés du Nord, qui engrangent ainsi de substantiels bénéfices. Il est urgent de tirer les leçons du passé et de poser des règles du jeu, claires et stables, à l'endettement international.

Une réforme en profondeur de l'architecture financière internationale, mettant en place des instruments de régulation justes et équilibrés du traitement de la dette internationale, est donc nécessaire. Selon nous, ce rééquilibrage doit passer par la création d'un droit international idoine. Seule une Organisation des Nations Unies démocratisée dispose de la légitimité nécessaire pour émettre de telles règles.

B. Quel droit international de la dette ?

Il ne nous appartient pas de définir précisément ces règles du jeu si nécessaires au système financier international. Toutefois, nous pensons qu'un droit international de la dette devra s'inspirer des coutumes et principes généraux du droit les plus universellement acceptés pour répondre, en particulier, aux interrogations suivantes.

- **A quelles conditions une dette doit-elle être considérée comme légitime ?**

Dénoncer l'illégitimité de la dette des pays du Sud ou de certaines dettes relève d'une position politique. La frontière entre légitimité et illégitimité d'une créance est forcément sujette à caution. Il convient donc de poser des bases juridiques à ces notions, afin de ne pas laisser les acteurs du système économique dans l'incertitude.

Le droit commun prévoit certaines conditions pour qu'un contrat soit considéré comme valable. Par exemple, 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 ».

Sans reprendre au mot le texte de loi français, il nous semble qu'un droit international de la dette doit également préciser les conditions de validité d'un contrat d'endettement. On trouve là l'expression de certains principes généraux du droit universellement admis, tel le consentement des parties au contrat.

Concernant plus spécifiquement l'endettement, il conviendra de préciser les causes éventuelles de nullité ou de révision du contrat d'endettement. En France, un contrat n'est pas valable si le consentement est donné par erreur, s'il est extorqué par violence ou par dol (manœuvres frauduleuses). Au niveau international, un emprunt doit-il être considéré comme valable si le créancier pousse un pays à l'endettement, en apportant délibérément de fausses informations (projections erronées...), sans lesquelles il est évident que le pays n'aurait pas contracté d'emprunt ?

La doctrine de la dette odieuse, déjà appliquée à plusieurs reprises dans l'Histoire, permettra sans doute d'éclairer ce débat. On s'accorde généralement à dire qu'une dette est odieuse si elle est « *contractée contre les intérêts de la population d'un Etat, sans son consentement et en connaissance de cause de la part du créancier* »⁷¹. Ces trois conditions sont cumulatives. Selon cette définition, on peut penser qu'une bonne partie des dettes contractées, par exemple, par Saddam Hussein en Irak, Mobutu en République démocratique du Congo (RDC), Marcos aux Philippines ou encore Sassou Nguesso au Congo-Brazzaville, sont odieuses. La population de ces pays ne devrait donc pas être contrainte de les rembourser.

- **Qui doit être tenu pour responsable d'une dette illégitime ?**

Le droit international de la dette devra également définir le régime de la responsabilité en cas de dette illégitime. Dans certains cas, se posera la question de la restitution des biens mal acquis : lorsqu'un dictateur bénéficie personnellement d'une créance, contre les intérêts de sa population, des procédures de saisie sur ses biens

⁷¹ Ashfaq Khalfan, Jeff King & Bryan Thomas (2003)

propres devraient être facilitées. Dans le cas de la RDC, on estime la fortune de l'ancien dictateur Mobutu et de son entourage à plus de 8 milliards de dollars, accumulés notamment sur des comptes en banque en Europe. Ce chiffre est à ramener aux 13 milliards de dollars auxquels on évalue aujourd'hui la dette extérieure congolaise. Dans certaines situations, le créancier se fait complice d'une créance illégitime, notamment pour des motifs politiques ou économiques : sa responsabilité devrait alors être engagée.

- **Qui doit assumer les conséquences de l'imprévu ?**

Un pays peut-être confronté à des contraintes externes ou internes de différentes natures (politique, économique, sociale, climatique) qui l'empêchent d'honorer ses obligations au niveau international. Ainsi, certains pays du Sud connaissent des risques d'instabilité politique graves et la plupart sont tributaires, on l'a dit, des variations des prix des matières premières et des produits agricoles sur les marchés internationaux. Parfois, ces contraintes peuvent mettre en péril l'existence même d'un Etat. Le droit de la plupart des Etats envisage ce type de situations, sous le nom de force majeure, d'état d'urgence et/ou d'état de nécessité.

Il convient de définir plus précisément ces notions et leurs implications pour un droit international de la dette. Il semble raisonnable, par exemple, de remettre la dette ou de suspendre son remboursement pour un Etat dont la stabilité est gravement menacée par les coûts qui y sont attachés. C'est ainsi que la Cour permanente d'arbitrage a validé, en 1912, le recours à l'argument de la force majeure que la Turquie opposa à la Russie tsariste, suite à la crise financière majeure qu'elle avait traversée entre 1889 et 1902.

Proposer des prêts convertibles en dons sous certaines conditions (cas de chocs extérieurs graves, de situations de catastrophe ou d'urgence), peut constituer un élément de réponse au besoin de partager les responsabilités entre prêteur et emprunteur dans ce type de situation⁷².

- **Comment appréhender l'insolvabilité d'un Etat ?**

Aujourd'hui, un pays en faillite est contraint de continuer à payer. Aucune procédure formelle ne permet de constater l'insolvabilité de pays débiteurs, alors qu'il en existe, dans certains pays, pour les collectivités territoriales, comme le chapitre 9 du code de l'insolvabilité aux Etats-Unis (lequel concerne les débiteurs disposant de pouvoirs de gouvernement).

Le cas argentin et le débat suscité par la proposition, émise par le FMI, d'un mécanisme de restructuration de la dette souveraine (MRDS), ont démontré qu'il était urgent d'établir des règles réduisant l'incertitude des créanciers comme celle des débiteurs dans pareilles situations. Un tel mécanisme international d'insolvabilité permettrait non seulement de responsabiliser les créanciers, plus particulièrement les créanciers privés, dans la gestion des crises financières, mais aussi de participer à la résolution de crises économiquement intenable et socialement inacceptables.

- **Dans quel cadre ces règles doivent-elles être sanctionnées ?**

Un droit international de la dette ne servirait à rien s'il n'a pas force contraignante. Il convient donc d'élaborer un cadre permettant de garantir l'application d'un tel droit et la sanction des contrevenants.

⁷² Trocaire (2003)

Une instance internationale indépendante de règlement des différends s'avère donc indispensable. Plusieurs propositions ont déjà été émises en ce sens : cette instance pourrait prendre la forme d'un véritable organe juridique international (tribunal international de la dette⁷³), d'un processus d'arbitrage équitable et transparent⁷⁴ ou encore de panels *ad hoc*, sous l'égide d'un secrétariat technique permanent rattaché à une instance qui ne soit directement dépendante ni des créanciers ni des débiteurs, comme l'ONU.

Le mandat d'une telle instance devra spécifier, entre autres, si le droit international de la dette est rétroactif et, le cas échéant, à partir de quelle date il prend effet.

Conclusion

Sans reprendre l'ensemble des propositions avancées ici, dont certaines, bien qu'urgentes, nécessitent d'approfondir la réflexion, nous concluons ici par quelques recommandations d'actions à entreprendre à court et moyen terme.

- **Modifier les critères d'analyse de la « soutenabilité »** de la dette passée, présente et future pour y intégrer un indicateur des besoins de financement en termes de développement humain.
- **Annuler la dette multilatérale des PPTE**, accélérer les annulations de dettes bilatérales et opérer les allègements correspondant à une approche de la soutenabilité en termes de développement humain pour l'ensemble des pays du Sud.
- **Dissocier les fonctions du FMI**. Confier l'analyse économique prospective – notamment sur l'impact de différentes options politiques sur le développement humain et durable – à des agences ou institutions indépendantes, en favorisant l'expertise locale.
- **Créer un groupe de travail élargi sur la dette** au sein du programme « financement du développement » des Nations Unies, impliquant délégués gouvernementaux, IFI, experts et sociétés civiles du Nord et du Sud. Ce groupe aura notamment pour mandat de définir les méthodes d'estimation des besoins de financement de chaque pays en termes de développement humain et d'émettre des propositions concernant une réglementation de l'endettement international.

⁷³ Acosta & Ugarteche (2003)

⁷⁴ Voir par exemple : Afrodad (2002); CIDSE / CI (janvier 2003).

Références

Acosta Alberto & Oscar Ugarteche (2003) *A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (TIADS)*, Lima.

Afrodad (2002) *The efficacy of establishing an international arbitration court for debt*, Technical Paper, Harare.

Baker Dean & David Rosnick "Too Sunny In Latin America? The IMF's Overly Optimistic Growth Projections and Their Consequences". In Jubilee Research & New Economics Foundation (2003) *The Real World Economic Outlook*.

