

## DETTE DES PAYS DU SUD : BILAN ET PERSPECTIVES

JEAN MERCKAERT\*

À l'approche de l'an 2000, des dizaines de millions de citoyens à travers le monde réclamaient à cor et à cri que soit brisée la chaîne de la dette qui étouffe les pays du Sud. Dix ans plus tard, bien imprudent celui qui célébrerait le triste anniversaire du lancement de l'initiative du G7 en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Réuni en juin 1996 à Lyon, le G7 promettait aux « pays pauvres lourdement endettés (...) de régler définitivement les situations d'endettement non soutenable ». À Birmingham, en 1998, il leur assurait « l'allègement nécessaire (...) pour sortir d'une manière durable de leurs problèmes d'endettement ». L'année suivante à Cologne, il renforçait l'initiative PPTE en s'engageant à « un allègement de la dette plus rapide, plus large et plus

radical (...) pour rendre la dette supportable ».

Aujourd'hui, force est de constater l'échec de l'initiative PPTE. Loin de rendre la dette supportable, elle n'a pas non plus permis aux pays endettés de recouvrer la liberté de choisir leurs politiques et elle passe totalement sous silence les mécanismes à l'origine de l'endettement, masquant ainsi les responsabilités des pays créditeurs et laissant craindre la perpétuation d'un système inique. Les mesures annoncées, en juillet 2005, par le G8 de Gleneagles (Royaume-Uni) n'apportent pas, malheureusement, de réponse à la hauteur de l'enjeu. Devant l'incapacité des créanciers à apporter une solution juste et durable à la dette des pays du Sud, la mise en place d'un droit international de la dette est plus que jamais nécessaire.

---

\* Chargé du Programme financement du développement au Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), coordinateur de la Plate-forme dette et développement.

## UNE DETTE TOUJOURS INSUPPORTABLE

L'initiative PPTE s'est avérée incapable d'atteindre son principal objectif : rendre la dette des pays en développement supportable.

### PPTE : une initiative lente et limitée

Les critères élaborés par les institutions financières internationales (IFI) pour déterminer les pays éligibles à l'initiative PPTE sont très restrictifs<sup>1</sup>. En 1999, seuls 42 pays ont été jugés à la fois suffisamment pauvres et endettés pour en bénéficier. Depuis, 4 pays<sup>2</sup> ont été rayés de la liste pour intégrer celle des pays « modérément endettés ».

Ainsi, 89 % des pauvres de la planète, qui n'habitent pas dans les PPTE, continuent à voir les dépenses de santé et d'éducation sacrifiées sur l'autel de la dette. Le Kenya, où l'espérance de vie est passée de 57 ans en 1986 à 48 ans aujourd'hui, consacre 40 % de son budget annuel au remboursement d'une dette de 7 milliards de dollars<sup>3</sup>. La dette absorbe près de 50 % du budget de l'Équateur en 2005, plus de 70 % aux Philippines dans le budget 2006.

L'initiative PPTE devait fournir une solution rapide : avant le 31 décembre 2000. Tous les 2 ans, l'échéance, affublée du doux nom de « clause du crépuscule » (*sunset clause*), ne cesse d'être reportée. Des 42 PPTE initiaux, seuls 18 sont parvenus, à ce jour, au terme de l'initiative (point d'achève-

ment), en se pliant aux lourdes exigences des bailleurs<sup>4</sup>. Dix pays ont franchi une première étape (point de décision)<sup>5</sup>. Dix autres en sont restés au point de départ<sup>6</sup>, que devraient rejoindre quelques nouveaux entrants en 2006<sup>7</sup>. Au total, en 1999, le G7 promettait d'annuler environ 100 milliards de dollars de dettes ; il n'a effacé, à ce jour, que 38 milliards de dollars de l'ardoise<sup>8</sup>. La dette extérieure de l'ensemble des pays du Sud, elle, atteint 2 600 milliards de dollars.

### Rendre la dette soutenable : la grande hypocrisie

En comparaison à l'aide publique au développement (APD) traditionnelle, l'allègement de la dette peut être un moyen particulièrement efficace de financer le développement : il libère des ressources budgétaires prévisibles et non liées aux *desiderata* du donateur et il a un impact positif sur la croissance<sup>9</sup>. C'est ainsi que les 28 pays ayant atteint le point de décision ont pratiquement doublé leurs dépenses sociales entre 1999 et 2004<sup>10</sup>.

