

La campagne dette en France

Bilan politique de l'action de la plate-forme Dette et Développement 2001-2005

Jean Merckaert, CCFD et coordinateur de la plate-forme Dette et Développement, novembre 2005.

La genèse

Au niveau international, les premières mobilisations pour demander l'annulation de la dette des pays du Sud sont nées dès les années 1980. Ainsi, Fidel Castro convoquait en 1985 à La Havane un sommet invitant les pays du Sud à faire front face à la dette. La campagne pour l'annulation de la dette s'est développée dans les pays occidentaux dans les années 1990, avec pour point d'orgue la campagne « Jubilé 2000 », à la fin des années 1990, caractérisée par une très forte mobilisation des églises et une convergence de mouvements sociaux très divers au niveau mondial.

En France, Agir ici, le CCFD et le Secours catholique en particulier ont joué un rôle clé dans la mobilisation à l'approche de l'an 2000, rassemblant une soixantaine d'organisations associatives et syndicales autour de la campagne « pour l'an 2000 : annulons la dette ! ». La pétition pour demander l'annulation de la dette recueillit 24 millions de signatures à l'échelle mondiale, 550 000 en France. Il s'agit d'un mouvement sans précédent à l'échelle mondiale.

Des résultats insuffisants

PPTE n'est pas à la hauteur de l'enjeu

Vue l'ampleur de la mobilisation, les résultats obtenus sont relativement limités : en renforçant l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) en 1999, le G7 prétend apporter une solution définitive au problème de la dette des pays pauvres et garantir que l'argent serve à lutter contre la pauvreté. De fait, quelques pays ont pu accroître leurs dépenses sociales suite à l'initiative, un résultat non négligeable pour les personnes qui en ont bénéficié, mais on est très loin du compte. En réalité, seule une quarantaine de pays est concernée, excluant de nombreux pays pourtant pauvres (comme Haïti) et très endettés (Indonésie, Nigeria, etc.). Loin de libérer les fonds suffisants pour financer le développement des pays concernés, l'initiative PPTE vise essentiellement à rendre ceux-ci solvables à nouveau : n'est effacée que la partie « insoutenable » de la dette, celle qui avait peu de chances d'être remboursée. De plus, l'initiative perpétue la tutelle du FMI et de la Banque mondiale sur les pays concernés, qui sont contraints de poursuivre la libéralisation de leur économie pour bénéficier des allègements. Fin 2005, six ans après la mise en place de l'initiative, seuls 18 pays ont bénéficié des allègements promis.

Des convergences font jour

Le principal résultat politique de la mobilisation mondiale sur la dette est peut-être à chercher davantage dans la montée en puissance d'une société civile internationale. La dette est ainsi l'un des sujets phares de la dynamique des forums sociaux mondiaux, dont le premier se tient à Porto Alegre en l'an 2000.

Au niveau français, la dette a fédéré des acteurs qui ne côtoyaient guère jusqu'alors : on retrouve ainsi côte à côte les congrégations religieuses, les associations de volontaires, la CGT, la CFDT, la CFTC, les ONG de développement, le mouvement Attac, le CADTM, etc. Des acteurs qui, depuis, ont multiplié les occasions de travailler ensemble : éthique sur l'étiquette, commerce agricole, objectifs du Millénaire pour le développement, paradis fiscaux...

Pour plusieurs ONG de développement, la campagne dette marque une politisation de leur engagement : une prise de conscience que l'éducation au développement et le soutien aux partenaires doit s'accompagner d'une action « politique », au sens noble, pour faire évoluer les politiques menées par les pays occidentaux.

Des questions en suspens

L'initiative PPTE était loin de satisfaire les revendications des citoyens et des organisations mobilisés à l'approche de l'an 2000. Plusieurs préoccupations justifiaient la poursuite du travail engagé :

Le bon usage de l'argent dégagé.