Cafod (juin 2001) *A Human Development Approach to Debt Cancellation: Update on Working Paper 1998*, Northover, Joyner & Woodward, London.

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

CIDSE / CI (janvier 2003) *Le mécanisme de restructuration de la dette souveraine (MRDS) face à un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET)*, Bruxelles.

CNUCED (2000) *Rapport sur les PMA*, Genève.

Eurodad (2003) *An Alternative Approach to Debt Sustainability*, Document présenté à la Conférence annuelle sur l'économie du développement, Paris.

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

FMI (mai 2003) *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, Washington DC.

FMI / Banque Mondiale (avril 2002) *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*, Washington DC.

FMI / Banque Mondiale (avril 2001) *Maintenir la dette extérieure à long terme à un niveau tolérable*, Washington DC.

Jubilee Research & Debt and Development Coalition Ireland (2003) "Can the World Bank and IMF cancel 100% of poor country debts?", Dublin.

Jubilee Research (août 2002), *Relief Works: African Proposals for debt cancellation and why debt relief works*, London.

Jubilee Research, Cafod & Jubilee Debt Campaign (mai 2003) *Did the G8 drop the debt ? Five years after the Birmingham human chain, what has been achieved and what more needs to be done?*, London.

Khalfan Ashfaq, Jeff King & Bryan Thomas (2003) *Advancing the Odious Debt Doctrine*, CISDL (Centre for International Sustainable Development Law) Working Paper, Montreal.

Ministère de l'économie et des Finances (octobre 2003) *Activités du FMI et de la Banque mondiale juillet 2002 / juin 2003*, Paris.

Pazartis Photini (1995) « La renégociation des dettes: les exemples allemand (1953) et indonésien (1970) », in Dominique Carreau et Malcolm N. Shaw (sous la coordination de) *La dette extérieure – The External Debt*, Dordrecht-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers.

Plate-forme Dette & Développement (2002) *Rapport 2001-2002 : la Dette des pays du Sud et le financement du développement*, Paris.

Raffinot Marc (2001) « L'insoutenable légèreté de la dette ». In Centre universitaire du Luxembourg (éd.) *Endettement, marginalité, pauvreté. Quels financements et refinancements du Tiers-Monde ? Actes du colloque à Luxembourg les 20,21 et 22 janvier 2000*, Luxembourg.

Secrétaire général de l'ONU (2000) *Evolution récente de la situation des PED au regard de la dette*, New York.

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

Secrétaire général de l'ONU (2003) *Implementation of and follow-up to commitments and agreements made at the International Conference on Financing for Development*, version inédite, 5 août 2003, New York.

Trocaire (2003) *Response to IMF Paper « Debt sustainability in Low Income Countries – Towards a Forward-Looking strategy »*, Dublin.

UNDP (2003) *Human Development Report*, New York.

United Nations (2002) *Financing for Development: Building on Monterrey*, New York.

Deuxième Partie

La Politique française d'annulations de dette

Chapitre 3

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 2001⁷⁵, 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 prévisionnels⁷⁶, 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 développement⁷⁷, ils ne sauraient toutefois se substituer à l'APD. Comme l'a reconnu le Département d'évaluation des opérations (DEO)⁷⁸ de la

⁷⁵ Cette baisse s'explique en partie du fait que l'aide aux DOM-TOM n'est plus comptabilisée dans l'APD.

⁷⁶ Nous nous référons ici aux chiffres donnés dans les projets de loi de finances (PLF) 2003 et 2004.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Organe de contrôle interne de la Banque mondiale, statutairement indépendant de la Direction.

Banque mondiale, dans une récente évaluation de l'IPPTE⁷⁹, donner de la main droite (en annulant la dette) pour mieux reprendre de la main gauche (en diminuant l'APD) est 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 Hansen⁸⁰ 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'allégement 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 »⁸¹. 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 PIB⁸².

- **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 !⁸³ 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'indécemment.

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 système⁸⁴, 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

⁷⁹ OED (2003) *Debt Relief for the Poorest – an OED Review of the HIPC Initiative*. Ed. Banque Mondiale, Washington DC, p. xiv.

⁸⁰ Eric Hansen, *The impact of aid and external debt on growth and investment*, CREDIT research paper, 2002.

⁸¹ Rapport du secrétaire général de l'ONU, *Problèmes de l'encours et des services de la dette des PED*, 2001.

⁸² 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.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

(en prenant bien soin, pour certaines, de surfacturer leurs prestations)⁸⁵. Certains partis 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* »⁸⁶. 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 dette⁸⁷. 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'APD⁸⁸ – 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 bilatérale⁸⁹ 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.

⁸⁵ 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 personne n'a été formé pour sa maintenance* » in Verschave et Boisgallais (1994) *L'Aide publique au développement*, Syros, p. 10.

⁸⁶ Monterrey Consensus, paragraphe 51.

⁸⁷ CAFOD, Christian Aid & Eurodad (2003) *Debt and the MDGs*.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

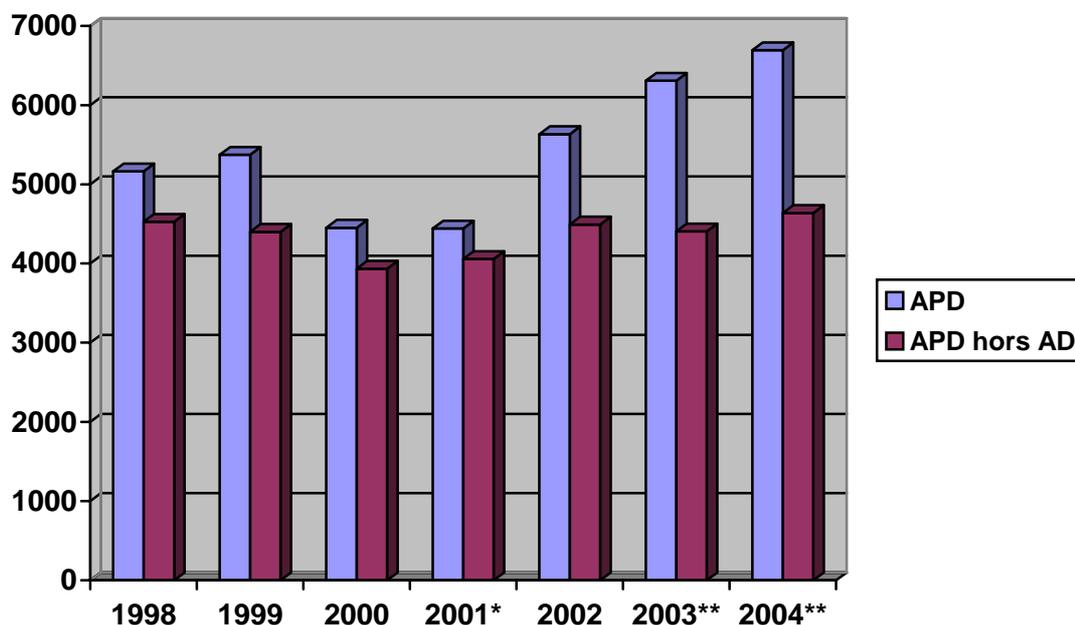
Tableau 1. Evolution de l'APD française (en millions d'euros)

	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
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) Prévision 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 »⁹⁰, 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'environnement⁹¹, 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.

⁹⁰ Terme désignant les coûts induits en France par les étudiants en deuxième et troisième cycle provenant des pays éligibles à l'APD.

⁹¹ 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.

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.

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 Cohen⁹² 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'IPPTE, « *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* »⁹³ et ils conservent ainsi une grande part des « *créances effectives dont ils disposent sur les pays pauvres* »⁹⁴.

Dans une étude récente pour le FMI⁹⁵, 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

⁹² *The HIPC Initiative : True and false promises*, OECD Development Center Technical Papers (documents techniques du Centre de développement de l'OCDE) N° 166, September 2000.

⁹³ Daniel Cohen, « 7 idées pour que le monde tourne mieux », *L'Expansion*, 25 octobre 2001.

⁹⁴ Daniel Cohen in *Le Monde*, 12 mars 2001.

⁹⁵ Robert Powell (2003) « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », IMF Working Paper, September 2003, p. 7. Notre traduction.

lui⁹⁶, « 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 Brady⁹⁷. 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'IPPTTE, 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'IPPTTE 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.

France : zones d'ombre

Les citoyens français, désireux de voir leur pays renforcer son effort public de solidarité internationale⁹⁸, ont bien des raisons d'être déçus par l'attitude de leur gouvernement en la matière.

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* »).

⁹⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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).

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 françaises⁹⁹, 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 développement¹⁰⁰. Or, d'autres pays vont plus loin que la France dans leur effort d'annulation lié à l'IPPTE : 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 butoir¹⁰¹ qui ne relève pas de l'APD¹⁰². 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 ?

