

# Chapitre 2

## Un accord historique ?

### Décryptage de l'initiative du G8 en 2005 sur la dette multilatérale

*Nayla Ajaltouni (secrétariat plate-forme Dette & Développement) et Jean Merckaert (CCFD).*

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. Du moins, Tony Blair et son chancelier Gordon Brown, épaulés par leurs collègues du G8, se sont employés à le faire savoir. Entre juin 2005 et avril 2006, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) a fait pas moins de cinq fois la « Une » des journaux.

C'est le 11 juin 2005 à Londres, après des mois de tractations et sous la pression de la société civile dont, en France, la plate-forme Dette & Développement, 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 (PPTTE) 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 lors du Sommet de 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, lors de leurs assemblées annuelles. Une fois les détails précisés, l'opération a de nouveau été présentée à grands renforts de communication par le FMI, fin décembre 2005, puis par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement en avril 2006, lors de leurs assemblées de printemps.

#### IADM

Friandes d'acronymes, les institutions financières internationales (IFI) viennent d'agrandir la famille : après HIPC, voici le MDRI... L'initiative en faveur des « *heavily indebted poor countries* » (HIPC) ayant été lancée initialement au G7 de Lyon en 1996, la France s'était empressée de populariser sa traduction officielle : initiative PPTTE (pays pauvres très endettés). Devant le peu d'enthousiasme de Paris face à l'initiative anglo-américaine d'un allègement de la dette multilatérale, avalisée par le G8 à Gleneagles (Royaume-Uni) puis par les IFI en septembre 2005, c'est le FMI qui fournit la traduction officielle de la « *multilateral debt relief initiative* » (MDRI). C'est donc l'IADM (Initiative d'allègement de la dette multilatérale) que nous cherchons ici à décrypter.

De fait, l'accord constitue un soulagement bienvenu pour le budget de certains pays, comme la Zambie qui verra 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>75</sup>.

Il est pourtant abusif de qualifier d'« historique » l'accord du G8, comme beaucoup l'ont fait en emboîtant le pas du chancelier britannique Gordon Brown. Par certains aspects, l'accord est effectivement novateur, car il évoque le chiffre de 100% d'annulation pour certaines créances, il laisse entrevoir aux pays bénéficiaires un avenir libéré de certaines contraintes liées à cet endettement. Cependant, le vocable « historique » n'en demeure pas moins excessif, si l'on considère que l'accord ne porte que sur 3 % de la dette extérieure publique des 165 pays en développement et surtout, les institutions financières internationales n'ont pas complètement renoncé à exercer un droit de regard sur l'économie des pays concernés, qui ne sont pas certains d'en tirer des financements nouveaux.

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 PPTTE. Si elle semble s'inscrire dans son prolongement direct, concernant le nombre de pays et les conditions à suivre, elle pourrait en

<sup>75</sup> Selon Oxfam International, "The View from the Summit – Gleneagles G8 one year on", *Oxfam Briefing Note*, juin 2006, p. 3.

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 (I). Toutefois, le gain financier pour les pays concernés reste très aléatoire (II), tout comme leur autonomie politique vis-à-vis du FMI et de la Banque mondiale (III). Nous concluons ce chapitre en indiquant les prochaines étapes qui nous semblent nécessaires pour corriger les insuffisances de l'initiative PPTE et de l'IADM.

## I. L'IADM : entre continuité et rupture avec l'IPPTE

En 1999 à Cologne, les pays du G8, interpellés par leurs citoyens, avaient accepté de renforcer l'initiative PPTE, lancée trois ans plus tôt à Lyon. Cette fois, il a fallu six ans pour qu'ils admettent, toujours sous la pression des opinions publiques, qu'il leur fallait aller plus loin que l'initiative PPTE renforcée. Mais, refusant de se dédire complètement, les pays du G8 ont encore une fois tenté de cantonner leur accord dans la voie étroite tracée par l'IPPTE. L'accord de Gleneagles n'en remet en cause ni la lenteur, ni le nombre restreint de pays bénéficiaires (1), se contentant d'offrir à ces derniers une annulation plus conséquente (2). Toutefois, on ne peut pas parler de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale comme d'une IPPTE III, car elle rompt apparemment avec la logique intrinsèque de l'IPPTE : rendre la dette soutenable (3).

### 1. Quels sont les pays concernés ? Dans quels délais ?

**Selon les termes arrêtés en juillet 2005 par le G8, l'annulation devait concerner :**

- a. dans un premier temps, **18 PPTE ayant déjà atteint le point d'achèvement** (le terme de l'initiative PPTE) : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.
- b. **Dans les « 12 à 18 prochains mois », dix autres pays ayant franchi le point de décision** (période de transition de l'IPPTE) : Cameroun, Tchad, République démocratique du Congo (RDC, Congo-Kinshasa), Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone et Burundi.
- c. Potentiellement, **10 autres pays éligibles** à l'IPPTE mais n'ayant toujours pas atteint le point de décision, s'ils remplissent les « conditions nécessaires » : République Centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Laos, Liberia, Birmanie, Somalie, Soudan et Togo<sup>76</sup>.