Pour les organisations impliquées, l'annulation de la dette devait libérer des fonds pour financer le développement. Pour que l'argent bénéficie réellement aux plus pauvres, il était important de veiller à ce que les populations les plus pauvres et les organisations de la société civile qui travaillent avec elles, aient leur mot à dire dans l'allocation et le contrôle des fonds. Ni l'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) requise par la Banque mondiale ni les contrats désendettement développement (C2D) mis en place par la France n'offraient de garanties suffisantes que les politiques financées répondent aux aspirations et aux besoins des plus pauvres.

Aller au-delà de l'IPPTE

Trop peu de pays concernés, des montants d'allègements beaucoup trop faibles, des conditionnalités souvent désastreuses : il fallait obliger les pays créditeurs à dépasser l'initiative PPTTE. Il fallait redéfinir leur approche d'une dette « soutenable » pour prendre en compte les besoins de financement en termes de développement humain, insister pour que les dettes des institutions multilatérales soient effacées, que d'autres pays bénéficient d'allègements, mettre fin à l'imposition de politiques de libéralisation et de privatisation, et veiller à ce que les annulations de dette n'empiètent pas sur l'aide publique au développement (APD).

Faire reconnaître les responsabilités des créanciers.

Les pays riches ont présenté l'IPPTE comme un acte généreux de leur part afin de financer le développement des pays pauvres. Jamais ils n'ont reconnu qu'ils avaient une lourde responsabilité dans le surendettement des pays du Sud : par leur soutien invétéré à des régimes autoritaires et corrompus insolvables, la promotion forcenée de leurs exportations, le triplement des taux d'intérêt décidé du jour au lendemain par les Etats-Unis, ou encore l'imposition de plans d'ajustement structurel qui ont enfoncé un peu plus les pays concernés dans le surendettement et la pauvreté. Afin de faire justice aux populations du Sud, il fallait faire reconnaître le caractère illégitime de certaines créances et faire payer aux pays du Nord le prix de leur irresponsabilité. Par la reconnaissance des erreurs du passé, il fallait poser les bases pour éviter qu'un tel processus de surendettement généralisé se renouvelle à l'avenir.

Démocratiser la gestion internationale de la dette

Les maigres résultats obtenus au regard de la mobilisation s'expliquent essentiellement par le fait que les seuls à décider s'il faut annuler ou non, combien, à quels pays et à quelles conditions, sont les pays riches. Au G8, au FMI ou au Club de Paris (qui réunit les principaux pays créditeurs), les pays occidentaux sont à la fois juge et partie : on imagine mal le créancier apporter une solution juste au problème de la dette. Dès lors, il fallait démocratiser la gestion internationale de la dette, en mettant en place des instances équilibrées entre débiteurs et créanciers, capables d'élaborer des règles du jeu équitables et transparentes dans le traitement de la dette.

Poursuivre la campagne

Face à ces questions cruciales en suspens, il était évident pour les organisations mobilisées pour l'an 2000 qu'il fallait maintenir la pression sur le sujet. Au niveau français, le suivi de la campagne s'est structuré en une plate-forme Dette et Développement, collectif informel (pas d'existence juridique) créé en mars 2001 et qui rassemble une petite trentaine d'associations et de syndicats. Le CCFD en assure l'animation et le secrétariat, avec un soutien financier des membres. Plusieurs membres de la plate-forme Dette ont continué à s'impliquer dans le travail d'expertise, de lobbying et de mobilisation dans leurs réseaux internationaux (CIDSE, CADTM, Caritas, CISL/CES, Réseau foi et justice, etc.) et en lien avec leurs partenaires au Sud. En tant que telle, la plate-forme Dette prend part au réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad).

Le travail de la plate-forme Dette et Développement s'est organisé autour de quatre pôles d'activité, le plus souvent en lien avec d'autres, sur le plan international :

- un travail d'expertise : élaboration d'analyses, de rapports, de propositions, suivi des négociations internationales au sein du G8, du Club de Paris, des institutions financières internationales (IFI), des Nations Unies, etc.

