

Chapitre 1

PPTE + 10 : Chronique d'un échec annoncé

Sébastien Fourmy (*Agir ici*) et Jean Merckaert (CCFD)

« *Le désendettement total de l'Afrique est aujourd'hui une exigence morale et politique* »
M. Alpha Oumar Konaré, Président de la Commission de l'Union Africaine⁶

« *L'initiative PPTE fonctionne* », titrait, en mars 2005, le ministère français des Finances dans un document préparatoire au G8 de Gleneagles (Royaume-Uni)⁷. 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. Peut-être parce qu'elle a vu le jour sous sa présidence du G7, en juin 1996 à Lyon.

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 Paris⁸, 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 G8⁹ (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 « dépenses de réduction de la pauvreté » représentent, en 2004, 49,3% des recettes de ces 27 Etats, contre 40,9% en 1999.¹⁰ Selon le FMI, les 28 pays ayant atteint le point de décision ont pratiquement doublé leurs dépenses sociales entre 1999 et 2004¹¹.

Ces avancées sont réelles ; elles ont permis de sauver de nombreuses vies. Il n'est nullement dans l'intention de la plate-forme Dette & Développement, qui a contribué avec la campagne mondiale Jubilé 2000 à les obtenir, de les nier. Au contraire, elles tendent à démontrer que l'annulation de la dette a un impact positif pour le développement.

Pour autant, il est excessif, voire trompeur d'en conclure, comme le fait la France, que « *l'initiative PPTE fonctionne* ». En effet, après dix ans de mise en œuvre, l'initiative PPTE est bien loin de tenir ses promesses. Les chefs d'Etat des sept pays les plus riches de la planète

¹ Sommet de la Francophonie à Ouagadougou, 26 novembre 2004.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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 Mds \$ à 21 Mds \$ (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 Mds \$ (de 80 à 26 Mds \$)

¹⁰ 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.

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

1. Une poignée de pays concernés

Les critères élaborés par les institutions financières internationales (IFI) pour déterminer les pays éligibles à l'initiative PPTTE sont très restrictifs¹³. 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 pays¹⁴ 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 les institutions de Bretton-Woods de la véracité de leurs chiffres¹⁵. 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 quelques pays. Ainsi, 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 \$)¹⁶. La dette absorbe près de 50% du budget de l'Equateur en 2005, près de 70% aux Philippines en 2005 et 2006¹⁷.

Le caractère arbitraire de cette liste de PPTTE 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. »¹⁸

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 PPTTE 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 PPTTE

L'initiative PPTTE permet théoriquement au pays bénéficiaire de revenir à un niveau d'endettement global « soutenable » (ou « viable »)- voir annexe 1.

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 ailleurs¹⁹. En quelques mots, ces critères se fondent exclusivement sur les revenus d'exportation, donnée très fluctuante qui reflète mal la capacité d'un

¹³ Quatre critères doivent être remplis pour qu'un pays puisse être déclaré éligible à l'initiative PPTTE :

- 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.

¹⁴ Angola, Kenya, Vietnam et Yémen.

¹⁵ Bangladesh, Bhoutan, 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.

¹⁶ World Bank Development Indicators 2005.

¹⁷ *International Herald Tribune*, 18 janvier 2005 et *Philippine Headline News Online*, 20 septembre 2005.

¹⁸ Entretien dans *Le Monde*, 17 janvier 2005

¹⁹ Plate-forme Dette & Développement, « Une soutenabilité insupportable – Comment définir un niveau d'endettement acceptable ? ». In *La Dette face à la démocratie*, Op. Cit. ; voir aussi le chapitre 3 de ce rapport-ci.

