

# Dix ans après le lancement de l'initiative PPTE

## Evaluation critique du traitement de la dette par le G8

Jean Merckaert (CCFD et plate-forme Dette & Développement)<sup>1</sup> – Novembre 2006

« *L'initiative PPTE fonctionne* », titrait, en mars 2005, le ministère français des Finances dans un document préparatoire au G8 de Gleneagles (Royaume-Uni)<sup>2</sup>. Dix ans après le lancement de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), la France est bien seule à en défendre aussi résolument le bilan, (parce qu'elle a vu le jour sous sa présidence du G7 ?), car elle est loin de tenir ses promesses. En 1996, les chefs d'Etat des sept pays les plus riches de la planète promettaient aux « *pays pauvres lourdement endettés (...) de régler définitivement les situations d'endettement non soutenable* ». En 1999 à Cologne, ils renforçaient l'initiative PPTE en s'engageant à « *un allègement de la dette plus rapide, plus large et plus radical (...) pour rendre la dette supportable* » et pour financer la lutte contre la pauvreté. Or, l'initiative PPTE ne concerne qu'un nombre limité de pays « pauvres » ; elle n'a pas rendu leur dette supportable ; son impact sur la pauvreté est très mitigé et elle s'est avérée extrêmement lente à mettre en œuvre. Aujourd'hui, le constat d'échec de l'initiative PPTE est très largement partagé, y compris, à certains égards, par certains pays du G7 et les institutions de Bretton Woods (I).

C'est d'ailleurs la reconnaissance de certaines des limites de l'IPPTTE qui est à l'origine de l'initiative du G8 de Gleneagles en 2005 d'un allègement supplémentaire de la dette multilatérale (IADM). Présenté comme « historique » par l'hôte britannique du G8, cet accord pourrait marquer une rupture avec l'esprit de l'initiative PPTE (II). Toutefois, loin de tirer toutes les conséquences de l'échec de cette dernière, la dernière initiative du G8 achève de démontrer l'inefficacité d'un système de gestion de l'endettement international arbitraire et incapable de tirer les leçons du passé (III).

### **I. L'initiative PPTE ne tient pas ses promesses : un constat qui fait consensus**

Certes, le lancement de l'initiative PPTE en 1996 puis son renforcement en 1999 ont marqué, par rapport aux mesures précédentes concédées par le Club de Paris<sup>3</sup>, quelques avancées réelles dans le traitement de la dette des pays les plus pauvres :

- L'initiative PPTE fixe des critères clairs pour définir l'allègement de dette nécessaire. Bien qu'inappropriés, ces critères diminuent la marge d'appréciation des créanciers quant aux montants d'allègement souhaitables et permettent de vérifier le respect de leurs engagements.
- Elle concerne pour la première fois l'ensemble des créanciers, y compris les institutions multilatérales et, théoriquement, les créanciers privés.
- Elle a dégagé des moyens au service des politiques sociales dans les pays bénéficiaires. Quoique l'impact en termes de ressources effectivement libérées dans le budget des Etats soit loin des montants d'annulation affichés par le G8<sup>4</sup> (puisque c'est en grande partie une dette impayable qui a été effacée), le service de la dette a décliné pour une partie des pays. Entre 1998 et 2005, le service de la dette rapporté au PIB des 27 pays ayant franchi le point de décision (fin 2004) est passé de 3% à 1,7%. Les

<sup>1</sup> Ce texte reprend largement les analyses développées dans les chapitres 1 et 2 du Rapport 2005-2006 de la plate-forme Dette & Développement, *La Loi des créanciers contre les droits des citoyens* (juin 2006), pp. 13-44, co-écrits respectivement avec Sébastien Fourmy et Nayla Ajaltouni.

<sup>2</sup> Dans le texte : « *HIPC works* », in « *Debt Sustainability beyond HIPC* », Document de la Direction du Trésor au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), versé à la discussion au sein du G8, début 2005.

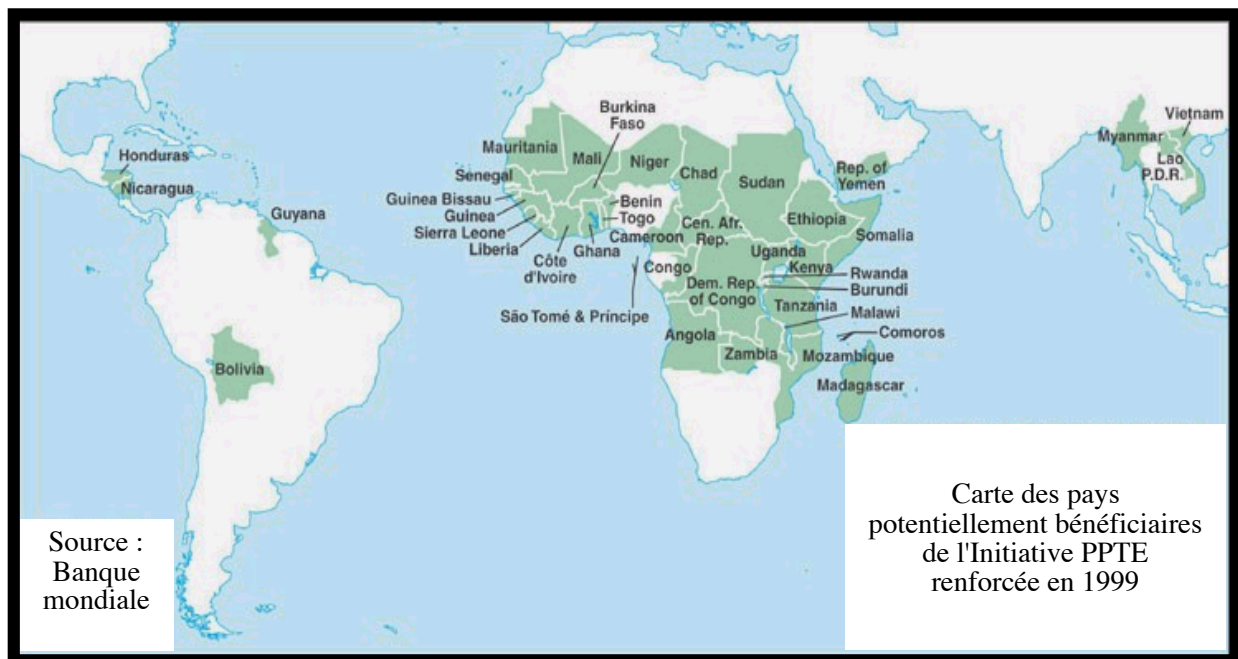
<sup>3</sup> Rééchelonnements et allègements selon les « termes » de Toronto depuis 1988, Houston depuis 1990, Londres depuis 1991 ou Naples depuis 1994, au gré des sommets du G7.

<sup>4</sup> Selon les institutions de Bretton Woods, pour les 18 pays au point d'achèvement, en août 2005, le stock de la dette a été ramené de 59 milliards de dollars à 21 milliards (Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of implementation*, août 2005, p. 10). Le stock de la dette des 27 pays au-delà du point de décision en septembre 2004 a été réduit, selon le Trésor français, de 53 milliards de dollars (de 80 à 26 milliards)

« dépenses de réduction de la pauvreté » représentent, en 2004, 49,3% des recettes de ces 27 Etats, contre 40,9% en 1999.<sup>5</sup> Selon le FMI, les 28 pays ayant atteint le point de décision ont pratiquement doublé leurs dépenses sociales entre 1999 et 2004<sup>6</sup>.

Ces avancées sont réelles ; elles tendent à démontrer que l'annulation de la dette a un impact positif pour le développement, mais elles ne suffisent pas à faire de l'IPTE un succès. Au contraire, cette initiative présentait dès son lancement des insuffisances patentées : critères d'éligibilité trop stricts, allègements insuffisants, atteinte du point d'achèvement au compte-gouttes et enfin, maintien du pouvoir de tutelle des institutions financières internationales (IFI) sur les autorités locales. L'avancement de l'initiative a donné raison aux critiques, que la plate-forme Dette & Développement a largement étayées<sup>7</sup>, rejointe depuis par de nombreuses voix autorisées.

## 1. Une poignée de pays concernés



Les critères élaborés par les institutions financières internationales (IFI) pour déterminer les pays éligibles à l'initiative PPTE sont très restrictifs<sup>8</sup>. En 1999, seuls 42 pays, représentant 11% de la population des pays en développement, ont été jugés à la fois suffisamment pauvres et endettés pour en bénéficier.

Depuis, quatre pays<sup>9</sup> ont été rayés de la liste pour intégrer celle des pays « modérément endettés ». Fin avril 2006, les IFI ont confirmé, lors de leurs assemblées de printemps, l'intégration de quatre nouveaux pays (Haïti, Népal, Kirghizstan, Erythrée), devenus suffisamment pauvres et endettés. D'autres n'ont pas rempli les critères, après vérification par

<sup>5</sup> Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie (Minefi), *Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, juillet 2004-juin 2005*, publié en février 2006, p. 44.

<sup>6</sup> De 5.9 à 10.8 Mds \$, selon le FMI. Cf. Banque mondiale et FMI, *Op. Cit.*, pp. 10-11.

<sup>7</sup> Plate-forme Dette & Développement, *Rapport 2001-2002 – la Dette des pays du Sud et le financement du développement*, juin 2002 ; « A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », in *Rapport 2003-2004 – la Dette face à la démocratie*, mars 2004.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Angola, Kenya, Vietnam et Yémen.

les institutions de Bretton-Woods de la véracité de leurs chiffres<sup>10</sup>. Le Bhoutan et Sri Lanka, qui étaient éligibles, ont refusé d'intégrer l'initiative, à la fois pour échapper à la tutelle des IFI et pour ne pas affecter leur réputation financière et ainsi, renchérir leur accès au crédit bancaire.

Le drame de la dette ne s'arrête malheureusement pas à la frontière de ces 42 pays. Le Kenya, où l'espérance de vie est passée de 57 ans en 1986 à 48 ans aujourd'hui, consacre 40% de son budget annuel au remboursement d'une dette de 7 milliards de dollars (Mds \$)<sup>11</sup>. La dette absorbe près de 50% du budget de l'Equateur en 2005.

Le caractère arbitraire de cette liste de PPTE est aujourd'hui dénoncé de toutes parts. Jeffrey Sachs, Directeur du Projet du Millénaire des Nations unies, s'est ainsi prononcé début 2005 pour « *l'annulation totale de la dette des plus pauvres et des pays à revenus intermédiaires comme la République Dominicaine ou le Nigeria, y compris celle à l'égard des institutions multilatérales.* »<sup>12</sup>

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

## **2. Une dette qui demeure insupportable même pour les PPTE**

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

Les critères élaborés par le FMI pour définir la viabilité d'une dette (un ratio stock de dette / exportations de 150% en valeur actuelle nette) ont fait l'objet, à juste titre, de nombreuses critiques, longuement développées par ailleurs<sup>13</sup>. En quelques mots, ces critères se fondent exclusivement sur les revenus d'exportation, donnée très fluctuante qui reflète mal la capacité d'un pays à honorer ses dettes – et encore moins sa capacité à financer les services publics essentiels. Les taux retenus pour définir une dette viable sont très élevés, réduisant d'autant les allègements jugés nécessaires : le remboursement annuel de la dette d'un PPTE est jugé soutenable tant qu'il n'absorbe pas plus de 15% des recettes d'exportations, alors qu'en 1953, le service de la dette allemande n'a pas été jugé supportable au-delà de 3,5 % de ses recettes annuelles d'exportation<sup>14</sup>. Surtout, le FMI ne tient aucun compte, dans son analyse, des conséquences sociales et humaines que doivent supporter les pays pour rembourser leurs dettes.