Toutefois, l'initiative PPTE a libéré peu de ressources effectives dans les pays endettés car sous couvert de rendre la dette des pays pauvres « supportable », elle vise essentiellement à rendre les pays concernés solvables, c'est-à-dire à maximiser le recouvrement des créances. C'est ce qui explique :

- la définition très extensive de la soutenabilité de la dette. La dette d'un PPTE est jugée viable tant qu'elle ne représente pas plus de 1,5 année de recettes d'exportation et que

son remboursement (service de la dette) n'absorbe pas plus de 15 % des dites recettes sur 1 an. Par comparaison, en 1953, le niveau de remboursement de la dette allemande n'a pas été jugé supportable au-delà de 3,5 % de ses recettes annuelles d'exportation<sup>11</sup> ;

- les analyses biaisées du Fonds monétaire international (FMI). En prévoyant une hausse moyenne des recettes d'exportation des PPTE de 8,9 % pour 2000-2010, alors qu'elle ne dépassait pas 4,2 % lors de la décennie précédente, le FMI a nettement surestimé les ressources dont disposeraient ces pays pour rembourser leur dette, et sous-estimé l'allègement nécessaire<sup>12</sup>... Serait-ce parce qu'il est lui-même créancier des PPTE ? Toujours est-il que 10 des 18 pays arrivés au terme de l'initiative ont toujours une dette jugée « insoutenable » par la Banque mondiale<sup>13</sup> ;
- un service de la dette quasi inchangé. Si les IFI se félicitent de la diminution comptable du service de la dette, elles se gardent bien, en revanche, de mettre l'accent sur les montants effectivement remboursés chaque année par les PPTE<sup>14</sup>, car ils n'ont guère décliné. Pour l'économiste Daniel Cohen, en faisant porter l'essentiel de l'allègement sur des créances impayables, « les pays riches (...) (laissent), en réalité, la charge de remboursement quasi inchangée »<sup>15</sup> et ils conservent une grande part des « créances effectives dont ils disposent sur les pays pauvres »<sup>16</sup>. De l'aveu du FMI, il s'agit là d'une « écriture comptable »<sup>17</sup>. C'est ainsi que de nombreux pays ont dû faire face, de 2003 à 2005, à un service de la dette aussi élevé que celui de 1998-2000, voire supérieur (Mali, Niger, Sierra Leone, Zambie).

Au total, l'allègement fourni ne permet à aucun PPTE d'espérer atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), des objectifs pourtant modestes définis en 2000 par la communauté internationale, afin de réduire de moitié la faim et la pauvreté dans le monde sur la période 1990-2015. Alors que la législation française protège les besoins essentiels des ménages surendettés, l'initiative PPTE perpétue un niveau d'endettement qui prive les pays les plus pauvres de la planète de ressources vitales.

### Vers une redéfinition de la soutenabilité ?

Faisant écho à la promesse du G7 de Cologne de « rendre la dette supportable », Kofi Annan exhortait, début 2005, les pays riches à « redéfinir l'endettement tolérable comme le niveau d'endettement qui permet à un pays d'atteindre les OMD avec l'assurance que les ratios d'endettement n'auront pas augmenté en 2015 »<sup>18</sup>.

L'annulation supplémentaire concédée par le G8 de Gleneagles, début juillet 2005, aux 18 PPTE ayant atteint le point d'achèvement, n'apporte qu'un début de réponse. Pour la première fois, c'est la totalité de la dette due par ces pays au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, qui est concernée, à hauteur de 40 milliards de dollars. Toutefois, ces créanciers ne détiennent qu'environ 30 à 40 % de la dette des pays concernés, et ils leur feront payer l'annulation par une réduction de l'aide à ces pays. Pour la majorité des pays

du Sud, non PPTE, toujours aucune mesure n'est proposée<sup>19</sup>.

La réelle nouveauté de l'accord du G8 tient dans sa justification : en arguant qu'une telle mesure est nécessaire pour financer les OMD, les pays riches admettent implicitement l'échec de l'initiative PPTE à rendre la dette supportable. C'est l'approche de la soutenabilité qui est ainsi désavouée par le G8. En toute logique, elle doit être profondément revue pour prendre en considération le coût de la réalisation des OMD, afin que jamais la vie et la satisfaction des besoins fondamentaux ne soient sacrifiées au remboursement inconditionnel de la dette<sup>20</sup>. La mesure de la soutenabilité devrait aussi prendre en compte l'impact environnemental de la dette, dont le remboursement impératif amène les pays endettés à surexploiter leurs ressources naturelles<sup>21</sup>.

De plus, cette analyse doit être effectuée pour l'ensemble des pays du Sud : rien ne justifie la distinction opérée à cet égard entre PPTE, pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire. Le FMI et la Banque mondiale, eux-mêmes créditeurs, ont démontré leur partialité à l'heure d'analyser ce que leurs débiteurs sont à même de rembourser : une analyse objective ne pourrait être confiée qu'à une institution non créditrice, par exemple sous l'égide des Nations unies.

