

Pour une solution équitable à la dette des pays du Sud

La dette des pays du Sud est le résultat d'une politique d'endettement aussi irresponsable de la part des gouvernements des pays créanciers que de la part de ceux des pays débiteurs. Or, seules les populations des pays débiteurs en ont assumé le coût, au prix de millions de vies humaines : le remboursement de la dette prive en effet les Etats de ressources nécessaires au financement des secteurs sociaux essentiels. Aujourd'hui, nombre de pays croulant sous une dette impayable ne seront même pas en mesure de réaliser les OMD. La mise en place d'un partenariat mondial pour le développement implique à la fois la reconnaissance par les créanciers de leurs responsabilités, en annulant la dette, et le rééquilibrage des pouvoirs entre créanciers et débiteurs dans la gestion de la dette, vers des règles équitables et transparentes pour tous.

I. Annuler la dette, condition *sine qua non* à la réalisation des OMD

1. Un niveau de dette qui hypothèque la réalisation des OMD

L'Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE) mise en place en 1996 et renforcée en 1999, constitue la mesure la plus « ambitieuse » d'annulation prise par la communauté internationale. Six ans après, le bilan est clair, étayé par la CNUCED¹. Elle a échoué à atteindre le double objectif qu'elle s'était fixé : ramener la dette des pays à un niveau soutenable tout en luttant durablement contre la pauvreté. En 2004, seuls sept des 41 pays concernés avaient une dette jugée soutenable par le FMI et la Banque mondiale². En 2003, le service de la dette des 27 pays ayant bénéficié d'allègements s'élevait toujours à 15 % de leurs revenus (36% pour le Sénégal en 2004), un niveau ne permettant pas à ces pays d'atteindre les OMD. A l'issue de l'initiative, seul un tiers du stock de la dette des PPTE aura été effacé (49 sur 139 milliards de dollars), ce qui représente moins de 5% du montant total de la dette des PED et alors même que les pays continuent de contracter de nouveaux emprunts.

Encadré 5. OMD 2. Zambie : quand le poids de la dette mine l'éducation³

Depuis quelques années, la Zambie s'efforce de lutter activement pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie de ses citoyens. L'accès à l'enseignement compte parmi les récents succès enregistrés par ce pays, qui a su obtenir de réelles avancées en matière d'éducation pour tous. Pourtant, tous ces efforts sont aujourd'hui largement remis en cause à la fois par le remboursement de la dette, qui pèse de manière excessive sur le budget de l'Etat zambien, et les conditionnalités macroéconomiques extrêmement strictes qui y sont associées. Alors que des milliers de professeurs formés et qualifiés sont actuellement sans emploi et que les classes débordent d'élèves (70 élèves par classe en moyenne), la Zambie continue cependant de consacrer près de 380 millions de dollars au service de la dette. En 2004, les seuls remboursements à destination du FMI se sont élevés à 247 millions de dollars, dépassant largement le montant des dépenses annuelles allouées à l'éducation (221 millions de dollars). Dans un pays comme la Zambie où plus de 70% de la population vit dans la pauvreté et un adulte sur cinq est infecté par le virus du sida, l'annulation de la dette est un impératif. Les ressources ainsi dégagées pourront servir à l'expansion du système éducatif et la prise en charge des coûts récurrents tels que les salaires des enseignants.

> Contact : Nicolas Guihard – Agir ici & Campagne mondiale sur l'éducation – noguihard@agirici.org

Fondée sur une approche partielle et partiale de la soutenabilité de la dette⁴, la liste des pays bénéficiaires est très restrictive - qu'en est-il d'Haïti, de la Jamaïque, du Nigeria ou de l'Indonésie ? L'analyse de soutenabilité, fondée uniquement sur un indicateur macroéconomique (la balance commerciale), sans tenir compte des ressources nécessaires à la satisfaction des droits fondamentaux des populations, contredisent l'objectif même de

¹ CNUCED, *Endettement viable : oasis ou mirage ?*, octobre 2004.

² Chiffres issus du dernier rapport du FMI et de la BM sur l'IPPTE. Cf. *HIPC Status of implementation*, août 2004.

³ Pour plus d'informations, voir Global Campaign for education, *Undervaluing teachers : IMF Policies squeeze Zambia's education system*, septembre 2004 – www.campaignforeducation.org.

⁴ Sur l'analyse de la soutenabilité, voir Plate-forme Dette et Développement, « Une soutenabilité insupportable – Comment définir un niveau d'endettement acceptable ? », in *Rapport 2003 - La dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 25-36.

l'IPPTE : lutter contre la pauvreté. Comme elle s'y est engagée en mars 2002⁵, la communauté internationale doit réviser les critères de soutenabilité pour les lier explicitement à la réalisation des OMD.