- un travail de lobbying envers les pouvoirs publics français (ministères des Finances et des affaires étrangères, Elysée, parlement) et internationaux (IFI, ONU).
- Un travail de suivi par pays, en lien avec les partenaires des associations et syndicats de la plate-forme, de l'utilisation des allègements de dette français, afin de favoriser la participation de la société civile des pays concernés.
- Un travail de mobilisation, de sensibilisation et de diffusion de l'information (communiqués de presse, Nouvelles de la dette, CD « Drop the debt », concerts, site Internet, campagnes de signatures, manifestations publiques...).

Résultats en termes politiques

Les résultats d'une mobilisation ou du travail d'un collectif d'organisations sont rarement à la hauteur des objectifs fixés, tant les changements politiques s'opèrent dans la durée. Pour autant, la plate-forme Dette et Développement peut se targuer de quelques avancées depuis sa mise en place.

1. La reconnaissance par les pouvoirs publics

Trois facteurs se conjuguent pour donner une crédibilité et un certain poids à nos interpellations vis-à-vis des pouvoirs publics :

- La pression de l'opinion publique, qui s'est manifesté de façon très forte à travers les 550.000 signatures de la campagne « pour l'an 2000 : annulons la dette ! » et qui continue à s'exprimer par des lettres aux députés, des manifestations, des citations dans les médias, etc.
- La pluralité des acteurs présents au sein de la plate-forme Dette et Développement, qui lui confère une base sociale significative.
- L'expertise développée par la plate-forme, qui adopte des positions informées, argumentées et propose des alternatives.

Ces trois éléments ont valu une reconnaissance quasi-institutionnelle de la plate-forme Dette par le Comité coopération développement (CCD) et le Haut Comité à la Coopération internationale (HCCI), les lieux formels de concertation entre société civile et pouvoirs publics. Depuis 2003, ces espaces ont perdu de leur importance, mais le dialogue se maintient de façon régulière avec le ministère des Finances (administration du Trésor et cabinet du ministre) et celui des Affaires étrangères.

Exemple : en novembre 2004, lorsque l'Irak est passé devant ses créanciers publics au Club de Paris, c'est la plate-forme Dette et Développement qui a servi d'interlocuteur privilégié pour l'organisation d'une rencontre entre Bercy, qui abrite le Club de Paris, et les réseaux internationaux mobilisés sur la dette. Autre exemple : alors que la France commence à négocier un second contrat désendettement développement (C2D) avec le Mozambique, la plate-forme Dette est invitée par le ministère des Affaires étrangères (MAE), depuis juin 2005, à participer à l'évaluation du premier C2D (sur lequel elle a déjà réalisé une mission d'évaluation, sur place, dans le cadre du HCCI).

La reconnaissance par les pouvoirs publics n'est pas une fin en soi : si elle est importante pour nouer un dialogue dans la durée, les bonnes relations avec la société civile peuvent toutefois être instrumentalisées par les pouvoirs publics. Il convient donc d'évaluer l'impact du travail de plaidoyer.

2. L'accord du G8 sur la dette multilatérale

Dans un contexte international de bilan à tiers-parcours sur les OMD et de volonté du Royaume-Uni, hôte du G8, de faire avancer le sujet de la dette, la campagne « 2005 : plus d'excuses ! » a contribué en France à rappeler au gouvernement que le sujet reste au cœur des revendications de la société civile française.

300.000 signatures ont été collectées en amont du G8 et du sommet de l'ONU. Avec Agir ici, la plate-forme Dette a lancé une campagne de cartes postales spécifiquement sur la dette et organisé une journée de mobilisation populaire dans plusieurs villes de France, mi-mai ; des interpellations répétées ont été opérées à travers les médias ; des actions coordonnées au

niveau international ont visé les ambassades des pays du G8 en février et en mai ; la plate-forme et la coalition « 2005 : plus d'excuses ! » ont rencontré au moins une fois par mois les responsables de Bercy au cours du premier semestre 2005. Parallèlement, les réseaux catholiques se sont re-mobilisés sur cette campagne et plusieurs évêques du Sud sont venus rencontrer des hauts responsables politiques français, fin mai.