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* ».

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 satisfaction¹⁰³ : 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 pauvres¹⁰⁴. 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 cette opacité que dénonce le rapport Charasse sur l'APD dans le PLF 2004¹⁰⁵ : « *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* ».

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Les annulations de dette sont définies en référence à une date donnée, appelée date butoir.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ Sénat (2003) Rapport N° 73 sur le Projet de loi de finances pour l'année 2004.

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* »¹⁰⁶. 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.

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	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	4,8	8,4	600,8	
Angola	374,6	123,7	41,3	
dont créances APD	56,6	29	41,3	

¹⁰⁶ *Idem.*

Brésil	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'exportation¹⁰⁷ 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* »¹⁰⁸ : 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

¹⁰⁷ Export Credits Guarantee Department (équivalent de la COFACE outre-Manche)

¹⁰⁸ 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 récurrente¹⁰⁹ 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'Etat¹¹⁰.
- 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.

¹⁰⁹ Coordination SUD (2003) « PLF 2004 - Le manque de transparence de l'aide française »

¹¹⁰ 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 PPTTE : 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.

Chapitre 4

De l'Initiative PPTE au C2D

Bilan d'un mécanisme peu convaincant

Au titre de l'initiative bilatérale française, les créances ne sont pas annulées, mais font l'objet de refinancement par des dons, à chaque échéance du service de la dette, selon des modalités définies dans des contrats de désendettement et de développement (C2D) triennaux¹¹¹.

Après l'annulation des créances commerciales ré-échelonnables en Club de Paris, décidée lors de la Conférence franco-africaine de Yaoundé en janvier 2001, ne subsistaient que les créances d'aide publique au développement sur 19 pays pauvres et très endettés, répartis en deux groupes :

– neuf pays dont les encours étaient supérieurs à 50 millions d'euros, qui font l'objet de **C2D « normaux »** : Mozambique, Mauritanie, Cameroun, Guinée, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Madagascar, République démocratique du Congo (RDC)¹¹² ;

– dix pays dont les encours étaient inférieurs à 50 millions d'euros, auxquels sont appliqués des **C2D « allégés »**, privilégiant le cofinancement d'opérations engagées par d'autres bailleurs de fonds, dont cinq pays dans la Zone de solidarité prioritaire (São Tome, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Sierra Leone) et cinq pays hors Zone de solidarité prioritaire (ZSP) : Bolivie, Malawi, Nicaragua, Honduras et Myanmar¹¹³.

Le C2D, un mécanisme complexe, différé et conditionnel

La procédure de préparation d'un C2D "normal" prévoit en premier lieu la création de groupes de travail¹¹⁴, devant associer pour les pays du premier groupe, des ONG et collectivités locales françaises, puis une annonce officielle par l'Ambassadeur, une mission conjointe du Trésor et de la Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID) du Ministère des affaires étrangères, avec l'appui de l'Agence française de développement (AFD), sur la base des travaux du groupe, complétée si nécessaire par d'autres missions, et enfin la signature du C2D.

Dans le C2D, le pays bénéficiaire de l'initiative confirme les engagements pris de régler les échéances à bonne date. Une annexe au C2D rappelle les sanctions encourues en cas de défaillance. Le C2D précise les échéances concernées (dépendant des allègements préalablement obtenus en Club de Paris), les grandes lignes des affectations prévues et les modalités de mise en œuvre, notamment la mise en place d'un "Comité d'orientation et de suivi", associant la société civile.

¹¹¹ 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". Quelques précisions ont été apportées ultérieurement, notamment début 2002, qui semblent marquer une évolution vers la généralisation de l'octroi d'aides budgétaires, au titre de programmes sectoriels.

¹¹² Le Ghana, ayant atteint le point de décision en février 2002, s'y est ajouté.

¹¹³ La Somalie et le Soudan pourraient s'y ajouter, à un horizon indéterminé et probablement lointain.

¹¹⁴ Devenus ultérieurement les "Comités de pilotage C2D".

En pratique les programmes ou projets sont instruits conjointement par l'AFD et par le Service de coopération et d'action culturelles (SCAC) de l'Ambassade de France. Ils sont présentés à l'approbation du Conseil de surveillance de l'AFD. Dans un délai (en principe de quinze jours) après versements des échéances par l'Etat débiteur, un montant équivalent est versé par l'AFD sur un compte à la Banque centrale, à partir duquel sont effectués les versements au titre des programmes et projets, sous double signature de l'AFD et de l'administration locale. La multiplicité des acteurs qui interviennent rend ce mécanisme complexe et lourd à gérer.

La Plate-forme Dette et Développement a déjà exprimé ses interrogations et ses craintes sur le mécanisme¹¹⁵, notamment sur la pleine association et la participation effective des acteurs de la société civile du Nord et du Sud, du stade des négociations jusqu'au système de gestion et de contrôle. Elle a également critiqué le rôle de tutelle confié, du fait de la double signature, à l'AFD. En effet, le C2D ne constitue pas une véritable annulation. Loin de « briser la chaîne de la dette », il octroie à l'AFD un droit de regard sur les choix budgétaires de l'Etat « bénéficiaire ».

Toutefois, l'option prise en faveur de programmes sectoriels, sous forme d'aide budgétaire affectée à des lignes du budget de l'Etat partenaire, atténue l'emprise des autorités françaises. Elle marque en effet une rupture par rapport à l'aide projet traditionnelle, qui se traduisait par la présence de la coopération française de l'élaboration à la mise en œuvre et au suivi des projets réalisés. En théorie, les C2D chercheront à privilégier quatre domaines d'affectation : l'éducation de base et la formation professionnelle, les soins de santé primaires et la lutte contre les grandes endémies, les équipements et infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles¹¹⁶.

Il s'agit donc d'un mécanisme relativement complexe, différé et conditionnel, non seulement aux points de décision et d'achèvement, mais sur toute la durée du prêt, en fonction des dispositions des C2D successifs et d'éventuelles conditionnalités au titre des programmes et projets imputés sur ceux-ci. Par ailleurs, la pérennité du mécanisme n'est pas garantie sur la durée totale du service de la dette concernée, au delà de chaque C2D triennal. Les créances françaises concernées par les C2D étaient en effet, dans une proportion importante, irrécupérables et leur remboursement par les pays débiteurs, préalable inconditionnel au refinancement, n'est pas assuré.

Un impact encore dérisoire

Un document intitulé « La France, partenaire du NEPAD – Plan d'action pour l'Afrique », distribué par la délégation française lors du récent Sommet du G8 à Evian mentionne un « *effort de 4 milliards d'euros* ». Il indique que les « *contrats sont conclus dès que le pays a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE* » et que « *leur mise en œuvre associe les acteurs non gouvernementaux, collectivités territoriales et association représentant la société civile* ». Qu'en est-il en réalité ?

Selon les hypothèses présentées en 2000, tous les pays concernés par un C2D auraient dû atteindre leur point d'achèvement en 2003 (voir tableau 1). Si les retards dans l'avancement de l'IPTE sont manifestes, les lenteurs dans la mise en œuvre des C2D ne font que les aggraver. Au total, les annulations au titre de l'initiative globale sont certes modestes, mais celles qui ont été concrétisées au titre de l'initiative bilatérale française sont même dérisoires.

¹¹⁵ Voir *Rapport 2001-2002* de la Plate-forme Dette & Développement, Partie 4.

¹¹⁶ Cf. Rapport Charasse du Sénat (2003) sur le Projet de loi de finances pour l'année 2004

Parmi les neuf pays qui avaient atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée à la fin de l'année 2003, seuls cinq d'entre eux étaient concernés par l'effort bilatéral additionnel de la France : la Bolivie, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie. L'encours de la dette (et le cumul des échéances) de ces pays était faible, dans le cas du Mozambique et de la Mauritanie, voire très faible, dans le cas de la Bolivie, de l'Ouganda et de la Tanzanie.

Tableau 1 : Liste avancée en 2000 des pays éligibles au C2D et montants indicatifs en jeu

(montants provisoires en millions d'euros)

	Point d'achèvement (hypothèse optimiste)	Stock d'APD française à refinancer par dons
Pays du groupe 1		≥ 50 millions d'euros
Mozambique	Mars 2001	79
Mauritanie	2001/2002	70
Cameroun	2002	1083
Guinée	2002	187
Madagascar	2002	76
Burundi	2003	56
Congo	2003	423
Côte d'Ivoire	2003	1379
RDC	2003	189
Pays du groupe 2		< 50 millions d'euros
Ouganda	Atteint	13
Tanzanie	mi-2001	11
Rwanda	2002	39
Sao Tome et P	2002	7
Sierra Leone	2003	2
dont hors ZSP		
Bolivie	Févr. 2001	28
Malawi	2002	13
Nicaragua	2002	2
Honduras	2003	4
Myanmar	2003	11

Source : MINEFI, Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale, août 2000

Si l'on se réfère par exemple aux montants cités dans le Tableau 1, ces cinq pays ne représentent que 5,5 % de l'encours total des 19 pays concernés, alors estimé à 3,7 milliards d'euros.

