

DOSSIER DETTE : G8 GLENEAGLES 2005

- CADTM. La proposition du G8 sur la dette menacée au FMI. Damien Millet et Eric Toussaint. *Juillet 2005*
 - Coordination SUD. Sommet de Gleneagles, résultats en matière de financement du développement. *juillet 2005*
 - CADTM. Le CADTM s'indigne de la pingrerie du G8. *juillet 2005*
 - TUAC. G8 must deliver real benefits not fine words, say world trade unions. *Juin 2005*
 - NVO. La dette met en danger la paix du monde. Gustave Massiah. *Juin 2005*
 - Plate-forme dette et développement. Briefing dette face à la position française. Jean Merckaert. *juin 2005*
 - CNCD. La dette des pays pauvres : Ce qu'il faut comprendre de la décision du G8. Arnaud Zacharie. *juin 2005*
 - EURODAD. Debt watch. New Eurodad briefing on g7 debt deal. *Juin 2005*
 - Christian aid. Illegitimate debt. *Avril 2005*
 - IMF. Financing Further Debt Relief for Low-Income Countries—Preliminary Considerations. Extraits. Mars 2005
-
- Déclaration syndicale au sommet du G8 a Gleneagles. Juillet 2005
 - Coordination SUD. Mesurer l'APD « réelle » : le cas de l'aide française. *juin 2005*

Communiqué final du Sommet du G8 :

http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf

Point presse de J. Chirac à l'issue du Sommet :

<http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/30592.htm>

La proposition du G8 sur la dette menacée au FMI

Par Damien Millet et Eric Toussaint

Le 11 juin 2005, les ministres des Finances des pays du G8, le groupe des huit pays les plus industrialisés¹, ont annoncé de façon tonitruante un accord qualifié d'historique : l'effacement de la dette détenue par 18 pays pauvres envers la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD) et le Fonds monétaire international (FMI), soit 40 milliards de dollars. A terme, 20 autres pays pourraient en bénéficier, portant le total à 55 milliards de dollars.

Il peut paraître très étrange que les dirigeants du G8, ardents défenseurs de la « bonne gouvernance » et de la « transparence » chez les autres, aient pris l'initiative d'annuler des créances détenues par la Banque mondiale, la BAD et le FMI sans que ces trois institutions n'aient leur mot à dire. Ce n'était que partie remise : on vient d'apprendre que dès les jours suivants, plusieurs pays du Nord non membres du G8 se sont agités au FMI et ont mis en cause cette décision.

Tout d'abord, le représentant de la Belgique au FMI, Willy Kiekens, a affirmé le 22 juin : *« Tant que le Conseil n'a pas entériné la proposition du G8 sur l'annulation de la dette, le Fonds devrait continuer selon les règles et politiques actuelles. Et évidemment, les pays devraient continuer de servir leur dette envers le Fonds, en totalité et à la date prévue »*. Puis il a lancé l'idée d'un mécanisme permettant de ne pas effacer de manière irrévocable la totalité de la dette des 18 pays envers le FMI. Cette proposition, que l'on peut résumer en « refinancement par don », est la suivante : le FMI continue d'exiger les remboursements, et si le pays concerné applique des politiques économiques « adéquates », c'est-à-dire entérinées par les experts ultralibéraux du FMI, le Fonds reversera les sommes remboursées au pays endetté.

Une semaine plus tard, la Belgique a eu le renfort de trois pays riches : la Suisse, la Norvège et les Pays-Bas. Leurs représentants ont déposé un mémorandum dans ce sens. Ces quatre pays souhaitent ainsi modifier les termes de l'annulation de dette annoncée par le G8. En effet, ils demandent le maintien de conditionnalités fortes en échange de l'effacement de la dette, puisque, selon eux, *« la conditionnalité est un trait essentiel pour l'usage effectif des ressources libérées par la réduction de la dette »*. Pourtant, les 18 pays sélectionnés ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTe (Pays pauvres très endettés), qui impose déjà de longues années de réformes économiques dans un sens néolibéral : augmentation des frais scolaires, des frais de santé et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), suppression des subventions aux produits de base, quatre mesures qui affectent surtout les pauvres ; privatisations ; libéralisation de l'économie et mise en concurrence déloyale des producteurs locaux avec les multinationales... La mainmise des créanciers sur l'économie de ces pays est très forte, le G8 se contentait d'alléger la dette et se promettait de renforcer les conditionnalités à l'occasion de nouveaux prêts. Pour Willy Kiekens et ses collègues hollandais, suisse et norvégien, c'était déjà trop.

Rappelons pour l'occasion que le mode de fonctionnement du FMI est tout simplement anti-démocratique. On peut parler de despotisme des pays riches. Contrairement à l'Assemblée générale de l'ONU où chaque pays possède une voix et une seule (avec une exception de taille au Conseil de sécurité où cinq pays détiennent chacun un droit de veto), le FMI – comme la Banque mondiale – accorde à chaque pays une quantité de droits de vote en fonction de son influence politique et économique présumée. C'est ainsi que les États-Unis détiennent plus de 17 % de droits de vote, suivis par le Japon et l'Allemagne (environ 6 % chacun), la France et le Royaume-Uni (environ 5 % chacun). À titre de comparaison, la Chine ne possède que 2,94 % des droits de vote et le groupe emmené par la Guinée

¹ Allemagne, Canada, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, ainsi que Russie.

équatoriale, qui regroupe 24 pays d'Afrique noire (francophones et lusophones), en possède seulement 1,41 %.

Dans ces conditions, la fronde menée par la Belgique, la Suisse, la Norvège et les Pays-Bas n'est pas un combat perdu d'avance. Le poids de ces quatre pays au Conseil d'administration du FMI est loin d'être négligeable : chacun d'entre eux représente dans ce Conseil un groupe d'une dizaine de pays. A eux quatre, ils détiennent 16,32 % des droits de vote. C'est suffisant pour bloquer le FMI. En effet, les décisions importantes engageant l'avenir du FMI nécessitent 85 % des droits de vote. D'ordinaire, cela permet aux Etats-Unis d'empêcher toute évolution qu'ils n'approuvent pas. Cette fois-ci, de « petits » pays s'en emparent. Mais il est regrettable qu'ils s'en emparent pour bloquer un effacement de dette, si insuffisant et inadapté soit-il. Pourquoi, par exemple, ces pays n'ont-ils pas pris la peine de s'unir pour bloquer la nomination provocatrice de Paul Wolfowitz à la tête de la Banque mondiale en mars 2005 ?