Enfin, il s'agit de prévenir le réendettement excessif des pays du Sud. Les efforts des IFI en ce sens<sup>22</sup> sont louables, mais ils ne permettent pas de garantir sur la durée la protection des dépenses sociales fondamentales. Une approche de la viabilité de la dette

à long terme doit amener les bailleurs internationaux à préférer le don au prêt dans tous les pays où les besoins vitaux ne seraient pas satisfaits, et à y limiter le prêt au financement d'investissements à forte rentabilité. Cette approche entre en contradiction avec l'incitation qu'ont certains, fonctionnant comme des banques, de prêter. Une réforme du fonctionnement et du financement de tels bailleurs, comme l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale, le Fonds africain du développement (FAD) ou l'Agence française de développement (AFD), semble donc nécessaire.

## LES PAYS ENDETTÉS MAINTENUS SOUS INFLUENCE

Au début des années 1980, devant le risque de défaut massif des pays du Sud, les pays riches ont confié aux institutions de Bretton-Woods la tâche de les soumettre à un régime drastique de libéralisation, de privatisation et de restriction des dépenses publiques. Deux décennies durant et sans égard pour les spécificités de chaque pays, les IFI ont appliqué partout les mêmes programmes d'ajustement structurel, lesquels ont souvent appauvri les pays endettés et accru les inégalités. En amenant les gouvernements à répondre de leurs actes devant elles plutôt que devant leurs électeurs, elles ont confisqué la souveraineté des peuples concernés, affaiblissant profondément des démocraties déjà fragiles.

## **Les DSRP : changement cosmétique ou révolution culturelle ?**

Sous les feux croisés des critiques, les IFI ont été contraintes de faire évoluer leur discours. Avec l'initiative PPTE, les programmes d'ajustement structurel sont délaissés au profit des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSRP), dans lesquels les pays concernés sont censés définir, de façon participative, leurs priorités et leurs stratégies. Ce cadre d'action fait de la réduction de la pauvreté l'objectif central de toutes les politiques et l'objet d'évaluations systématiques<sup>23</sup>. Les gouvernements deviennent les concepteurs des politiques et l'ensemble des bailleurs doivent y inscrire leurs programmes d'aide. La nouvelle démarche doit permettre l'adaptation des politiques au contexte de chaque pays, l'établissement d'un consensus autour des priorités du gouvernement, la meilleure coordination des bailleurs et le renforcement de la démocratie<sup>24</sup>.

Si le processus d'élaboration des DSRP a favorisé la participation et le débat public dans certains pays (Zambie, Bolivie), il a, en revanche, été bâclé, dans la plupart des cas, pour satisfaire au plus vite aux exigences des bailleurs<sup>25</sup>. Les documents ont été élaborés le plus souvent en catimini par le ministère des Finances et les IFI. En Tanzanie, le FMI a lui-même critiqué l'ingérence de la Banque mondiale dans l'écriture des DSRP. Le Parlement n'a guère eu l'occasion de débattre du sujet : au Mali et au Sénégal, il n'a été consulté que pour la ratification. La consultation de la société civile a été pour le moins partielle :

absence des syndicats, surreprésentation des organisations proches du pouvoir (Ghana, Cameroun), transmission des documents dans une langue étrangère (Nicaragua, Cambodge)... Souvent, les réunions étaient surtout destinées à entériner des stratégies définies à l'avance.

En matière macroéconomique, la recette reste partout la même : réduction des barrières au commerce<sup>26</sup> et à l'investissement, suppression des contrôles sur les prix (sur le coton, les transports...), facturation des services de santé et d'eau (excluant ainsi les plus démunis)<sup>27</sup>, privatisations, politiques fiscales restrictives, réforme et réduction de la fonction publique, lutte contre la corruption, décentralisation<sup>28</sup>.

Pour de nombreux gouvernements comme pour les IFI, admettre la pluralité des options de politique économique et sociale, et l'intérêt d'impliquer d'autres acteurs dans leur conception, relève de la révolution culturelle. L'élaboration de la deuxième génération des DRSP démontrera-t-elle que celle-ci est à l'œuvre ? En attendant, l'évolution du discours semble surtout destinée à mieux faire avaler la pilule amère de l'ajustement structurel.

## **Les nouveaux atours de la tentation coloniale**

Assumée ouvertement au nom des intérêts occidentaux, pétrie de supériorité intellectuelle ou sournoisement drapée de morale, la tentation reste prégnante, parmi les bailleurs, de dicter aux pays du Sud leur comportement en matière économique.

Quoique peu usité, l'argument de l'incapacité intrinsèque des pays endettés à se gérer seuls, qui masque difficilement le besoin d'ingérence, sert encore certains desseins.

À peine entré en fonction à la tête de la Banque mondiale en juin 2005, Paul Wolfowitz a ainsi conduit, en août 2005, le ministre équatorien des Finances à la démission en lui refusant un prêt de 100 millions de dollars que la Banque mondiale s'était engagée à verser. Rafael Correa avait eu l'outrecuidance, dans un pays où 40 % de la population vit avec moins de 1 dollar par jour, de prélever une partie du fonds pétrolier (Feirep) pour augmenter les dépenses sociales, alors que 80 % de ce fonds était censé rembourser la dette extérieure.