Même le Royaume-Uni qui, dans le cadre de son « Plan Marshall pour le monde en développement », appelle à l'annulation intégrale de la dette multilatérale des pays pauvres, et les Etats-Unis⁶ reconnaissent aujourd'hui le caractère insupportable de l'endettement pour les pays pauvres de la planète. En réalité, l'endettement est également insupportable, au regard des OMD, pour de nombreux pays dits « à revenus intermédiaires », comme le Pérou, l'Equateur ou les Philippines. C'est en ce sens que le Parlement européen a très majoritairement adopté, le 13 janvier 2005, une résolution demandant « à la Commission et aux États membres de prendre l'initiative, dans les instances tant multilatérales que bilatérales, d'annuler progressivement la dette extérieure de pays en développement ».

[Encart à part <France : des C2D inexistants>

La France, qui se gargarise d'être la première contributrice de l'IPPTE, ne fait guère mieux. Sa politique d'allègements bilatéraux, à travers les contrats désendettement développement (C2D), est conditionnée à l'atteinte incertaine du point d'achèvement dans le cadre de l'IPPTE, dont chaque retard a pour effet de diminuer les montants de dette effectivement refinancés (car les pays continuent, pendant ce temps, de payer). Cinq ans après l'annonce de leur mise en place, les C2D n'existent guère que sur le papier : sur les 4 milliards d'euros annoncés, seules quelques dizaines de millions d'euros ont été décaissées⁷. Par ailleurs et en dépit de certaines avancées, les populations concernées ne sont guère associées à la définition et au suivi des projets financés.

- La France doit délier les C2D de l'atteinte du point d'achèvement et mettre réellement les C2D au service du développement en favorisant la participation des populations.]

2. Un traitement de la dette aux mains des créanciers

En réalité, en adoptant cette approche restrictive de la soutenabilité, les pays créanciers font porter la plupart des annulations sur des créances impayables, ce qui, selon une étude du FMI, réduit « pratiquement [les remises de dette] à une écriture comptable »⁸. Pour l'économiste Daniel Cohen, « les pays riches (...) [laissent] en réalité la charge de remboursement quasi inchangée »⁹ et ils conservent ainsi une grande part des « créances effectives dont ils disposent sur les pays pauvres »¹⁰. Annuler ces créances permettrait de financer réellement le développement, comme l'ont montré les cas de l'Ouganda, du Mozambique ou du Mali qui ont pu, grâce aux allègements, accroître substantiellement leurs dépenses d'éducation et leurs efforts de lutte contre le sida.

Au total, l'initiative PPTTE rend pratiquement autant service aux pays riches, qui ont pu assainir leurs créances, qu'aux pays bénéficiaires. Rien d'étonnant lorsqu'on sait que ce sont ces mêmes créanciers qui, au G8, au Club de Paris, au FMI et à la Banque mondiale, décident en juge et partie des annulations nécessaires, tout en s'assurant du maintien de leur tutelle sur l'économie des pays débiteurs. En réalité, l'échec de l'initiative PPTTE trouve son explication principale dans l'unilatéralisme qui préside à la gestion internationale de la dette.

⁵ A la conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement – Voir *Consensus de Monterrey*, art. 49.

⁶ Non sans arrière-pensée idéologique ou stratégique, bien entendu.

⁷ 85,5 millions d'euros – selon « l'enlèvement des C2D », étude provisoire pour le rapport 2004-2005 de la plate-forme dette et développement, à venir.

⁸ Robert Powell, « Debt Relief, Additionality, and Aid allocation in Low-Income Countries », *IMF Working Paper*, September 2003, p. 7. Notre traduction.

⁹ Daniel Cohen, « 7 idées pour que le monde tourne mieux », *L'Expansion*, 25 octobre 2001.

¹⁰ Daniel Cohen in *Le Monde*, 12 mars 2001.

Les promesses d'associer étroitement les populations concernées et leurs représentants élus à l'élaboration des stratégies nationales de réduction de la pauvreté sont loin d'être tenues. La notion de partenariat tant avancée est bien souvent restée virtuelle, la définition des politiques publiques des pays endettés restant pilotée depuis Washington.

Tant que la gestion de la dette et les conditionnalités qui y sont associées resteront la prérogative des seuls créanciers, le partenariat mondial pour le développement (OMD N°8) restera un vain mot.