Pour notre part, nous affirmons que le FMI et la Banque mondiale peuvent assumer une annulation totale de leurs créances sur les pays pauvres. En fait, les réserves en or du FMI² et les fonds propres de la Banque mondiale dépassent 75 milliards de dollars. Dans les livres de compte des institutions financières internationales, la dette des 18 PPTE s'élève à 40 milliards de dollars, mais leur valeur réelle sur le marché est de l'ordre de 3,2 milliards de dollars, si l'on se réfère aux Etats-Unis qui appliquent à tous les PPTE une décote de 92 %³. Au lieu d'effacer la dette sur plusieurs dizaines d'années, comme prévu aujourd'hui, ces deux institutions sont tout à fait en mesure de régler cette question dès cette année, en appliquant la même décote de 92 % et en passant ces dettes par « perte et profit ». Elles pourraient même effacer définitivement cette année la totalité des dettes qu'elles réclament à l'ensemble des pays à faible revenu⁴ (dont Haïti et le Bangladesh, par exemple, qui ne sont pas PPTE). Dans le même temps, ces institutions doivent évidemment renoncer à imposer la poursuite des politiques néolibérales. Seules les populations des pays concernés et leurs représentants sont habilités à contrôler l'utilisation des sommes épargnées. Les campagnes internationales pour l'annulation de la dette et les mouvements sociaux poussent dans ce sens, premier pas vers une annulation massive de la dette des pays en développement.

Damien Millet est président du CADTM France (Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde), auteur de *L'Afrique sans dette* (CADTM/Syllepse, 2005). Eric Toussaint est président du CADTM Belgique, auteur de *La finance contre les peuples* (CADTM/Syllepse/Cetim, 2004). Ils ont écrit ensemble *Les tsunamis de la dette* (CADTM/Syllepse, 2005).

² Evaluées au prix de l'or sur le marché.

³ Source : Cnuced, *Le développement économique en Afrique. Endettement viable: Oasis ou mirage?*, 2004.

⁴ La dette de cette soixantaine de pays envers le FMI et la Banque mondiale n'est que de 113 milliards de dollars, soit 9 milliards de dollars après décote de 92 %.

**Sommet de Gleneagles :
résultats en matière de financement du développement
Document de travail**

Régis Mabilais – mardi 12 juillet 2005

1 – L'annulation de la dette multilatérale de 18 PPTE⁵ :

1.1 Mesures annoncées par le G8 :

Le communiqué du G8 confirme l'accord adopté le 11 juin 2005, par les ministres des finances du G7. Il porte sur l'annulation immédiate de 100% de la dette multilatérale (FMI, Banque mondiale et Banque africaine de développement) de 18 Pays pauvres très endettés (PPTE), et de 9 autres dans les dix-huit prochains mois. Cela correspond à une annulation de dette de 40 milliards de dollars (+ 15 milliards de dollars pour les 9 pays supplémentaires) au cours des 40 prochaines années.

2.2 Un précédent important :

Cette annonce crée un précédent à différents niveaux, par rapport à l'actuel plan d'annulation de dettes, « l'initiative PPTE » :

- Elle porte sur l'annulation du stock de la dette des pays pauvres, et plus sur son seul service annuel
- Elle porte sur la dette multilatérale, jusqu'à présent exclue, et en particulier celle détenue par le FMI (qui représente, en moyenne, l'équivalent de la moitié du service de la dette des PPTE au cours des cinq prochaines années)
- Elle accepte le principe d'une annulation de la dette à 100%

2.3 Mais un impact très limité sur les OMD :

-Une mise en œuvre aléatoire et renforçant le poids des conditionnalités :

- Le G8 s'est engagé au nom de l'ensemble des Etats membres des IFI, mais cette décision doit être confirmée par l'Assemblée générale du FMI et de la Banque mondiale (septembre 2005), ce qui devrait être le cas. Les difficultés risquent plutôt d'apparaître sur les modalités de mise en œuvre de ces annulations. Dans une note informelle, quatre directeurs exécutifs (représentants des Etats membres) du FMI indiquent s'opposer à une annulation irrévocable et inconditionnelle des dettes détenues par le FMI, dès que les PPTE ont atteint le « point d'achèvement » (phase finale de l'initiative PPTE)⁶. Ils estiment que cette annulation devrait être liée à de nouvelles conditionnalités contrôlées par le FMI. Ce qui veut dire, que ces annulations risquent de se heurter à des blocages de la part des institutions concernées.
- Par ailleurs, l'annulation se fonde sur un mécanisme selon lequel chaque dollar de dette annulée est compensé par une diminution d'autant de l'aide versée au pays

⁵ Sources : CNCD (http://www.cncd.be/pages/actu_article.cfm?news_id=356) et Eurodad (<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=628>)

⁶ Source : Eurodad.

bénéficiaire. L'aide est reversée dans un second temps, que si le pays concerné remplit les conditions fixées par les IFI. Ce qui veut dire, qu'une annulation ne se traduira pas automatiquement par des ressources supplémentaires et que les conditionnalités économiques, à la source de l'instabilité des flux d'aide et de l'imposition de mesures d'ajustement structurel, en sortent renforcées.

-Une mesure largement insuffisante pour atteindre les OMD .

- *Un nombre limité de pays concernés* : ces annulations ne concernent que 18 PPTE (27, dans dix-huit mois), alors que 62 pays très pauvres auraient besoin d'une annulation totale de leur dette pour atteindre les OMD.
- *Un effort des créanciers limité* : l'annulation annoncée de 40 milliards de dollar (+ 15 milliards de dollars dans dix-huit mois) de dettes vaut en terme nominal, mais prend la forme d'une annulation année par année, sur les prochains quarante ans. Ce qui veut dire que cela ne correspondra qu'à **1,4 milliards de dollars par an**, alors que les 62 pays pauvres cités précédemment ont un service annuel de la dette de 39 milliards de dollars, qui devrait donc être annulé pour atteindre les OMD. Leur service de la dette multilatérale s'élève à 10 milliards de dollars par an, soit presque dix fois plus que l'effort consenti à Gleneagles. Les quatre directeurs exécutifs à l'origine de la note précitée s'inquiètent de l'inégalité de traitement des pays pauvres endettés, car nombre d'entre eux ne bénéficient pas d'annulations de dettes (Haïti, Kenya, Vietnam, Angola ...).
- *Des modalités de financement incertaines* : les pays du G8 n'ont pris aucun engagement sur l'additionalité des annulations de dettes annoncées, alors que cela figure dans la déclaration finale du Sommet de Monterrey sur le financement du développement (2002). Rien ne garantit que les sommes supplémentaires que les pays donateurs devront verser à la Banque mondiale et Bad, pour financer ces mesures ne seront pas prélevées sur d'autres types de dépenses d'APD. Ce qui consisterait à un jeu à sommes nulles pour les pays bénéficiaires.

2- L'augmentation de l'APD d'ici 2010 :

2.1 L'annonce faite par le G8 :

Les pays du G8 s'engagent à augmenter de 25 milliards de dollars par an l'aide à l'Afrique sub saharienne, soit son doublement, d'ici 2010.

Par ailleurs, le communiqué final du G8 indique que « Sur la base des engagements des donateurs et d'autres facteurs, l'OCDE estime que l'APD des pays du G8 et des autres donateurs à l'ensemble des PED augmentera l'aide de 50 milliards de dollars par an, d'ici 2010, par rapport à 2004 ».

