

L'utilisation des fonds dégagés par les annulations de dette

Avril 2000

Introduction

Le problème de la dette touche la plus part des pays en développement ; les besoins sociaux des populations sont, depuis presque 20 ans maintenant, sacrifiés au remboursement de la dette : la plupart de ces pays dépensent trois à quatre fois plus pour rembourser leur dette extérieure que pour leurs dépenses de santé et d'éducation, et consacrent plus de 20%, voire 50%, de leurs recettes d'exportation au paiement de leurs échéances.

On distingue une urgence particulière en ce qui concerne les pays pauvres très endettés, c'est à dire les pays, principalement d'Afrique Subsaharienne. Etant donnés les enjeux de développement auxquels ils sont confrontés, l'annulation de leur dette est aujourd'hui une nécessité vitale.

La question de la dette des pays les plus pauvres a donné lieu à un mouvement sans précédent de l'opinion publique internationale. Depuis 1996 plus de 17 millions de personnes au Nord et au Sud se sont unies pour réclamer l'annulation de la dette des pays les plus pauvres.

Cependant si la demande d'une annulation de la dette a maintenant rassemblé autour d'elle une majorité de personnes, elle n'a pourtant pas été une idée simple à accepter pour l'opinion publique tant au Nord qu'au Sud. Une des principales réticences rencontrées a été celle de savoir si les populations des pays les plus pauvres bénéficieraient effectivement d'une telle annulation.

En effet, le manque de transparence et la corruption sont aujourd'hui à la source d'une crise de confiance, notamment en France, vis-à-vis de l'aide au développement. C'est dans ce contexte que nous cherchons à promouvoir des mécanismes permettant de s'assurer que les annulations de dette obtenues seront réellement utilisées au bénéfice des populations.

1. Quels montants seront dégagés pour le développement ?

A. Les promesses d'annulation

En 1996, afin de trouver une solution au problème de la dette de ces pays, est lancée par les pays créanciers l'initiative PPTTE (pays pauvres très endettés). Sous la pression de l'opinion publique internationale, les pays créanciers réunis à Cologne en juin 1999 ont annoncé l'allégement d'environ 70 Milliards de dollars sur 36 pays. Si les organisations de la campagne se sont félicitées de ce premier pas, il leur est apparu clairement que ces mesures restaient très insuffisantes au regard des taux de remboursement actuels (environ 50%).

Au début de l'année 2000, plusieurs pays créanciers, dont la France, ont annoncé des mesures d'allégements supplémentaires dans un cadre bilatéral. Cependant ces initiatives restent pour l'instant isolées et à moins d'une initiative plus large, incluant notamment une part plus importante de la dette multilatérale, les pays bénéficiaires ne devraient voir leur remboursement diminuer que de 35% en moyenne.

Cette considération est importante car un allégement trop faible du service de la dette de ces pays ne permettra pas de dégager réellement des marges de manœuvre pour le développement. Les taux d'endettements restant trop important, le remboursement de la dette continuera de primer sur les besoins sociaux des populations.

S'agissant de la France, M. le ministre des Finances Christian Sautter, en janvier 2000 à Tokyo, et le Président Jacques Chirac, le 4 avril au Caire, ont annoncé une annulation à 100% de la dette de 36 pays les plus pauvres à l'égard de la France. Cependant une partie des créances commerciales reste due (les créances d'origine commerciale contractées après leur premier passage au Club de Paris).

Au total les engagements de la France se montent à environ 45 milliards de francs. Cependant ce ne sont pas 45 Mds de FF qui pourront être aujourd'hui investis dans le développement.

B. Quelle marge de manœuvre dégagée par les annulations de dette ?

La question qui préoccupe les organisation de la campagne est celle de savoir combien de fonds pourront être réellement utilisés pour le développement.

Il est en effet nécessaire de prendre en compte plusieurs éléments :

- - Les annulations de dette se traduisent par une marge de manœuvre supplémentaire dans les budgets des Etats. A ressources constantes, l'allègement de la dette signifie une réduction du service de la dette payé annuellement, donc une possibilité de ressources supplémentaires pouvant être utilisées.
- - Le montant de cette marge de manœuvre dépend du niveau de remboursement effectif du pays concerné. En effet si le pays ne rembourse rien l'annulation de la dette n'aura que peu d'influence à court terme sur les finances de l'Etat débiteur.