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 PPTTE 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'exportation²⁰. 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 PPTTE 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 européenne²¹, « *Endettement viable : Oasis ou mirage?* » de la CNUCED²², mais aussi deux études conjointes de la Banque mondiale et du FMI publiées en 2004²³. L'Ouganda, l'un des premiers pays à avoir atteint le point d'achèvement de l'initiative en 2000 avait, trois ans après, un ratio dette/exportations de 258%. Certains pays comme la Zambie se sont retrouvés en 2004 avec un service de la dette plus élevé qu'il ne l'était avant 1999. Quant à l'Éthiopie, elle ne devrait pas atteindre un niveau soutenable d'endettement avant 2020²⁴. Au total, le réseau africain d'ONG AFRODAD, basé au Zimbabwe, relève qu'en 2004, les PPTTE devaient encore 523 Mds \$ à leurs créanciers²⁵. D'après les prévisions de la CNUCED, pour les 27 PPTTE ayant franchi le point de décision ou d'achèvement en 2004, les remboursements au titre du service de la dette vont passer de 2,4 Mds \$ à 2,6 Mds \$ entre 2003 et 2005²⁶. Une étude plus récente (2006) du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale confirme cette tendance et montre que dans 11 des 13 pays PPTTE 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 IFI²⁷. 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* »²⁸... 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 pays²⁹.

²⁰ L'Allemagne a alors bénéficié d'une annulation de 51% de sa dette

²¹ "Beyond the HIPC Initiative", Daniel Cohen, Michèle Phamtan, Cristina Rampulla, Charles Vellutini, mars 2004.

²² 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.

²³ *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

²⁴ *Soutenabilité et justice, une renégociation globale de la dette des pays pauvres assortie d'un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET)*, document de position CIDSE, Caritas Internationalis, septembre 2004. <http://www.caritas.org/jumpNews.asp?idLang=FR&idChannel=31&idUser=0&idNews=2401>

²⁵ *African Civil Society's Statement on Recent Debt Cancellation Proposals*, Afrodad, 2005. <http://www.afrodad.org/>

²⁶ CNUCED, *Endettement viable, oasis ou mirage ?*, Op. Cit.

²⁷ Independent Evaluation Group, *Debt Relief for the Poorest – An Evaluation Update of the HIPC Initiative*, 2006

²⁸ *Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, Banque mondiale, FMI, 3 février 2004, point 20, note 10

²⁹ 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

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 reconnaissent explicitement les experts de la Commission pour l'Afrique³⁰, dont Tony Blair et Michel Camdessus, 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. 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 dette³¹.

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)³², les appels se sont multipliés pour demander l'annulation de la dette partout où elle est un obstacle aux impératifs de développement humain.

En janvier 2005, le rapport du projet du Millénaire, coordonné par Jeffrey Sachs³³, retient parmi ses dix recommandations principales que « *les critères d'évaluation de la viabilité de l'endettement doivent être compatibles avec la réalisation des OMD* ». Début mars 2005, la Commission pour l'Afrique promeut « *l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD* ». Quelques jours plus tard, dans son rapport préparatoire pour le Sommet mondial, Kofi Annan demande aux Etats membres de « *redéfinir l'endettement tolérable comme le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les OMD avec l'assurance que les ratios d'endettement n'auront pas augmenté en 2015. Cela supposera (...) une remise intégrale de la dette existante [pour la plupart des PPTE et] pour beaucoup (...) qui ne font pas partie des PPTE et de pays à revenu moyen, (...) un allègement de la dette dépassant de loin ce qui a été offert jusqu'ici.* »³⁴

En juin, c'est en réalité le G8 lui-même qui, en justifiant l'annulation de dette multilatérale (IADM) de 2005 par le besoin de financer les OMD, a démontré qu'une dette jugée viable selon les critères de l'initiative PPTE pouvait être insupportable d'un point de vue humain. Les pays riches désavouent implicitement l'approche de la soutenabilité de l'initiative PPTE³⁵.

3. Lutte contre la pauvreté : un bilan contrasté

L'initiative PPTE avait l'ambition de réduire la pauvreté. Comme nous l'indiquons en introduction, elle s'est bel et bien accompagnée d'une augmentation des dépenses budgétaires

³⁰ Notre Intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique, Londres, p. 374-375.

³¹ Afrodad, *Op. Cit.*

³² « *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).

³³ 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.

³⁴ *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.

³⁵ Voir chapitres 2 et 3, infra.

consacrées, par les gouvernements bénéficiaires, à la santé et à l'éducation. L'initiative PPTTE a ainsi démontré qu'en comparaison de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle, 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 croissance³⁶.

De plus, on ne peut demander à la seule annulation de la dette d'éradiquer la grande pauvreté, surtout dans les pays peu endettés, et c'est la raison pour laquelle la plate-forme Dette & Développement demande une politique ambitieuse et cohérente dans tous les domaines du financement du développement.