- Pour se limiter aux quatre pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), en juin 2003 :
- le montant total des échéances concernées par le mécanisme bilatéral n'était que de 182 millions d'euros, dont 95,6 millions d'euros pour le Mozambique ;
 - le total des engagements de refinancement pris au titre des premiers C2D ne s'élevaient qu'à 52 millions d'euros¹¹⁷ ;
 - les montants effectivement versés aux banques centrales des pays concernés (en fait à la seule Banque du Mozambique) n'étaient que de 13 millions d'euros à fin juin 2003 ;
 - les utilisations pour des programmes ou projets n'étaient que de 6,9 millions d'euros.

On est encore bien loin de "l'effort de 4 milliards d'euros" affiché à Evian (cf. tableau 2).

¹¹⁷ Le chiffre des engagements au titre des premiers C2D est peut-être plus significatif que le montant total précédent car, comme nous l'avons déjà signalé, les C2D ne comportent aucun engagement au delà de la période triennale couverte.

Des retards et des dysfonctionnements multiples

La description de la situation par pays permet d'éclairer les diverses raisons de la faiblesse de ces versements, au delà des lenteurs du processus multilatéral. Elle illustre également la verticalité du processus d'élaboration des DSRP, héritière d'une culture d'entreprise (l'Agence française de développement) peu portée sur la concertation avec la société civile. La réalité est à cet égard très éloignée des beaux discours de la direction de l'AFD, en dépit des efforts répétés de la plate-forme Dette et Développement pour réduire le décalage entre rhétorique et pratique.

Tableau 2 : Calendrier et montants estimatifs des échéances 2003-2004

(en millions d'euros)

Pays	Date point d'achèvement (effective /anticipée)	Date signature C2D	2003	2004	Commentaires
Mozambique	sept-2001	nov-2001	8,8	7,9	
Ouganda	mai-2000	mars-2002	2,3*	0,8	* dont 1,5 au titre de 2002
Bolivie	juin-2001	mai-2003	5,1*	2,1	* dont 1,3 au titre de 2001 et 1,8 au titre de 2002
Tanzanie	nov-2001	juin-2003	2,2*	1,0	* dont 1,2 au titre de 2002
Mauritanie	juin-2002	juil-2003	6,4*	4,3	* dont 2,1 au titre de 2002
Rwanda	T4 2003			2,7	
Malawi	T4 2003			1,2	
Nicaragua	T4 2003		—	0,1	
Cameroun	T1 2004			112,6	
Ghana	T2 2004			1,4	
Madagascar	T2 2004			3,5	
Honduras	T2 2004			1,0	
Tous pays			8,8	138,5	

Source : Agence française de développement et Direction du Trésor, cité dans le Rapport de Gilles Carrez et Henri Emmanuelli au nom de la Commission des Finances des l'Assemblée nationale sur le Projet de loi de finances 2004.

1. Les C2D « normaux »

Le **Mozambique** a atteint le point d'achèvement le 25 septembre 2001. La mission conjointe du Trésor et de la DGCID, avec l'appui de l'AFD a été réalisée à mi-octobre 2001, alors qu'elle aurait dû être effectuée avant le point d'achèvement, selon les instructions d'avril 2001. Le premier C2D, portant sur des échéances d'octobre 2001 à décembre 2004, d'un montant total de 29,79 millions d'euros a été signé le 30 novembre 2001, peu après sa présentation au Conseil de surveillance de l'AFD, en même temps que les deux premiers programmes de refinancement de l'échéance due à l'AFD le 31 octobre 2001, d'un montant de 4 millions d'Euros.

Tout s'est passé comme si les autorités françaises avaient été prises de court par l'atteinte du point d'achèvement par le Mozambique et avaient agi dans une certaine précipitation, au détriment des procédures agréées.

La question du financement du coût de l'initiative a ainsi été soulevée tardivement, pour un montant heureusement réduit au titre de l'exercice 2001. Un arbitrage du Premier Ministre, en date du 14 décembre 2001, a finalement précisé que la compensation du refinancement par don des échéances remboursées à l'Agence française de développement en 2001 et en 2002 serait imputée sur le chapitre consacré aux dons d'ajustement structurel du budget du Ministère des affaires étrangères, ce qui semble signifier que le principe d'additionnalité n'a pas été respecté pour ces deux premières années de l'initiative bilatérale. Le premier refinancement d'échéances payées depuis fin octobre 2001 n'est intervenu que fin janvier 2002, avec un décalage de trois mois.

Un autre dysfonctionnement notable dans la mise en place de ce premier C2D a résidé (et réside toujours, en l'absence de "Comité d'orientation et de suivi") dans la totale absence d'association de la "société civile" qu'elle soit française ou mozambicaine, au stade de la préparation comme au stade du suivi¹¹⁸.

La **Mauritanie** a atteint son point d'achèvement en juin 2002. Comme dans le cas du Mozambique, la mission de préparation du C2D a eu lieu après le point d'achèvement (en octobre 2002) et non auparavant, comme prévu par les instructions d'avril 2001.

La rapidité de mise en œuvre constatée au Mozambique ne s'est malheureusement pas confirmée en Mauritanie. Le C2D, qui soutiendra essentiellement le domaine de l'éducation, n'a été signé qu'en juillet 2003, plus d'un an après le point d'achèvement. Ce retard aurait été lié à des difficultés de mise au point de l'accord bilatéral à la suite de la réunion du Club de Paris de juillet 2002, qui n'a été signé qu'en mai 2003 - ce qui peut sembler surprenant si l'on rapproche le cas de la Mauritanie de celui du Mozambique.

Comme dans le cas du Mozambique, la société civile, française ou mauritanienne, n'a pas été réellement associée à la préparation du C2D. Il reste à suivre ce qu'il en sera de la création et du fonctionnement effectif du "Comité d'orientation et de suivi".

Le **Cameroun**, qui devrait atteindre son point d'achèvement vers juin 2004, sera le premier pays à bénéficier d'un C2D important. Deux missions d'orientation ont déjà eu lieu en 2002 et 2003, lors desquelles les mêmes travers ont été constatés concernant la verticalité du processus d'identification des points d'affectation¹¹⁹.

Madagascar et la Guinée, qui devraient atteindre le point d'achèvement avant la fin de l'année 2004. Dans les deux cas, le processus de préparation des C2D est déjà entamé.

2. Les C2D « allégés »

Cet allègement n'a pas été un facteur de rapidité, bien au contraire. L'absence de procédures applicable aux C2D allégés a au contraire été utilisée pour tenter d'expliquer les retards intervenus en Tanzanie.

L'**Ouganda** fournit un premier exemple de tels retards. Ce pays, considéré comme modèle par le FMI et la Banque mondiale, avait été le premier à atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative d'origine, en avril 1998, puis au titre de l'initiative renforcée, en mai 2000. Le C2D n'a cependant été signé qu'en mars 2002, soit près de deux ans après le point d'achèvement. Les autorités françaises ont justifié ce retard par des considérations politiques liées à l'implication du pays dans les conflits en République démocratique du Congo.

Ce premier exemple de sanction politique montre le degré d'arbitraire qui peut s'attacher l'application d'un mécanisme qui ne constitue pas une véritable annulation.

La **Tanzanie** a atteint le point d'achèvement le 21 novembre 2001. La mission de préparation n'a toutefois été effectuée qu'en mars 2003. Le C2D, ciblé sur l'éducation primaire, n'a été signé que le 10 juin 2002, soit avec un retard de plus d'un an et demi. Faute

¹¹⁸ Les réticences des autorités locales ne peuvent excuser l'absence de consultation des ONG françaises lors de la préparation du C2D. Sur ce point et le C2D Mozambique en général, voir le *Rapport de mission au Mozambique* de l'Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres du HCCI, Juillet 2002.

¹¹⁹ Sur le cas du Cameroun et le programme concerté pluri-acteurs (PCPA), d'accompagnement du C2D, voir chapitre 5.

de justification politique comme dans le cas de l'Ouganda, les autorités françaises n'expliquent ce retard que par des incertitudes concernant le traitement des C2D allégés.

La **Bolivie** est, après l'Ouganda, le seul pays à avoir atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative d'origine avant fin 1998, donc l'un des deux "meilleurs élèves" des institutions de Bretton Woods et l'un des deux à avoir donné une maigre consistance à l'initiative d'origine, avant que n'apparaisse la nécessité de la renforcer. Elle a atteint le point d'achèvement au titre de l'initiative renforcée en juin 2001. Le C2D, qui apportera un appui dans le domaine de la santé, n'a pourtant été signé que le 30 mai 2003, près de deux ans plus tard. Aucune explication crédible ne semble avoir été fournie, même si on avance parfois l'argument de l'absence d'institution adaptée, s'agissant d'un pays situé hors ZSP, et des difficultés dans la négociation des points d'application.