Dans la même veine, le staff du FMI a tenté, fin 2005, de reporter l'allègement de dette promis par le G8 durant l'été pour les pays qu'il n'avait plus sous son contrôle<sup>29</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 ? De toute évidence, habitués à gérer les pays endettés à leur place, certains ne se posent même pas la question. Sous la pression des organisations non gouvernementales (ONG), les administrateurs du fonds n'ont finalement reporté le bénéfice de l'annulation qu'à la Mauritanie, accusée d'avoir manipulé ses comptes publics.

La rationalité économique, elle, est un puissant levier à l'appui des ardeurs inquisitoriales de Washington. Le postulat est séduisant : les bons

élèves gèrent mieux leur argent ; ils se voient donc gratifiés d'un accès accru à l'aide, aux allègements de dette et au crédit international. Néanmoins, la logique reste la même : sont jugés plus « méritants » les pays qui appliquent les conseils que leur prodiguent les bailleurs. Ainsi, pour atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE, le Cameroun a dû intégrer, en octobre 2005, un nouveau programme du FMI<sup>30</sup>, qui l'oblige à privatiser la Société nationale des eaux du Cameroun (Snec) d'ici le 31 juillet 2006. De même, la Banque mondiale alloue prioritairement ses fonds aux pays qu'elle estime « bien gouvernés », selon un indicateur de sa propre fabrication, le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)<sup>31</sup>, qui note, entre autres, de 1 à 6 les politiques commerciale et budgétaire.

Enfin, un nombre croissant de bailleurs ont recours à la morale pour justifier leur ingérence. L'argument est habile et mérite discussion, car la corruption et l'autoritarisme d'un certain nombre de dirigeants du Sud sont avérés, mais il est aussi pernicieux. Ce discours fait fi de la responsabilité des pays du Nord, de leurs entreprises et de leurs banques dans la corruption des régimes vilipendés et dans le développement des paradis fiscaux et judiciaires qui recèlent l'argent sale. Il risque aussi de servir de paravent au maintien d'une tutelle étroite des créanciers sur les pays du Sud, même les plus démocratiques.

### L'affranchissement à tout prix

Les IFI ont acquis tellement mauvaise presse que les pays du Sud sont

prêts à payer très cher leur affranchissement.

Suite à la crise asiatique, plusieurs pays ont renoncé à avoir recours à leurs services : le Laos a refusé d'intégrer l'initiative PPTE et son cortège de conditionnalités ; le Vietnam ne recourt plus aux prêts à taux concessionnel de la Banque mondiale ; après la crise de 1998, l'Indonésie a achevé, en 2003, de rembourser son dernier emprunt, pour longtemps, auprès du FMI.

En Amérique Latine, le Brésil et l'Argentine, peu dépendants du FMI car ils ont largement accès au crédit international, auraient eu de nombreuses raisons de répudier leur dette envers le FMI, qui porte une lourde responsabilité dans leur surendettement<sup>32</sup>. Pourtant, les deux pays viennent de décider, fin 2005, d'anticiper le paiement de cette dette, ce qui leur permet de réaliser une économie<sup>33</sup> et, surtout, de se libérer rapidement de l'emprise de Washington sur leurs politiques. Le Brésil remboursera aussi, dès janvier 2006, de manière anticipée, sa dette envers les grands pays créditeurs, réunis au Club de Paris.

En Afrique, le Nigeria a décidé, en octobre 2005, de sacrifier plus de 12 milliards de dollars de ses réserves, constituées grâce à la flambée des prix du pétrole, au rachat de sa dette envers le Club de Paris. En position de force, il a obtenu que le Club de Paris allège, pour la première fois, la dette d'un pays sans que celui-ci n'ait à contracter formellement un nouvel emprunt auprès du FMI<sup>34</sup>.

Si les pays occidentaux n'abandonnent pas, d'eux-mêmes, leur prétention à gouverner les pays du Sud à

leur place, ces derniers les y obligeront. Le G8 ne peut plus se contenter d'affirmer à Gleneagles que les pays du Sud devraient « décider eux-mêmes de leurs stratégies économiques ». Ce discours doit se traduire dans les faits, en passant véritablement d'une logique d'aide conditionnée à une logique de contrat. Dès à présent, les conditionnalités doivent cesser de concerner les politiques économiques (politiques commerciale, fiscale, gestion des services publics...), comme le prônent déjà le Royaume-Uni et la Norvège.

## L'ORIGINE DE LA DETTE PASSÉE SOUS SILENCE

Les pays riches ont beau jeu de mettre la responsabilité du surendettement sur le dos des pays débiteurs. Par ce discours, ils justifient le maintien sous tutelle des pays endettés et mettent les allègements de dette au compte de leur générosité. Ainsi, de 2003 à 2006, les annulations de dette représentent 30 à 40 % de l'APD française. C'est donc à dessein que l'initiative PPTE passe sous silence les lourdes responsabilités des créanciers.