2.2 Un engagement qui ne répond pas aux enjeux

A l'instar des annonces d'annulations de dettes, les engagements en matière d'augmentation de l'APD vont dans le bon sens mais sont loin de répondre à l'enjeu du financement des OMD. Si en terme de communication, les chiffres annoncés sont spectaculaires, leur impact en matière de financement du développement reste limité :

-Un engagement qui porte uniquement sur 25 milliards de dollars : contrairement aux chiffres annoncés dans la presse d'une augmentation de 50 milliards de dollars par an, le seul engagement collectif pris par les pays du G8 porte sur une augmentation de 25 milliards de

dollars de l'aide pour l'Afrique sub saharienne, d'ici 2010. Le communiqué se contente ensuite uniquement de citer les prévisions de l'OCDE sur une augmentation de 50 milliards de dollars par an du niveau de l'APD, d'ici 2010, sous l'effet de l'engagement du G8 et de ceux pris dans d'autres enceintes (Union européenne ...).

-Trop tard : Le Rapport Sachs indique effectivement qu'une action efficace en faveur des OMD nécessiterait 50 milliards de dollars d'APD supplémentaire mais ... dès 2005. L'engagement d'une augmentation substantielle de l'APD est une nouvelle fois renvoyée à plus tard, même si l'engagement pris par l'UE est assorti d'un échéancier précis. Pour mémoire, les pays riches s'étaient engagés il y a plus de trente ans à porter leur APD à 0,70% de leur PIB, alors qu'elle n'était toujours qu'à 0,25% en 2003.

-Trop peu : L'estimation du rapport Sachs est un objectif minimal visant à rallier les Etats donateurs. Les besoins pour financer les OMD sont largement supérieurs. Kofi Anan a d'ores et déjà annoncé qu'il faudrait 50 milliards de dollars supplémentaires (soit 150 milliards par an) pour atteindre les OMD. Le rapport Camdessus, quant à lui, estimait que pour le seul OMD sur l'eau, il faudrait 100 milliards de dollars par an.

2.3 Un gonflement statistique pour atteindre les objectifs d'augmentation de l'APD

Cette annonce est également à relativiser fortement au niveau des ressources supplémentaires qui seront dégagées pour le financement des OMD.

-Des effets d'annonces s'appuyant sur une double comptabilisation : En premier lieu, le communiqué du G8 pourrait laisser croire que les pays les plus riches consentent à un effort conjoint qui porte à la fois sur une annulation de dette qui permet de dégager 40 milliards de dollars et une augmentation de 50 milliards par an de leur APD. Or, ces annulations de dettes sont elles-mêmes comptabilisées dans l'APD. Ce qui veut dire qu'une partie de cette augmentation de l'APD s'explique par le simple effet statistique des annulations de dettes.

-Des ressources nouvelles pour financer les OMD limitées : Si ces annonces sont encourageantes, elles n'apportent cependant aucune garantie sur l'augmentation effective du volume des financements en faveur des OMD. La légère progression de l'APD au cours des dernières années a mis en évidence le décalage entre l'évolution à la hausse de cet agrégat statistique facilement manipulable, et le montant de ressources nouvelles dégagées effectivement pour le développement (cf. note ci-jointe sur l'APD « réelle »).

Ainsi, au Sommet de Gleneagles, les USA ont communiqué sur le doublement de leur APD à destination de l'Afrique entre 2000 et 2005. Or, non seulement, cette aide aurait augmenté dans des proportions beaucoup moindres (+ 56%), selon différents think tank américains, mais en plus elle a pris la forme d'une augmentation de l'aide alimentaire d'urgence, qui consiste à déverser des surplus agricoles pour soutenir les agriculteurs américains, ou de dépenses de sécurité. Plus largement, la légère augmentation de l'APD américaine en 2004 s'explique par celle de l'aide à destination de l'Afghanistan et de l'Irak, en lien avec leurs intérêts géostratégiques directs.

Le relèvement du niveau de l'APD française depuis 2001 n'a pas non plus consisté à accroître les dépenses en faveur du financement des OMD mais en grande partie l'effet des annulations de dettes (40% de l'APD française en 2003) ou de l'augmentation des dépenses d'accueil des réfugiés ou de la comptabilisation du coût des étudiants étrangers. En particulier, la comptabilisation des annulations de dettes au sein de l'APD est un moyen privilégié, pour les donateurs de gonfler leur APD afin d'atteindre leurs objectifs d'augmentation. Selon l'OCDE, l'annulation de la dette irakienne en 2005, pourrait représenter à elle seule 21% de l'APD de 2004 des pays du CAD.

2.4 Un renforcement des conditionnalités et du poids des IFI

En ce qui concerne, les modalités de mise en œuvre de l'aide, le communiqué entérine le nouveau consensus des bailleurs sur l'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris. Celle-ci préconise l'alignement des bailleurs et l'harmonisation de leurs procédures, au profit de cadres contrôlés de facto par les IFI⁷. Bien évidemment, le communiqué ne mentionne pas l'abandon ou même un allègements des conditionnalités économiques imposées aux pays récipiendaires de l'aide.

Le plan d'allègements de la dette multilatérale place également les IFI et leurs conditionnalités économiques au centre du processus.

3- L'absence de mesures en faveur des mécanismes innovants :

Comme il était prévisible, les pays du G7 n'ont pu s'accorder sur le lancement de mécanismes innovants qui permettraient de générer des ressources supplémentaires, concessionnelles et stables (ce qui est primordial pour améliorer la qualité de l'aide) pour le financement des services sociaux de base. Il est simplement fait mention de l'initiative de quelques Etats en faveur d'une taxation sur les billets d'avion. Selon Thierry Breton, une telle mesure, si elle était adoptée à l'échelle mondiale permettrait de générer 10 milliards d'euros par an de ressources stables et prévisibles⁸.

Contact : Régis Mabilais, e-mail : europe@coordinationsud.org; tél. : 01 44 72 87 13

⁷ Cf. Coordination SUD, Réformer l'aide pour améliorer son efficacité, février 2005.

⁸ Cf. CNCD-Coordination SUD, Appel des ONG européennes en faveur des taxations, Mai 2005 et ABONG-Coordination SUD, Nouveaux mécanismes de financement du développement, Juillet 2005.

Communiqué de presse :

Le CADTM s'indigne de la pingrerie du G8 sur la dette

La réunion des ministres des Finances du G8 s'est soldée le 11 juin par les déclarations tonitruantes des représentants des pays les plus riches, annonçant notamment une annulation « *historique* » de la dette des pays pauvres.

Le CADTM surveille de près ces effets d'annonce qui, par le passé, ont toujours débouché sur des annulations cosmétiques dissimulant un renforcement de la domination des pays créanciers, comme dans le cas de l'initiative PPTE (42 pays pauvres très endettés) annoncée en 1996 au G7 à Lyon et renforcée en 1999 au G7 à Cologne. L'analyse rigoureuse des modalités pratiques concernant l'annonce de l'annulation d'hier permettra, dès qu'elles seront publiques, de porter un jugement complet. D'ores et déjà, plusieurs remarques s'imposent.