Toutefois, la contribution de l'initiative PPTTE à la réduction de la pauvreté est très mitigée. Pour Jeffrey Sachs, qui a dirigé en 2004 et 2005 le bilan des Nations Unies sur les objectifs du Millénaire, « *les pays riches ont décidé de s'intéresser aux pays pauvres mais ils ont pris l'habitude de faire de gentils communiqués sans passer aux actes* »³⁷.

Un impact financier limité

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. La CNUCED affirme que « *l'Afrique subsaharienne [...] ayant reçu 294 milliards de dollars en prêts et remboursé 268 milliards de dollars en service de la dette, reste cependant débitrice de quelque 210 milliards de dollars.* »³⁸ Au total, l'allègement fourni ne permet à aucun PPTTE d'espérer atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), des objectifs pourtant modestes définis en 2000 par la communauté internationale, afin de réduire de moitié la faim et la pauvreté à travers le monde sur la période 1990-2015. Alors que la législation française protège (insuffisamment) les besoins essentiels des ménages surendettés, l'initiative PPTTE perpétue un niveau d'endettement qui prive les pays les plus pauvres de la planète de ressources vitales.

L'imposition de politiques génératrices de pauvreté

D'autre part, les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSLP), censés fournir une stratégie adaptée aux besoins de chaque pays, ont rarement fait l'objet d'un processus d'élaboration réellement participatif³⁹. Plus souvent, ils n'ont fait que refléter ou anticiper les injonctions des institutions financières internationales, notamment concernant la politique macro-économique. En tout état de cause, les PPTTE ont dû signer un programme très contraignant avec le FMI (une facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance – FRPC) pour franchir les différentes étapes de l'initiative. Or, les politiques d'inspiration néolibérale que continuent de prodiguer les institutions de Bretton Woods ont des conséquences désastreuses sur les populations les plus démunies, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA). La Banque mondiale elle-même a de plus en plus de mal à défendre le bilan de ces politiques⁴⁰. Ainsi, le modèle d'une agriculture libéralisée et tournée vers l'exportation, qu'ont continué de promouvoir les IFI à travers l'initiative PPTTE, prive des dizaines de milliers de paysans de la possibilité de vivre de leur travail. La paupérisation ainsi engendrée des populations rurales, les plus nombreuses et les plus pauvres des PPTTE, relativise les bienfaits attribués à l'initiative PPTTE en termes sociaux⁴¹.

³⁶ Clements, Bhattacharya et Quoc Nguyen, "External Debt, Public Investment and Growth in Low-Income Countries", *Document de travail du FMI*, 2003.

³⁷ Entretien de Jeffrey Sachs, *Le Monde*, 17 janvier 2005.

³⁸ CNUCED, *Op. Cit.*

³⁹ Plate-forme Dette & Développement, *La Dette face à la démocratie*, *Op. Cit.*

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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^{ème} conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong*, juin 2005.

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 ou l'évasion fiscale⁴². En 2003, les pays à faibles revenus ont remboursé 39 Mds \$ alors qu'ils n'ont reçu que 27 Mds \$ au titre de l'aide au développement. Le montant de la dette publique de l'ensemble des pays en développement s'élève à 2600 Mds \$ et sape toute perspective de développement.

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^{er} mai 2006, seuls 19 des 42 PPTE initiaux sont parvenus au terme de l'initiative (point d'achèvement)⁴³. Onze pays ont franchi une première étape (point de décision)⁴⁴. Neuf autres en sont restés au point de départ⁴⁵ (voir tableau).

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.

Tableau – 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 2000	Avril 2003
Bolivie	Février 2000	Juin 2001
Burkina Faso	Juillet 2000	Avril 2002
Burundi	Août 2005	2 ^{ème} trimestre 2007
Cameroun	Octobre 2000	Mai 2006
Comores	-	-
Congo	Avril 2006	
Côte d'Ivoire	2007*	
Ethiopie	Novembre 2001	Avril 2004
Gambie	Décembre 2000	1 ^{er} trimestre 2007 *
Ghana	Février 2002	Juillet 2004
Guinée	Décembre 2000	4 ^{ème} trimestre 2006*
Guinée Bissau	Décembre 2000	2007*
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	2 ^{ème} trimestre 2007	
Madagascar	Décembre 2000	Novembre 2004

⁴² 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*.