### *Insoutenable selon les IFI*

Or, même selon ces critères du FMI, l'initiative PPTE n'a pas permis de garantir la viabilité de la dette. C'est ce que démontrent clairement les rapports « *Beyond HIPC* » de l'économiste Daniel Cohen pour la Commission européenne<sup>15</sup>, « *Endettement viable : Oasis*

---

<sup>10</sup> Bangladesh, Bhutan, Myanmar, Sri Lanka et Tonga. L'Afghanistan, Cap Vert, le Géorgie, la Moldavie et le Tadjikistan n'ont pas été jugés suffisamment endettés pour intégrer l'initiative. Cf. Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of implementation*, août 2005, p. 21.

<sup>11</sup> World Bank Development Indicators 2005.

<sup>12</sup> Entretien dans *Le Monde*, 17 janvier 2005

<sup>13</sup> Plate-forme Dette & Développement, « Une soutenabilité insupportable – Comment définir un niveau d'endettement acceptable ? ». In *La Dette face à la démocratie, Op. Cit.* et Amélie Canonne « Repenser la viabilité de la dette à la lumière des droits », in Plate-forme Dette & Développement, *La loi des créanciers contre les droits des citoyens*, pp. 45-56.

<sup>14</sup> L'Allemagne a alors bénéficié d'une annulation de 51% de sa dette

<sup>15</sup> "Beyond the HIPC Initiative", Daniel Cohen, Michèle Phamtan, Cristina Rampulla, Charles Vellutini, mars 2004.

ou mirage? » de la CNUCED<sup>16</sup>, mais aussi deux études conjointes de la Banque mondiale et du FMI publiées en 2004<sup>17</sup>. Une étude récente (2006) du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale montre que dans 11 des 13 pays PPTE parvenus au point d'achèvement pour lesquels les données sont disponibles, l'indicateur de soutenabilité de la dette s'est détérioré. Pour huit d'entre eux, l'endettement dépasse à nouveau les ratios de soutenabilité définis par les IFI.<sup>18</sup> La mise en place par les IFI, à partir de 2004, de mesures d'allègement supplémentaire, dites *topping-up*, destinées à ramener à un niveau viable l'endettement des pays ayant déjà atteint le point d'achèvement, ne fait que corroborer ce constat d'échec, sans toutefois traiter le problème à la racine.

Une autre étude publiée par les deux institutions, en février 2004, confirme que les projections sur lesquelles reposent les analyses de soutenabilité ont été largement exagérées. Les prévisions de croissance ont été en moyenne surestimées de cinq points de pourcentage, ce qui fait dire à leurs auteurs que « *les expériences du passé suggèrent une tendance systématique à un optimisme excessif* »<sup>19</sup>... Les conséquences de ces erreurs sont doubles. D'un côté les pays débiteurs, forts de ces perspectives, ont tendance à s'endetter à nouveau. De l'autre, elles permettent aux créanciers multilatéraux et du Club de Paris de considérer à la baisse les besoins d'allègements de dette pour ces pays<sup>20</sup>.

C'est la première fois que les institutions de Bretton Woods reconnaissent non seulement l'inefficacité de l'initiative PPTE, mais également leur responsabilité dans cet échec. Malgré les quelques milliards de dollars de créances effectivement effacés, ces études récentes renforcent l'idée que l'initiative PPTE est une initiative créée par les créanciers, pour les créanciers, visant essentiellement à rendre les pays concernés solvables, c'est-à-dire à maximiser le recouvrement des créances. C'est ce que disent explicitement les experts de la Commission pour l'Afrique<sup>21</sup>, présidée par Tony Blair, estimant que l'initiative PPTE « *était destinée à faire passer la dette d'un niveau 'insoutenable' à un niveau 'soutenable', c'est-à-dire un apurement sur le bilan* ». Ils ajoutent qu'il « *est temps que le monde développé admette que, dans les cas où la dette ne pourra jamais être remboursée, 'l'allègement' ne fait qu'alléger le créancier d'un bilan imaginaire.* »

#### *Insupportable en termes de développement humain*

Si la dette des PPTE est demeurée insoutenable selon les critères des IFI, nul besoin d'insister sur son caractère insupportable au regard des besoins de financement du développement humain. Le réseau africain d'ONG AFRODAD souligne que dans 10 pays africains ayant passé le point d'achèvement, et pour lesquels les données sont disponibles, les budgets alloués aux services de santé restent inférieurs à ceux consacrés au remboursement de la dette<sup>22</sup>.

En 2005, faisant écho à la promesse du G7 de Cologne de « *rendre la dette supportable* » et à l'engagement de Monterrey de lier allègement de dette et réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)<sup>23</sup>, les appels se sont multipliés pour demander l'annulation de la dette partout où elle est un obstacle aux impératifs de développement humain, comme en attestent les rapports successifs de Jeffrey Sachs pour le projet du

---

<sup>16</sup> CNUCED, *Endettement viable, oasis ou mirage ? Le développement économique en Afrique*, Rapport de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, septembre 2004.

<sup>17</sup> *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Status of Implementation*, Prepared by the Staffs of the IMF and the World Bank, August 20, 2004. <http://www.imf.org/external/NP/hipc/2004/082004.htm>; *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications*, World Bank/IMF, September 2004

<sup>18</sup> Independent Evaluation Group, *Debt Relief for the Poorest – An Evaluation Update of the HIPC Initiative*, 2006

<sup>19</sup> *Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, Banque mondiale, FMI, 3 février 2004, point 20, note 10

<sup>20</sup> A ce propos, voir : *Heads in the sand: The IMF discusses debt sustainability*, Jürgen Kaiser, Erlassjahr, avril 2004. [http://www.erlassjahr.de/content/languages/englisch/20040421\\_sustainability.php](http://www.erlassjahr.de/content/languages/englisch/20040421_sustainability.php)

<sup>21</sup> Notre Intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique, Londres, p. 374-375.

<sup>22</sup> Afrodad, *Op. Cit.*

<sup>23</sup> « *Les prochaines analyses de la situation de la dette doivent (...) tenir compte de l'effet de l'allègement de la dette sur les progrès accomplis par rapport aux objectifs de développement figurant dans la Déclaration du Millénaire* » (article 49 du Consensus de Monterrey, Conférence des Nations unies sur le financement du développement, 2002).

Millénaire<sup>24</sup>, de la Commission pour l'Afrique puis de Kofi Annan en préparation du Sommet mondial<sup>25</sup>. En justifiant l'annulation de dette multilatérale (IADM) par le besoin de financer les OMD, le G8 lui-même est venu confirmer, en juin 2005, qu'une dette jugée viable selon les critères de l'initiative PPTE pouvait être insupportable d'un point de vue humain. Un désaveu de l'initiative PPTE.

### 3. Lutte contre la pauvreté : un bilan contrasté

L'initiative PPTE ambitionnait de réduire la pauvreté. Elle s'est bel et bien accompagnée d'une augmentation des dépenses budgétaires consacrées, par les gouvernements bénéficiaires, à la santé et à l'éducation, démontrant que l'allègement de la dette peut être un moyen particulièrement efficace de financer le développement. Une fois acté, il libère des ressources budgétaires prévisibles et non liées aux *desiderata* du donateur, sans les coûts de transaction exorbitants souvent associés à l'aide et, selon le FMI, il a un impact positif sur la croissance<sup>26</sup>.

Toutefois, le bilan est très mitigé.

D'une part, on l'a dit, sous couvert de rendre la dette des pays pauvres « *supportable* », cette initiative vise essentiellement à maximiser le recouvrement des créances. Elle a donc surtout effacé les dettes impayables et libéré peu de ressources effectives dans les pays endettés. Alors que la législation française protège les besoins essentiels des ménages surendettés, l'initiative PPTE perpétue un niveau d'endettement qui prive les pays les plus pauvres de la planète de ressources vitales.

D'autre part, les politiques d'inspiration néolibérale qu'ont continué d'imposer les institutions de Bretton Woods aux PPTE ont des conséquences désastreuses sur les populations les plus démunies, relativisant les bienfaits attribués à l'initiative PPTE en termes sociaux. En effet, les prétendants à l'allègement ont dû se soumettre à un programme très contraignant avec le FMI (une facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance – FRPC), ainsi qu'à l'exercice du cadre stratégique de réduction de la pauvreté (CSLP). Or les CSLP, censés fournir une stratégie adaptée aux besoins de chaque pays, n'ont généralement fait que refléter ou anticiper les injonctions des IFI en matière de politique macro-économique. En particulier, le modèle d'une agriculture libéralisée et tournée vers l'exportation, qu'ont continué de promouvoir les IFI à travers l'initiative PPTE, prive des dizaines de milliers de paysans de la possibilité de vivre de leur travail<sup>27</sup>. La Banque mondiale elle-même a de plus en plus de mal à défendre le bilan de ces politiques<sup>28</sup>.

Au total, les flux d'aide et les allègements de dette sont bien loin de compenser partout les flux financiers négatifs générés par le remboursement de la dette, l'échange commercial inégal, la fuite des capitaux ou l'évasion fiscale<sup>29</sup>. En 2003, les pays à faibles revenus ont remboursé 39 milliards de dollars alors qu'ils n'ont reçu que 27 milliards au titre de l'aide au développement. La dette publique de l'ensemble des pays en développement s'élevait à 2600 milliards de dollars en 2005.

---

<sup>24</sup> Projet Objectifs du Millénaire des Nations unies dirigé par Jeffrey Sachs, *Investir dans le développement – Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, janvier 2005, New York.

<sup>25</sup> *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, 24 mars 2005, paragraphe 54.

<sup>26</sup> Clements, Bhattacharya et Quoc Nguyen, "External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries", *Document de travail du FMI*, 2003.

<sup>27</sup> Cf. par exemple, Coordination SUD, *Agriculture : pour une régulation du commerce mondial*, décembre 2005 ; CIDSE & Caritas Internationalis, *Agir autrement pour réduire la pauvreté à la 6<sup>ème</sup> conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong*, juin 2005.

<sup>28</sup> Ainsi lors d'une « table de controverse » du forum social mondial (FSM) de Porto Alegre (Brésil) en janvier 2005, sollicité pour citer l'exemple d'un PMA où la libéralisation du commerce aurait contribué à réduire la pauvreté, le représentant de la Banque mondiale fut bien incapable de répondre.

<sup>29</sup> La situation des transferts Nord-Sud diffère beaucoup d'un pays et d'un continent à l'autre. Alors que les flux sont globalement, et de plus en plus, défavorables à l'Amérique latine et à l'Afrique dans son ensemble, les PMA africains reçoivent en revanche plus d'aide qu'ils ne remboursent de dettes. Cf. ONU, *World Development Survey 2005*.