Primo, le coût de cette opération s'élèverait pour les pays riches à environ 2 milliards de dollars par an, à comparer aux 350 milliards de subventions agricoles et aux 700 milliards des dépenses militaires du G8. Les pays riches seraient donc prêts à dépenser annuellement pour l'annulation de dette annoncée la moitié de ce que dépensent les Etats-Unis chaque mois en occupant l'Irak. Par ailleurs, les Etats-Unis financeraient leur contribution en puisant dans leur maigre aide publique au développement, bref sans rechercher des ressources additionnelles.

Secundo, un changement d'approche est annoncé : si l'on en croit le G8, il s'agirait pour la première fois d'une véritable annulation de stock de la dette et pas d'un simple financement du service de la dette versé aux institutions multilatérales. Si c'était bien le cas, cet aspect de la décision constituerait un petit pas en avant à mettre au crédit de l'activité inlassable des dizaines de milliers d'activistes qui luttent pour des annulations claires et nettes de dettes dues à la Banque mondiale, au FMI et aux autres banques multilatérales. Un bémol cependant : selon le G8, il n'y aura pas d'annulation de dette à l'égard de la Banque inter-américaine de développement (BID) ni à l'égard de la Banque asiatique de développement (BAsD). Or, ces banques multilatérales réclament des sommes importantes à certains PPTE tels la Bolivie, le Nicaragua, le Honduras, la Guyane, le Cambodge, le Laos.

Tertio, dans le meilleur des cas, les annulations annoncées, si elles étaient concrétisées, ne constitueraient même pas une annulation à 100% des dettes des seuls 18 pays concernés. Affirmer le contraire est mensonger car tous ces pays resteront endettés à l'égard de certains créanciers bilatéraux (dont des pays du G8), de certains créanciers multilatéraux (BAsD, BID et autres), de créanciers privés⁹.

Quarto, dans les 18 pays concernés ne vivent que 5% de la population des Pays en Développement (PED). Si la mesure est étendue dans les années à venir à l'ensemble des 42 PPTE, cela ne concernerait encore que 11% de la population des PED. La majorité des habitants les plus pauvres de la planète vivent dans d'autres PED. Au total, il y a 165 PED.

⁹ Dans les 24 PPTE qui ne sont pas concernés par la décision du G8 figurent la Côte d'Ivoire dont 35 % de la dette extérieure sont dus à des créanciers privés. Pour l'Angola, cela représente 27% ; pour la République démocratique du Congo, 20 % ; pour le Soudan, 21 %. (Source : Banque mondiale, 2004)

Quinto, la décision du G8 implique la poursuite de l'initiative PPTE qui soumet les pays concernés à de très fortes doses de politiques néolibérales : privatisation des ressources naturelles et des secteurs économiques stratégiques au profit des transnationales des pays riches, augmentation des coûts de santé et d'éducation pour la population, augmentation de la TVA, libération des mouvements de capitaux qui favorisent la fuite de ceux-ci comme plusieurs études de la CNUCED l'ont démontré, baisse des protections douanières des pays concernés ce qui entraîne la disparition des millions de petits et moyens producteurs qui ne sont pas capables de résister à la concurrence des marchandises importées...

Le CADTM de commun accord avec de très nombreux mouvements qui luttent, tant au Sud qu'au Nord de la planète, pour l'annulation de la dette, exige l'abandon des conditionnalités néolibérales. L'annulation des dettes doit être INCONDITIONNELLE. Les populations du Sud et leurs mouvements sociaux, les parlements des pays concernés sont en mesure d'exercer un contrôle sur l'application de mesures d'annulation afin que celle-ci profite réellement à ceux qui en ont besoin.

Le CADTM réclame l'annulation totale et immédiate de la dette extérieure publique de tous les pays en développement, qui est le principal obstacle à la satisfaction des besoins humains fondamentaux. L'initiative de Londres ne peut résoudre ni le problème de la dette ni celui de la pauvreté puisqu'elle ne porte que sur 2 % de la dette extérieure des pays en développement.

Le CADTM appelle à se mobiliser massivement en Ecosse à Edimbourg et à Gleneagles du 1 au 6 juillet dans le cadre de la mobilisation « Make G8 history » (Reléguer le G8 à l'histoire) et du 6 au 9 juillet à Fana au Mali dans le cadre du 4^e Forum des peuples.

Damien Millet, président du CADTM France, france@cadtm.org, 00 33 6 60 54 27 13
Eric Toussaint, président du CADTM Belgique, cadtm@skynet.be, 00 32 486 74 47 52

TUAC trade union advisory committee to the
OECD organisation for economic cooperation and development
■ CSC commission syndicale consultative auprès de
OCDE l'organisation de coopération et de développement économiques

PRESS RELEASE

FOR IMMEDIATE USE
Paris, 28 June 05

G8 must deliver real benefits not fine words, say world trade unions

Global unions will be redoubling their efforts between now and the G8 summit in Gleneagles, Scotland to persuade world leaders that decent work is the only way to combine solutions to poverty in Africa and climate change, and make a real impact on people's lives.

After meeting G8 host and British Prime Minister Tony Blair today (Tuesday), union leaders will be pressing their governments to:

- Recognise the role of unions in ensuring good governance and strong civil societies and preventing corruption in Africa;
- Provide a key role for the public sector in education and health provision in Africa;
- Set up a permanent HIV-AIDS working group of the G8 (a demand which is also endorsed by the International Organisation of Employers);
- Involve unions in the process of managing industrial adjustment to meet the challenge of climate change;
- Protect labour standards in trade agreements and the globalised economy; and
- Create coherence between international institutions, such as the WTO and the ILO.

John Sweeney, President of the AFL-CIO (US), who chairs the Trade Union Advisory Committee to the OECD and led the delegation of union leaders to meet Prime Minister Blair, said: "Meeting the Millennium Development Goals and mitigating climate change are the greatest challenges that the developed world faces. We are backing action by the G8 on relieving debt and increasing aid and we are encouraged that Prime Minister Blair recognised that we should be part of the solution to the problems of global unemployment, poverty and climate change. Unions are the only sustainable defence for working people against the global free market and the G8 must recognise the contribution we could make."

The delegation met the Prime Minister at Number 10 Downing Street on Tuesday 28 June, wearing special trade union white wristbands saying 'Make Poverty History: respect workers' rights'.

TUAC has consultative status with the OECD and represents 66 million workers in 55 affiliated organisations in the 30 OECD countries.

For more information, contact the TUAC secretariat: tel.: 00 33 (0)1 55 37 37 37 – Email: tuac@tuac.org – website: <http://www.tuac.org> – 26, avenue de la Grande-Armée – F-75017 Paris

LA DETTE MET EN DANGER LA PAIX DU MONDE

Gustave Massiah

Président du CRID, Vice-Président d'ATTAC

Juin 2005

Les ministres des finances du G7 ont adopté la proposition préparée par le Royaume Uni pour le sommet du G8 qui doit se réunir en , Ecosse en juillet. Ils ont annoncé une annulation de la dette multilatérale de 18 pays. Nous devrions nous réjouir de cette annonce ; après tout, l'annulation de la dette violemment refusée et considérée comme impossible devient un objectif déclaré du club dirigeant de l'économie mondiale, l'annulation concernerait les « stocks » de la dette et pas seulement le service de la dette, elle concerne la dette multilatérale, celle du FMI et de la Banque Mondiale.