Au niveau politique, la France voulait paraître à l'avant-garde du combat pour le développement, mais elle était profondément hostile à l'idée anglaise et américaine d'une annulation de la dette multilatérale (celle due aux institutions multilatérales, comme le FMI et la Banque mondiale). Ses arguments principaux : elle craignait que l'annulation affaiblisse la capacité de financement des institutions concernées ; elle voulait surtout promouvoir sa propre initiative pour financer le développement : une taxe mondiale sur les billets d'avion. Pour contrer les propositions de Blair et Bush, elle s'est alliée, fin mai, le Japon et l'Allemagne derrière une proposition contre-feu qui ne faisait qu'alléger de façon marginale la dette de 5 pays. Nous avons ébruité cette proposition scandaleuse dans le journal *Les Echos* à quelques jours de la rencontre des ministres des Finances du G7, nous indignant que la France fasse obstacle à toute avancée sur la dette. Cette position était intenable pour le gouvernement Chirac, qui a fait du développement une des 5 priorités de son mandat. Le soir même, nous étions reçu pendant plus de 2h à Bercy par les fonctionnaires qui allaient négocier le lendemain, à Londres, l'accord du G7.

Au total, si la plate-forme Dette et Développement n'a pas convaincu le gouvernement français de promouvoir une position progressiste sur l'échiquier international, le travail de plaidoyer conjugué à une pression populaire renouvelée en 2005 l'ont dissuadé d'apparaître comme un obstacle à toute avancée sur la dette. Le 11 juin, l'accord du G8 était annoncé par Thierry Breton comme une victoire de la France ! Certes, cet accord reste très loin de nous satisfaire (cf. notre analyse de septembre 2005) mais il constitue un petit pas dans la bonne direction qui, sans nous (et nos alliés au niveau international), n'aurait pas été franchi.

3. Vers la transparence et l'équité dans la gestion de la dette ?

Pour les mouvements du Nord et du Sud mobilisés sur la question, il ne suffit pas d'annuler la dette comme si on faisait table rase du passé : il s'agit d'abolir la dette comme produit et vecteur de la domination du Sud par le Nord. Abolir ce système suppose, en premier lieu, de reconnaître son existence pour, ensuite, mettre en place des règles du jeu acceptées par tous à l'endettement international.

En lien avec les Amis de la Terre, la plate-forme Dette et Développement a contribué à amener les parlementaires à se pencher sur la dette générée par la politique de promotion des exportations françaises à travers son agence, la COFACE. En effet, près de la moitié de la dette effacée par la France résulte d'une politique irresponsable, parfois criminelle, de garanties à l'exportation dans des pays en guerre, notoirement dictatoriaux, corrompus ou insolubles (Irak de Saddam, Nigeria de la junte militaire, Zaïre de Mobutu, Cameroun, etc.). Le travail d'interpellation des parlementaires et la tenue d'un séminaire sur le sujet au Sénat début mai 2005, parrainé par Dominique Voynet, ont amené plusieurs parlementaires à soutenir un appel demandant à la fois que lumière soit faite sur ces créances, que leur annulation ne soit pas comptabilisée comme aide au développement et un meilleur contrôle parlementaire sur la COFACE.