**Depuis** l'annonce du G8 en juillet 2005, les détails de l'opération ont fait l'objet de débats importants au sein des institutions concernées<sup>77</sup>. **La liste a peu évolué, mais la mise en œuvre de l'initiative a été plus lente que prévue.**

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 il faudra attendre le 1<sup>er</sup> juillet 2006, **plus d'un an** après cette annonce, **pour que la Banque mondiale et la Banque africaine de développement**, les deux principaux créanciers concernés, **mettent effectivement en œuvre l'IADM**. Parmi les 10 pays suivants, il est fort à parier que rares seront les bénéficiaires de l'IADM dans les « 12 à 18 mois » suivant juin 2005. L'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE s'effectue au compte-gouttes.

<sup>76</sup> Le Laos et la Birmanie ont refusé d'intégrer l'initiative.

<sup>77</sup> Le FMI a arrêté sa décision le 21 décembre 2005, la Banque africaine de développement, le 19 avril 2006 et la Banque mondiale, deux jours plus tard, à l'issue de ses assemblées de printemps.

La liste des pays, quant à elle, n'a évolué que marginalement. Ce sont bien 18 PPTE qui bénéficieront de la mesure en juillet 2006, mais le Cameroun, qui a atteint son point d'achèvement le 1<sup>er</sup> mai 2006, a remplacé la Mauritanie, exclue pour d'obscures raisons<sup>78</sup>, dans la liste des premiers bénéficiaires. Par ailleurs, 4 nouveaux pays sont devenus éligibles à l'initiative PPTE (Haïti, Népal, Erythrée, Kirghizstan) et, par voie de conséquence, à l'initiative d'annulation de la dette multilatérale. Dans l'immédiat, ils ont rejoint la liste des PPTE n'ayant pas atteint le point de décision (liste qu'a d'ailleurs quittée le Congo-Brazzaville en franchissant cette étape en mars 2006).

Fondamentalement, cette nouvelle initiative du G8 s'inscrit dans le prolongement de l'initiative PPTE et en comporte donc les mêmes limites<sup>79</sup> :

- a. **La liste de 42 pays éligibles est extrêmement restrictive**, laissant à l'écart de nombreux pays très pauvres (Mongolie, Kenya, Vietnam, Yémen...) et d'autres, très endettés mais « à revenu intermédiaire » (Philippines, Pérou, Indonésie, etc.).
- b. **La mise en œuvre de l'initiative est très lente**. La date à laquelle les 23 pays n'ayant pas atteint le point d'achèvement, ainsi que la Mauritanie, vont bénéficier de l'initiative, est très aléatoire. Rien ne garantit qu'un énième report de la « *sunset clause* » ne soit accordé en 2006, voire au-delà.

## 2. Quels montants ?

En juin 2005, le G8 a annoncé l'annulation de 55 Mds \$ de dettes multilatérales, dont la majeure partie (44 Mds \$) envers la Banque mondiale, contre 6 Mds \$ au FMI et 5 Mds \$ à la Banque africaine de développement (BAD). Les 18 premiers pays concernés devaient représenter 40 Mds \$, les dix suivants 11,5 Mds \$ et les 10 autres, 3,5 Mds \$.

En réalité, les chiffres mis en avant par le G8, familier des effets d'annonce, doivent être mis en perspective :

- **Un an après ces annonces, les institutions concernées sont déjà parvenues à réduire le coût de l'IADM de 55 à 50,3 Mds \$.**

Les chiffres n'ont guère évolué concernant le FMI, qui a annulé 3.3 Mds \$ le 6 janvier 2006 pour les premiers pays concernés et qui estime le coût de l'annulation pour les autres pays éligibles à 1.5 milliard de dollars, soit un total de 4.8 Mds \$<sup>80</sup>.

Pour le Fonds africain de développement, qui dépend de la BAD, le coût, de 8,5 Mds \$, sera notablement supérieur à celui initialement envisagé.

En revanche, il en coûtera moins que prévu (37 Mds \$) à l'Association internationale de développement (AID), chargée au sein de la Banque mondiale des prêts préférentiels aux pays pauvres. La Banque mondiale a en effet décidé, en avril 2006, d'économiser quelques milliards de dollars aux dépens des pays pauvres, en ne faisant porter l'annulation que sur les prêts accordés avant le 31 décembre 2003 (« date butoir ») et non le 31 décembre 2004 comme il était initialement prévu et comme c'est le cas pour le FMI et la BAD.

- **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

<sup>78</sup> Cf. le paragraphe sur les conditionnalités. Par ailleurs, il faut noter que le Cambodge et le Tadjikistan ont également bénéficié d'une annulation de leurs créances envers le FMI, pour des raisons d'égalité de traitement propres à l'institution. Ce sont donc 19 pays qui ont été concernés par les mesures du FMI début 2006.

<sup>79</sup> Voir le chapitre 1 du présent rapport ainsi que les rapports précédents de la plate-forme Dette & Développement.