#### 4. Interminables prolongations

Dès son lancement en 1996, l'initiative PPTE avait été assortie d'une « clause d'expiration » ou, plus poétiquement, « clause du crépuscule » (*sunset clause*), d'une durée de deux ans afin d'éviter d'en faire une facilité permanente. Au 1<sup>er</sup> octobre 2006, seuls 20 des 42 PPTE initiaux sont parvenus au terme de l'initiative (point d'achèvement)<sup>30</sup>. Dix pays ont franchi une première étape (point de décision)<sup>31</sup>. Neuf autres en sont restés au point de départ<sup>32</sup> (cf. encadré).

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

#### Encadré 1 – Avancement de la mise en œuvre de l'initiative PPTE

Pays	Point de décision	Point d'achèvement
Angola	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Bénin	Juillet 2001	Avril 2003
Bolivie	Février 2000	Juin 2001
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Burundi	Août 2005	?
Cameroun	Octobre 2000	Mai 2006
Comores	Nd	
Congo	Avril 2006	?
Côte d'Ivoire	2007*	
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Gambie	Décembre 2000	Fin 2006*
Ghana	Février 2002	Juillet 2004
Guinée	Décembre 2000	Fin 2006*
Guinée Bissau	Décembre 2000	Fin 2006*
Guyana	Novembre 2000	Décembre 2003
Honduras	Juillet 2000	Mars 2005
Kenya	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Laos	Ne souhaite pas intégrer l'initiative	
Libéria	Nd	
Madagascar	Décembre 2000	Novembre 2004
Malawi	Décembre 2000	Septembre 2006
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Myanmar	Nd	
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
RDC	Août 2003	Fin 2006*
République centrafricaine	Nd	
Rwanda	Décembre 2000	Mars 2005
Sao Tomé	Décembre 2000	Fin 2006*
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Sierra Léone	Mars 2002	Fin 2006*

<sup>30</sup> Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

<sup>31</sup> Tchad, République démocratique du Congo (RDC), Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Sao Tomé, Sierra Leone, Burundi et Congo-Brazzaville.

<sup>32</sup> République Centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Laos, Libéria, Myanmar, Somalie, Soudan et Togo.

Somalie	Nd	
Soudan	Nd	
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Tchad	Mai 2001	?
Togo	Nd	
Vietnam	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Yémen	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Zambie	Décembre 2000	Mars 2005

\* Prévisions

Or à l'été 2004, les fonctionnaires du FMI et de la Banque mondiale n'ont proposé à leur Conseil d'administration que quatre options insatisfaisantes face à l'échéance du 31 décembre 2004<sup>33</sup> : mettre fin à l'initiative comme prévu fin 2004 ; prolonger l'initiative de deux ans ; prolonger l'initiative et l'élargir à de nouveaux pays à des conditions de performance très strictes (approche qualifiée de "paternaliste" par les IFI) ; prolonger l'initiative, mais limiter les allègements futurs aux dettes contractées avant fin 2004. Cette étude ne prévoyait donc que des sorties par la petite porte.<sup>34</sup> Un nouveau report de deux ans a été retenu, car ce mécanisme était le meilleur moyen « *d'éviter des modifications compliquées* ». Réalistes, les services du FMI et de la Banque admettent que cette extension ne sera pas suffisante pour permettre à tous les PPTE d'atteindre le point de décision. Une cinquième extension de l'initiative fin 2006 est prévu.

Ce mode de fonctionnement est inacceptable.

D'une part, ce sont toujours, *in fine*, les populations qui paient le prix des retards dus aux IFI et à leurs gouvernements. Les retards s'expliquent essentiellement par les lourdes contraintes que les institutions de Bretton Woods imposent aux gouvernements du Sud<sup>35</sup>. Or, les institutions de Bretton Woods et leurs principaux actionnaires, qui sont aussi les principaux contributeurs de l'initiative PPTE, ont tout intérêt à freiner son avancement. En effet, comme dans le cas des contrats désendettement développement (C2D) pour la France<sup>36</sup>, les mesures d'allègement ne sont pas rétroactives ; aussi chaque échéance remboursée vient-elle diminuer le montant à annuler. De plus, certains gouvernements du Sud, davantage préoccupés par leur propre maintien au pouvoir ou leur enrichissement personnel et la confiscation d'éventuelles rentes (pétrole...), se moquent éperdument des règles minimales de transparence budgétaire imposées par les bailleurs. Les reports qui s'en suivent dans l'atteinte du point d'achèvement se traduisent souvent, comme au Cameroun, par de nouvelles privatisations, une hausse de l'impôt sur la consommation et des coupes drastiques dans le budget, autant de mesures qui affectent en premier lieu les populations.

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

## II. L'initiative d'allègement de la dette multilatérale marque-t-elle une rupture ?

C'est le 11 juin 2005 à Londres, après des mois de tractations et sous la pression de la société civile, que les ministres des finances des pays du G8 ont conclu un accord prévoyant l'annulation de 100% du stock de la dette due par les pays jugés pauvres et très endettés (PPTE) à la Banque mondiale, au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque africaine de développement. L'accord a ensuite été confirmé par les chefs d'Etat du G8 à

<sup>33</sup> "Enhanced HIPC Initiative: Possible option regarding the Sunset Clause", FMI et AID, juillet 2004

<sup>34</sup> *La Clause de Temporisation de l'Initiative PPTE : du déjà-vu ?*, Eurodad, octobre 2004

<sup>35</sup> Sébastien Fourmy, « L'initiative PPTE et ses conditionnalités : petites carottes et gros bâtons », in plate-forme Dette & Développement, *Op. Cit.*, pp. 57-66, juin 2006.

<sup>36</sup> Olivier Blamangin et Pierre Goirand, « L'enlisement des C2D », in plate-forme Dette & Développement, *Op. Cit.*, pp. 67-74, juin 2006.



Gleneagles (Ecosse), le 8 juillet 2005, avant d'être entériné par le conseil d'administration de la Banque mondiale et du FMI fin septembre 2005.

A en croire le gouvernement britannique, l'année 2005 restera dans les annales comme l'année où la dette des pays pauvres a été annulée. Est-il réellement opportun de qualifier d'« historique » l'accord du G8, à l'instar du chancelier Gordon Brown ? Pour saisir la portée réelle de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (IADM) prise par le G8, il convient de l'analyser au regard de l'initiative PPTE. Si elle semble s'inscrire dans son prolongement direct, concernant le nombre de pays et les conditions à suivre (1), elle pourrait en réalité marquer une rupture dans les objectifs poursuivis, reléguant l'approche restrictive de la soutenabilité au profit du principe d'une annulation totale, même appliqué partiellement (2). Toutefois, le gain financier pour les pays concernés reste très aléatoire (3), tout comme leur autonomie politique vis-à-vis du FMI et de la Banque mondiale (4).

## 1. Une grande continuité apparente avec l'IPPTE

L'accord de Gleneagles ne remet en cause ni la lenteur, ni le nombre restreint de pays bénéficiaires de l'initiative PPTE, se contentant d'offrir à ces derniers une annulation plus conséquente.

### *Quels pays ? Quels délais ?*

Ce sont les mêmes pays pauvres très endettés, rejoints par Haïti, le Népal, l'Erythrée et le Kirghizstan, qui bénéficient de l'IADM. Le ministre britannique des Finances, Gordon Brown, avait assuré le 11 juin 2005 que « *les 40 milliards de dette dus par les 18 pays les plus pauvres [seraient] effacés immédiatement* ». En réalité, il a fallu plus de 6 mois pour que le FMI efface ses créances, le 6 janvier 2006 et plus d'un an pour que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, les deux principaux créanciers concernés, mettent effectivement en œuvre l'IADM, le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

### *Quelles créances ?*

L'accord du G8 en 2005 ne concerne ni les dettes privées ni les dettes bilatérales restantes<sup>37</sup>. Il est également inexact de parler d'une annulation de 100% de la dette multilatérale, car l'IADM ne concerne pas l'ensemble des créances multilatérales, mais uniquement celles dues au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement. A titre d'exemple, un pays comme le Ghana a des dettes envers 9 institutions multilatérales. Pour les pays latino-américains, la Banque interaméricaine de développement constitue un créancier important (environ un quart de la dette multilatérale des PPTE latino-américains), qui n'est pas concerné par l'initiative. Au total, il existe 31 créanciers multilatéraux, dont les deux tiers sont engagés dans l'initiative PPTE<sup>38</sup> mais qui seront d'autant moins enclins à s'associer à l'IADM que leur position de créancier sort renforcée par les mesures d'annulations portant sur d'autres créances. Il semble donc regrettable qu'ils n'aient pas été inclus initialement dans l'initiative.

Par ailleurs, ce ne sont pas tout à fait 100% des créances des 3 institutions concernées qui font l'objet d'une annulation. Les 3 institutions ont continué à toucher le remboursement des dettes en question en 2005 et, partiellement, en 2006, puisque l'accord n'a commencé de s'appliquer qu'en janvier 2006 pour le FMI et en juillet pour les 2 autres institutions<sup>39</sup>. Les remboursements effectués en 2005 ne feront l'objet d'aucune restitution, alors que la nécessité de ces fonds pour satisfaire des dépenses vitales n'est pas mise en cause.

### *Quels sont les montants en jeu ?*

Le coût de l'initiative s'élève à 50,3 Mds \$ pour les institutions concernées : 4,8 Mds \$ pour le FMI, 37 Mds \$ pour la Banque mondiale et 8,5 Mds \$ pour la Banque africaine de développement. Au passage, en ne faisant porter l'annulation que sur les prêts accordés avant

<sup>37</sup> Qui peuvent constituer un véritable problème pour les PPTE, comme l'illustre le problème des fonds vautours.

<sup>38</sup> FMI et Banque mondiale, *HIPC Status of Implementation*, septembre 2005, p. 60.

<sup>39</sup> La Banque africaine de développement a précisé que l'accord ne prendrait effet qu'en juillet 2006 mais qu'il s'appliquerait rétrospectivement à toutes les créances remboursées à partir de janvier 2006. Pour la Banque mondiale, en revanche, l'annulation ne prend effet qu'à partir de l'année fiscale 2007, autrement dit le 1<sup>er</sup> juillet 2006 pour l'AID – Cf. *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006.



le 31 décembre 2003 (« date butoir ») et non le 31 décembre 2004 comme il était annoncé par le G8 et comme c'est le cas pour le FMI et la BAD, la Banque mondiale a économisé 7 Mds \$...

Le coût de l'annulation s'étale sur plusieurs dizaines d'années, concernant la BAD et la Banque mondiale, dont les prêts à taux concessionnel sont remboursés sur des échéances très longues (jusque 2054 pour la BAD). L'annulation des créances du FMI prend en revanche effet immédiatement. On estime donc le coût annuel de cette initiative en valeur nominale à seulement 1,5 Mds \$ environ par an dans les 10 prochaines années.

L'accord constitue un soulagement bienvenu pour le budget de certains pays, comme la Zambie qui, en atteignant le point d'achèvement de l'IPPTTE, a vu passer son stock de dette de 7 milliards de dollars (Mds \$) à 500 millions de dollars et qui a annoncé, en mars 2006, l'accès gratuit à la santé de base. Le Ghana utilise les fonds dégagés pour la construction d'infrastructures routières en milieu rural et pour abonder les budgets d'éducation et de santé<sup>40</sup>.