Ceci ne manque pas de soulever quelques inquiétudes quant à la mise en œuvre de l'initiative au Honduras, au Nicaragua et au Malawi¹²⁰.

En conclusion, le C2D est certes un mécanisme nouveau qui implique des « effets d'apprentissage », comme le reconnaît l'AFD¹²¹. Sur les fonds engagés jusqu'à présent, 80 % ont bien pris la forme d'une aide budgétaire, conformément aux engagements initiaux. Cependant, on constate de graves dysfonctionnements dans la mise en œuvre des cinq premiers C2D, dont il est urgent de tirer des leçons, alors que se profilent les « gros » C2D (voir tableau 3) :

- des missions de préparation systématiquement tardives, toujours réalisées après le point d'achèvement ;
- des retards d'un à deux ans dans la signature des C2D pour quatre pays sur cinq, assortis d'explications diverses et peu convaincantes ;
- en conséquence, les montants dérisoires des refinancements et des utilisations ;
- l'absence de consultation de la "société civile" dans le cas des deux pays éligibles à des C2D "normaux" ; la contrainte de décaissements rapides, maintes fois invoquée par l'AFD, ne saurait suffire à justifier cette situation ;
- de sérieux doutes sur l'additionnalité de l'initiative, au moins en 2001 et 2002¹²².

Tout s'est passé comme si les énergies (y compris en termes de conflits entre services administratifs français) s'étaient polarisées sur le seul cas, certes difficile, du Cameroun, au mépris de pays plus petits ou faisant partie d'une "clientèle" moins traditionnelle. Mais peut-être le mécanisme n'a-t-il été bâti que pour le Cameroun et la Côte d'Ivoire, pour des raisons qu'il serait utile d'identifier ?

Références

Agence française de développement (2003) *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, Paris

Assemblée nationale (2003) *Rapport sur le Projet de loi de finances 2004*, de Gilles Carrez et Henri Emmanuelli au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, Paris.

¹²⁰ Le traitement des cas du Myanmar, de la Somalie et du Soudan n'étant pas d'actualité.

¹²¹ Agence française de développement (2003) *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement*, p.10.

¹²² La création d'une ligne budgétaire spécifique au C2D à partir du budget de 2003 (Loi de finances 2003 : chapitre 41-43, article 40 : 91 millions d'euros) devait permettre de vérifier cette additionnalité à l'avenir. Elle a été supprimée dans le PLF 2004.

Ministère de l'économie et des finances (2000) *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque Mondiale*, Paris.

Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres (2002) *Rapport de mission au Mozambique*, Haut Conseil de la Coopération Internationale, Paris.

Plate-forme Dette & Développement (2002) *Rapport 2001-2002 – la dette des pays du sud et le financement du développement*, Paris.

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.

Tableau 3 : Calendrier et montants estimatifs des C2D¹²³

Pays	DSRP Date	PPTE		Cumul des échéances ¹²⁴ après point achèvement	1 ^{er} C2D	
		Date point décision	Date point achèvement		Période	Montant
Ouganda	Mars 2000	Février 2000	Mai 2000	12,3 MEUR	Mars 2002 / Juin 2005	3,2 MEUR
Mozambique	Août 2001	Avril 2000	Septembre 2001	95,6 MEUR	Novembre 2001 / Décembre 2004	29,8 MEUR
Tanzanie	Octobre 2000	Avril 2000	Novembre 2001	12,7 MEUR	<i>Juin 2003 / Mars 2006</i>	4,25 MEUR
Mauritanie	Décembre 2000	Février 2000	Juin 2002	61,5 MEUR	<i>Juin 2003 / Décembre 2005</i>	14,7 MEUR
Côte d'Ivoire	?	<i>Septembre 2003</i>	<i>T4 2004</i>	+/- 1.000 MEUR	<i>Janvier 2005 / Décembre 2007</i>	+/- 460 MEUR
Cameroun	<i>Juin 2003</i>	Octobre 2000	<i>Avril 2004</i>	+/- 1.000 MEUR	<i>Avril 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 340 MEUR
RD Congo	<i>T1 2005</i>	T3 2003	<i>T4 2005</i>	+/- 170 MEUR	<i>Janvier 2006 / Décembre 2008</i>	+/- 100 MEUR
Guinée	Août 2002	Décembre 2000	<i>Décembre 2004</i>	+/- 135 MEUR	<i>Janvier 2005 / Décembre 2007</i>	+/- 45 MEUR
Rép. Congo	?	?	?	+/- 90 MEUR	<i>Janvier 2006 / Décembre 2008</i>	+/- 50 MEUR
Madagascar	<i>Septembre 2003</i>	Décembre 2000	<i>Juin 2004</i>	+/- 50 MEUR	<i>Juin 2004 / Décembre 2007</i>	+/- 23 MEUR
Ghana	Mars 2003	Février 2002	<i>T2 2004</i>	+/- 45 MEUR	<i>Avril 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 8 MEUR
Burundi	?	T3 2003	<i>T4 2005</i>	+/- 25 MEUR	<i>Janvier 2006 / Décembre 2008</i>	+/- 9 MEUR
Rwanda	Août 2002	Décembre 2000	<i>T4 2003</i>	+/- 24 MEUR	<i>Janvier 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 8 MEUR
Sao Tome & P.	<i>Juillet 2003</i>	Décembre 2000	<i>T2 2004</i>	+/- 6 MEUR	<i>Avril 2004 / Décembre 2006</i>	+/- 1,5 MEUR
Sierra Leone	<i>T3/T4 2003</i>	Mars 2002	<i>T4 2004</i>	+/- 2 MEUR	<i>Janvier 2005 / Décembre 2007</i>	+/- 0,3 MEUR

Source : Agence française de développement (2003) *Bilan d'un an et demi de mise en œuvre des contrats de désendettement et de développement.*

¹²³ *En italique : estimations, qui peuvent varier dans le temps compte tenu des restes à verser sur prêts, des traitements des arriérés et/ou des traitements en Club de Paris.*

¹²⁴ Hors arriérés.

Troisième Partie

Quelle participation pour la société civile ?

Chapitre 5

La dette, un enjeu pour la démocratie au Cameroun

Genèse du programme concerté pluri-acteurs (PCPA) Cameroun

« A quoi bon annuler la dette si les ressources dégagées vont renforcer des régimes dictatoriaux ou corrompus ? ». Cette inquiétude légitime, partagée par nombre de militants lors de la campagne pour l'annulation de la dette, a obligé la Plate-forme Dette et Développement à chercher des réponses, en lien étroit avec ses partenaires, associatifs et syndicaux, des pays du Sud.

Surveiller les engagements de la France

La Plate-forme se mobilise d'abord dans le suivi des allègements de dette par pays et veille à leur réalisation effective. Mais l'enjeu va au delà des montants allégés ; à travers eux, ce sont les choix de développement d'un pays qui sont en jeu. La plate-forme s'attache donc à promouvoir la transparence et la participation de la société civile dans les processus de désendettement, notamment dans la mise en œuvre des Contrats de désendettement et de développement (C2D)¹²⁵ par la France. L'objectif est de permettre aux sociétés civiles du Sud de s'affirmer comme force sociale d'interpellation et de proposition, afin d'ancrer de manière durable le jeu démocratique dans leur pays.

Pour surveiller le respect de ces principes, la plate-forme a créé un groupe de travail élargi de "suivi pays", qui vise à partager les informations et les analyses sur les enjeux des allègements de dette dans les pays bénéficiaires. Elle a également suscité la création, au sein du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), d'un Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres, à parité entre la Plate-forme et le HCCI. Cet Observatoire a disparu avec la réforme du HCCI engagée par le gouvernement Raffarin, mais la plate-forme reste vigilante et intervient régulièrement auprès du Ministère des affaires étrangères, du Ministère des finances et, surtout, de l'Agence française de développement (AFD), maître d'œuvre pour la France des C2D, pour s'inquiéter de la tenue à l'écart des organisations de la société civile dans la définition des priorités et des programmes du C2D.

L'échec du premier C2D

Le premier C2D, au Mozambique, a échoué à associer la société civile à sa mise en œuvre. Dans son rapport de mission en 2002¹²⁶, l'Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres a relevé plusieurs défaillances majeures. Le Comité d'orientation et de suivi (COS) qui pilote, au Sud, la mise en œuvre du C2D, a rencontré de nombreux obstacles à sa création et cette expérience a révélé une quasi-absence de consultation de la société civile ; de même, la rédaction du PARPA (le document stratégique mozambicain de réduction de la pauvreté) n'avait pas fait apparaître de réelle participation des organisations de la société civile (OSC) mozambicaines.