<sup>80</sup> Sur ces 1,5 Md \$, le FMI a déjà annulé, en mai 2006, 145 millions de \$ de dettes au Cameroun, suite à l'atteinte de son point d'achèvement. Il conviendrait sans doute d'ajouter à ces chiffres le coût de l'annulation pour les 4 nouveaux PPTE (qui ont une dette cumulée de 234 millions de \$ envers le FMI), mais celui-ci sera sans doute négligeable, car les échéanciers de remboursement des prêts du FMI sont courts et les dettes auront probablement été remboursées quand ces pays atteindront l'ultime étape de l'initiative PPTE.

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**. Par ailleurs, le montant initialement annoncé de 40 Mds \$ est en valeur nominale. En tenant compte de la dépréciation des créances, en valeur actualisée nette (VAN), il ne représenterait « que » 17 Mds \$ annulés. A titre de comparaison, les groupes pétroliers Total et ExxonMobil ont réalisé, à eux deux, en 2005, un bénéfice net dépassant les 50 Mds \$.

- Bien que significative pour les pays concernés (voir infra), **cette annulation reste marginale** quand on la rapporte à l'ensemble de la dette des pays en développement. Le montant de 50 Mds de \$ est en effet à ramener aux 2.600 Mds \$ de dette extérieure de l'ensemble des pays en développement (dont 60% de dette extérieure publique). Parmi eux, les pays les plus pauvres (dits « à faibles revenus ») ont une dette de 424 Mds de \$<sup>81</sup>. Les 50 Mds \$ de l'IADM sont aussi à comparer aux 400 à 600 Mds \$ qui devraient être annulés pour que la dette soit supportable au regard des objectifs du Millénaire (cf. chapitre 3). A cet égard, l'IADM ne fait que 10% du chemin. Enfin, 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 « à faibles revenus ».

### 3. Créances concernées : une petite révolution ?

Même s'il est usurpé de présenter l'accord du G8 comme une annulation de 100% de la dette multilatérale des pays pauvres (a), le fait même que les pays du G8 se revendiquent du principe d'une annulation totale constitue un réel revirement (b), que l'on peut interpréter de différentes façons (c) mais qui, en tout état de cause, ne peut pas rester sans suite (d).

#### a. Au-delà des effets d'annonce

Il est inexact de parler d'une annulation de 100% de la dette multilatérale.

Certes, sont laissées de côté les dettes privées et les dettes bilatérales restantes<sup>82</sup>.

Toutefois, il 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 PPTÉ latino-américains), qui n'est pas concerné par l'initiative (voir encadré). Au total, il existe 31 créanciers multilatéraux, dont les deux tiers sont engagés dans l'initiative PPTÉ<sup>83</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.

#### Annuler les créances de la BID

En écho à la mobilisation de nos partenaires latino-américains, la plate-forme Dette & Développement et d'autres réseaux se sont prononcés début 2006 pour l'annulation des dettes dues par les pays latino-américains à la Banque interaméricaine de développement (BID).

Rien ne justifie que ces dettes n'aient pas été intégrées à l'initiative d'allègement de la dette multilatérale, qui a *inclus* le Fonds Africain de Développement mais a *exclu* la BID. Il s'agit d'un **traitement déloyal** à l'égard des PPTÉ latino-américains, qui n'ont pourtant intégré l'initiative PPTÉ que parce qu'ils sont parmi les plus pauvres de la planète.

Le **service de cette dette**, qui est pour partie illégitime (prêts de la BID au Nicaragua sous la dictature de Somoza, à Haïti sous Duvalier), constitue une grosse ponction sur les maigres ressources de ces gouvernements.

<sup>81</sup> World Bank, *Global Development Finance*, 2005.

<sup>82</sup> Qui peuvent constituer un véritable problème pour les PPTÉ, comme l'illustre le problème des fonds vautours évoqué au chapitre 1.

<sup>83</sup> FMI et Banque mondiale, *HIPC Status of Implementation*, septembre 2005, p. 60.

Durant les dix prochaines années, les PPTTE latino-américains devront à eux quatre (Nicaragua, Honduras, Guyane, Bolivie) rembourser environ **2,75 Mds \$ à la BID**.

Cette somme représente beaucoup plus pour les pays concernés - notamment en termes de nouveaux investissements - que pour les donateurs de la BID ou pour la BID elle-même. Celle-ci a généré un produit d'exploitation de près de 2 Mds \$ en 2003 et 2004 ; les pays occidentaux actionnaires de la BID, dont la France, pourraient assumer aisément le surcoût de cette initiative, sans mettre en péril les futures ressources de l'institution destinées aux pays les plus pauvres.

Malgré d'intenses tractations, la forte pression de la société civile et les prises de position du nouveau président bolivien Evo Morales, la réunion annuelle des Gouverneurs de la BID qui s'est tenue début avril 2006 n'a pris aucune décision dans ce sens. Notre demande reste donc intacte : l'annulation sans délai des créances de la BID envers les PPTTE, avant son extension à tous les pays latino-américains qui en auraient besoin pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier l'Equateur et le Pérou.

\* Eurodad, Latindad, CIDSE et al., *Justice pour l'Amérique latine: annulation des dettes envers la BID*, Février 2006

Par ailleurs, on l'a vu, ce ne sont **pas tout à fait 100% des créances des 3 institutions concernées** qui font l'objet d'une annulation. D'une part, 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>84</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. D'autre part, on l'a dit, la date butoir a été fixée au 31 décembre 2003 pour la Banque mondiale : l'AID touchera donc le remboursement des prêts qu'elle a accordés après cette date.