Bien que significative pour ces pays, l'IADM ne porte que sur 3 % de la dette extérieure publique des 165 pays en développement. Parmi eux, les pays les plus pauvres (dits « à faibles revenus ») ont une dette de 424 Mds de \$<sup>41</sup>. De même, le coût annuel de l'initiative (1,5 Mds \$) est à comparer aux 39 Mds de \$ remboursés chaque année (chiffre 2003) aux pays riches par les pays dits « à faibles revenus ».

## 2. Le principe d'une annulation totale

### *Une mesure déconnectée de l'objectif de soutenabilité*

Jusqu'à présent, les pays riches n'avaient justifié leurs mesures d'annulation de dette que par le souci de ramener les pays endettés dans une situation de dette soutenable. Cet objectif, pour les créanciers, revient pratiquement à chercher à restaurer la solvabilité de leurs clients. La philosophie de l'initiative PPTE s'inscrit dans cette logique, ce qui explique qu'elle n'ait pour l'essentiel effacé que des créances « impayables »<sup>42</sup>.

Avec l'initiative d'annulation de la dette multilatérale, qu'ils présentent comme une annulation de « 100% » de cette dette, les pays du G8 rompent avec la rhétorique de la soutenabilité. Certes, la rupture n'est pas complète, puisque seuls sont éligibles les pays ayant une dette suffisamment « insoutenable » pour intégrer l'initiative PPTE, mais avec l'IADM, l'annulation à laquelle accède un PPTE au point d'achèvement ne répond visiblement plus à aucune considération de soutenabilité. Il ne s'agit plus pour le G8 de chercher des critères pour mesurer l'annulation nécessaire : le principe d'une annulation totale, même s'il est réservé à trois créanciers, est acté. La France s'était d'ailleurs opposée fermement à un tel accord, au premier semestre 2005, car elle tenait à continuer d'inscrire toute démarche d'annulation dans cette logique de soutenabilité. Toujours est-il que tous les pays du G8, ainsi que les actionnaires du FMI et de la Banque mondiale, ont aujourd'hui souscrit à cette initiative d'annulation de la dette multilatérale, préférant la proposition anglo-américaine d'annulation « totale » de certaines créances à la logique de soutenabilité promue par Paris.

### *Comment interpréter un tel changement de cap ?*

Il y a des raisons officieuses à cet abandon apparent de la logique de soutenabilité. Il faut sans doute voir, dans l'insistance des Etats-Unis pour un tel accord, un calcul stratégique visant à réduire le portefeuille de prêts de la Banque mondiale aux pays à faibles revenus pour lui substituer des dons, ce qui revient *in fine* à diminuer la surface financière et le poids de la Banque<sup>43</sup>. La pression citoyenne en faveur d'une annulation véritable de la dette a poussé

<sup>40</sup> Selon Oxfam International, "The View from the Summit – Gleneagles G8 one year on", *Oxfam Briefing Note*, juin 2006, p. 3.

<sup>41</sup> World Bank, *Global Development Finance*, 2005.

<sup>42</sup> Cf. Travaux quant à l'impact réel des allègements de dette en termes de financement du développement : Daniel Cohen (September 2000) « The HIPC Initiative : True and false promises », *OECD Development Center Technical Papers* N° 166 ; Powell Robert (septembre 2003) « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », *IMF Working Paper* ; Plate-forme Dette & Développement, Rapports 2001-02 et 2003-04, déjà cités.

<sup>43</sup> Il faut y voir l'influence du rapport Meltzer, élaboré il y a quelques années pour le Congrès des Etats-Unis (Allan Meltzer, *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, mars 2000) et qui estimait nécessaire que

également les gouvernements du G8 à vouloir afficher le chiffre symbolique des 100%. Avec un brin d'optimisme, on pourrait aussi interpréter cette annonce comme une reconnaissance implicite par les créanciers de leur co-responsabilité dans l'accumulation de la dette, mais cet aveu n'a jamais été clairement formulé par le G8.

Au-delà de telles supputations, les motifs officiels sont inscrits dans le communiqué des ministres des Finances du G8, le 11 juin 2005. Ils proposent une telle mesure pour « *apporter un soutien significatif aux efforts des pays pour atteindre les objectifs de la déclaration du Millénaire (OMD)* ». Autrement dit, les pays du G8 se sont accordés sur le principe d'une annulation totale de certaines dettes parce que, malgré l'initiative PPTE, la dette reste un obstacle à la réalisation des objectifs minimaux de développement qu'ils se sont engagés à atteindre en septembre 2000, aux Nations Unies. En d'autres mots, la dette est insupportable pour le développement humain des PPTE, dans son intégralité.

#### *Quelles conclusions en tirer ?*

Dès lors, de deux choses l'une :

- Soit les pays du G8 refusent d'entrer dans la complexité d'une révision des critères de soutenabilité et considèrent que cette annulation de 100% de certaines dettes est une décision ponctuelle, à l'occasion du bilan à tiers parcourus des objectifs du Millénaire, pour en finir une fois pour toutes avec la dette des PPTE. Mais leur engagement à financer la réalisation des objectifs du Millénaire ne s'arrête pas aux frontières des PPTE : il est difficile de justifier pourquoi 42 pays auraient droit au principe de 100% d'annulation sur certaines de leurs créances et d'autres, pas tellement moins pauvres ni moins endettés, à 0% d'allègement. Le principe d'une annulation intégrale devrait alors être appliqué beaucoup plus largement, à d'autres pays et d'autres créances.
- Soit ils remettent en cause leur approche purement comptable de la « soutenabilité » de la dette pour y intégrer les impératifs de respect des droits humains. Une telle révision semble être la conclusion logique de l'IADM, mais dans cette hypothèse non plus, il n'est pas possible d'expliquer pourquoi la dette multilatérale serait intégralement insupportable pour 42 pays, et intégralement supportable pour le reste des pays du monde. La dette devrait alors être effacée partout et dans la mesure où elle fait obstacle à la satisfaction des droits fondamentaux (ou au minimum, à la réalisation des OMD), ce qui justifierait une annulation beaucoup plus large et beaucoup plus massive.

Dans ses documents préparatoires aux assemblées de printemps 2006, la Banque mondiale reconnaît que « *une réponse à la marge de manœuvre budgétaire apportée par l'IADM pourrait être de diminuer les seuils indicatifs d'endettement dans le cadre d'analyse de la soutenabilité de la dette* », ce qui « *pourrait rouvrir le débat de l'éligibilité à l'initiative PPTE* »<sup>44</sup>. En d'autres termes, la logique des OMD, qui a présidé à l'adoption de l'IADM, oblige la Banque mondiale à poser la question d'une annulation de toute dette insupportable (selon des critères redéfinis) et d'une extension de l'annulation à d'autres pays. C'est une autre logique, purement financière, qui pousse la Banque mondiale à rejeter la révision à la baisse des seuils de soutenabilité, qui « *serait coûteuse pour les donateurs, y compris pour l'AID* », de même que l'extension de l'IPPTE à d'autres pays, « *qui pourrait accroître substantiellement le coût de l'initiative PPTE* »<sup>45</sup>.

L'initiative d'annulation de la dette multilatérale aura eu au moins ce grand mérite : clarifier les termes de l'équation.

### **3. Additionnalité : les pays endettés mis à contribution pour financer l'IADM**

---

l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale cesse de faire des prêts aux pays pauvres pour ne plus faire que des dons.

<sup>44</sup> IDA, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*, 29 mars 2006, pp. 14-15.

<sup>45</sup> *Idem*.

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

D'une part, l'annulation doit porter sur des créances « fortes », qui étaient effectivement remboursées. Si, comme dans le cas de l'initiative PPTE, l'allègement porte sur des créances « décotées », dont la valeur marchande avoisinerait au mieux le quart de la valeur faciale, l'impact financier réel en est réduit d'autant<sup>46</sup>. Dans le cas de l'IADM, les dettes annulées, dues à des créanciers multilatéraux privilégiés, étaient bien remboursées.

D'autre part, les annulations de dettes doivent être additionnelles à l'aide publique au développement (APD), autrement dit, elles ne doivent pas s'y substituer. L'engagement a été pris par la communauté internationale, lors de la conférence des Nations Unies sur le financement du développement de Monterrey, en mars 2002, de « *garantir que les ressources dégagées pour alléger la dette ne portent pas atteinte aux ressources d'APD* »<sup>47</sup>. Le problème, c'est qu'il y a plusieurs façons d'envisager l'additionnalité et que les pays du G8, de même que la Banque mondiale, jouent sur les mots. Dans un souci de clarté, nous distinguerons ici trois aspects de l'additionnalité, en fonction de la perspective retenue :

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

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

#### *Une annulation qui coûte cher aux pays « bénéficiaires »*

Le stock et le service de la dette des pays concernés par l'IADM vont diminuer substantiellement, car le FMI, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement sont des créanciers importants des PPTE. Pour les 17 premiers pays bénéficiaires retenus à l'issue des assemblées de printemps de la Banque mondiale<sup>48</sup>, l'IADM va ramener le stock de la dette (en valeur actualisée nette) de 25,7 Mds \$ à 11,2 Mds \$, soit une réduction de 56% du stock. Le tableau qui suit indique la réduction du stock de la dette par rapport aux exportations. Les chiffres présentés sont à comparer aux 150% du dit ratio qui représente, selon l'initiative PPTE, une dette soutenable.

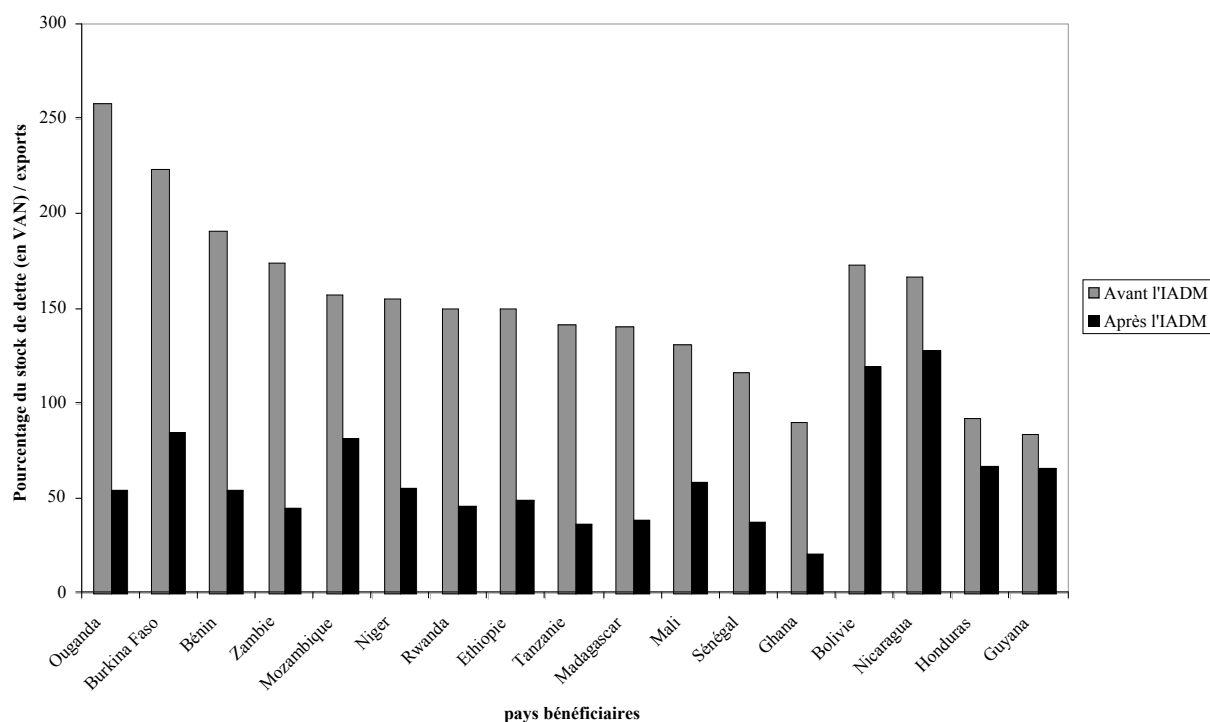
---

<sup>46</sup> Cf. les travaux de Daniel Cohen, entre autres. Les Etats-Unis appliqueraient même une décote de 92 % sur la dette des PPTE.