¹²⁵ Sur ce sujet voir le chapitre 4

¹²⁶ Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres, Rapport de mission au Mozambique, Paris, Juillet 2002

Cette absence de concertation de la société civile n'a pas permis l'appropriation du mécanisme du C2D par cette dernière. Le C2D pêchait ainsi dans l'une de ses principales ambitions. Selon l'Observatoire, « [ce déficit d'appropriation] *fait perdre à cette idée française une partie de son originalité et de sa crédibilité* ».

S'engager auprès des acteurs de terrain

Après l'échec du C2D Mozambique, que la plate-forme n'a pu que constater et dénoncer, se profilait l'un des deux principaux C2D¹²⁷ quant au montant en jeu : le Cameroun, avec près d'1 milliard d'euros « refinancés » par don. Il était important, au vu de cette première expérience décevante, de prendre les devants pour que la société civile soit pleinement associée au suivi des allègements de dette. Outre par le montant considérable de sa dette extérieure - et donc de son C2D -, le Cameroun était un enjeu essentiel en raison de l'intérêt qu'y portait la France, alors que le pays approchait de son point d'achèvement, ainsi que des liens existant entre les OSC des deux pays.

Au delà de la critique et des interpellations vis-à-vis du gouvernement français sur les insuffisances des C2D, la plate-forme a vu là l'occasion de renforcer la capacité des acteurs locaux à peser dans le débat public. Depuis plusieurs années déjà, plusieurs organisations membres de la plate-forme s'étaient engagées auprès de leurs partenaires africains en vue de les aider à suivre l'évolution de la situation d'endettement de leur pays et à participer concrètement au processus d'élaboration des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)¹²⁸. Ces liens de partenariat ont permis de créer, entre la plate-forme dette et développement et les organisations camerounaises mobilisées sur la dette, une alliance basée sur une vision commune d'une société civile engagée dans le débat public national. C'est forte de cette expérience et de sa pluralité, et tirant les leçons de l'expérience mozambicaine, que la plate-forme Dette et Développement a proposé au Ministère des affaires étrangères (MAE) français l'élaboration d'un programme de renforcement de la société civile camerounaise.

C'est ainsi qu'a été créé le Programme concerté pluri-acteurs (PCPA), qui se définit comme un « *programme de renforcement des capacités des acteurs non gouvernementaux camerounais, destiné à accompagner la mise en œuvre du C2D de ce pays* »¹²⁹. Ce programme est né de l'idée que la société civile est un ensemble d'acteurs incontournables du développement démocratique, qui doivent jouer un rôle d'interpellation des autorités, notamment dans la gestion et la mise en œuvre des ressources publiques –dont celles dégagées dans le cadre de l'IPTE. Pour nous, la société civile n'est pas une alternative, encore moins un substitut, à l'action de l'Etat¹³⁰ : elle est l'espace démocratique par excellence, espace d'expression, de confrontation et d'alliance d'idées, d'intérêts et d'acteurs divers (syndicats, ONG de développement, de défense des droits de l'Homme, acteurs confessionnels, etc.), d'où émergent des contre-pouvoirs, capables de peser sur la définition des politiques publiques et de demander des comptes à l'Etat pour son action.

Le PCPA : un défi dans la situation camerounaise

Le Programme concerté pluri-acteurs représente un réel défi pour le Cameroun, dont le système politique fonctionne de manière très verticale. Le pays souffre de l'opacité et de l'absence de concertation véritable entretenues par le gouvernement,

¹²⁷ L'autre étant la Côte d'Ivoire.

¹²⁸ Sur ce sujet des DSRP, voir Chapitre 1

¹²⁹ Cité dans « Termes de référence de l'étude préalable », document réalisé par le comité de pilotage du PCPA, 2003.

¹³⁰ Contrairement à l'appropriation de cette notion par la vulgate néo-libérale, qui tend à en faire un marché concurrentiel d'ONG prestataires de services.

tant avec la population et ses représentants qu'au niveau des différentes instances gouvernementales. Cette absence d'information est d'ailleurs dénoncée par les ONG camerounaises, qui réclament plus de transparence sur les dispositifs et les instruments liés au traitement de la dette. Le pouvoir, répressif, ne laisse que très peu d'espace à l'expression de la société civile, qui ne peut donc pas jouer son rôle de contre-pouvoir actif. Face à cette absence de tradition consultative, l'enjeu d'un programme comme le PCPA est crucial pour le Cameroun.

Dans un pays potentiellement riche mais très corrompu (il est régulièrement classé par l'ONG *Transparency International* en tête du classement des pays les plus corrompus), il s'agit de renforcer une société civile dense mais éclatée, pour construire un Etat de droit garant d'un développement durable. Le PCPA doit permettre à ces organisations diverses de mieux travailler ensemble, de s'impliquer dans le débat public et de se construire en tant que force collective de réflexion et de proposition, face à un gouvernement réticent à leur ouvrir l'espace du dialogue.

La société civile camerounaise face à la dette

Les missions des membres de la plate-forme au Cameroun (CGT, Secours Catholique, CCFD...) ont révélé que la société civile camerounaise (SCC) était fortement mobilisée autour de l'Initiative PPTTE, une mobilisation qu'elles ont contribué à renforcer. La SCC avait été amenée à participer au Comité Consultatif de Suivi et de gestion des fonds PPTTE, mis en place par le gouvernement camerounais sous la pression des bailleurs de fonds. Elle a cependant rapidement fait le constat de l'échec de cette participation. Tout en dénonçant l'exclusion de nombreux acteurs de ce processus, en particulier des syndicats et des groupes à la base, et le manque de volonté manifeste du gouvernement camerounais, elle a réalisé que son déficit de structuration et d'organisation ne lui permettait pas de peser suffisamment sur les pouvoirs publics. De multiples initiatives ont de ce fait germé, aboutissant à des actions communes autour de la cause fédératrice de la dette, renforçant les relations entre les différentes organisations composant la société civile.

Pour la SCC, le développement du Cameroun passe par une véritable démocratisation de la vie publique ; en ce sens, l'idée de programme devrait à terme permettre de favoriser la démocratie locale et le contrôle citoyen, en facilitant le débat entre les différents acteurs locaux et au niveau des structures représentatives sur le plan national. Dans cette perspective, les organisations camerounaises perçoivent le PCPA comme une réponse complémentaire aux efforts entrepris par nombre d'entre elles, depuis plusieurs années, pour l'élaboration de prises de position collectives sur des enjeux majeurs, dont le processus de désendettement et la stratégie de développement proposée par le gouvernement à travers le DSRP.

Petit historique

L'idée du PCPA est née, on l'a vu, d'une réflexion menée par la plate-forme Dette et Développement, désireuse de créer un dispositif qui donnerait les moyens à la société civile camerounaise de s'impliquer dans le suivi des annulations de dette.

* Dans le cadre de la mise en œuvre du C2D Cameroun, le MAE a organisé en 2002 une consultation des acteurs non gouvernementaux français. Lors de ces réunions, les organisations françaises ont fait des propositions, tandis que le C2D était négocié avec les autorités camerounaises. Parmi ces propositions, ont été distinguées celles qui relevaient directement du C2D et de sa mise en œuvre, de celles qui relevaient plutôt d'un programme d'accompagnement destiné à renforcer les acteurs non gouvernementaux camerounais dans leur capacité à peser sur la vie publique dans leur pays.

* Un Comité paritaire de programmation (CPP), regroupant des représentants du MAE et des acteurs non gouvernementaux français, a été mis en place le 18 décembre 2002 afin de travailler sur ce deuxième type de projet (programme d'accompagnement). C'est à partir d'**une proposition de la Plate Forme Dette et développement** que le CPP a rédigé une idée de

programme. La Plate-forme avait préalablement débattu ce document avec les principaux regroupements associatifs camerounais (Plate-forme d'information et d'action sur la dette au Cameroun, Forum camerounais, Groupe des 22...), avant que le CPP ne le présente au Comité paritaire d'orientation et de programmation (CPOP) de la Commission coopération et développement (CCD), qui s'est prononcée en faveur d'une telle opération.

* Un groupe de travail issu de la plate-forme française s'est constitué afin d'élaborer une réponse à l'appel à proposition lancé par le MAE pour la mise en œuvre du PCPA Cameroun. Il est constitué de l'AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès), du CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, qui coordonne le programme), de la CGT (Confédération Générale du Travail), du Service Protestant de Mission (DEFAP), du Secours Catholique – Caritas France et d'AIDES (qui n'est pas membre de la Plate-forme Dette et Développement).