Il est à noter que les différents types de créances influent sur les marges de manœuvre dégagées. En effet, l'endettement des pays pauvres très endettés prend on le sait différentes formes :

1. Créances vis-à-vis des organisations multilatérales : FMI, BM, BAD, etc.
2. Créances d'état à état, dont créances d'origine « commerciale » et créances d'Aide publique au développement.
3. Dettes vis-à-vis de créanciers privés.

Les mesures d'allègements aujourd'hui envisagés ont des conséquences variables en fonction des types de créances : annulation des créances APD, allègement des créances commerciales et multilatérales, etc.

La communication et l'analyse détaillée de la structure des créances, de leur remboursement, des allègements de dette envisagés et donc des marges de manœuvres dégagées pays par pays est une condition première à un débat constructif sur l'utilisation des fonds dégagés pour le développement.

C. Le financement des annulations de dette :

Le risque est grand aujourd'hui de voir les annulations de dette ne pas se traduire en marge de manœuvre si les budgets d'APD ne sont pas augmentés proportionnellement aux montants d'annulation de dette.

En effet, les annulations de dette étant comptabilisées dans les budgets d'APD, la non-augmentation du budget implique que :

- - soit les aides aux autres pays sont diminués
- - soit les pays bénéficiaires des allègements de dette verront leurs ressources diminuer et dans ce cas peu ou pas de marge de manœuvre sera offerte pour le développement.

Quelles garanties pour l'utilisation des fonds ?

Un objectif :

Les ministres des Finances des pays du G7 à Cologne en juin 1999 affirmaient qu'« *Il est important que les bénéficiaires de l'allègement de la dette soient concentrés au profit des catégories les plus vulnérables de la population.* »

Les organisations de la campagne pour l'annulation de la dette estiment que la manière la plus efficace pour aboutir à cet objectif, est de prévoir la mise en place d'un mécanisme transparent permettant l'affectation de ressources aux initiatives économiques et sociales de base des acteurs locaux et avec leur participation.

Deux éléments fondamentaux : transparence et participation de la société civile

Transparence

La transparence sur l'utilisation des fonds dégagés par les annulations de dette, et plus largement sur l'aide au développement, est un enjeu fondamental tant pour les pays du Nord que pour les pays du Sud.

Sous la pression de l'opinion publique toujours plus vigilante, la question de la transparence s'impose aujourd'hui largement y compris au sein des Institutions financières internationales dans le cadre de leurs nouvelles orientations. Il est nécessaire aujourd'hui que la France en tant que pays fortement impliqué sur les questions de coopération bilatérale et multilatérale donne un signal fort dans ce domaine.

- Les allègements de dette auxquels la France compte procéder doivent être rendus publics de la manière la plus exhaustive possible : quels montants, quels pays, quels types de créances, quelle date de mise en œuvre et quelles garanties dans la durée.
- D'une manière plus globale, le détail chronologique et géographique de l'ensemble des créances de la France doit être rendu public afin que la question de la dette, de ses causes, de son évolution et de son utilité puisse faire l'objet d'un débat démocratique, tant en France que dans les pays débiteurs.

Par ailleurs, il est souhaitable que dans cette perspective de plus grande transparence, la France fasse savoir clairement aux gouvernements débiteurs la signification pour elle de ces mesures d'allègement, à savoir l'objectif de transformer ces décisions en mesures susceptibles d'améliorer le bien être des populations dans le cadre d'un développement durable, avec la pleine participation de ces populations.

La participation de la société civile

La participation de la société civile est largement considérée aujourd'hui comme un élément fondamental dans la gestion de l'aide au développement.

Les acteurs sociaux, ONG, églises, syndicats, qui luttent quotidiennement en faveur de l'amélioration du sort des populations, élaborent par leur travail des mécanismes concrets qui doivent être pris en compte à la fois dans les choix d'utilisation des fonds et dans leur mise en œuvre.

Non seulement la société civile est un partenaire indispensable à la bonne utilisation des fonds dégagés, mais son renforcement en tant que force de proposition est un élément stratégique pour le développement économique et démocratique des pays concernés.

Ainsi, une partie des ressources dégagées par les annulations de dette (et des aides publiques à venir) devrait être affectée au financement d'initiatives économiques de base de la société civile. Le choix des projets financés et leur mise en œuvre devant s'effectuer à un niveau décentralisé, avec la participation des acteurs de la société civile.