Et pourtant nous restons sceptiques et toujours inquiets. Nous ne pouvons oublier la dernière décision qui avait suivi Jubilé 2000, la plus importante campagne de signatures de la société civile mondiale. Les pays du G7 avaient annoncé, à Cologne en 1999, un renforcement de l'initiative pays pauvres très endettés (IPPTE) qui avait été prise au G7 de Lyon en 1996.

Cette initiative déjà insuffisante est très contestée. Elle concernait 42 pays et devait se terminer rapidement ; or la « *sunset clause* » prévue pour fin 2000 recule sans cesse. Seuls 15 pays ont bénéficié de l'initiative et douze autres pays y sont engagés. Le Parlement européen a demandé, en janvier 2005, que l'annulation concerne l'ensemble des pays en développement, nous sommes encore très loin du compte. L'idée même de rendre la dette « soutenable » montre ses limites. Par exemple le Ghana (qui a terminé l'IPPTE) dépense 11% de son budget en service de la dette contre 9% pour la santé. Le Mali, lui aussi bon élève de l'IPPTE, paie un million de dollars par semaine en remboursement de sa dette, un montant qui lui permettrait de doubler ses dépenses d'éducation. Nous ne savons pas encore quelles seront les modalités des nouvelles propositions, mais les ambiguïtés du communiqué ne sont pas de bonne augure. D'autant que ces propositions ne s'attaquent toujours pas aux causes de la crise de la dette.

La gestion de la crise de la dette a servi à ajuster chaque société au marché mondial, à imposer des politiques macro-économiques néo-libérales. Ce sont ces politiques qui sont la cause première de l'accroissement des inégalités, de l'élargissement de la pauvreté, de l'approfondissement des exclusions. La crise mexicaine, qui a inauguré la dernière génération des dettes, s'est traduite par une perte de 50% du pouvoir d'achat des salaires, un taux de chômage de 25% et plus de 2,5 millions de personnes qui ont franchi le seuil de « l'extrême pauvreté ».

En partant d'un endettement important, dont la responsabilité revient aux emprunteurs et aux prêteurs, on est passé à une crise de la dette dont la responsabilité est directement le fait des pays et des institutions qui dominent l'économie mondiale. Après la dette liée aux investissements surdimensionnés, l'explosion de la gestion monétariste et l'auto-alimentation de la dette, nous avons assisté à la généralisation de la dette liée à la dérégulation des marchés financiers. La difficulté accrue du recours à l'endettement pour les pays les plus pauvres hypothèque leur possibilité de développement ; le remboursement de la dette représente 38% des budgets en Afrique. Le maintien d'une dette contestée, en grande partie illégitime, dont on sait qu'elle ne sera pas remboursée, accroît la fragilité des systèmes bancaires, des institutions financières et du système monétaire international. L'histoire a souvent montré que les systèmes de dettes internationales mal réglées peuvent déboucher sur des dérèglements propices aux risques de guerres, que l'on songe par exemple à la dette égyptienne du canal de Suez ou à la dette allemande entre les deux guerres. Le

système international qui a généré la dette a conservé toute sa nocivité. Il est de l'intérêt de tous d'y remédier. L'annulation de la dette est un premier pas, nécessaire mais non suffisant, dans ce sens.

Du point de vue de l'économie mondiale, l'annulation de la dette permettrait de relancer l'activité dans les zones atteintes par les crises financières et monétaires. Les propositions existent. Dans un premier temps, elles concernent l'annulation du stock de la dette pour les pays les plus pauvres et la « déflation » du service de la dette, sur la base de critères sociaux, pour les pays intermédiaires. L'annulation de la dette doit permettre l'accès à des crédits bonifiés et à des crédits spécifiques, sans autres conditions que la possibilité de remboursement. Les seules conditionnalités acceptables sont celles qui s'imposent à tous, le respect du droit international et des accords internationaux.

La référence au droit international permet d'envisager un règlement équitable de la question de la dette. Elle permet surtout de répondre à une question majeure : comment éviter que la dette ne se reproduise après son annulation. Seul le droit permet de s'attaquer au système qui a généré la dette et de resituer l'annulation de la dette dans cette perspective. Ainsi, la récupération des avoirs placés dans les banques occidentales et les paradis fiscaux par les dirigeants des pays endettés, et leurs complices des pays créanciers, permettrait de récupérer plus de 40% de la dette. La lutte contre l'impunité est une mesure efficace pour lutter contre les malversations et les corruptions. De même, la coresponsabilité des emprunteurs et des prêteurs permettrait de discuter de la légitimité des dettes devant des instances juridiques compétentes. Le débat sur l'illégitimité des dettes a pris une nouvelle vigueur avec l'acceptation de la notion de « dette odieuse ». La responsabilité de l'évolution des taux de change et des taux d'intérêt et de leurs conséquences sur la dette devrait être appréciée par des instances de recours. Il serait ainsi possible, compte tenu des remboursements déjà effectués, d'apprécier à quel point la dette qui s'est gonflée d'elle-même par le jeu des rééchelonnements et des intérêts cumulatifs sur une dette contestable et illégitime, a déjà été remboursée plusieurs fois par les peuples des pays dominés. Le déséquilibre entre créanciers et débiteurs dans toutes les institutions monétaires et financières internationales a accentué la subordination des pays du Sud. La négociation du remboursement des dettes au cas par cas, dans le cadre du Club de Paris et du Club de Londres, opposant un pays à tous ces créanciers a démontré la dureté du rapport de forces et de ses conséquences. Une conférence des Nations-Unies devrait être convoquée pour discuter globalement de la dette et de la réforme des institutions financières internationales.

La gestion de la crise de la dette a servi aux pays dominants pour remettre au pas les pays du Sud et mettre fin aux espoirs nés de la décolonisation ; sa logique n'est pas économique. Il est temps d'admettre que la poursuite de cette politique insupportable met aujourd'hui en danger la paix du monde. Les campagnes pour l'annulation de la dette qui ont pris une ampleur particulière avec la campagne « Jubilé 2000 » vont être relayées par la campagne « 2005 plus d'excuses »¹⁰. La mobilisation citoyenne mondiale est la clé de la solution à la crise de la dette dans le cadre des avancées du droit international.

¹⁰ Plate-forme Dette et Développement ; campagne « 2005 plus d'excuses »

Centre national de coopération au développement

**La dette des pays pauvres :
Ce qu'il faut comprendre de la décision du G8**

Arnaud Zacharie

Bruxelles – 30 juin 2005

Aperçu général

Quel est le détail de la décision du G8 concernant la dette des pays pauvres ?

Quelle est la portée de la décision du G8 ?

De quelles propositions émane la décision du G8 ?

La décision du G8 garantit-elle des financements additionnels pour les pays bénéficiaires ?

Quelles sont les conditions liées à la décision du G8 ?

Qu'est-ce que l'initiative PPTE ?

Quels sont les résultats de l'initiative PPTE ?

Quelle stratégie de plaidoyer adopter face à la décision du G8 ?