En faisant de la création d'une commission d'enquête parlementaire sur la dette des pays du Sud à l'égard de la France une de ses principales revendications, la campagne menée début 2005 par Agir ici et la plate-forme Dette et Développement a réussi à rallier des députés de tous les bords à l'idée d'un audit de la dette. Les groupes PS, PC et UDF de l'Assemblée nationale ont soutenu l'idée d'une seule voix, les Verts aussi, en revanche les rares députés UMP intéressés font figure d'exception d'une majorité parlementaire globalement hostile à l'idée. Les groupes PS et PC ont, chacun, fait une proposition formelle tendant à la création d'une telle commission d'enquête, toutes deux repoussées par la majorité. Reste que l'idée avance et qu'elle pourrait être inscrite au programme de plusieurs partis politiques en vue des élections de 2007.

Au niveau international, l'idée qu'il faut mettre en place des règles du jeu équitables à l'endettement international, n'émanant pas des seuls créanciers et qui soient contraignantes pour tous, connaît de bien timides avancées.

Notre proposition de redéfinir ce qu'est une dette « soutenable », en tenant compte des besoins de financement du développement humain, figurait parmi les recommandations des Nations Unies à l'issue de la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement, en mars 2002. Début 2005, Kofi Annan reprenait encore la proposition à son compte dans son rapport préparatoire au Sommet de septembre, mais dans la déclaration finale du sommet, les Etats membres reviennent sur l'engagement de Monterrey en diluant le lien entre « soutenabilité » de la dette et objectifs du Millénaire. Mais le débat n'est pas clos.

Notre demande de critères juridiques définissant le caractère légitime ou non des créances, qui s'appuie sur la doctrine internationale de la « dette odieuse », a reçu jusqu'à présent un accueil hostile de la part des créanciers. Un préalable à toute avancée en ce domaine est qu'ils reconnaissent que certaines dettes sont illégitimes.

La proposition d'un mécanisme juridique indépendant, équitable et transparent pour trancher les conflits entre débiteurs et créanciers, et dont les décisions s'imposeraient à tous, n'a pas connu le succès escompté, malgré la crise argentine de 2001-2002 qui en démontrait clairement le besoin.

Nos actions pour délégitimer le Club de Paris (en 2003-2004 : cartes postales, séminaires, manifestations, interviews dans les médias), qui réunit les pays créanciers les plus riches de la planète, ont eu un petit effet, quoique limité : contribuer à faire connaître ce club confidentiel et opaque d'une partie du grand public et montrer du doigt, à l'occasion du passage de quelques pays débiteurs (Irak, pays affectés par le tsunami, Nigeria) devant leurs créanciers, que le traitement de la dette répond avant tout aux intérêts politiques et économiques des pays riches. Au sein du ministère des Finances, certains fonctionnaires se disent également intéressés par notre idée d'un droit international de la dette.

Par ailleurs, la plate-forme Dette a cherché, avec d'autres réseaux, à démocratiser le débat sur la dette, en le faisant passer des institutions créancières (FMI, Club de Paris, G8) vers les Nations Unies. Elle est parvenue à ce qu'au premier semestre 2005, pour la première fois, se tienne un dialogue multi-acteurs sur la dette sous égide onusienne (incluant pays créanciers et débiteurs, secteur privé, institutions internationales, experts et ONG). A notre demande, la France y a participé activement. Ce dialogue a abouti à des propositions intéressantes ; il s'agit désormais d'institutionnaliser ce dialogue onusien pour qu'il débouche, à moyen terme, sur des prises de décision. Nous avons initié un travail de plaidoyer à cet égard au niveau international.

4. Promouvoir le contrôle démocratique des fonds publics dans les pays endettés.

Il s'agit probablement du domaine dans lequel la plate-forme Dette a obtenu, par son action propre, les avancées les plus concrètes. Pour la plate-forme Dette, il s'agit de tout faire pour que l'utilisation des fonds dégagés par les allègements de dette fasse l'objet d'un contrôle démocratique. C'est dans ce sens que nous plaidons pour une participation accrue des organisations de la société civile qui travaillent avec les populations les plus pauvres dans l'élaboration et le suivi des politiques et programmes de lutte contre la pauvreté.