## La fragilisation des économies des pays endettés

Dans les années 1960 et surtout 1970, la plupart des pays du Sud, dont la spécialisation sur quelques produits d'exportation laissait entrevoir des perspectives de forte croissance, ont emprunté<sup>35</sup> massivement

et à de faibles taux d'intérêt, à l'incitation de banques occidentales qui ne savaient plus que faire de leurs liquidités (dont les pétrodollars). Au tout début des années 1980, la baisse du prix des matières premières, principale source de devises, conjuguée à une hausse vertigineuse<sup>36</sup> des taux d'intérêt, alors flottants, a placé les gouvernements concernés en situation d'insolvabilité. La crise de la dette a touché le Mexique en 1982, puis la plupart des pays latino-américains, asiatiques et africains.

Soucieux de voir leurs banques remboursées, les pays occidentaux ont confié aux IFI la tâche d'ajuster en conséquence l'économie des pays endettés. Le remède fut pire que le mal. La poursuite d'une politique tournée vers l'exportation est allée de pair avec la baisse continue du prix des produits exportés, ne générant pas les devises escomptées. Au contraire, les termes de l'échange ont continué de se dégrader, aggravant la facture commerciale. Les produits exportés par l'Afrique ont ainsi perdu environ la moitié de leur valeur, depuis 1980, face aux produits importés<sup>37</sup>. Depuis 1970, l'Amérique Latine a dû trouver 854 milliards de dollars pour financer le déficit cumulé de sa balance commerciale<sup>38</sup>. La privatisation des secteurs les plus rentables, la diminution des barrières douanières et les exemptions fiscales destinées à attirer l'investissement ont privé les États de recettes significatives. La libéralisation des flux de capitaux a provoqué une hémorragie financière considérable, amenuisant l'épargne domestique et obligeant les États à recourir davantage encore à l'endettement extérieur.

### Promotion incontrôlée des exportations occidentales

Les pays occidentaux disposent tous d'une agence de crédit aux exportations, comme la Coface en France<sup>39</sup>, destinée à assurer les activités des entreprises nationales à l'exportation. Quand le coût des sinistres n'est pas compensé par les primes d'assurance, l'agence puise légalement dans le budget de l'État. Celui-ci se tourne alors vers l'État du pays importateur, afin d'être remboursé. En effet, dans la plupart des contrats de garanties, ce dernier a dû fournir une contre-garantie souveraine, c'est-à-dire l'assurance de rembourser l'exportateur en cas de sinistre.

Ce mécanisme, qui revient à convertir une dette strictement privée en une dette d'État à l'État, a été utilisé abusivement, que ce soit dans des pays insolubles ou pour garantir des projets somptuaires et des contrats surfacturés. Les lobbies industriels ont alimenté ces dérives, n'hésitant pas à amadouer les gouvernants par le biais des rétrocommissions. Il est de notoriété publique que Matra, Thomson et Dassault ont ainsi utilisé la Coface pour financer leurs exportations aux deux parties du conflit Iran/Irak, dans les années 1980. Dans les décennies 1980-1990, le mécanisme d'assurance-crédit de la Coface pour le compte de la France a généré une dette publique bilatérale de 15,4 milliards d'euros<sup>40</sup>.

Il est pour le moins cynique de comptabiliser aujourd'hui l'annulation de cette dette, générée par une politique irresponsable de promotion des exportations, au titre de la géné-

rosité publique. En 2005 et en 2006, les annulations de dette Coface gonflent les chiffres de l'aide française de 1,5 milliard d'euros par an, environ 20 % de l'APD<sup>41</sup>.

### Un soutien aveugle à des régimes dictatoriaux

Le contexte de la guerre froide a amené les pays occidentaux à financer aveuglément, à l'encontre de toute logique prudentielle, les pires dictatures.

En 1980, le représentant du FMI au Zaïre, Erwin Blumenthal, avertissait ses employeurs qu'il n'y avait « absolument aucune chance que les nombreux créanciers du Zaïre recouvrent un jour leurs prêts »<sup>42</sup>. La dette s'élevait à 5 milliards de dollars. Dans les années 1980, le FMI, la Banque mondiale, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France lui accordaient 8,5 milliards de dollars de prêts supplémentaires. La fortune du clan Mobutu pourrait dépasser 10 milliards de dollars. De même, l'essentiel des dettes de l'Indonésie, des Philippines, de l'Irak, de l'Argentine, du Brésil ou de Haïti, par exemple, sont héritées de leurs dictatures respectives, toutes maintenues en place avec le soutien financier inconditionnel des pays occidentaux.