⁴³ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cameroun, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

⁴⁴ Tchad, République démocratique du Congo (RDC), Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé, Sierra Leone, Burundi et Congo-Brazzaville.

⁴⁵ République Centrafricaine, Comores, Côte d'Ivoire, Laos, Liberia, Birmanie, Somalie, Soudan et Togo.

Malawi	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Mali	Septembre 2000	Mars 2003
Mauritanie	Février 2000	Juin 2002
Mozambique	Avril 2000	Septembre 2001
Myanmar	-	-
Nicaragua	Décembre 2000	Janvier 2004
Niger	Décembre 2000	Avril 2004
Ouganda	Février 2000	Mai 2000
RDC	Août 2003	3 ^{ème} trimestre 2006*
République centrafricaine	4 ^{ème} trimestre 2006	-
Rwanda	Décembre 2000	Mars 2005
Sao Tomé et Príncipe	Décembre 2000	3 ^{ème} trimestre 2006*
Sénégal	Juin 2000	Avril 2004
Sierra Léone	Mars 2002	4 ^{ème} trimestre 2006*
Somalie	-	-
Soudan	-	-
Tanzanie	Avril 2000	Novembre 2001
Tchad	Mai 2001	
Togo	4 ^{ème} trimestre 2007	
Vietnam	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Yémen	Ne bénéficie pas de l'initiative	
Zambie	Décembre 2000	Mars 2005

* Prévisions des gouvernements PPTTE, FMI et Banque mondiale

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 2004⁴⁶ : 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.⁴⁷ Un nouveau report de deux ans a été retenu, car ce mécanisme était le meilleur moyen « d'éviter des modifications compliquées ». Mais, réalistes, les services du FMI et de la Banque admettent que cette extension ne sera pas suffisante pour permettre à tous les PPTTE d'atteindre le point de décision. Une cinquième extension de l'initiative fin 2006 est donc déjà prévisible.

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 (cf. chapitre 4). Or, les institutions de Bretton Woods et leurs principaux actionnaires, qui sont aussi les principaux contributeurs de l'initiative PPTTE, ont tout intérêt à freiner son avancement. En effet, comme dans le cas des contrats désendettement développement (C2D) pour la France, les mesures d'allègement ne sont pas rétroactives ; aussi chaque échéance remboursée vient-elle diminuer le montant à annuler (voir chapitre 5). 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.

⁴⁶ "Enhanced HIPC Initiative: Possible option regarding the Sunset Clause", FMI et AID, juillet 2004

⁴⁷ La Clause de Temporisation de l'Initiative PPTTE : du déjà-vu ?, Eurodad, octobre 2004

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. Quelques grandes questions soulevées par l'échec de l'initiative PPTE

« *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 européen⁴⁸

Le déni continu de souveraineté en matière de politique économique, que marquent les conditionnalités associées à l'initiative PPTE, constitue l'un des problèmes majeurs soulevés par l'initiative. Ce point ne sera toutefois qu'évoqué ici, car il fait l'objet du chapitre 5 de ce rapport.

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 et inadapté de la crise par les IFI. Or, à en croire les initiateurs de l'initiative PPTE, 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 française⁴⁹.

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. La promotion continue d'un modèle économique extraverti au Sud, les errements de la politique de crédit aux exportations et le soutien occidental à des régimes autoritaires comptent parmi les plus flagrantes.

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 emprunté⁵⁰ 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 vertigineuse⁵¹ 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.

⁴⁸ Résolution du Parlement européen sur l'allègement de la dette des pays en développement, 13 janvier 2005.

⁴⁹ Coordination SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et propositions*, février 2006

⁵⁰ ou fourni une contre-garantie souveraine aux emprunts effectués par des entreprises du pays.

⁵¹ 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.

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, face aux produits importés⁵². Depuis 1970, l'Amérique latine a dû trouver 854 Mds de dollars pour financer le déficit cumulé de sa balance commerciale⁵³. 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.

b. La promotion incontrôlée des exportations occidentales

Les pays occidentaux disposent tous d'une agence de crédit aux exportations, comme la COFACE en France⁵⁴, 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 Etat, a été utilisé abusivement, que ce soit dans des pays insolubles 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* »⁵⁵. 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'euros⁵⁶, dont il est pour le moins cynique de retrouver l'annulation comptabilisée au titre de la générosité publique⁵⁷.