#### *b. Le principe d'une annulation totale*

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 PPTTE s'inscrit dans cette logique, ce qui explique qu'elle n'ait pour l'essentiel effacé que des créances « impayables »<sup>85</sup>. La plate-forme Dette & Développement a maintes fois exprimé ses réserves quant à une telle approche, qui ignore à la fois l'impact du remboursement de la dette sur les populations et la dimension politique et historique de l'endettement. Elle a proposé une approche alternative de la « soutenabilité » en termes de développement humain, afin que jamais le remboursement de la dette ne s'opère au détriment de la satisfaction des droits fondamentaux. Cette proposition, ainsi que le souci que les créanciers assument le coût de leurs erreurs dans le processus d'accumulation de la dette, a amené la plate-forme Dette & Développement à revendiquer une annulation totale de la dette des pays à faibles revenus et une annulation substantielle de celle des pays à revenus intermédiaires<sup>86</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 PPTTE, mais avec l'IADM, l'annulation à laquelle accède un PPTTE 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'est d'ailleurs opposée fermement à un tel accord, au premier semestre 2005, car elle tenait à continuer d'inscrire toute démarche

<sup>84</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.

<sup>85</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>86</sup> Cf. Document de référence de la plate-forme Dette & Développement, mars 2001.

d'annulation dans cette logique de soutenabilité. Fin mai 2005, Bercy avait d'ailleurs proposé, avec l'appui du Japon et de l'Allemagne, une initiative visant à alléger marginalement la dette de 5 PPTE pour tenir compte de l'insoutenabilité de leur dette, selon le nouveau cadre élaboré par les institutions financières internationales. 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.

c. *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>87</sup>. Le poids de la pression citoyenne en faveur d'une annulation véritable de la dette a dû pousser également les gouvernements du G8 à vouloir afficher le chiffre symbolique des 100%. On peut aussi, avec un brin d'optimisme, interpréter cette annonce comme une reconnaissance implicite par les créanciers de leur co-responsabilité dans l'accumulation de la dette car, comme l'admet l'ancien directeur du FMI, Michel Camdessus, « *la dette a pour l'essentiel été contractée par des dictateurs (...) qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette* »<sup>88</sup>. Mais cet aveu n'a jamais été clairement formulé par le G8.

Au-delà de telles supputations, il importe avant tout aux citoyens de connaître les motifs officiels avancés par leurs gouvernements, notamment au sein du G8, pour justifier leur annonce, même usurpée, d'une annulation totale de la dette multilatérale. Or, dans le communiqué du 11 juin 2005, les ministres des Finances du G8 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.

d. *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.

<sup>87</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 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>88</sup> Cf. *Notre Intérêt commun – Rapport de la Commission pour l'Afrique*, mars 2005, p. 132. Michel Camdessus a fait partie des personnalités de la Commission pour l'Afrique, présidée par Tony Blair.

- **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>89</sup>. En d'autres termes, la logique des OMD, qui a présidé à l'adoption de l'IADM, oblige ainsi 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 la pousse 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>90</sup>.

L'initiative d'annulation de la dette multilatérale aura eu au moins ce grand mérite : clarifier les termes de l'équation. Les chancelleries du G8 sont promptes à rendre le débat complexe et technique, autour des questions de « soutenabilité » ou d'accès au crédit. Ces débats sont importants et la plate-forme Dette & Développement ne les évacue pas<sup>91</sup>. Toutefois, face à l'urgence de l'extrême pauvreté et de la faim, face à ces objectifs modestes d'accès à quelques besoins de base fixés par la communauté internationale et que l'annulation de la dette pourrait contribuer à atteindre, ce ne sont pas des considérations techniques qui empêchent les pays riches d'effacer la dette : c'est leur égoïsme. Entre la bourse et la vie, ils semblent avoir choisi.

**Les organisations membres de la plate-forme Dette & Développement saluent le pas franchi vers l'annulation totale des dettes qui font obstacle à la dignité humaine dans 18 pays, mais elles se sentent trahies par leur gouvernement quand, au mépris de son engagement à tout faire pour atteindre les OMD, il continue de faire payer aux autres pays du Sud une dette insupportable pour leur développement, pour des raisons strictement budgétaires. Elles demandent instamment au ministre des Finances et à l'administrateur français à la Banque mondiale de promouvoir, suite à l'IADM, une révision des critères de soutenabilité de la dette et une extension de l'annulation à tous les pays qui en auraient besoin pour réaliser les objectifs du Millénaire d'ici 2015.**

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

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

<sup>89</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>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> Voir le chapitre sur la soutenabilité dans ce rapport.

« décotées », dont la valeur marchande avoisinerait au mieux le quart de la valeur faciale, l'impact financier réel en est réduit d'autant<sup>92</sup>. Dans le cas de l'IADM, les dettes annulées, dues à des créanciers multilatéraux privilégiés, étaient bien remboursées. Il n'y a donc pas, de ce point de vue là, de gonflement des chiffres annoncés : les 50 Mds \$ annulés sont 50 Mds \$ qui pesaient réellement sur les finances publiques des pays concernés<sup>93</sup>.