Les fonds de contrepartie :

Un des mécanismes permettant de satisfaire ces objectifs, est celui des fonds de contrepartie. Sans entrer dans le détail des mécanismes possibles, on peut dire que le principe est le suivant : le gouvernement créancier, en lien avec les sociétés civiles, négocie avec le gouvernement débiteur la création d'un fonds indépendant pour recevoir tout ou partie des sommes dégagés par les annulations de dette.

Ce fonds national est géré par des représentants des sociétés civiles, des représentants du gouvernement du Sud et du gouvernement créancier. Il octroie, sur dossier, des subventions ou des prêts à des acteurs locaux : ONG, groupements paysans, petites entreprises, etc.

L'exemple de la Suisse, qui est le pays qui a poussé la formule le plus loin et le plus systématiquement, pourrait servir de référence dans la mise en place d'un tel mécanisme.

La proposition de mécanisme de fonds de contrepartie émanant des ONG est exprimée par le document de l'ACDE « Projet de création de fonds de contrepartie dans le cadre de l'initiative PPTE » de janvier 2000.

Points d'attention :

Une négociation au cas par cas

Il paraît nécessaire de tenir compte du contexte de chaque pays. La situation des " pays pauvres très endettés " comporte de très grandes différences non seulement dans la composition de la dette, mais aussi dans la manière dont les gouvernements respectifs ont géré cette question. Il est donc clair que la négociation que devrait entamer le gouvernement français serait nécessairement au cas par cas.

La transparence et le contrôle de l'utilisation des fonds

Une structure indépendante et tripartite comme celle d'un fonds de contrepartie doit permettre une utilisation optimum des ressources dégagées par les annulations de dette. Cependant il est évident que la mise en place de mécanismes de contrôle et d'évaluation externes devront être prévus.

PROPOSITIONS :

Afin que l'annulation/allègement de la dette des pays les plus pauvres bénéficie aux catégories les plus pauvres de la population, un certain nombre de conditions doivent être réunies :

1. Il est essentiel que l'Aide Publique au Développement soit maintenue voire augmentée. Il est donc important que le coût pour la France des annulations/allègement ne vienne pas amputer le budget d'APD existant.

2. Pour les pays les plus pauvres, une annulation ou un allègement suffisamment important peut permettre de dégager une marge de manœuvre en termes budgétaires et vis-à-vis de la balance des paiements. Cependant, il nous paraît essentiel que les sommes ainsi dégagées ne soient pas entièrement consacrées aux dépenses budgétaires habituelles des Etats : une partie au moins de l'équivalent des annulations/allègements doit être consacrée aux financements de processus largement décentralisés et participatifs de développement durable.

3. Renforcer l'action des acteurs locaux, notamment par de nouveaux moyens financiers leur permettant d'œuvrer en faveur du développement durable de leur pays, apparaît non seulement comme une nécessité mais est également susceptible de rencontrer un écho favorable auprès des gouvernements comme des opinions publiques des pays créanciers et des pays débiteurs.

4. La création d'une structure indépendante et participative apparaît nécessaire pour l'utilisation des ressources dégagées par les annulations/allègements de dette dans des garanties de transparence et de participation de la société civile.

5. La création d'une telle structure nécessite le respect d'un certain nombre de conditions :

- - La France doit faire savoir de manière transparente sa volonté d'annuler/alléger la dette des pays pauvres très endettés, ainsi que les montants et les échéances sur lesquels ces décisions porteront. Sans transparence, sans garanties, et sans long terme, le développement durable n'est pas concevable.
- - La France, une fois cette première condition réunie, devra faire savoir sa volonté d'entamer des négociations aussi bien avec les gouvernements des pays débiteurs qu'avec les sociétés civiles du Nord et du Sud, sur les modalités d'utilisation des ressources financières dégagées.

- - Le concours des quatre parties prenantes (gouvernements créanciers et gouvernements débiteurs, sociétés civiles du Nord et du Sud) doit toujours être prévu, tant dans le processus de définition de ces modalités, que dans le cours des décisions ponctuelles d'affectation et dans les mises en œuvre concrètes.

6. La France doit prendre l'initiative de proposer aux gouvernements du Sud, la mise sur pied d'une telle structure et proposer que ces fonds soient ouverts aux autres pays créanciers.