<sup>47</sup> Monterrey Consensus, paragraphe 51.

<sup>48</sup> Le Cameroun a atteint son point d'achèvement depuis et la Mauritanie, temporairement exclue, a intégré l'IADM en juillet 2006. L'IADM va réduire le stock de la dette camerounaise de 1,1 Md \$ et celui de la dette mauritanienne de 468 millions de \$.

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



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

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

En revanche, le bénéfice des annulations de dettes du Fonds africain de développement et de l'AID (Banque mondiale) est beaucoup plus aléatoire. Le mécanisme s'opère en deux étapes :

- L'annulation de ces dettes se traduit par un manque à gagner pour les institutions prêteuses et s'accompagne de la réduction immédiate du montant équivalent d'aide versée par ces institutions au pays concerné. Ainsi, pour chaque dollar de dette annulé, le pays voit diminuer le montant de l'aide qui lui est allouée d'un dollar (« *ajustement de l'assistance brute à hauteur du montant annulé dans le cadre du programme de remboursement* », selon les termes du G8).
- Ensuite, les pays actionnaires de l'AID et de la BAD sont censés compenser le manque à gagner que constitue l'annulation en versant à ces institutions une contribution supplémentaire. Si cet engagement est tenu, les montants en jeu seront ensuite reversés au fonds commun de l'AID et du Fonds africain de développement et redistribués aux pays éligibles<sup>49</sup> selon les critères d'allocation propres à chaque institution. Pour les « bons élèves » (pour l'AID : ceux qui présentent un CPIA satisfaisant<sup>50</sup>), grosso modo les plus dociles, cette mesure peut se traduire par une

<sup>49</sup> Ne sont éligibles à l'AID que les pays dits « à faibles revenus » (en fonction d'un revenu par habitant et par an ajusté régulièrement - moins de 965 \$/an/hab. pour 2005). Ils sont aujourd'hui 81, dont 39 pays africains.

<sup>50</sup> Le CPIA (*country policy and institutional assessment*) est l'indicateur de bonne gouvernance concocté par la Banque mondiale. Pour une analyse critique, voir Jean Merckaert « La Dictature de la bonne gouvernance, ou l'impasse des indicateurs de performance politique », *Techniques financières et développement* N° 75, juin 2004, pp. 23-34 – cf. [http://www.globenet.org/ifi/IMG/pdf/dictature\\_bonne\\_gouvernance.pdf](http://www.globenet.org/ifi/IMG/pdf/dictature_bonne_gouvernance.pdf).

augmentation substantielle de l'aide qui leur est allouée (à hauteur de 40 à 50 % du service de la dette annulée, pour les meilleurs d'entre eux)<sup>51</sup>. Les non PPTE jugés « performants » par la Banque mondiale, comme l'Arménie ou le Vietnam, bénéficieront aussi de financements accrus, mais les pays moins bien notés pourraient être privés de ressources supplémentaires : pour ces pays, l'IADM serait une opération sans le moindre effet sur le plan financier.

Les pays du G8 expliquent qu'ils ne souhaitent pas favoriser les pays endettés au détriment des autres pays pauvres (ce qui reviendrait de plus à favoriser les mauvais payeurs, selon eux, par rapport aux pays qui ont honoré leur dette). Ce souci d'équité les honorerait si ce discours ne se heurtait pas à deux objections de taille. D'une part, annuler la dette ne doit pas constituer, pour les créanciers, une mesure de charité ou de solidarité, mais une reconnaissance de leurs responsabilités dans l'accumulation de la dette et leur échec à fournir des solutions adéquates pour éviter le surendettement<sup>52</sup>. D'autre part, les créanciers gèrent la pénurie : la question de l'aléa moral (prime aux mauvais payeurs) ne se poserait pas si les moyens étaient disponibles pour la réalisation des OMD dans tous les pays. Or, les pays riches rechignent à accroître véritablement leur budget d'APD et raisonnent donc à budget quasi-constant. Pour la plate-forme Dette & Développement, il s'agit d'inverser la donne. Si le souci d'équité et l'engagement pour la réalisation des OMD sont réels, les pays riches ne peuvent pas se contenter de jouer les vases communicants en annulant la dette aux dépens de leur aide. Ils doivent apporter tous les moyens financiers nécessaires (dérisoires au regard de ceux consacrés à l'armement ou à la publicité) pour satisfaire les droits fondamentaux. Il n'est, en aucun cas, admissible que les pays endettés paient l'annulation par un amoindrissement de l'aide – déjà insuffisante - qui leur était consacrée.

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

#### *Les donateurs confondent aide et annulations de dette*

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

Les annulations de dettes multilatérales n'ont en soi aucune répercussion directe sur le budget des pays donateurs. Elles ont un impact indirect, dans la mesure où les pays donateurs se sont engagés à renflouer certaines des institutions concernées. Dans tous les cas, il ne s'agit pas, d'un point de vue comptable, d'annulations de dettes pour les pays riches, mais de contributions supplémentaires aux banques multilatérales. Ces contributions sont comptabilisées au titre de l'aide publique au développement. En somme, le coût de l'IADM contribuera à gonfler les chiffres de l'APD, au même titre que les annulations de dettes bilatérales, sauf qu'il ne sera pas identifié comme « annulation de dette » dans l'enveloppe d'APD. Pour la France, l'impact quantitatif sera relativement limité : le renflouement de l'AID et du Fonds africain de développement au titre de l'IADM ne dépassera guère les 50 millions d'euros par an au cours des 10 prochaines années<sup>53</sup>, alors que les annulations de dette avoisinent les 2 milliards d'euros dans l'APD en 2005 et 2006. Toutefois, le coût du refinancement de l'AID et du Fonds africain de développement va s'étaler sur plusieurs décennies. Pour être additionnelle à l'APD, cette contribution supplémentaire aux IFIs devrait être comptabilisée séparément de l'aide multilatérale classique et surtout, s'accompagner d'une hausse de l'APD « réelle » (hors allègements de dette)<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Si l'on se fie aux critères actuels d'allocation des ressources de l'AID.

<sup>52</sup> Voir, par exemple, Banque mondiale, « The Growth Experience: What Have We Learned From The 1990s? », *Background Note*, 2005.

<sup>53</sup> Pour l'AID, 15,8 millions d'euros en 2006, 21 millions d'euros en 2007 et jusqu'à 54,7 millions d'euros en 2015 (IDA, *Additions to IDA Resources – Financing the Multilateral Debt Relief Initiative*, mars 2006, p. 22). Pour le FAD, le coût annuel du renflouement ne devrait pas dépasser les 3 millions d'euros (la France dispose de 3,7% des droits de vote à la BAD).

<sup>54</sup> Pour de plus amples développements concernant cette notion d'APD « réelle » et le poids des allègements de dette dans l'APD, cf. Coopération SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et*

### *Le poids des IFI en jeu*

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

En juillet 2005, le G8 affirmait, dans son communiqué : « nous souhaitons que ces mesures d'annulations soient assorties de mesures d'augmentation des ressources additionnelles pour le développement, qui garantiront la capacité de financement des institutions financières internationales ». Après d'âpres discussions, les modalités diffèrent selon les institutions :

- Le coût des annulations des créances du FMI est couvert par les ressources existantes du Fonds<sup>55</sup>.
- Pour l'Associations internationale de développement (AID) de la Banque Mondiale, les pays du G8 se sont engagés à financer, par des fonds additionnels, le manque à gagner que représente le non remboursement des dettes. Toutefois, passée une certaine date, l'engagement à combler le trou est bien théorique, car le manque à gagner va s'étaler jusqu'à 2044, alors que les nouveaux apports des actionnaires sont renégociés tous les 3 ans. Après un lobbying acharné du personnel de la Banque<sup>56</sup>, relayé par les Etats qui tiennent le plus à sa pérennité, comme la France et la plupart des Etats européens, le refinancement de l'AID est assuré en bonne partie pour les prochaines années (99% du coût pour 2007 et 2008, 73% de 2009 à 2016 dont 41 % d'engagement ferme). C'est plus aléatoire à long terme : 58% du renflouement a été promis par les donateurs de 2017 à 2044, mais seulement 0,4% constitue un engagement ferme, car la législation interne des Etats actionnaires de l'AID ne leur permet pas de s'engager jusqu'à la fin de l'initiative<sup>57</sup>. De plus, les actionnaires peuvent, s'ils le souhaitent, choisir de diminuer leur contribution traditionnelle à l'AID en proportion du surcoût généré par l'IADM. Ainsi, la part des Etats-Unis, dont on soupçonne (suite au rapport Melzer) qu'ils veulent affaiblir la capacité de financement (surtout par prêts) des institutions multilatérales<sup>58</sup>, est passée de 20% à 12% entre l'AID 13 (2003-05) et l'AID 14 (2006-08). Les annulations pourraient alors se traduire par une diminution de ses capacités de financement à moyen terme et donc un moindre accès à ce type de financement pour les pays du Sud. Les Etats-Unis cherchent à rassurer les Européens, qui émettent les plus vives craintes sur ce point, en arguant que la Chine et l'Inde (qui sont de gros débiteurs de l'AID) cesseront bientôt d'être éligibles aux prêts de l'AID. L'AID continuera donc pendant de nombreuses années à

---

*propositions*, mars 2006, ainsi que le Rapport conjoint des ONG européennes, *EU aid : genuine leadership or misleading figures? An independent evaluation of European governments' aid levels*, avril 2006.

<sup>55</sup> Un compte (IADM-I) sera financé par les bénéfices provenant des ventes de l'or du FMI réalisées hors marché, en 1999-2000, pour financer l'initiative PPTE et un second compte (IADM-II) bénéficiera de contributions destinées à l'origine à financer des prêts concessionnels aux pays à faible revenu (facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance – FRPC).

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

<sup>56</sup> *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues, and Financing Options*, September 2005.

<sup>57</sup> IDA, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006, Washington DC, p. 12.

<sup>58</sup> Le discours anti-corruption de l'Américain Paul Wolfowitz, depuis son arrivée à la tête de la Banque mondiale, pourrait d'ailleurs masquer, selon certains, une volonté de justifier un désengagement de l'AID de nombreux pays.

toucher le remboursement de ces créances, sans leur prêter ; cet argent pourrait alors être utilisé pour d'autres pays.