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>94</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 (3). 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 (1), ni que les pays donateurs financent cette mesure en plus de leurs engagements en matière d'APD (2). 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 (4).

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

L'initiative d'annulation de la dette multilatérale va réduire de façon significative le stock de la dette des pays concernés. Pour autant, elle est loin de leur garantir la mise à disposition de fonds additionnels.

Il est évident que le stock et le service de la dette des pays concernés 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>95</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.

---

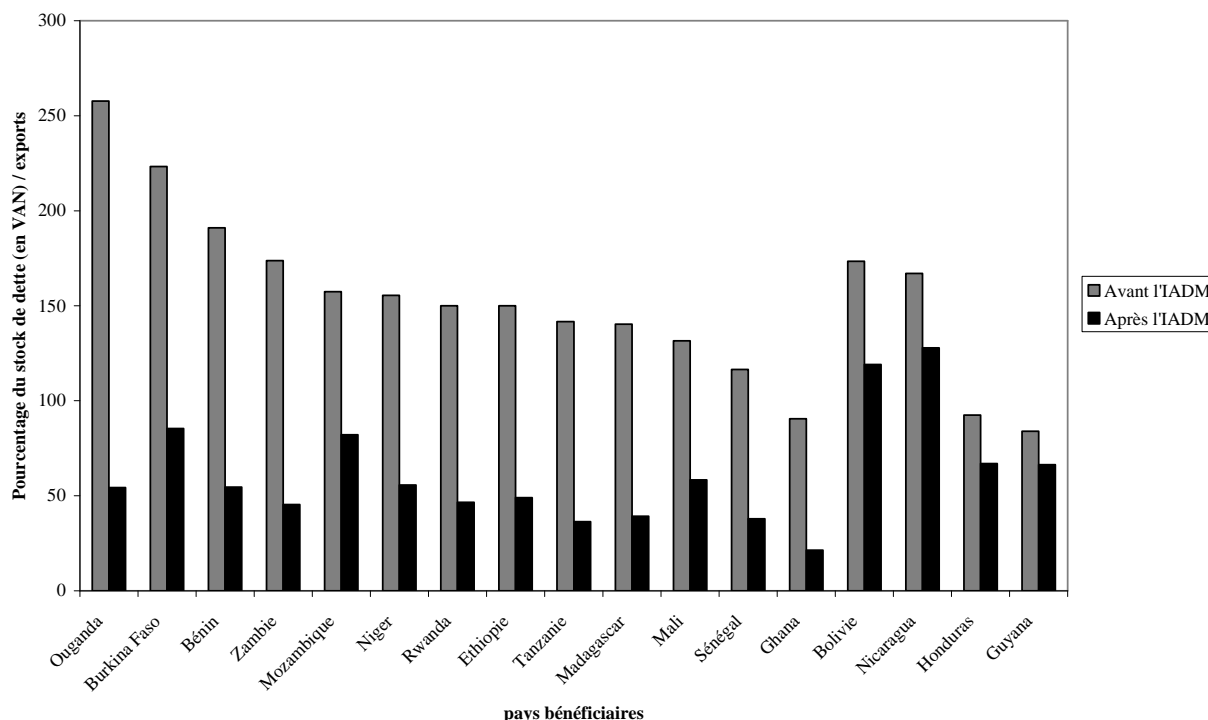
<sup>92</sup> Cf. les études déjà mentionnées de Daniel Cohen, entre autres. Les Etats-Unis appliqueraient même une décote de 92 % sur la dette des PPTE.

<sup>93</sup> Même si des fonds voutours ou autres acteurs qui n'étaient pas pleinement remboursés peuvent profiter de l'aubaine.

<sup>94</sup> Monterrey Consensus, paragraphe 51.

<sup>95</sup> Le Cameroun a atteint son point d'achèvement depuis et le sort de la Mauritanie, qui a atteint le point d'achèvement mais qui est temporairement exclu de l'IADM, est incertain. L'IADM va réduire le stock de la dette camerounaise de 1,1 Md \$. Si la Mauritanie en bénéficie au 1<sup>er</sup> juillet 2006, son stock sera réduit de 468 millions de \$. Source : Banque mondiale.