Les pays riches sont-ils prêts à payer le prix de leurs forfaits ? L'année 2005 en marque peut-être le prélude, car la Norvège a décidé, en novembre 2005, d'annuler la « dette des dictateurs », tandis que Tony Blair, Michel Camdessus et la Commission pour l'Afrique affirmaient, en mars 2005,

dans leur rapport : « La dette a, pour l'essentiel, été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays, et qui, pendant la guerre froide, ont bénéficié du soutien des pays qui, aujourd'hui, touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards de dollars à leur pays en se servant des systèmes financiers des pays développés »<sup>43</sup>.

On le voit, les pays créditeurs portent une lourde responsabilité à l'origine du surendettement des pays du Sud, d'autant que les emprunts effectués, depuis, par ces derniers ont surtout servi à rembourser les dettes initiales, voire à payer les arriérés.

Au total, de nombreux pays du Sud ont déjà remboursé plusieurs fois les sommes initialement remboursées. Le Nigeria en est l'illustration parfaite : il a emprunté 13,5 milliards de dollars entre 1965 et 2003, en partie sous la junte militaire. Sous le coup des pénalités et arriérés de paiement et des intérêts sur ces arriérés, il a remboursé 42 milliards de dollars sur la même période et, pourtant, fin 2003, il devait toujours 25 milliards de dollars. Si l'accord obtenu, en 2005, au Club de Paris, réduit de façon significative le fardeau, il oblige néanmoins le Nigeria, où 80 millions de personnes vivent avec moins de 1 dollar par jour, à se priver de plus de 12 milliards de dollars.

Entre 1970 et 2002, l'Amérique Latine a emprunté 1 800 milliards de dollars, remboursé 2 125 milliards de dollars et doit encore 730 milliards de dollars<sup>44</sup>.

## VERS UN DROIT INTERNATIONAL DE LA DETTE ?

Si toute la lumière n'est pas faite sur les processus qui ont amené les pays du Sud au surendettement, non seulement aucune solution équitable ne pourra être apportée, mais la répétition des erreurs du passé est à craindre. C'est pourquoi un audit complet de la dette des pays du Sud est primordial. La création d'une commission d'enquête parlementaire à ce sujet, proposition qui recueille déjà l'aval de nombreux députés en France, serait un pas significatif dans ce sens.

En réalité, le système actuel de gestion de la dette internationale doit être profondément réformé.

Il est incapable de fournir une solution juste qui fasse la part des responsabilités entre créanciers et débiteurs. Le problème est avant tout structurel, car les instances décisionnaires en la matière sont juge et partie : les Club de Paris et de Londres, le G8, le FMI et la Banque mondiale sont tous des groupements de créanciers ou des institutions elles-mêmes créditrices. De l'aveu d'un haut fonctionnaire du Trésor français, toute mesure d'allègement dépend « du bon vouloir des créanciers »<sup>45</sup>. Ainsi, les États-Unis ont obtenu, fin 2004, une annulation de 80 % pour l'Irak, mais l'Indonésie, dévastée par le tsunami, ne s'est vu proposer, en janvier 2005, qu'un moratoire de 1 an sur sa dette, sans même de suspension des intérêts.

De surcroît, le système actuel est même inefficace pour les créanciers. En 20 ans, certains débiteurs ont dû

retourner plus de dix fois<sup>46</sup> devant le Club de Paris, pourtant censé apporter une solution définitive aux problèmes des pays qu'il reçoit. Alors que les créanciers privés sont censés assumer leur part de l'initiative PPTE, le FMI constate, aujourd'hui, avec désarroi son incapacité à les y contraindre<sup>47</sup>. Au contraire, des fonds « vautours » s'emparent de ces créances, qui sortent renforcées par les annulations de dette publique, et poursuivent les PPTE pour en obtenir le remboursement. Enfin, les petits épargnants victimes du défaut de l'Argentine sur sa dette sont témoins de l'incapacité du système financier à prévenir les crises de surendettement et à y apporter une solution équitable.

Au-delà de l'annulation de la dette des pays du Sud, dont le Parlement européen a reconnu la nécessité en janvier 2005<sup>48</sup>, il s'agit d'abolir la dette comme système de domination des pays du Nord sur ceux du Sud, et de mettre fin à l'arbitraire qui préside à sa gestion.

Comme l'énonçait Lacordaire au XIX<sup>ème</sup> siècle, « entre le faible et le fort, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit ». Pour sortir de l'arbitraire, il est urgent de poser des règles du jeu claires, stables et équitables à l'endettement international. Ce rééquilibrage doit passer par la création d'un droit international idoine. Le cadre des Nations unies semble, aujourd'hui, le plus légitime pour en assurer l'élaboration, avec l'ensemble des acteurs concernés, et pour mettre en place un cadre juridique qui en garantisse l'application, tel un tribunal international de la dette.