- Le refinancement du Fonds africain de développement (FAD), le guichet concessionnel du groupe Banque africaine de développement s'effectue selon des modalités de refinancement identiques à l'AID. Comme pour l'AID, la difficulté pour les donateurs de s'engager budgétairement sur le long terme rend les engagements après 2015 plus incertains : de 2006 à 2015, la moitié du coût de l'IADM est financée à coup sûr (environ 80% en comptant les engagements avec réserve), mais de 2016 à 2054, les engagements fermes de refinancement ne représentent que 0,2% du coût.

#### *Les IFI ont intérêt à ralentir et restreindre l'initiative PPTE*

Inquiètes pour leur pérennité financière, les institutions de Bretton-Woods ont intérêt à amoindrir le coût, pour elles, de l'IADM. Or, elles en ont un moyen simple, c'est de freiner l'avancée de l'initiative PPTE. Chaque report du point de décision et du point d'achèvement se traduira par de nouveaux remboursements d'échéances, autant de dettes qui ne seront plus à annuler. Il y a, de toute évidence, un conflit d'intérêt entre la fonction d'analyste des IFI, maîtres du calendrier des initiatives PPTE et IADM, et leur position de créancier.

Le problème n'est pas nouveau : les IFI étaient déjà juges du calendrier de l'initiative PPTE, mais les montants en jeu pour le FMI et la Banque mondiale sont autrement plus considérables.

De surcroît, ce sont les mêmes IFI qui décident de l'éligibilité de nouveaux pays à l'initiative PPTE. Si quatre nouveaux pays ont intégré l'initiative PPTE en avril 2006, les IFI avaient évoqué un an plus tôt l'entrée de huit pays... La Banque mondiale, dans son rapport sur les implications de l'IADM, s'est empressée d'exclure toute nouvelle extension<sup>59</sup>.

Sans faire de procès d'intention envers les fonctionnaires de la Banque mondiale et du FMI en charge de la dette, toute décision de report ou de non extension de l'initiative PPTE qu'ils pourraient prendre sera, à juste titre, entourée de suspicion. Tant que la gestion de telles initiatives d'allègement de dette restera aux mains d'institutions créditrices, leur mise en œuvre ne pourra être que suspecte. Pour y remédier, le calendrier de ces initiatives pourrait être confié à un organisme des Nations Unies, comme la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

#### **4. Libération... conditionnelle ?**

Dans son rapport 2003-2004, la plate-forme Dette & Développement se demandait si les pays du Sud étaient prisonniers à perpétuité de la chaîne de la dette, car l'initiative PPTE n'a pas, loin sans faut, rendu aux pays concernés leur autonomie politique<sup>60</sup>. Théoriquement, l'IADM pourrait signifier, pour les pays concernés, un pas historique vers la liberté mais en pratique, les « sortants de prison » sont comptés et il pourrait ne s'agir que d'une libération sous caution.

#### *Une avancée de principe considérable*

Plus que l'impact strictement financier de l'IADM sur les pays concernés, dont on a vu qu'il était incertain, c'est sans doute dans cette possibilité de ne plus recourir aux prêts du FMI et de la Banque mondiale, après deux décennies d'ajustement structurel, que se situe la principale avancée de l'IADM. En effet, le stock de la part multilatérale de leur dette annulée, les PPTE ayant atteint le point d'achèvement peuvent choisir de ne plus emprunter auprès des IFI et ne plus dépendre de leurs programmes économiques. Cette inflexion est cohérente avec l'engagement du G8 de Gleneagles à ce que les pays pauvres « *décident et conduisent leurs propres politiques* ». De plus, la Banque mondiale s'est engagée à ce que le bénéfice de l'IADM soit irrévocable : c'est important, car il s'étale sur 40 ans et à tout moment, la Banque aurait pu menacer de suspendre son renoncement à être remboursée, moyennant certaines conditions<sup>61</sup>. En outre, quatre pays (Belgique, Pays-Bas, Norvège et Suisse) avaient émis le

<sup>59</sup> IDA, *Review of...*, Op. Cit, p. 15.

<sup>60</sup> « Chapitre 1 : A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », pp. 11-24.

<sup>61</sup> IDA, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006, Washington DC, pp. 6-7.



souhait en juillet 2005 que les PPTE ne bénéficient d'allègements que « par étapes » liées à des « conditionnalités appropriées ».

#### *Vingt-deux pays sous pression*

Ne sont éligibles à l'IADM que les pays s'étant déjà pliés aux lourdes exigences des IFI. Les 20 pays aujourd'hui bénéficiaires de cette initiative ont tous atteint le dernier stade de l'IPPTE (point d'achèvement), ce qui implique qu'ils ont suivi les injonctions des IFI pendant plusieurs années : leurs économies sont déjà largement libéralisées et privatisées. De plus, le FMI a procédé fin 2005 à un dernier examen de la gestion des pays concernés avant d'accorder le bénéfice de l'IADM, à l'issue duquel la Mauritanie a dû attendre un peu. Aucune explication officielle n'a été donnée<sup>62</sup> et les nouvelles réformes auxquelles a dû procéder Nouakchott n'ont pas été précisées, alors que le G8 s'était engagé à une annulation immédiate (sans condition supplémentaire) pour les pays ayant atteint le point d'achèvement. En excluant la Mauritanie et non l'Éthiopie, pourtant impliquée fin 2005 dans des violations systématiques des droits de l'Homme, le FMI a envoyé aux pays endettés des signes ambigus quant aux critères d'éligibilité. La Mauritanie n'a été réintégrée à l'IADM qu'en juillet 2006. Ce sont même six pays qui auraient été recalés par le FMI, fin 2005, sous des prétextes plus ou moins fallacieux<sup>63</sup>, sans la pression des ONG. Le staff du FMI a en effet tenté de reporter l'allègement de dette promis par le G8 pour les pays qu'ils n'avaient plus sous son contrôle<sup>64</sup> : la plupart des six pays menacés (Éthiopie, Madagascar, Mauritanie, Nicaragua, Rwanda et Sénégal), n'auraient plus été sous programme du FMI au 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>65</sup>.

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

#### *Difficile d'échapper aux IFI*

Même pour les 20 pays qui bénéficient, au 1<sup>er</sup> octobre 2006, de l'IADM dans son intégralité, il sera difficile d'échapper au rôle tutélaire du FMI et de la Banque mondiale ou du moins, leur liberté aura-t-elle un prix.

Le FMI continue de jouer un rôle de référence vis-à-vis de la communauté financière internationale. Les pays pauvres concernés ont difficilement accès aux crédits internationaux et la plupart n'ont aucun accès au crédit privé (banques etc.). Dans tous les cas, ils auront un accès plus facile et à des conditions plus avantageuses à des prêts, publics ou privés, s'ils sont sous contrat avec le FMI, qui constitue pour la plupart des bailleurs (hormis, peut-être, la Chine) le garant d'une gestion jugée « saine » - selon les critères du FMI - des finances publiques du gouvernement concerné. Le conseil d'administration du FMI a d'ailleurs élaboré un moyen de surveiller les pays sans leur octroyer de prêt, à travers l'instrument de soutien politique<sup>66</sup>.

Les financements nouveaux offerts par l'AID et le FAD dans le cadre de l'IADM ne bénéficieront qu'aux « bons élèves ». Les fonds supplémentaires versés à l'AID et au FAD seront en effet octroyés aux pays les « plus performants », selon leurs critères respectifs

---

<sup>62</sup> Les motifs invoqués, selon des sources officieuses, seraient le coup d'Etat à Nouakchott de l'été 2005 et des tentatives de manipulation dans les finances publiques de la part du gouvernement mauritanien, au premier semestre 2005.

<sup>63</sup> Le Sénégal, par exemple, se voyait reprocher de vouloir financer la construction d'un aéroport hors budget et sans respecter les procédures d'appel d'offre prévues pour les marchés publics. Est-ce le rôle du FMI de faire respecter ce type de règles dans un pays démocratique ?

<sup>64</sup> IMF, *The Multilateral Debt Relief Initiative (G-8 Proposal) and Its Implications for the Fund—Further Considerations: Supplemental Information*, December 2005.

<sup>65</sup> Parmi les 12 autres, seul l'Ouganda était dans cette situation, mais il avait préalablement annoncé vouloir intégrer un nouveau programme.

<sup>66</sup> Extrait d'un document débattu au conseil d'administration du FMI le 10 juin 2005 à propos du *policy support instrument* (PSI) : "A number of low-income countries may not need Fund financial support but still want the Fund to support their program and endorse the quality of their policies. This paper proposes the creation of a Policy Support Instrument (PSI) for this purpose. The new instrument would: (i) be based on a member's poverty reduction strategy, ensuring ownership; (ii) consist of a policy framework normally focused on consolidating macroeconomic stability and debt sustainability, while deepening structural reforms in key areas that constrain growth; and (iii) provide the basis for rapid access to concessional Fund resources in the event of shocks."

d'allocation. Pour la Banque mondiale, il s'agit du CPIA, son indicateur de « bonne gouvernance », qui est de plus en plus influent parmi les bailleurs<sup>67</sup>. Aussi les pays souhaitant bénéficier de nouveaux financements internationaux, fût-ce exclusivement par dons, doivent-ils se conformer aux critères de notation de la Banque mondiale. Or, ceux-ci évaluent dans quelle mesure les pays ont mis en oeuvre les réformes préconisées par ladite Banque...

### **III. Les grandes questions non résolues par l'initiative PPTE et l'IADM**

*« Les initiatives antérieures [de règlement du problème de la dette], y compris l'Initiative PPTE renforcée, restent inadaptées dans le contexte actuel de la mondialisation économique », Parlement européen<sup>68</sup>*

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

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

Le surendettement des pays du Sud résulte d'une conjugaison de différents facteurs. La mauvaise gestion de nombreux gouvernements du Sud est évidemment en cause, mais elle n'aurait pas mené à pareilles crises de la dette sans une politique de prêts irresponsable de la part des pays riches, la dégradation continue des termes de l'échange, la hausse des taux d'intérêts décrétée unilatéralement par les Etats-Unis, ou encore un traitement tardif de la crise par les IFI qui fut pire que le mal. Or, à en croire les initiateurs de l'initiative PPTE et de l'IADM, la responsabilité du surendettement incomberait entièrement aux pays débiteurs. Par ce discours, les pays riches justifient le maintien sous tutelle des pays endettés et mettent les allègements de dette au compte de leur générosité. Ainsi, de 2003 à 2006, les annulations de dette représentent de 30 à 40 % de l'APD française<sup>69</sup>.

En refusant aveuglément de reconnaître leurs responsabilités dans la crise de la dette, les pays créditeurs se privent également de tirer les leçons des erreurs passées.

##### *(a) La faillite d'un modèle économique tourné vers l'exportation*

Dans les années 1960 et surtout 1970, la plupart des pays du Sud, dont la spécialisation sur quelques produits d'exportation laissait entrevoir des perspectives de forte croissance, ont emprunté<sup>70</sup> massivement et à de faibles taux d'intérêt auprès des banques occidentales qui, avec les pétrodollars, disposaient de liquidités à profusion. Au tout début des années 1980, la baisse du prix des matières premières, principale source de devises, conjuguée à une hausse vertigineuse<sup>71</sup> des taux d'intérêt, alors flottants, a placé les gouvernements concernés en situation d'insolvabilité. La crise de la dette a frappé en premier le Mexique en 1982, puis la plupart des pays latino-américains, asiatiques et africains.