**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 d'abord par un manque à gagner pour les institutions prêteuses et elle 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>96</sup> selon les critères d'allocation propres à chaque institution. Pour les « bons élèves » (pour l'AID : ceux qui présentent un CPIA satisfaisant<sup>97</sup>), grosso modo les plus dociles, cette mesure peut se traduire par une augmentation substantielle de l'aide qui leur est allouée (à hauteur de 40 à 50 % du service de la

<sup>96</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>97</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).

dette annulée, pour les meilleurs d'entre eux)<sup>98</sup>. Les non PPTTE 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 :

- **Annuler la dette n'est pas une mesure de charité ou de solidarité.** Annuler la dette doit d'abord constituer, pour les créanciers, une reconnaissance de leurs responsabilités dans l'accumulation de la dette et leur échec à fournir des solutions adéquates pour éviter le surendettement. Si la crise de la dette s'est prolongée et accentuée dans les pays du Sud, c'est en grande partie à cause des plans d'ajustement structurel qui leur ont été imposés par les créanciers multilatéraux, qui admettent d'ailleurs aujourd'hui une partie de leurs erreurs<sup>99</sup>. Les pays aujourd'hui endettés figurent parmi ceux qui ont le plus souffert de l'irresponsabilité des créanciers ; la remise de dette ne doit pas être considérée comme une « aide », mais comme la prise en charge par les créanciers de leurs torts.
- **Les créanciers gèrent la pénurie.** La question de l'aléa moral (les pays les plus endettés seraient favorisés par une annulation) 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 plateforme Dette & Développement, il s'agit d'inverser la donne. La satisfaction des droits fondamentaux est un impératif moral et politique. 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 (et on sait qu'ils sont dérisoires au regard de ceux consacrés à l'armement ou à la publicité) pour satisfaire les droits fondamentaux (ou au moins atteindre les OMD) dans chaque pays. 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. Ceux-ci 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.

**Pour la plate-forme Dette & Développement, chaque dollar annulé par l'accord du G8 doit se traduire par un dollar supplémentaire disponible dans le budget des pays concernés, sans réduction de l'aide qui leur était attribuée. L'ensemble des pays pauvres, concernés ou non par l'accord du G8, doit bénéficier d'une augmentation de l'aide qui leur permette de combler le déficit de financement des OMD.**

## 2. 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, édicté en 2002 à Monterrey et qui engage l'ensemble des donateurs, n'est absolument pas garanti dans le cadre de l'IADM.

<sup>98</sup> Si l'on se fie aux critères actuels d'allocation des ressources de l'AID.

<sup>99</sup> Voir, par exemple, Banque mondiale, « The Growth Experience: What Have We Learned From The 1990s? », *Background Note*, 2005.

**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 dans les années qui viennent en comparaison des annulations de dettes consenties à l'Irak, au Nigeria ou dans le cadre de l'initiative PPTE. 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 en moyenne** au cours des 10 prochaines années<sup>100</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, à mesure que se fera sentir le manque à gagner dû au non-remboursement des créances aujourd'hui annulées. Pour être réellement 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>101</sup>.

**La plate-forme Dette & Développement préconise, pour une meilleure lisibilité par les citoyens de l'APD de chaque donateur, que ce qui correspond au renflouement de l'AID et de la BAD pour compenser l'annulation de la dette multilatérale fasse l'objet d'une ligne budgétaire clairement identifiée en sus de la contribution classique des Etats aux institutions multilatérales et non comptabilisée dans l'APD.**

**D'autre part, la plate-forme Dette & Développement réitère son appel au strict respect de l'engagement d'additionnalité par la France et l'ensemble des pays donateurs : le coût des annulations de dette ne doit en aucun cas empiéter sur l'augmentation annoncée de l'aide publique au développement.**

### 3. 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 garantiraient la capacité de financement des institutions financières internationales* ». Après d'âpres discussions, les modalités diffèrent selon les institutions et le refinancement n'est pleinement garanti pour aucune d'entre elles.

<sup>100</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 un total de 347 millions d'euros sur 2009-2016, puis enfin, 1,4 milliard d'euros sur la période 2017-2044. Pour le FAD, la France sera le premier contributeur en assumant 12,8% de la compensation de l'IADM (contre 9,2% pour l'Allemagne et 10,4% pour le RU). L'impact budgétaire s'élève à 13 millions d'euros sur la période 2006-07, et à 132 millions d'euros sur la période 2008-2015. Les engagements souscrits sur ces deux périodes sont fermes. Pour la suite, les engagements devront être confirmés par le parlement, à hauteur de 755 millions d'euros sur la période 2016-2054.

<sup>101</sup> Pour de plus amples développements concernant cette notion d'APD « réelle » et le poids des allègements de dette dans l'APD, cf. Coordination SUD, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etats des lieux, analyses et 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.

## FMI

Le coût des annulations des créances du FMI est couvert par les ressources existantes du Fonds. 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)<sup>102</sup>.

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<sup>103</sup>. 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.

## Banque mondiale

Les pays du G8 se sont engagés à financer, par des fonds additionnels, le coût des annulations de dette dues au bras concessionnel de la Banque Mondiale, l'Association internationale de développement (AID), qui supporte les trois quarts du coût de l'IADM. L'AID est financée, d'une part, par les contributions de ses actionnaires et de l'autre, par les remboursements des prêts qu'elle effectue. L'accord du G8 implique un manque à gagner pour l'AID, que seuls les actionnaires peuvent compenser par des apports supplémentaires. Toutefois, passée une certaine date, l'engagement à combler le trou est bien théorique, car le manque à gagner pour l'AID 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>104</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>105</sup>.