Annexe 1 : Service de la dette des PPTE

Annexe 2 : Stock et répartition de la dette des PPTE

Annexe 3 : Proposition de résolution parlementaire belge sur l'annulation de la dette

Aperçu général

Le 11 juin 2005, les ministres des Finances du G8 ont annoncé l'annulation immédiate de 100% de la dette multilatérale de 18 pays pauvres très endettés et de 9 autres dans les dix-huit prochains mois. Cette décision, qualifiée par le G8 lui-même d'« historique », représente un précédent à différents niveaux :

- Elle porte sur l'annulation du stock d'une partie de la dette des pays pauvres, et plus sur son seul service annuel ;
- Elle porte sur la dette multilatérale, qui restait encore largement exclue des opérations d'allègement, même si le principe de mêler les institutions financières internationales avait été adopté dès le lancement de l'initiative PPTE renforcée en juin 1999 ;
- Elle inclut les dettes dues au FMI, qui représentent en moyenne la moitié du service de la dette des pays pauvres très endettés au cours des cinq prochaines années ;
- Elle accepte le principe d'une annulation à 100% des dettes prises en compte par la décision.

Malgré ces acquis, la décision du G8 comporte de nombreuses limites :

- Elle a été prise par le G8 au nom de tous les Etats membres créanciers des institutions financières internationales et doit donc être confirmée par l'Assemblée générale du FMI et de la Banque mondiale en septembre 2005 ;

- Elle ne concerne pas toute la dette multilatérale, mais uniquement les dettes dues au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, même si ces trois institutions sont les principales créancières multilatérales des pays concernés ;
- Elle prend la forme d'une annulation année après année tout au long des échéances, c'est-à-dire sur une période de 40 ans ;
- Elle ne concerne qu'un petit nombre de pays (27 dans dix-huit mois) pour un allègement de 1,4 milliards de dollars annuels au total, alors que 62 pays pauvres, dont le service annuel de la dette s'élève au total à 39 milliards de dollars, nécessitent une annulation totale de leur dette extérieure pour atteindre les Objectifs du Millénaire ;
- Elle se fonde sur un mécanisme selon lequel chaque dollar de dette annulée est compensé par une diminution d'autant de l'aide versée au pays bénéficiaire, ce dollar d'aide n'étant ensuite reversé au pays concerné que s'il remplit les conditions fixées par les bailleurs de fonds, ce qui implique que l'annulation de la dette ne signifiera pas automatiquement des fonds supplémentaires pour le financement du développement des pays bénéficiaires ;
- Elle implique des conditions lourdes et des réformes d'ajustement structurel pour y avoir accès ;
- Elle reste encrée dans la logique de l'initiative PPTE, dont les limites et la complexité sont pourtant largement admises.

Par conséquent, la décision du G8 a beau être « historique », elle n'en est pas moins totalement insuffisante au vu des besoins nécessaires aux pays pauvres pour atteindre les Objectifs du Millénaire, qui sont pourtant des objectifs minimalistes et jugés « réalistes » par les gouvernements. Cela implique, pour les ONG et les syndicats engagés dans la campagne internationale en faveur de l'annulation de la dette, d'exiger que les gouvernements passent des paroles aux actes :

- Demander l'annulation totale de la dette de tous les pays pauvres, à commencer par ceux qui nécessitent une telle mesure pour atteindre les Objectifs du Millénaire que les gouvernements se sont eux-mêmes fixés ;
- Demander que cette annulation soit additionnelle par rapport aux flux d'aide publique au développement reçus par les pays bénéficiaires ;
- Demander que l'aide soit de meilleure qualité et d'autant plus importante qu'un pays nécessite des moyens pour atteindre les Objectifs du Millénaire ;
- Demander que les conditions liées aux annulations soient remplacées par les seules conditions légitimes, c'est-à-dire celles qui garantissent que les fonds libérés seront affectés démocratiquement dans les services sociaux.

Quel est le détail de la décision du G8 concernant la dette des pays pauvres ?

Les ministres des Finances des huit pays les plus industrialisés ont décidé le samedi 11 juin 2005 d'entamer un processus visant à annuler à terme la dette multilatérale des 38 pays pauvres très endettés (PPTE) pour un montant global de 55 milliards de dollars (44 milliards dus à la Banque mondiale, 6 au FMI et 5 à la Banque africaine de développement).

Dans l'immédiat, le G8 de Gleaneagles (6-8 juillet 2005) annoncera l'annulation de la dette multilatérale de 18 PPTE¹¹, dont 14 pays africains, pour un montant total de 40 milliards de dollars (17 milliards en valeur nette actualisée annulés sur une période de 40 ans). Dans les

¹¹ Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie.

12 à 18 mois, 9 autres PPTE¹² bénéficieront à leur tour de cette opération pour un montant total de 11 milliards de dollars.

Un mécanisme de financement a par ailleurs été défini afin de garantir les capacités de prêts des institutions financières multilatérales. Enfin, le G8 annonce qu'il est prêt à trouver une solution au problème de la dette du Nigeria (dont 80% de la dette est bilatérale) au sein du Club de Paris (le cartel des pays créanciers).

Le communiqué du G8 du 11 juin décline la décision en cinq éléments clés :

- Des contributions additionnelles seront allouées à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement ;
- Une annulation de 100% de la dette due au FMI, à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement est octroyée aux pays pauvres qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE¹³ ;
- Pour les dettes dues à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, chaque dollar annulé sera compensé par une diminution de 1 dollar de l'aide au pays concerné et par une contribution additionnelle des bailleurs de fonds de 1 dollar aux deux institutions multilatérales qui le prêteront aux pays qui enregistrent de bonnes performances selon les critères définis par elles ;
- Les coûts des annulations de dettes dues au FMI seront couverts par les ressources existantes du FMI. Pour les cas où d'autres annulations de dettes (par exemple pour le Soudan, le Libéria et la Somalie) ne pourraient être couvertes par les ressources propres du FMI, les donateurs devront s'accorder pour mobiliser les ressources additionnelles nécessaires. Des contributions volontaires seront sollicitées, ce y compris auprès des pays producteurs de pétrole, pour financer un nouveau fonds fiduciaire chargé de soutenir les pays pauvres victimes des prix des matières premières ou d'autres chocs exogènes ;
- Des fonds additionnels d'un montant de 350 à 500 millions de dollars seront mobilisés en vue de prévenir les difficultés de financement du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement au cours des trois prochaines années. Un accord est également trouvé pour couvrir les coûts des allègements de dette des pays susceptibles d'entrer dans le processus de l'initiative PPTE sur base de leur charge d'endettement évaluée à la fin 2004. Un mécanisme approprié de financement des prêts devra garantir que les pays pauvres ne réaccumuleront pas immédiatement une dette extérieure insoutenable.

Enfin, les pays du G8 lancent un appel pour que cette proposition soit adoptée lors de l'Assemblée générale du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement en septembre 2005.

Quelle est la portée de la décision du G8 ?

Le G8 a qualifié d'« historique » la décision du 11 juin, évoquant une « annulation à 100% » de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Qu'en est-il précisément ?