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

⁵² 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.

⁵³ Sony Kapoor, "Plugging the Leaks – the way forward in Latin America", *Bread for All*, 2005.

⁵⁴ 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 ».

⁵⁵ 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.

⁵⁶ 101 milliards de francs, selon la Banque de France, *Rapport annuel sur la balance des paiements et la position extérieure de la France*, Paris, 1994

⁵⁷ 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.

de la COFACE pour le compte de l'Etat, pourtant prévue par un décret de 1949⁵⁸ 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 actionnée⁵⁹. 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 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 PPTTE) pour le très controversé barrage Nam Theun 2⁶⁰. 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* »⁶¹. La dette du pays s'élevait alors à 5 Mds de dollars. 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 », dont la Norvège a eu le courage en 2005 d'annoncer l'annulation, commence à faire l'objet d'une reconnaissance de la part des pays riches. La Commission pour l'Afrique affirme ainsi 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* »⁶².

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 PPTTE, les grands créanciers publics n'ont pas pris la mesure de l'enjeu.

Ainsi à 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

⁵⁸ 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)

⁵⁹ Il paraîtrait que les garanties militaires représentent un tiers des garanties totales.

⁶⁰ Voir à ce propos les analyses des Amis de la Terre: www.amisdelaterre.org/rubrique.php3?id_rubrique=152 et de l'International River network www.irn.org/programs/mekong/namtheun.html.

⁶¹ Cité dans Christian Aid, *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*, septembre 2005.

⁶² *Notre Intérêt commun*, p. 132, 2005.

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 corrompues du Sud, voire pour leur restituer⁶³. 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.

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'humanité⁶⁴, 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 Verschave⁶⁵. 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'attaquait 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'Guesso 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 Paris⁶⁶ 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

⁶³ Notons que parmi les membres du G8, seule la France avait, fin 2005, ratifié cette convention. Elle a été rejointe, depuis, par le Royaume-Uni et la Russie, respectivement en février et mai 2006.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ *Dossier noir N° 16*. Ed. Agone, avec *Survie* et *Agir* ici, 2001.

⁶⁶ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse.

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* »⁶⁷.

L'initiative PPTTE, au lieu de résulter d'un accord global entre créanciers, débiteurs, institutions internationales, experts et société civile, renforce le monopole décisionnel des créanciers. En établissant leurs prévisions économiques en fonction de leurs 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**⁶⁸. 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 fois⁶⁹ devant le Club de Paris, pourtant censé apporter une solution définitive aux problèmes des pays qu'il reçoit. L'initiative PPTTE 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 PPTTE n'est pas parvenue à atteindre ses propres objectifs en termes de viabilité de la dette, malgré une conception très laxiste en la matière.

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 Mds \$ remboursés en 2003 par les pays d'Afrique subsaharienne, 2,4 Mds \$ étaient payés aux créanciers bilatéraux, 2 Mds \$ aux créanciers multilatéraux et 4,2 Mds \$ aux créanciers privés⁷⁰. Or, les bailleurs de fonds ne participent pas autant qu'ils devraient, ou qu'ils l'ont promis, à l'initiative PPTTE.

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 Mds \$ de créances de ces pays envers les PPTTE ont été annulés⁷¹. Le FMI explique cette situation par la complexité de l'initiative et le fait que les PPTTE 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

⁶⁷ Rencontre de la plate-forme Dette & Développement avec la Direction du Trésor, en préparation des assemblées annuelles des IFI, en septembre 2004.

⁶⁸ 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 & Développement, *Op. Cit.*, pp. 31-34.

⁶⁹ Le Niger, 11 fois depuis 1980, Madagascar à 12 reprises et le Sénégal, 14 fois.

⁷⁰ La moitié de ces créances privées a été remboursée par l'Afrique du Sud.

⁷¹ Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of Implementation*, août 2005, p. 16.

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 (Etats-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). Les créances initiales ne portaient que sur 68 millions de dollars⁷² (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*⁷³).

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 met donc 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 dette⁷⁴. 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.

⁷² *Ibidem*, p. 19.

⁷³ *El Nuevo Diario*, 4 février 2004, Nicaragua.

⁷⁴ 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.