Nous avons ainsi critiqué les simulacres de processus participatifs qui ont marqué l'élaboration tant des cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (CSRP), requis par les bailleurs internationaux, que les contrats désendettement développement (C2D) requis par la France.

Nous avons aussi formulé des propositions concrètes d'amélioration desdits processus, dont certaines ont reçu un accueil favorable.

Il s'agit d'une part de notre proposition d'accompagner les processus d'allègement de dette de programmes de renforcement de la société civile dans sa capacité de contrôle de l'action publique. Nous avons obtenu que le ministère des Affaires étrangères s'engage ainsi à soutenir financièrement un programme ambitieux de soutien à l'organisation et aux capacités de la société civile camerounaise, un programme défini par les Camerounais eux-mêmes. Ce programme concerté pluri-acteurs (PCPA) marque, malgré ses difficultés de mise en œuvre, une évolution considérable dans la pratique de la coopération française, traditionnellement d'Etat à Etat, qui est d'autant plus notable au Cameroun que la France y soutient depuis longtemps un régime notoirement autoritaire et corrompu. La pluralité de la plate-forme Dette

a joué un rôle important à la fois dans le rapprochement d'acteurs associatifs et syndicaux camerounais qui ne travaillaient pas ensemble auparavant, et dans l'engagement des pouvoirs publics français, malgré les réticences de certains, derrière ce programme.

Par ailleurs, devant l'échec des C2D à impliquer la société civile locale, la Plate-forme Dette a demandé à être elle-même présente lors des missions officielles du gouvernement français de négociation et d'évaluation des C2D, afin de garantir une meilleure implication de la société civile locale. Notre proposition n'a pas fait l'unanimité au ministère, mais le principe a été admis pour la première fois en octobre 2004 et s'est concrétisé, en juillet dernier, par la participation d'un représentant de la plate-forme (membre du Secours catholique) à la mission de revue du C2D Mauritanie. Même si cette expérience n'a pas été totalement convaincante, car les délais étaient trop courts pour pouvoir informer et impliquer à temps les partenaires mauritaniens et que le gouvernement n'a pas pris en charge les frais financiers afférents à notre présence, gageons que cette première en appellera d'autres, mieux préparées. Qu'un représentant d'ONG française soit associé, aux côtés de représentants du Trésor, du MAE et de l'Agence française de développement, à une réunion d'évaluation avec le ministre des Finances mauritanien, constitue un précédent inconcevable il y a quelques années encore.

Autres résultats

En sus des résultats politiques ci-évoqués de l'action de la plate-forme Dette, il faudrait mentionner également :

- **Le renforcement des liens entre acteurs mobilisés, au Nord et au Sud, sur la dette.** Ainsi, la plate-forme Dette et Développement a organisé des séminaires sur la question, lors du Forum social mondial de Porto Alegre en 2002, lors du sommet parallèle au G8 d'Evian, en juin 2003 et lors du Forum social européen de novembre 2003 à Paris. Elle a participé de manière active au réseau Eurodad, entrant même au conseil d'administration de ce large réseau européen. Elle a participé à toutes les rencontres visant à rapprocher les points de vue et les stratégies des différents acteurs du Nord et du Sud, notamment le dialogue Nord-Sud qui s'est tenu à La Havane en septembre dernier. Elle a également tissé des liens particuliers avec certaines plate-forme dette du Sud, notamment en Côte d'Ivoire, où le CCFD a participé à une formation du « Forum national dette et pauvreté », au Cameroun ou encore au Pérou.
- **Le travail d'information** des militants des différentes organisations membres et de sensibilisation de l'opinion publique, notamment à travers la sortie d'un CD, même si ce travail demanderait un investissement beaucoup plus soutenu. Parmi les membres de la plate-forme Dette, il faut souligner le travail pédagogique remarquable effectué sans relâche par le CADTM (publications, conférences...). Notons enfin que la plate-forme Dette bénéficie d'une notoriété accrue vis-à-vis des médias, essentiellement la presse et les radios nationales.