Ce qui est « historique », c'est d'abord que l'opération vise l'annulation du stock de la dette et non plus l'allègement de son seul service annuel. C'est ensuite le fait que les allègements concernent des dettes multilatérales dont on envisage l'annulation totale. Le fait que les institutions multilatérales soient invitées à participer aux opérations d'allègement n'est pas neuf, puisque le principe avait déjà été acquis lors du lancement par le G7 de l'initiative PPTE renforcée en juin 1999. Mais cette implication restait fortement limitée et conditionnée. La raison de cette réalité provenait du fait que les gouvernements considéraient que sans le

¹² Cameroun, Tchad, République démocratique du Congo, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone.

¹³ L'initiative PPTE est une opération d'allègement de la dette d'une liste de 38 pays pauvres très endettés (PPTE) lancée à la fin des années 1990 et dont le mécanisme est décrit plus loin dans cette étude.

remboursement des prêts qu'elles avaient accordés, les institutions multilatérales ne pourraient survivre financièrement. Notamment, la Banque mondiale, qui se finance en partie sur les marchés financiers internationaux, verrait son *rating* diminuer et donc le coût de ses emprunts sur les marchés financiers augmenter, ce qui diminuerait d'autant ses capacités de prêts. Les ONG répètent depuis des années que les institutions multilatérales dépendent avant tout de leurs Etats membres-actionnaires. Le fait que la décision du G8 précise que le coût de l'opération sera couvert par des contributions additionnelles des gouvernements vient en quelque sorte confirmer cet argument.

Il est par contre usurpé de parler d'annulation des dettes multilatérales « à 100% ». Certes, on peut se réjouir que le FMI est inclus dans l'initiative (ce qui n'était pas acquis durant les négociations), puisque environ la moitié du service de la dette des 38 PPTE lui sera dû au cours des cinq prochaines années. Pour 2006, les 27 pays arrivés au point de décision de l'initiative PPTE devront par exemple rembourser 538 millions de dollars au FMI pour 495 millions à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement réunies¹⁴. Mais la décision ne concerne que trois institutions multilatérales, sur un total de 19 institutions multilatérales existant dans le monde (Banque interaméricaine de développement, Banque caribéenne de développement, Banque européenne d'investissement, Banque asiatique de développement, Banque islamique de développement, etc.), même s'il est vrai que le FMI et la Banque mondiale sont les principaux bailleurs multilatéraux des pays pauvres.

En outre, si les dettes bilatérales d'Etat à Etat ont largement été annulées dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, les dettes privées (dues aux organismes financiers privés) ne sont toujours pas concernées par la décision du G8 – même si leur part est très faible voire nulle pour ces pays.

Au total, l'opération représente un allègement de 1 milliard de dollars du service annuel de la dette des 18 premiers pays concernés et un peu moins de 1,4 milliards si on ajoute les 9 pays censés les rejoindre dans les 18 mois.

Impact chiffré de la décision du G8				
En millions de dollars				
	FMI	Banque mondiale	Banque africaine	Total
Pour 18 PPTE	350	574	122	1.047
Pour 27 PPTE	521	706	157	1.384

Source : Eurodad.

L'impact en pourcentage dépend d'un pays à l'autre et peut aller de moins d'un quart à plus de la moitié du service de la dette allégé. Les pays latino-américains sont principalement lésés, puisque les allègements ne concernent pas les dettes dues à la Banque interaméricaine de développement.

	Service dette en 2006	Service dette FMI/BM/BAD	Service après annulation	Réduction en %
Niger	30.9	17.4	13.5	56%
Zambie	86.3	32.4	53.9	38%
Bolivie	344.6	83.0	261.6	24%
Ethiopie	54.3	15.9	38.4	29%

Source : Eurodad.

¹⁴ Eurodad, « Looks like a deal, but civil society says it falls short », 10 June 2005.

La décision du G8 ne représente donc pas une annulation « à 100% » de la dette multilatérale des pays concernés et encore moins une annulation « à 100% » de leur dette totale. Elle est en outre octroyée sans garantie de fonds additionnels pour les pays bénéficiaires et moyennant d'importantes conditions.

De quelles propositions émane la décision du G8 ?

La décision du G8 émane de négociations entre des pays qui défendaient des options différentes :

- Le Royaume-Uni défendait initialement l'idée, partagée par le Canada, d'alléger durant la période 2005-2015 le service de la dette d'une vingtaine de pays pauvres (ceux ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et quelques autres) due à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement.
- Les Etats-Unis défendaient depuis août 2004 l'idée d'annuler année après année le service de la dette des PPTE due à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, en finançant l'opération par une diminution des prêts octroyés à ces pays d'un montant équivalent à l'allègement, mais en leur garantissant de nouveaux financements sous forme de dons jusqu'en 2015.
- La France, de loin le premier créancier bilatéral des PPTE, estimait avoir fait le plus grand effort dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée, basée pour l'essentiel sur des annulations de dettes bilatérales. Elle voulait en outre s'assurer que l'annulation de dettes multilatérales n'amenuiserait pas outre mesure les capacités financières des institutions multilatérales, craignant que les Etats-Unis, en voulant remplacer les prêts de la Banque mondiale par des dons, ne visent en réalité l'affaiblissement de cette institution.

Début juin 2005, la France s'est alliée à l'Allemagne et au Japon pour proposer l'allègement de la dette de cinq PPTE ayant atteint le point d'achèvement (Mauritanie, Mali, Ethiopie, Guyana et Niger) sur une base temporaire (le temps que le niveau de leur dette redevienne soutenable).

Mais le Royaume-Uni, fort du travail réalisé par sa Commission Afrique et avide de marquer le coup à la veille du sommet de l'ONU sur les Objectifs du Millénaire, a finalement réussi à négocier un accord moins minimaliste en conciliant les points de vue états-uniens et français. Le gouvernement Blair s'est d'abord allié aux Etats-Unis pour proposer d'annuler le stock de la dette due à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement par les pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE (18 pays actuellement) – il n'était à l'origine pas évident que les dettes dues au FMI soient concernées par la décision. Il s'est ensuite assuré que la proposition garantisse que l'opération soit compensée par des contributions supplémentaires aux institutions multilatérales, afin de pérenniser leurs capacités financières – les Etats-Unis se sont engagés à mobiliser 100 millions de dollars annuels supplémentaires durant les trois prochaines années.

Le mécanisme défini par l'accord du G8 ne garantit cependant pas que les pays bénéficiaires disposeront de moyens nettement supérieurs pour financer leur développement.

La décision du G8 garantit-elle des financements additionnels pour les pays bénéficiaires ?