II. Vers un rééquilibrage des pouvoirs pour un endettement viable

1. Une responsabilité avérée

Les pays créanciers ne sont pas étrangers à l'accumulation d'une dette colossale. Ils portent la lourde responsabilité de la pratique d'une politique de prêts incontrôlée, répondant plus à des intérêts économiques, politiques et personnels obscurs qu'à une politique cohérente de coopération au service du développement des populations. Particulièrement, la France n'est le premier contributeur de l'IPPTE, à hauteur de plus de 12 milliards d'euros, qu'en conséquence d'un soutien financier intéressé, voire parfois criminel, de Paris aux régimes « amis de la France »¹¹ en Afrique (le Cameroun, l'ex-Zaïre de Mobutu et la Côte d'Ivoire figurent ainsi parmi les principaux débiteurs de la France, sans même parler du Congo-Brazzaville ou encore du Rwanda).

Une solution juste et durable à la dette des pays du Sud, permettant de tirer les leçons du passé, implique un audit des créances et la reconnaissance, par les créanciers, de leur responsabilité dans l'accumulation d'une dette souvent illégitime. A ce titre, l'annulation de la dette des pays les plus pauvres est un acte de justice et non seulement de solidarité, ce qui rend sa comptabilisation au titre de l'aide publique au développement (APD) extrêmement contestable¹².

2. Pour des règles équitables et transparentes

L'actualité récente montre que les gestes faits par les pays riches répondent avant tout à des considérations politiques : comment expliquer que l'Irak, pays richement doté en pétrole, bénéficie de la part du Club de Paris d'une annulation de 80 % de sa dette, sinon par les intérêts économiques et géopolitiques des créanciers ? De même, l'Indonésie et le Sri Lanka n'ont bénéficié d'un moratoire suite au tsunami qu'à cause de l'émotion suscitée par le tsunami. Sinon, comment se fait-il qu'Haïti, pays extrêmement pauvre où le cyclone Jeanne a fait plus de 2.000 morts en septembre 2004, n'ait bénéficié d'aucun geste de la sorte ?

Pour sortir de l'arbitraire, il est urgent de mettre en place un droit international de la dette. C'est dans le cadre des Nations Unies que l'ensemble des acteurs concernés devront établir des règles équitables et transparentes, et un cadre en garantissant le respect, pour le traitement des dettes existantes et les conditions d'octroi de prêts futurs :

- Comment définit-on un niveau de dette viable ? Selon quels critères estime-t-on qu'un pays est incapable de rembourser une dette ? Comment garantir la sanctuarisation des dépenses sociales nécessaires pour satisfaire les droits humains fondamentaux ?
- Quelles sont les conditions de validité d'un contrat d'endettement ? La nullité des dettes « odieuses »¹³ doit être reconnue lorsqu'elle a été contractée par un régime despotique, aux dépens de sa population et avec la complicité des créanciers. Est-il acceptable de faire payer aux Congolais la dette détournée par leur ancien tortionnaire Mobutu ?

¹¹ Selon l'expression encore employée par Jacques Chirac à la mort du tyran togolais Gnassingbé Eyadema, le 5 février 2005.

¹² Cf. chapitre sur l'aide – en particulier concernant la comptabilisation des créances Coface.

¹³ Khalfan, King & Thomas *Advancing the Odious Debt Doctrine*, Centre for International Sustainable Development Law (CISDL), Montréal, Canada, 2003.

- Quels sont les recours d'un Etat qui se trouve dans l'incapacité de rembourser sa dette, notamment dans les situations d'état de nécessité ou de force majeure ?

En priorité d'ici la fin de l'année 2005, nous demandons :

► La redéfinition d'une analyse de la viabilité de la dette qui reconnaisse la prééminence des droits fondamentaux des populations sur le remboursement de la dette. En vertu de cette analyse, **toute dette impayable, constituant un obstacle à la réalisation des objectifs du Millénaire, doit être annulée**. Résultat : annulation totale pour les plus pauvres, substantielle pour les pays à revenu intermédiaire, dans une logique d'équité.

► La transparence sur les créances et la reconnaissance par les créanciers de leur responsabilité dans l'accumulation de la dette. Nous demandons en ce sens la **création d'une mission d'information parlementaire qui établisse un audit complet des créances françaises**.

► L'abandon progressif par les créanciers de leur monopole décisionnel dans la gestion de la dette. Concrètement, la France et l'Union européenne doivent, dès aujourd'hui, participer activement au processus de consultations pluri-acteurs initié par le Bureau du Financement du Développement de l'ONU. Au-delà, **la France doit appeler les Nations Unies à convoquer une conférence internationale pour mettre en place un droit international de la dette, en présence de tous les acteurs concernés - créanciers et débiteurs, publics et privés, institutions internationales, experts, société civile et secteur privé**.

> Contact dette : Jean Merckaert – CCFD & Plate-forme Dette et Développement –
j.merckaert@ccfd.asso.fr