Soucieux de voir leurs banques remboursées, les pays occidentaux ont confié aux IFI la tâche d'« ajuster » en conséquence l'économie des pays endettés. Le remède fut pire que le mal. La poursuite d'une politique tournée vers l'exportation est allée de paire avec la baisse continue du prix des produits exportés, ne générant pas les devises escomptées. Au contraire, les termes de l'échange ont continué de se dégrader, aggravant la facture commerciale. Les produits exportés par l'Afrique ont ainsi perdu environ la moitié de leur valeur, depuis 1980,

---

<sup>67</sup> Il sert notamment à analyser la soutenabilité de la dette des pays du Sud, donc la possibilité d'accès au crédit.

<sup>68</sup> *Résolution du Parlement européen sur l'allègement de la dette des pays en développement*, 13 janvier 2005.

<sup>69</sup> Coopération SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et propositions*, février 2006

<sup>70</sup> ou fourni une contre-garantie souveraine aux emprunts effectués par des entreprises du pays.

<sup>71</sup> de 4-5 % dans les années 70 à près de 20% au plus fort de la crise. Cette hausse résulte elle-même de la décision du Trésor américain, dirigé par Paul Volcker, d'augmenter son taux directeur pour attirer les capitaux.

face aux produits importés<sup>72</sup>. Depuis 1970, l'Amérique latine a dû trouver 854 Mds \$ pour financer le déficit cumulé de sa balance commerciale<sup>73</sup>. La privatisation des secteurs les plus rentables, la diminution des barrières douanières et les exemptions fiscales destinées à attirer l'investissement ont privé les Etats de recettes significatives. La libéralisation des flux de capitaux a provoqué une hémorragie financière considérable, amenuisant l'épargne domestique et obligeant les Etats à recourir davantage encore à l'endettement extérieur.

L'initiative PPTE, au lieu de rompre avec une telle orientation économique, ne fait que la confirmer, à travers les mesures de libéralisation liées aux prêts du FMI, les incitations de la Banque mondiale à investir dans l'agro export ou encore en fondant son analyse de la soutenabilité de la dette sur les recettes d'exportation. L'IADM, on l'a vu, est loin de garantir l'affranchissement de la tutelle des IFI par les pays concernés.

*(b) La promotion incontrôlée des exportations occidentales*

Les pays occidentaux disposent tous d'une agence de crédit aux exportations, comme la COFACE en France<sup>74</sup>, destinée à assurer les activités des entreprises nationales à l'étranger. Quand le coût d'un sinistre n'est pas compensé par les primes d'assurances, l'agence puise légalement dans le budget de l'Etat. Celui-ci se tourne alors vers l'Etat du pays importateur afin d'être remboursé. En effet, dans la plupart des contrats de garanties, ce dernier a dû fournir une contre-garantie souveraine, c'est-à-dire l'assurance de rembourser l'exportateur en cas de sinistre.

Ce mécanisme, qui revient à convertir une dette strictement privée en une dette d'Etat à l'Etat, a été utilisé abusivement, que ce soit dans des pays insolvable ou pour garantir des projets somptuaires et des contrats surfacturés. Les lobbies industriels ont alimenté ces dérives, n'hésitant pas à amadouer les gouvernants par le biais des rétro-commissions. Pour François-Xavier Verschave, « *il est de notoriété publique que Matra, Thomson et Dassault ont utilisé la COFACE pour financer leurs exportations aux deux parties du conflit Iran-Irak, dans les années 1980* »<sup>75</sup>. Dans les décennies 80-90, le mécanisme d'assurance-crédit de la Coface pour le compte de la France a généré une dette publique bilatérale de 15,4 milliards d'euros<sup>76</sup>, dont il est pour le moins cynique de retrouver l'annulation comptabilisée au titre de la générosité publique<sup>77</sup>.

Aujourd'hui, les activités de la COFACE pour le compte de l'Etat français sont à l'équilibre, mais elles ne font toujours pas l'objet d'un véritable contrôle parlementaire, laissant la porte ouverte à de nombreux abus. Ainsi, la remise d'un rapport annuel au parlement sur les opérations de la COFACE pour le compte de l'Etat, pourtant prévue par un décret de 1949<sup>78</sup> et réaffirmée dans le projet de loi de finances 2006 (art. 134), n'a jamais eu lieu. De même, aucun parlementaire ne siège à la Commission des garanties, qui instruit les dossiers de la COFACE. Aussi ne dispose-t-on guère d'informations sur les projets pour lesquels la garantie est actionnée<sup>79</sup>. En tout état de cause, il n'existe ni recours contre les contrats garantis par la COFACE, ni mécanisme indépendant de plainte, ni même de

---

<sup>72</sup> Précisément : - 2,8% par an en moyenne entre 1977 et 2001 pour l'ensemble des matières premières (en \$ constants de 1985), selon Damien Millet, *L'Afrique sans dette*, 2005.

<sup>73</sup> Sony Kapoor, "Plugging the Leaks – the way forward in Latin America", *Bread for AIIIEF*, 2005.

<sup>74</sup> Voir à ce sujet les Actes du Colloque sur la COFACE organisé par les Amis de la Terre au Sénat, le 3 mai 2005, « Aide publique aux exportations et développement durable ».

<sup>75</sup> Propos tenus lors d'un atelier sur la dette odieuse organisé par la plate-forme Dette & Développement en juillet 2004, à Angers, à l'occasion de l'université d'été du CRID.

<sup>76</sup> 101 milliards de francs, selon la Banque de France, *Rapport annuel sur la balance des paiements et la position extérieure de la France*, Paris, 1994

<sup>77</sup> En 2005 et en 2006, les annulations de dette COFACE gonflent les chiffres de l'aide française de presque 1,5 milliard d'euros par an : près d'un cinquième de l'APD. Cf. Assemblée nationale, *Rapport spécial N°2568 annexe 5 : Aide publique au développement - Prêts à des Etats étrangers*, rapporté par M. Henri Emmanuelli, Projet de loi de finances pour 2006, novembre 2005, pp.21-27.

<sup>78</sup> Décret n° 49-1077 du 4 août 1949, relatif à la composition et au fonctionnement de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur (article 4)

<sup>79</sup> Il paraîtrait que les garanties militaires représentent un tiers des garanties totales.

mécanisme transparent de mise en oeuvre des procédures d'information ou d'étude d'impact social et environnemental.

Enfin, les agences de crédit à l'exportation se préoccupent peu du caractère « soutenable » de l'endettement des Etats tel qu'il est défini par les IFI et encore moins de l'impact de nouvelles dettes sur les budgets sociaux. En 2005, la COFACE a ainsi garanti plusieurs projets dans des pays notoirement surendettés, comme un contrat d'Alcatel d'un montant de 16 millions d'euros aux Philippines (qui consacre plus de la moitié de son budget au remboursement de sa dette), ou un gros contrat d'EDF à hauteur de 200 millions d'euros au Laos (pays éligible à l'initiative PPTE) pour le très controversé barrage Nam Theun 2<sup>80</sup>. Autre exemple, la COFACE instruisait encore, fin 2005, le contrat d'implantation d'une centrale thermique en Moldavie. Voilà pourtant un pays qui, ne pouvant honorer ses dettes, a dû négocier en 2004, puis à nouveau en mai 2006, le rééchelonnement de plusieurs créances.

(c) *Un soutien aveugle à des régimes dictatoriaux*

Les « mauvais gestionnaires » du Sud, aujourd'hui vilipendés par les gouvernements occidentaux comme étant à l'origine de la dette, ont généralement été mis en place ou maintenus au pouvoir avec la complicité active de ces derniers. Le contexte de la guerre froide a en effet amené les pays occidentaux à financer aveuglément, à l'encontre de toute logique prudentielle, les pires dictatures. En 1980, le représentant du FMI au Zaïre, Erwin Blumenthal, avertissait ses employeurs qu'il n'y avait « *absolument aucune chance que les nombreux créanciers du Zaïre recouvrent un jour leurs prêts* »<sup>81</sup>. La dette du pays s'élevait alors à 5 Mds \$. Dans les années 80, le FMI, la Banque mondiale, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France lui accordaient 8,5 Mds \$ de prêts supplémentaires. Parallèlement, la fortune du clan Mobutu aurait dépassé les 10 Mds \$. De même, l'essentiel des dettes de l'Indonésie, des Philippines, de l'Irak, de l'Argentine, du Brésil ou de Haïti, par exemple, sont héritées de leurs dictatures respectives, toutes maintenues en place avec le soutien financier inconditionnel des pays occidentaux.

Cette « dette des dictateurs » commence à faire l'objet d'une reconnaissance de la part des pays riches. La Norvège a eu le courage en 2005 d'en promettre l'annulation et, en octobre 2006, de passer à l'acte en effaçant 80 millions de \$ de créances envers cinq pays (Egypte, Equateur, Jamaïque, Pérou et Sierra Leone) parce qu'elles résultaient d'un « *échec des politiques [norvégiennes] de développement* ». La Commission pour l'Afrique affirme pour sa part que : « *la dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards de dollars à leur pays en se servant des systèmes financiers des pays développés* »<sup>82</sup>.

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

A travers leurs conditionnalités, les institutions de Bretton-Woods se préoccupent surtout de questions macroéconomiques, relatives à la libre circulation des capitaux, la privatisation de secteurs clés ou encore l'attrait des pays pour les investisseurs, mais le caractère autoritaire ou despotique des régimes ne les effraie pas. Le Vietnam et la Chine figurent par exemple parmi les principaux clients du guichet concessionnel de la Banque mondiale. Parmi les créanciers bilatéraux, la France continue à soutenir publiquement des régimes notoirement criminels et corrompus, comme au Congo-Brazzaville, au Tchad ou au Togo.

Bien que le chapitre 5 de la convention internationale de Mérida contre la corruption les y incite, rares sont les pays riches à avoir pris des dispositions pour geler les avoirs des élites

---

<sup>80</sup> Voir à ce propos les analyses des Amis de la Terre: [www.amisdelaterre.org/rubrique.php3?id\\_rubrique=152](http://www.amisdelaterre.org/rubrique.php3?id_rubrique=152) et de l'International River network [www.irn.org/programs/mekong/namtheun.html](http://www.irn.org/programs/mekong/namtheun.html).

<sup>81</sup> Cité dans Christian Aid, *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*, septembre 2005.

<sup>82</sup> *Notre Intérêt commun*, p. 132, 2005.

corrompues du Sud, voire pour leur restituer. Paradoxalement, la Suisse semble plus encline que, par exemple, le Royaume-Uni, à restituer les centaines de millions de dollars du clan Abacha au Nigeria. Aucun geste de la sorte n'a cours en France.

### **Encadré 2 : La dette du Congo-Brazzaville**

Le cas du Congo est particulièrement éclairant. La France porte une très lourde responsabilité dans l'endettement astronomique du Congo-Brazzaville : durant la guerre civile de 1998-99, les milieux bancaires et politiques français n'ont cessé de cautionner les prêts gagés d'Elf au clan Sassou-Nguesso, pourtant impliqué dans des crimes contre l'humanité<sup>83</sup>, contre la promesse de disposer du pétrole congolais à bas prix pour les prochaines décennies. Cette complicité est très documentée dans *L'Envers de la dette*, de François-Xavier Verschave<sup>84</sup>. Aussi le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, n'avait-il pas tort, début 2006, de s'inquiéter du degré de corruption du régime congolais, mais il ne s'attaque pas aux racines du mal. Quand, le 28 février 2006 à l'Élysée, le président français Jacques Chirac parade aux côtés de Denis Sassou N'Gusso pour le lancement de « mécanismes innovants de financement du développement », on est en droit de s'interroger sur la volonté de la France d'en finir avec la perpétuation d'un système générateur d'endettement et de pauvreté.