En se fondant sur le droit international existant et en s'inspirant des principes généraux du droit les plus universellement admis, le droit international de la dette devra notamment déterminer :

- selon quels critères estime-t-on qu'un pays est incapable de rembourser une dette et comment sanctuariser les dépenses sociales nécessaires à la satisfaction des droits fondamentaux ?
- quelles sont les conditions de validité d'un contrat d'endettement et quelles sanctions appliquer en cas de fraude, en s'inspirant notamment de la doctrine de la dette « odieuse »<sup>49</sup>, appliquée plusieurs fois au XX<sup>ème</sup> siècle, selon laquelle une dette est nulle et non avenue dès lors qu'elle a été contractée par un régime despotique, aux dépens de sa population et avec la complicité des créanciers ?
- quels sont les recours d'un État qui se trouve dans l'incapacité de rem-

boursier sa dette pour des raisons indépendantes de sa volonté (catastrophe naturelle, conflit, effondrement des termes de l'échange, explosion des taux d'intérêt...), en se fondant notamment sur les notions d'état de nécessité et de force majeure ?

Un tel droit international de la dette ne naîtra pas du jour au lendemain. Toutefois, les pays riches seraient inspirés de voir au-delà de leurs intérêts immédiats et d'amorcer rapidement le dialogue à ce sujet avec les pays débiteurs. Sans quoi ces derniers, que les épisodes récents du défaut argentin et de la menace de répudiation du Parlement nigérian ont convaincus de leur possibilité de négocier en position de force face aux créanciers, auraient toute légitimité à former un front de la répudiation, qui changerait alors fondamentalement la donne financière internationale.

## NOTES

1. Quatre critères doivent être remplis pour qu'un pays puisse être déclaré éligible à l'initiative PPTE :
  - il doit être très pauvre, c'est-à-dire avoir un revenu annuel par habitant inférieur, en 1999, à 875 dollars ;
  - le ratio dette/exportation doit être supérieur à 150 % (ce critère est seulement appliqué si le ratio PIB/exportation est inférieur à 30 %) ou le ratio dette/recettes de l'État supérieur à 250 % (ce critère n'est appliqué que si le ratio recettes/PIB est supérieur à 15 %) ;
  - le pays demandeur doit établir un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) ;
  - l'application effective, par le pays bénéficiaire, pendant au moins 3 ans, d'un programme d'ajustement structurel.
2. Angola, Kenya, Vietnam et Yémen.
3. *World Bank Development Indicators 2005*.
4. Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.
5. Cameroun, Tchad, République Démocratique du Congo, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé, Sierra Leone et Burundi.
6. République Centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Laos, Liberia, Birmanie, Somalie, Soudan et Togo.

7. L'Érythrée, Haïti, le Kirghizstan et le Népal sont devenus éligibles selon les IFI, qui examinent encore la situation du Bangladesh, du Bhoutan, de Myanmar, du Sri Lanka et de Tonga, voire de l'Afghanistan ; cf. Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of Implementation*, août 2005.
8. Banque mondiale et FMI, *op.cit.*, p. 11.
9. Clements, Bhattacharya et Quoc Nguyen, *External Debt, Public Investment and Growth in Low Income Countries*, document de travail du FMI, 2003.
10. De 5,9 à 10,8 milliards de dollars, selon le FMI ; cf. Banque mondiale et FMI, *op.cit.*, pp. 10-11.
11. L'Allemagne a alors bénéficié d'une annulation de 51% de sa dette.
12. Le FMI admet « une tendance systématique à un optimisme excessif » ; cf. IMF et IDA, *Debt Sustainability in Low Income Countries - Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, février 2004, p. 13.
13. Christian Aid, *What about Us? Debt and the Countries Left Behind*, septembre 2005, p. 5.
14. Banque mondiale et FMI, *op.cit.*, p. 10.
15. *Sept idées pour que le monde tourne mieux*, L'Expansion, 25 octobre 2001.
16. Le Monde, 12 mars 2001.
17. Robert Powell, *Debt Relief, Additionality and Aid Allocation in Low Income Countries*, document de travail du FMI, septembre 2003, p. 7. Notre traduction.
18. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général de l'ONU, 24 mars 2005, paragraphe 54. L'article 49 de la déclaration de Monterrey sur le financement du développement y encourageait déjà les États membres des Nations unies.
19. Pour une analyse complète de l'accord du G8, voir : *Le G8 a-t-il desserré l'étau de la dette ?*, Plate-forme dette et développement, septembre 2005.
20. Cette approche de la soutenabilité en termes de développement humain a fait l'objet de nombreux développements, notamment dans Northover et al., *A Human Development Approach to Debt Cancellation : Update on Working Paper 1998*, Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD), juin 2001 ; Plate-forme dette et développement, *Rapport 2001-2002 : la dette des pays du Sud et le financement du développement* ; Eurodad, *An Alternative Approach to Debt Sustainability*, document présenté à la conférence annuelle sur l'économie du développement, Paris, 2003.
21. Ainsi en est-il du Brésil qui sacrifie la forêt amazonienne à l'extension du soja, une de ses principales sources de devises. En 2002, la déforestation a touché un territoire équivalent à la Belgique. Cf. le site Internet : [www.ccfid.asso.fr](http://www.ccfid.asso.fr).
22. Pour une critique de cette nouvelle approche, voir Plate-forme dette et développement, *Une soutenabilité insupportable*, in *La dette face à la démocratie - Rapport 2003*, mars 2004 ; Oddone F., *Like Aspirin for Cancer? The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework*, document de travail d'Eurodad, septembre 2005.
23. Appelées analyses d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté (*Poverty and Social Impact Analysis - PSIA*).
24. Le jargon de Washington a imposé, à cet égard, plusieurs concepts difficilement traduisibles : *empowerment, ownership, accountability, alignment, harmonisation*.
25. Le sujet est très documenté. Voir notamment : Plate-forme dette et développement, *À perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette*, in *La dette face à la démocratie - rapport 2003*, mars 2004 ; CIDSE-CI, *CSRP : la Banque mondiale et le FMI tiennent-ils leurs promesses ?*, 2004 ; Stewart et Wang, *Do PRSP Empower Poor Countries and Disempower the World Bank, or Is it the Other Way Round?*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, document de travail n° 108, mai 2003 ; Cling et al., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Économica, 2002.
26. Quand la question n'est pas évitée car trop « politique » ; cf. Ladd, *Too Hot to Handle, the Absence of Trade Policy from PRSP*, 2003.
27. Selon *World Development Movement*, 15 pays ayant atteint le point de décision sont directement concernés par des mesures de privatisation des services de base. Étude citée dans Jubilee Research, *Real Progress Report on HIPC*, 2003 p. 17.