Ce niveau d'engagement est jugé relativement satisfaisant par les partisans du refinancement. Il sera toutefois difficile à mesurer sur la durée, car 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 Meltzer) qu'ils veulent affaiblir la capacité de financement (surtout par prêts) des institutions multilatérales<sup>106</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

<sup>102</sup> Plus précisément, les pays dont le revenu par habitant est égal ou inférieur à 380 \$ par an (PPTE ou non PPTE) bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de dettes financé sur les ressources propres du FMI, par le biais du Compte IADM-I. Les PPTE dont le revenu par habitant est supérieur à 380 \$ par an bénéficieront au titre de l'IADM d'un allègement de dettes financé par des contributions bilatérales administrées par le FMI par le biais du Compte IADM-II.

<sup>103</sup> Sur cette question, voir Plate-forme Dette & Développement « Note sur l'or du FMI pour les rencontres de printemps du FMI », avril 2005.

<sup>104</sup> *The G8 Debt Relief Proposal: Assessment of Costs, Implementation Issues, and Financing Options*, September 2005.

<sup>105</sup> IDA, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006, Washington DC, p. 12.

<sup>106</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.

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

#### **Banque africaine de développement**

Au sein du groupe Banque africaine de développement, c'est son guichet concessionnel, le Fonds africain de développement (FAD), qui met en œuvre l'IADM. Il le fait selon des modalités de refinancement identiques à l'AID. Dans son communiqué d'avril 2006, la BAD annonce qu'en vue de préserver la capacité de financement du FAD, le Groupe de la BAD et les donateurs se sont accordés sur un mécanisme de financement compensatoire, dans le cadre duquel les donateurs ont promis de financer l'intégralité de l'IADM, en complément des reconstitutions régulières du FAD à effectuer au fil du temps. 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. La pérennité financière du FAD requerra donc une vigilance de longue haleine.

#### **4. 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. Le FMI a vu l'encours de ses prêts chuter drastiquement au cours des dernières années, suite au remboursement anticipé des dettes argentine, brésilienne et indonésienne. Il s'interroge donc sur son avenir et ses sources de financement. Quant à la Banque mondiale, le refinancement de l'AID, on l'a dit, est loin d'être garanti sur la durée de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale. Or, ces institutions ont un moyen simple de diminuer le coût de l'IADM : 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. La plate-forme Dette & Développement s'en est émue dans ses précédents rapports. En effet, dans le cadre de l'initiative PPTE, les IFI étaient déjà juges du calendrier, ainsi que des montants à annuler (par leurs analyses de soutenabilité), et parties puisqu'elles ont dû renoncer à une partie de leurs créances. Dans le cadre de l'IADM, leur analyse de soutenabilité n'intervient plus puisque l'annulation accordée n'en dépend pas. En revanche, le calendrier d'avancement devient crucial, car 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 de l'initiative PPTE<sup>107</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 resteront aux mains d'institutions créditrices, leur mise en œuvre ne pourra être que suspecte. La plate-forme Dette & Développement réitère son appel à ce que toute décision concernant la dette des pays du Sud soit prise par un organisme impartial, par exemple sous l'égide des Nations Unies, dans le respect du droit international. Dans l'immédiat, en

<sup>107</sup> IDA, *Review of...*, Op. Cit, p. 15.

attendant l'éventuelle révision et l'extension des initiatives PPTTE et IADM, le calendrier de leur mise en œuvre pourrait être confié à un organisme des Nations Unies, comme le Conseil économique et social (ECOSOC) ou la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

**En matière d'additionnalité, la plate-forme Dette & Développement ne se soucie pas tant de la capacité de financement des banques multilatérales de développement que des ressources supplémentaires effectivement dégagées par l'IADM dans les pays concernés. Il importe avant tout que l'annulation se traduise intégralement par une marge de manœuvre budgétaire accrue pour le pays bénéficiaire, ce qui implique qu'elle ne s'accompagne en aucun cas par une diminution de l'aide à leur destination (la Banque mondiale n'étant pas, loin sans faut, le seul canal). Des financements complémentaires devront être apportés par les pays riches partout où ils sont nécessaires pour la réalisation des OMD et la satisfaction des droits humains, que les pays soient actuellement concernés ou non par l'IADM. Enfin, le coût de l'IADM pour les donateurs doit faire l'objet d'une comptabilisation séparée et en supplément des 0,7% du PIB qu'ils se sont engagés à consacrer à l'APD.**

### III. 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 PPTTE n'a pas, loin sans faut, rendu aux pays concernés leur autonomie politique<sup>108</sup>. Théoriquement, l'accord du G8 pourrait signifier, pour les pays pauvres, un pas historique vers la liberté (1) mais en pratique, les « sortants de prison » sont comptés (2) et il pourrait ne s'agir pour eux que d'une libération sous caution (3).

#### 1. 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, 18 des 19 PPTTE ayant atteint le point d'achèvement (moins la Mauritanie) 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>109</sup>. En outre, quatre pays (Belgique, Pays-Bas, Norvège et Suisse) avaient émis le souhait en juillet 2005 que les PPTTE ne bénéficient d'allègements que « par étapes » liées à des « conditionnalités appropriées ».