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

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

Cette situation est à peu près celle des pays pauvres très endettés. Ce sont les grands pays créditeurs, regroupés au sein du Club de Paris<sup>85</sup> et du G8, mais aussi au FMI et à la Banque mondiale, qui décident si et dans quelles conditions ils doivent être remboursés. Le caractère arbitraire de ce système saute aux yeux de tous les citoyens à qui nous l'avons exposé. Le ministère des Finances ne semble pas s'en émouvoir : un haut fonctionnaire du Trésor français nous avouait, en septembre 2004, que toute mesure d'allègement dépend « *du bon vouloir des créanciers* »<sup>86</sup>.

L'initiative PPTE et l'IADM, au lieu de résulter d'un accord global entre créanciers, débiteurs, institutions internationales, experts et société civile, renforcent le monopole décisionnel des créanciers. En établissant leurs prévisions économiques en fonction de leurs

<sup>83</sup> Denis Sassou Nguesso a intenté en 2000 un procès pour offense à chef d'État contre l'auteur du livre *Noir Silence* (François-Xavier Verschave, président de l'association *Survie*), qui l'avait qualifié de « dictateur », auteur de « crimes contre l'humanité » au Congo-Brazzaville et « complice » dans l'affaire du DC10 d'UTA. En 2001, il a perdu en première instance, car le Tribunal avait estimé que le délit invoqué était contraire à la Convention européenne des Droits de l'Homme. En juillet 2002, la Cour d'Appel de Paris a donné raison à l'auteur sur le fond.

<sup>84</sup> *Dossier noir N° 16*. Ed. Agone, avec *Survie* et *Agir ici*, 2001.

<sup>85</sup> Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse.

<sup>86</sup> Rencontre de la plate-forme Dette et Développement avec la Direction du Trésor, en préparation des assemblées annuelles des IFI, en septembre 2004.

propres intérêts et de ceux de leurs principaux actionnaires, les IFI confirment leur incapacité à gérer impartialement l'endettement des pays pauvres.

Au-delà de l'*annulation* de la dette des pays du Sud, il s'agit donc d'*abolir* la dette comme système de domination des pays du Nord sur ceux du Sud et de mettre fin à l'arbitraire qui préside à sa gestion. C'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement plaide depuis son origine pour la création d'un droit international de la dette, qui pose des règles du jeu claires, stables et équitables à l'endettement international<sup>87</sup>. Le cadre des Nations unies semble aujourd'hui le plus légitime pour en assurer l'élaboration, avec l'ensemble des acteurs concernés, et pour mettre en place une structure juridique qui en garantisse l'application, tel un tribunal international de la dette.

### 3. Un système inefficace

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

En vingt ans, certains débiteurs ont dû retourner plus de dix fois<sup>88</sup> devant le Club de Paris, pourtant censé apporter une solution définitive aux problèmes des pays qu'il reçoit. L'initiative PPTE devrait ralentir temporairement le rythme des visites à Bercy, siège du Club, pour les pays concernés. Mais les allègements fournis et les mesures visant à éviter leur réendettement sont insuffisantes pour prévenir durablement de nouvelles situations critiques de surendettement.

On l'a dit, l'initiative PPTE n'est pas parvenue à atteindre ses propres objectifs en termes de viabilité de la dette, malgré une conception très laxiste en la matière. La décision d'élargir le champ de l'allègement, par le biais de l'IADM, en atteste.

Par ailleurs, l'un des buts de l'initiative était de rassembler l'ensemble des créanciers pour alléger la dette de ces pays. Cette dimension est d'importance, car sur les 8,6 milliards de dollars remboursés en 2003 par les pays d'Afrique subsaharienne, 2,4 milliards étaient payés aux créanciers bilatéraux, 2 milliards aux créanciers multilatéraux et 4,2 aux créanciers privés<sup>89</sup>.

Or, les bailleurs de fonds ne participent pas autant qu'ils devraient, ou qu'ils l'ont promis, à l'initiative PPTE. Sur les 51 créanciers bilatéraux qui n'appartiennent pas au Club de Paris, seuls huit pays se sont engagés à assumer entièrement leur part de l'effort, et vingt pays, en partie. Il en résulte que seulement 6,4% des 3,6 milliards de dollars de créances de ces pays envers les PPTE ont été annulés<sup>90</sup>. Le FMI explique cette situation par la complexité de l'initiative et le fait que les PPTE n'effectueraient pas les démarches nécessaires envers leurs multiples créanciers. Huit petits créanciers multilatéraux (sur 31 au total) ne participent pas non plus à l'initiative.

Quant aux créanciers privés, bien que leur contribution ne devait représenter que 2% du coût total de l'initiative, le FMI constate aujourd'hui avec désarroi son incapacité à les contraindre d'y participer. Pire, profitant du renforcement de leurs créances suite aux annulations de dettes publiques, nombre d'entre eux (les fameux « fonds vautours ») ont entamé des poursuites judiciaires contre les PPTE. Ainsi, le Cameroun, la RDC, le Nicaragua, la Sierra Leone et l'Ouganda doivent faire face à de nombreux procès qui, avec les intérêts et pénalités de retard, peuvent leur coûter très cher. Par exemple, deux fonds situés au Delaware (États-Unis), *LNC Investment* et *GP Hemisphere Associates*, ainsi que *Van Eck Emerging Markets Opportunty Funds*, un créancier situé aux Îles vierges britanniques, paradis fiscal et judiciaire, ont obtenu en 2004 de la justice américaine que le Nicaragua paie 276 millions de dollars (plus les frais de justice), alors que les créances initiales ne portaient que sur 68

---

<sup>87</sup> Les contours d'un tel droit international de la dette sont esquissés dans le chapitre 2 du Rapport 2003-2004 de la plate-forme Dette et Développement, *Op. Cit.*, pp. 31-34.

<sup>88</sup> Le Niger, 11 fois depuis 1980, Madagascar à 12 reprises et le Sénégal, 14 fois.

<sup>89</sup> La moitié de ces créances privées a été remboursée par l'Afrique du Sud.

<sup>90</sup> Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of Implementation*, août 2005, p. 16.

millions de dollars<sup>91</sup> (des créances déjà rachetées à vil prix, environ 4% de leur valeur, sur le marché secondaire de la dette à des banques comme la *Citibank* ou la *Bank of America*<sup>92</sup>).

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

L'initiative PPTE et l'IADM mettent en évidence l'inefficacité du système actuel de traitement de la dette internationale, faute d'un cadre contraignant à l'égard de l'ensemble des créanciers. Le FMI et la Banque mondiale commencent d'ailleurs à s'en émouvoir, car ils anticipent un réendettement rapide et massif des PPTE auprès de créanciers privés et bilatéraux (comme la Chine) peu soucieux du caractère soutenable de la dette<sup>93</sup>. Aussi la mise en place d'un droit international de la dette est-elle nécessaire non seulement d'un point de vue éthique, mais également dans un souci de rationalité économique. Si ce n'est par sens de la justice, gageons qu'au moins, le souci d'efficacité saura convaincre nos dirigeants d'abandonner la loi du plus fort.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>92</sup> *El Nuevo Diario*, 4 février 2004, Nicaragua.

<sup>93</sup> Banque mondiale, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*, document de travail, 29 mars 2006.



## Quelques Recommandations de la plate-forme Dette & Développement

L'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) ne peut constituer qu'une étape. Elle montre l'échec de l'initiative PPTE à rendre le niveau d'endettement des pays du Sud compatible avec la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais elle n'offre pas de solutions à la hauteur du problème de la dette et de l'enjeu du financement des OMD. L'IADM ne tire pas les principales leçons de l'échec de l'initiative PPTE, 10 ans après son premier lancement. Hélas, l'essentiel des recommandations émises depuis son origine par la plate-forme Dette & Développement restent d'actualité :

1. **Annuler la dette partout et dans la mesure où**
  - **elle est insupportable en termes de développement humain**, ce qui implique une annulation totale du stock de la dette de tous les créanciers dans les pays pauvres et une annulation substantielle dans les pays à revenus intermédiaires, selon des critères redéfinis de « soutenabilité » de la dette qui intègrent son impact sur la satisfaction des droits humains<sup>94</sup>.
  - **elle est odieuse<sup>95</sup> ou résulte d'erreurs ou de fautes commises par les prêteurs**, ce qui implique notamment l'annulation des dettes dès lors qu'elles sont héritées de régimes dictatoriaux, de la promotion forcenée des exportations occidentales à des régimes insolubles, des prêts d'ajustement structurel qui ont enfoncé les pays du Sud dans le surendettement, ainsi que des emprunts « défensifs »<sup>96</sup>, c'est-à-dire contractés depuis pour rembourser la dette initiale ;
2. **Accorder un moratoire sans intérêts, voire annuler la dette partout et dans la mesure où**
  - **elle est un facteur de déstabilisation politique et sociale (état de nécessité) ;**
  - **elle résulte de facteurs indépendants de la volonté des débiteurs (force majeure : catastrophe naturelle, chute imprévisible des prix des produits d'exportations, fluctuations brusques des taux d'intérêts).**
3. **Elaborer un droit international de la dette dans le cadre des Nations Unies<sup>97</sup> et confier à un mécanisme impartial et transparent la sanction de son application**, qui doit s'imposer à tous. Seule une telle démarche **permettra de responsabiliser l'ensemble des acteurs, créanciers et débiteurs, publics et privés, de museler les fonds vautours et de prévenir tout réendettement excessif.**
4. **Financer les OMD par tous les moyens, notamment concernant les financements extérieurs :**
  - **Fournir l'ensemble des financements nécessaires à la réalisation des OMD**, que les pays soient endettés ou non, à la fois (prioritairement) par des annulations de dettes et un accroissement de l'aide (sous forme de « dons » ou d'une redistribution à l'échelle planétaire pour ce qui concerne les OMD).
  - **Garantir la stricte additionnalité des allègements de dette**, à la fois du point de vue des pays du Sud pour qu'ils se traduisent en financements nouveaux, ainsi que du point de la comptabilité des pays donateurs, pour qu'ils n'empiètent pas sur leur engagement de consacrer 0,7% du PIB à l'aide publique au développement.
5. **Abandonner toute conditionnalité liée aux annulations de dettes en matière de politique économique** (libéralisation, privatisation, politique fiscale et monétaire).

<sup>94</sup> Cf. Amélie Canonne, *Op. Cit.* et, pour des estimations chiffrées, Stephen Mandel, *Debt Relief as if people mattered. A rights-based approach to debt sustainability*, New Economics Foundation, juin 2006.

<sup>95</sup> Jean Merckaert, « Rendre illégales les dettes odieuses, un impératif moral et politique », in plate-forme Dette & Développement, *Op. Cit.*, pp. 75-95, juin 2006.

<sup>96</sup> En anglais : *defensive lending*.

<sup>97</sup> Voir Plate-forme Dette et Développement, *Rapport 2003 – La Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 31-34.