28. Stewart et Wang, 2003, p. 19.
29. Six pays étaient menacés (Éthiopie, Madagascar, Mauritanie, Nicaragua, Rwanda et Sénégal), dont la plupart ne serait plus sous programme du FMI au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Parmi les 12 autres, seul l'Ouganda était dans cette situation, mais il avait annoncé vouloir intégrer un nouveau programme.
30. Un prêt dit « facilité » pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC).
31. Cf. Jean Merckaert, *La dictature de la bonne gouvernance ou l'impasse des indicateurs de performance politique*, in Techniques financières et développement, juin 2004.
32. Comme l'a reconnu son directeur en 2004, Horst Köhler, lors de sa visite en Argentine.
33. L'Argentine et le Brésil ont racheté leur dette au FMI fin 2005, respectivement 9,8 et 15,5 milliards de dollars. L'Argentine économise ainsi 900 millions de dollars d'intérêts.
34. Pour le Nigeria, le FMI a mis en place un nouveau mécanisme de suivi macroéconomique sans prêt, le *Policy Support Instrument* (PSI).
35. Ou fourni une contre-garantie souveraine aux emprunts effectués par des entreprises du pays.
36. De 4 à 5 % dans les années 1970 à près de 20 % au plus fort de la crise. Cette hausse résulte elle-même de la décision du Trésor américain, dirigé par Paul Volcker, d'augmenter son taux directeur pour attirer les capitaux.
37. Précisément : - 2,8 % par an en moyenne entre 1977 et 2001 pour l'ensemble des matières premières (en dollar constant de 1985), selon Damien Millet, *L'Afrique sans dette*, 2005.
38. Sony Kapoor, *Plugging the Leaks - the Way Forward in Latin America, Bread for AIIIEF*, 2005.
39. Voir à ce sujet les actes du colloque sur la Coface organisé par les Amis de la terre au Sénat, *Aide publique aux exportations et développement durable*, le 3 mai 2005.
40. 101 milliards de francs, selon la Banque de France, *Rapport annuel sur la balance des paiements et la position extérieure de la France*, 1994.
41. Cf. Assemblée nationale, Rapport spécial n° 2568 annexe 5 : *Aide publique au développement - Prêts à des États étrangers*, rapporté par Henri Emmanuelli, projet de loi de finances pour 2006, novembre 2005, pp. 21-27.
42. Cité dans Christian Aid, *What about Us? Debt and the Countries the G8 Left Behind*, septembre 2005.
43. *Notre intérêt commun*, 2005, p. 132.
44. Kapoor, *op.cit.*
45. Rencontre de la Plate-forme dette et développement avec Odile Renaud-Basso, en préparation des assemblées annuelles des IFI, en septembre 2004.
46. Le Niger, 11 fois depuis 1980, Madagascar à 12 reprises et le Sénégal, 14 fois.
47. Banque mondiale et FMI, *HIPC Status of Implementation*, août 2005.
48. Il 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 des pays en développement ».
49. Khalfan, King et Thomas, *Advancing the Odious Debt Doctrine*, Centre for International Sustainable Development Law (CISDL), 2003.