#### 2. Vingt-quatre pays sous pression

**Ne sont éligibles à l'IADM que les pays s'étant déjà pliés aux lourdes exigences des IFI.** Les 18 pays visés par cette initiative ont tous atteint le dernier stade de l'IPPTTE (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<sup>110</sup>. De plus, le FMI a procédé fin

<sup>108</sup> « Chapitre 1 : A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », pp. 11-24.

<sup>109</sup> IDA, *IDA's Implementation of the Multilateral Debt Initiative*, mars 2006, Washington DC, pp. 6-7.

<sup>110</sup> Voir le chapitre de ce rapport consacré aux conditionnalités.

2005 à un dernier examen de la gestion des pays concernés avant d'accorder le bénéfice de l'IADM.

Et, parmi les pays ayant atteint le point d'achèvement, **la Mauritanie devra attendre encore un peu**. C'est le FMI, en décembre 2005, qui en a décidé ainsi, sans donner aucune explication officielle<sup>111</sup> et alors même 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'Ethiopie, 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 Banque mondiale et la BAD se sont rangés derrière l'avis du Fonds, conditionnant le bénéfice de l'initiative à la mise en œuvre par la Mauritanie de certaines réformes (non précisées). Ce sont même six pays qui auraient été recalés par le FMI, fin 2005, sous des prétextes plus ou moins fallacieux<sup>112</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>113</sup> : la plupart des six pays menacés (Ethiopie, Madagascar, Mauritanie, Nicaragua, Rwanda et Sénégal), n'auraient plus été sous programme du FMI au 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>114</sup>.

**Pour les vingt-trois 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 PPTTE et IADM.

### 3. Difficile d'échapper aux IFI

Même pour les 18 pays qui bénéficient, au 1<sup>er</sup> juillet 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>115</sup>.

<sup>111</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>112</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>113</sup> IMF, *The Multilateral Debt Relief Initiative (G-8 Proposal) and Its Implications for the Fund—Further Considerations: Supplemental Information*, December 2005.

<sup>114</sup> Parmi les 12 autres, seul l'Ouganda était dans cette situation, mais il avait préalablement annoncé vouloir intégrer un nouveau programme.

<sup>115</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."

**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 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>116</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...

**La plate-forme Dette & Développement refuse que le bénéfice de l'IADM, à l'instar de l'initiative PPTE, soit conditionné à la mise en œuvre de politiques du type de l'ajustement structurel. Elle recommande au gouvernement français d'ouvrir un chantier interministériel sur les conditionnalités de l'aide et des annulations de dette, en lien avec le parlement et la société civile, pour développer une approche cohérente, dans le respect véritable du droit des peuples à choisir leurs politiques économiques.**

### **Conclusion : l'IADM ne peut constituer qu'une étape**

L'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) 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). Elle représente un pas dans la bonne direction en effaçant une bonne partie de la dette multilatérale des PPTE, mais elle n'offre pas de solutions à la hauteur du problème de la dette et de l'enjeu du financement des OMD. Pour la plate-forme Dette & Développement, il est temps de tirer les leçons de l'échec de l'initiative PPTE, 10 ans après son premier lancement, qui ne sont pas tirées par l'IADM. 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>117</sup>.

- **elle est odieuse**<sup>118</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>119</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).**

<sup>116</sup> Il sert notamment à analyser la soutenabilité de la dette des pays du Sud, donc la possibilité d'accès au crédit.

<sup>117</sup> Cf. chapitre sur la soutenabilité dans ce rapport et, pour des estimations chiffrées, Stephen Mandel, *A Human Rights Approach to Debt Cancellation*, New Economics Foundation, à paraître.

<sup>118</sup> Cf. chapitre sur la dette odieuse dans ce rapport.

<sup>119</sup> En anglais : *defensive lending*.

3. **Elaborer un droit international de la dette dans le cadre des Nations Unies<sup>120</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).**

#### **Mesures à prendre dans l'immédiat**

D'ici la réunion du G8 en Allemagne, en juin 2007, la plate-forme Dette & Développement attend au minimum du gouvernement français et des principaux pays créditeurs, notamment ceux du G8, qu'ils prennent les mesures suivantes :

- **Etendre l'IADM à l'ensemble des créanciers multilatéraux**, en particulier la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement, même si les pays riches devaient en assumer l'intégralité du coût et repousser d'un an la date butoir pour les dettes de la Banque mondiale ;
- **Etendre la liste de pays éligibles** aux mesures d'annulation : près de 70 pays au moins ont besoin d'une annulation totale pour pouvoir espérer financer la réalisation des OMD.
- **Abandonner les conditionnalités économiques** associées à l'initiative PPTTE.
- **Garantir la stricte additionnalité de l'IADM pour les pays bénéficiaires** : les remises de dettes doivent se traduire à 100% en financements nouveaux pour les pays bénéficiaires.
- **Réviser la notion de soutenabilité** pour la mettre en cohérence avec le financement des OMD.
- **Confier à un organisme des Nations Unies** compétent sur la dette sans être créateur, comme la CNUCED ou l'ECOSOC, **le rôle d'arbitre aujourd'hui dévolu aux IFI** dans la mise en œuvre des initiatives d'allègement de dette.

---

<sup>120</sup> Voir Plate-forme Dette & Développement, *Rapport 2003 – La Dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 31-34.