Ce groupe a pris pour engagement de placer **les organisations de la société civile camerounaise au cœur du programme**, à tous les niveaux (élaboration de l'appel à proposition, conception de la réponse collective à cet appel, étude préalable, pilotage du programme au Cameroun...). Celles-ci ont ainsi été impliquées dans la rédaction lors de deux ateliers de concertation, qui se sont tenus à Yaoundé le 26 mars et les 16 et 17 avril 2003. Les textes de base¹³¹ de la réponse à l'appel à proposition ont ainsi été rédigés et validés par plus d'une vingtaine d'organisations issues de différentes « familles » de la société civile.

* le Comité Paritaire de Programmation a par la suite retenu la proposition émise par les organisations issues de la plate-forme Dette et Développement pour mettre en œuvre le PCPA. La participation au programme de l'Institut Panos Paris / CNRL (la Confédération nationale des radios libres) et du Rafod / Ciedel est à l'étude.

Ce programme est juridiquement placé sous la responsabilité d'un chef de file, le CCFD, choisi par le groupe issu de la plate-forme française et accepté par les OSC camerounaises engagées. Les auteurs de cette réponse à l'appel à propositions ont adopté comme principe fondateur que le programme PCPA soit piloté au Cameroun, et qu'il fonctionne, à tous les niveaux de son exécution, sur la base de conventions d'objectifs.

Au Cameroun, un comité restreint¹³², chargé de faire circuler l'information et d'organiser les consultations, a été constitué pour faciliter le travail entre les organisations camerounaises et françaises.

Un programme extrêmement novateur

Le PCPA est un programme tout à fait novateur à plus d'un titre : c'est le premier programme pluri-acteurs conduit par des acteurs non gouvernementaux français et co-financé par le Ministère des affaires étrangères. C'est aussi un infléchissement de la politique française de développement au Cameroun, jusqu'alors exclusivement intergouvernementale. Le soutien d'un programme de renforcement de la société civile au Cameroun n'est effectivement pas, c'est un euphémisme, dans la tradition de la coopération française. Enfin, ce programme implique, directement ou non, des acteurs institutionnels et non gouvernementaux dans chacun des deux pays. C'est sans doute dans le fonctionnement de ce « jeu à quatre », entre sociétés civiles et pouvoirs publics français et camerounais, que se situera la clé du succès, ou non, de ce programme.

L'objectif général du PCPA est de "renforcer la capacité d'intervention et d'interpellation des acteurs non gouvernementaux camerounais et de promouvoir particulièrement leur participation au processus de désendettement et de développement"¹³³. Les termes de référence du programme définissent trois objectifs spécifiques :

¹³¹ Situation de départ - § 2.1.1, perception de l'idée de programme - § 2.1.2, activités envisagées - § 2.1.3 et modalités d'organisation du futur programme - § 2.4

¹³² Composé du Basc/ Caritas-Cameroun, de la Femec et de la Confédération du Secteur public. L'Apdhac et la Foscam, représentant respectivement les organisations de défense des droits de l'Homme et les ONG de développement se sont jointes à ce comité.

¹³³ Selon les Termes de référence de l'étude préalable du PCPA Cameroun

- Objectif spécifique 1 : assurer sur le long terme la reconnaissance et la légitimité des acteurs impliqués dans les processus de désendettement et de développement.
- Objectif spécifique 2 : encourager les actions collectives, le regroupement des acteurs et le désenclavement des différentes familles d'acteurs (associations, syndicats, **collectivités territoriales**, chercheurs, organisations de défense et de promotion des droits de l'homme...), promouvoir l'accès aux droits et aux services, notamment pour les personnes atteintes du sida et leurs familles.
- Objectif spécifique 3 : permettre l'accès à l'information, à la formation, soutenir le renforcement institutionnel des OSC camerounaises et appuyer les collectivités territoriales dans la gestion participative du territoire.

Mise en œuvre du PCPA¹³⁴

Sur la base des objectifs poursuivis par le programme, les acteurs camerounais ont défini deux axes prioritaires : participer à l'élaboration et au suivi des politiques publiques et contribuer à la construction d'un Etat de droit démocratique. Les enjeux majeurs. Au-delà des questions de désendettement et de développement, ils ont également identifié les thèmes majeurs autour desquels le programme axera la mobilisation sociale, en particulier : le contrôle citoyen et la bonne gouvernance (dans la lutte contre la corruption, la mise en œuvre des programmes de développement, l'utilisation des fonds issus de la réduction de la dette...), la lutte contre le VIH / SIDA, ainsi que le respect des droits fondamentaux des citoyens et les problématiques de coopération et du financement du développement (maîtrise des nouveaux prêts contractés, aide internationale...).

Etude préalable

Afin de préciser les champs thématiques retenus, les activités envisagées et le mode de fonctionnement du programme, une étude préalable est en cours de réalisation (octobre 2003-mars 2004). Elle doit permettre de définir précisément le contenu du programme. Les termes de référence lui assignent notamment 4 objectifs :

1. Procéder à une analyse détaillée des dynamiques de la société civile au Cameroun et de l'environnement institutionnel dans lequel elle évolue en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés.
2. Définir les modalités pratiques de mise en œuvre des champs d'activité prioritaires en termes de programme d'action, partenariats locaux et internationaux, dispositifs, calendrier d'exécution, budget afférent.
3. Identifier les partenaires définitifs du programme.
4. Identifier les risques, contraintes et atouts pour la mise en œuvre de ce programme.

Cette étude est réalisée par une équipe composée d'une experte française, de deux experts camerounais et de membres d'organisations de la SCC, responsables de l'animation de la réflexion thématique. Elle devrait être remise au Comité paritaire de programmation à la fin du mois d'avril 2004. Le CPP se prononcera au cours du mois de juin sur le contenu du futur programme, tandis que les premiers décaissements (et le début du programme) ne devraient pas intervenir avant début 2005.

¹³⁴ Les orientations définies ici sont évidemment provisoires, étant donné que le programme en tant que tel n'a pas commencé : il en est, début 2004, à l'étape de l'étude préalable.

Surmonter les inévitables obstacles

Si le PCPA est aujourd'hui bien amorcé, il serait pourtant prématuré à ce jour d'en tirer un bilan. Cependant, on perçoit de mieux en mieux les enjeux auxquels il aura à faire face. Ce programme original se distingue par la place centrale qu'occupe la société civile camerounaise dans son élaboration et sa réalisation. Très ambitieux, très novateur, le PCPA ne manquera pas de rencontrer des obstacles, dont on peut déjà lister certains. S'il parvient à les surmonter, ces derniers constitueront alors autant d'atouts pour son succès :

* **Les lenteurs administratives** : les gels budgétaires ont lourdement affecté le PCPA qui, en 2003, n'a reçu aucun des financements publics prévus pour l'étude préalable¹³⁵. Quant aux méandres de la prise de décision administrative, ils ne facilitent guère plus le commencement rapide du programme : prévu initialement dès juin 2004, il ne débutera sans doute pas avant 2005. Les financements pour 2004 ne sont d'ailleurs pas confirmés. Ce retard pénalise nos partenaires camerounais car parallèlement, le premier C2D est déjà « bouclé ». De plus, il est difficile de maintenir l'intérêt des acteurs camerounais pour un programme qui souffre de reports et de périodes de latence. Ces difficultés, probablement à mettre sur le compte des restrictions budgétaires, ne doivent pas cacher les clivages que génère certainement un tel programme au sein des pouvoirs publics.

Sans le gouvernement français, les organisations membres de la plate-forme dette et développement auraient pu initier, plus tôt et de façon totalement indépendante, un programme moins coûteux de renforcement de leurs partenaires camerounais. Et pourtant, l'implication du Ministère des affaires étrangères est un atout majeur dans ce programme. Au-delà même de l'appui financier important qu'il représente, c'est l'idée même d'un « **jeu à quatre** », évoquée plus haut, que rend possible ce cofinancement public. Or, c'est bien cet enchevêtrement de stratégies d'acteurs qui permet de croire au renforcement du débat public au Cameroun.

* **Les différences de « cultures » des acteurs impliqués** : les conceptions, les intérêts et les traditions des différentes parties prenantes du projet entrent évidemment en jeu dans un programme aussi politique que peut l'être le renforcement d'une société civile. Entre les OSC et le MAE, entre OSC françaises et camerounaises, comme entre « familles » d'OSC d'un même pays (associations professionnelles ou non, syndicats, mouvements sociaux, etc.), ces cultures sont différentes et génèrent, naturellement, des tensions régulières. D'un acteur à l'autre, les visions des rapports sociaux diffèrent, le « partenariat » n'a pas la même signification, le remboursement d'une note de frais n'est pas comptabilisé de la même façon.

Ces difficultés, réelles, font à la fois la richesse et la force du programme. C'est dans la résolution de ces tensions que les acteurs apprennent à travailler ensemble, à cerner leurs divergences et à construire des consensus. **Le large spectre des acteurs impliqués**, tant en France qu'au Cameroun, donne au programme une légitimité et une crédibilité importantes. Déjà, l'adoption par la France de l'idée d'un tel programme ne fut possible que parce qu'il était proposé à la fois par l'AFVP, le CCFD, la CGT, le DEFAP et le Secours catholique, autant d'acteurs à légitimité forte, mais qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Au Cameroun, où la société civile est traditionnellement très cloisonnée, la convergence de « familles » d'acteurs très distinctes est déjà un résultat du PCPA.

* **Les tentatives de récupération** : programme éminemment politique, le PCPA suscite et suscitera inévitablement des conflits de pouvoir au Cameroun. Des moyens et de l'influence sont en jeu, qui suscitent aussitôt la convoitise. Des « ONG unipersonnelles » (autorisées par la loi camerounaises) ne manqueront pas de frapper

¹³⁵ Les OSC françaises se sont vu contraintes de pré-financer l'étude préalable.

à la porte du programme ; certains acteurs tenteront de prendre le contrôle de la dynamique, tandis que le gouvernement cherchera peut-être à influencer sur le cours du programme.

Dans ce contexte, les organisations camerounaises membres du comité de pilotage de l'étude préalable ont jusqu'à présent su **gérer ces enjeux avec habileté, tout en conservant le caractère d'ouverture du PCPA**. Le programme ne cesse d'ailleurs de s'élargir avec succès à d'autres acteurs, mais également à d'autres régions du Cameroun. Toujours est-il que le PCPA devra constamment faire face à ces questions majeures que sont la gestion de la diversité des acteurs, l'articulation entre niveaux local et national du programme et l'attitude face au pouvoir.

Enfin, l'enjeu du PCPA Cameroun dépasse son simple sort : c'est un dispositif pilote qui, s'il réussit, pourrait non seulement servir de modèle pour les futurs programmes d'allègements de dette dans d'autres pays concernés par les C2D¹³⁶, mais aussi, plus largement, marquer un tournant dans la coopération non-gouvernementale.

¹³⁶ Un projet de PCPA Guinée est d'ailleurs en cours d'élaboration.

Annexes

Annexe 1 :

Bilan d'activités 2003 Plate-forme Dette & Développement

La Plate-forme Dette & Développement est une coalition d'une trentaine d'associations et de syndicats français agissant en faveur d'une solution large, juste et durable au problème de la dette des pays du Sud. Fondée en mars 2001, elle inscrit son action dans la suite de la campagne « Pour l'an 2000 : annulons la dette ! », qui a relayé en France la pétition internationale Jubilé 2000. L'importante mobilisation de l'opinion publique (24 millions de signatures dans le monde, 550 000 en France) a permis que des mesures d'allègements soient concédées par les institutions internationales et les pays créanciers. Cependant, comme le présent rapport le démontre, ces mesures ne constituent qu'une réponse très partielle au problème de la dette. Hélas, le document de référence de notre plate-forme, écrit il y a déjà trois ans, est encore d'une étonnante actualité (voir annexe 2).

C'est pourquoi, en lien avec les organisations mobilisées sur la dette à travers le monde, la Plate-forme Dette & Développement cherche aujourd'hui à mieux faire connaître ces questions et à promouvoir la mise en place des mesures nécessaires pour une solution large, juste et durable au problème des dettes passées, présentes et futures. Elle structure son action et son mode de fonctionnement autour de quatre axes principaux.

I. Veille et expertise

A travers cet axe, la plate-forme entend à la fois suivre les évolutions sur la question de la dette, développer une expertise sur certains sujets en particulier, notamment une approche de la dette par le droit, et animer le débat sur la dette en France et l'alimenter au niveau international. En 2003, la Plate-forme a notamment :

- participé et organisé de nombreux séminaires sur la dette, en particulier sur les mécanismes de gestion des crises de la dette (mars 2003), la dette comme instrument de domination, à l'occasion du Sommet pour un autre monde, en marge du G8 d'Evian, ainsi qu'à l'occasion des Forums sociaux de Porto Alegre (janvier 2003) et Saint-Denis (novembre 2003).
- développé ses liens avec de nombreux réseaux, en Europe et dans les pays en développement, qui travaillent sur la dette.
- lancé *Infodette*, lettre d'information qui présente les nouvelles des derniers mois concernant la dette et dont le N° 1 est sorti en septembre 2003.
- élaboré le présent rapport.

II. Plaidoyer

A travers cet axe, la Plate-forme entend faire pression pour obtenir des pouvoirs publics français et des créanciers internationaux une solution large, juste et durable aux problèmes de la dette passée, présente et à venir. Dans un contexte institutionnel moins favorable (mort de l'observatoire des allègements de dette du HCCI, baisse de régime de la Commission « Allègements de dette et développement » au sein de la Commission Coopération Développement) depuis 2002, la plate-forme a maintenu en 2003 la pression auprès des instances décisionnelles françaises, en particulier la Présidence à l'occasion du G8, le Ministère des affaires étrangères, celui de l'Economie et des Finances, ainsi que l'Agence française de développement (AFD). Au niveau international, elle s'est manifestée auprès du FMI, de l'Union européenne, des

Nations-Unies et du Club de Paris. Cette action s'est particulièrement focalisée autour de quatre thèmes :

- La promotion d'une approche de la soutenabilité en termes de développement (élaboration d'une réponse au document du FMI sur le sujet). La France a annoncé sa volonté de traiter la question de la dette des pays à revenu intermédiaire, pour l'instant non suivie d'effets.
- La promotion d'un cadre juridique à l'endettement international qui ne soit pas établi par les seuls créanciers. Participation, dans ce cadre, à l'Assemblée générale de l'ONU de suivi de Monterrey (octobre 2003).
- Le financement du développement durable : participation au travail de lobbying face aux gels de l'APD et au non-respect du principe d'additionnalité.
- La participation de la société civile au suivi des allègements de dette. Cette action s'est manifestée par plusieurs « rappels à l'ordre » de l'AFD dans l'élaboration et la mise en œuvre des C2D, mais s'est surtout soldée, sur notre initiative, par la naissance du Programme concerté pluri-acteurs (PCPA) Cameroun, programme cofinancé par le MAE d'accompagnement de la société civile à la participation à la mise en œuvre du C2D (Voir chapitre 5).

III. Mobilisation de l'opinion publique

A travers cet axe, la Plate-forme cherche à informer et sensibiliser l'opinion publique sur la question de la dette, notamment par des temps forts de mobilisation. Outre de nombreuses interventions dans des conférences, ou festivals, à travers l'Hexagone, cet axe s'est notamment traduit, en 2003, par :

- La publication de deux numéros des *Nouvelles de la dette* (mai et novembre 2003) et du Cahier de la solidarité du CRID «La dette des pays du Sud et le financement du développement » (février 2003).
- Le lancement du CD « Drop the debt ! Annulons la dette ! » en partenariat avec le producteur Say it loud !, qui réunit 16 artistes reconnus du monde entier, mobilisés pour l'annulation de la dette. Plus de 15 000 exemplaires de ce CD, qui comprend une pochette explicative sur le sujet, ont été vendus à travers le monde. Des T-shirts et des badges « Drop the debt ! » ont également été réalisés.
- Le Sommet pour un autre monde, à l'occasion du G8 d'Evian (mai-juin 2003) : table-ronde, concert géant pour l'annulation de la dette (avec Manu Chao, Tiken Jah Fakoly, etc.), réunissant plus de 30 000 personnes, et participation à la manifestation –plusieurs centaines de personnes ont porté les maillons représentant la chaîne de la dette.
- Le Forum social européen (novembre 2003) : tenue d'un stand, organisation d'un séminaire et participation à la manifestation de clôture, réalisation et diffusion d'une carte postale d'interpellation du Club de Paris, revendiquant une résolution juste et durable au problème de la dette.

IV. Suivi des allègements de dette par pays

La Plate-forme entend, par ce suivi, rendre effective la participation de la société civile à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi des politiques de développement et accompagner le renforcement de la société civile des pays concernés dans sa capacité d'interpellation, de proposition et de suivi. En 2003, elle a effectué, au sein du groupe de travail qu'elle anime sur la question, un suivi des différents pays, en particulier de la mise en œuvre des C2D (Mozambique -Mission de l'observatoire conjoint avec le HCCI en 2002, Mauritanie, Cameroun, Guinée, Côte d'Ivoire). Cela étant, l'essentiel de notre énergie a été consacré au PCPA Cameroun, depuis l'idée de programme, la réponse à l'appel à proposition et jusqu'au suivi de l'étude préalable (voir chapitre 5). Concrètement, ce travail a notamment impliqué de nombreuses missions sur place et l'invitation de nos partenaires camerounais en France.

Annexe 2

Document de référence de la Plate-forme Dette et 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
de la Plate-forme Dette et Développement*