En annonçant une annulation « à 100% », le G8 laisse entendre que des moyens supplémentaires considérables vont être immédiatement libérés en faveur des pays bénéficiaires. Mais la réalité est autrement plus nuancée. Il est d'abord important de rappeler que les annulations se feront année après année durant 40 ans. On peut ensuite s'attendre à ce que ces opérations soient comptabilisées dans l'aide publique au développement, ce qui « gonflera » d'autant son montant officiel (ces dernières années, 30% de l'aide provenaient en moyenne des allègements de dettes). Mais surtout, le mécanisme de compensation, inspiré de la proposition initiale des Etats-Unis et enrichi par les exigences françaises, ne garantit pas que des fonds supplémentaires aboutiront aux pays bénéficiaires. En cas de non respect des conditions fixées, il se pourrait même qu'un pays bénéficiaire de l'annulation ne reçoive en définitive pas un seul dollar supplémentaire pour financer son développement. En effet, l'annulation « à 100% » sera accompagnée d'une diminution de l'aide pour un montant équivalent. En clair, si un pays bénéficie d'une annulation annuelle de 100 millions de dollars de dettes dues à la Banque mondiale et à la Banque africaine de développement, il verra automatiquement ses flux d'aide octroyés par l'AID¹⁵ diminuer de 100 millions par an. Parallèlement, les pays donateurs verseront 100 millions supplémentaires à l'AID. Ces 100 millions ne seront pas obligatoirement prêtés au pays en question, mais versés dans le « pot commun » de l'AID et affectés aux pays enregistrant les meilleures performances selon les conditions définies par le FMI et la Banque mondiale. Un pays bénéficiaire de l'annulation et enregistrant d'excellentes performances ne verra donc pas son aide diminuer. Par contre, un pays ne remplissant aucune des conditions fixées sera privé d'aide et ne bénéficiera donc pas de ces flux additionnels. La carotte est donc clairement agitée, ce qui implique de s'interroger sur le contenu des conditions en question.

Quelles sont les conditions liées à la décision du G8 ?

Les conditions sont basées sur les conditionnalités macroéconomiques habituelles des institutions financières internationales (austérité budgétaire, libéralisation commerciale et financière, privatisations, etc.) enrichies du nouveau mécanisme de la Banque mondiale baptisé CPIA (*Country policy and institutional assessment*) et censé mesurer le degré de « bonne gouvernance » et de « transparence » des pays pauvres¹⁶.

Certes, le fait de prendre en compte les capacités politiques et institutionnelles dans l'analyse d'un processus de développement est en soi positif, tant le rôle des pouvoirs publics, contrairement aux thèses développées depuis le début des années 1980, est crucial pour sa réussite. Mais de nombreuses analyses soulignent l'ambiguïté qui existe entre les critères de « bonne gouvernance » et ceux de « bonne politique économique » promouvant le marché libre et la privatisation tous azimuts comme recette universelle pour la lutte contre la pauvreté.

Parallèlement, les experts du FMI et de la Banque mondiale tablent sur une corrélation entre réduction de la pauvreté et croissance économique, mais cette idée séduisante ne va pas de soi. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) : « Il n'est pas exclu qu'une stratégie trop axée sur la lutte contre la pauvreté soit mauvaise pour la croissance. (...) Il n'est donc pas impossible qu'en ajoutant des conditions de lutte contre la pauvreté à leurs programmes d'ajustement, le FMI et la Banque mondiale ne conduisent les pays dans une impasse, en leur imposant des objectifs inconciliables à court terme »¹⁷.

Par ailleurs, l'accumulation sans cesse croissante de conditions restreint de plus en plus les possibilités de choix démocratiques pour les pays pauvres. On est bien loin de l'objectif de

¹⁵ L'Agence internationale de développement (AID) est l'institution de la Banque mondiale qui octroie des prêts concessionnels à une liste de 66 pays pauvres.

¹⁶ A. Zacharie et O. Malvoisin, *FMI. La main visible*, Labor, 2004.

¹⁷ CNUCED, Rapport sur les PMA, Nations unies, 2000.

« mettre les pays du Sud sur le siège du conducteur » défendu par James Wolfensohn et son économiste en chef Joseph Stiglitz lorsqu'ils ont pris la tête de la Banque mondiale en 1996.

Au contraire, le mécanisme qui conditionne l'additionnalité des fonds pour un pays bénéficiaire de la décision du G8 renforce le pouvoir de coercition des institutions financières internationales. S'il est vrai qu'en théorie, une fois sa dette multilatérale annulée, un pays pauvre n'aura plus à se plier aux conditions tant qu'il ne contractera pas de nouveaux emprunts, l'application de la décision du G8 risque d'aboutir à une réalité bien différente. D'une part, le fait que l'annulation du stock de la dette est étalée sur une période de 40 ans garantit que le levier pour les conditions sera durable. D'autre part, le fait que l'annulation de dette n'aboutit à des moyens additionnels que si le pays bénéficiaire remplit les conditions revient à pérenniser le moyen de coercition en faveur de ces conditions fixées par les bailleurs de fonds internationaux.

Enfin, les pays susceptibles de bénéficier de la décision du G8 sont les pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, dont le parcours est lui-même pour le moins lourd et complexe.

Qu'est-ce que l'initiative PPTE ?

En juin 1999, le G7 de Cologne s'était engagé à répondre positivement à une pétition de 17 millions de signatures demandant l'annulation de la dette des pays pauvres, la plus grande pétition de l'histoire de l'humanité, aujourd'hui passée à 24 millions de signatures : 90% de la dette des pays pauvres devaient être annulés, grâce à l'application de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (initiative PPTE). L'effort annoncé s'élevait à 100 milliards de dollars.

Le mécanisme d'allégement est lié à la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté élaborée par les pays pauvres en relation avec leur société civile et avec l'aval des institutions financières internationales. L'objectif est de garantir la mise en œuvre de « conditionnalités » macroéconomiques et sociales par les pays éligibles pour un allégement. Concrètement, l'accès à un allégement est conditionné à l'application de deux phases de réformes d'ajustement pouvant durer jusqu'à six ans. Bien que rebaptisées « document stratégique de réduction de la pauvreté », les réformes restent sensiblement les mêmes que celles appliquées jusqu'ici au sein des programmes d'ajustement structurel. Comme l'affirme le FMI lui-même : « Pour bénéficier de l'initiative, les pays doivent s'engager à poursuivre leurs efforts d'ajustement macroéconomique et structurel et de réforme des politiques sociales »¹⁸.

Annoncée avec grand fracas, l'initiative PPTE « renforcée » provient en réalité d'une longue série de restructurations de dettes opérées depuis la fin des années 1980 par le G7. En 1988, le G7 de Toronto avait en effet décidé d'alléger jusqu'à 30% de la dette restructurée des pays les plus pauvres. En 1991, le G7 de Londres est passé à 50%. En 1994, le G7 de Naples a placé la barre à 67%, avant que le G7 de Lyon l'augmente à 80%. En réalité, la part de dette et les montants pris en compte ont tellement été faibles que cette succession d'allègements n'a eu qu'un effet mineur sur la situation financière des pays endettés, ce qui a contraint les pays créanciers à répéter ces opérations. En outre, les pays pauvres sont victimes d'un cercle vicieux, puisque les opérations d'allégement consistent à refinancer d'anciennes dettes par de nouveaux emprunts. Comme le souligne la Banque mondiale : « L'allégement total accordé aux 34 pays pauvres éligibles [pour un allégement de dette] entre 1989 et 1997 s'élève à 31,5 milliards de dollars, alors que durant le même temps leurs nouveaux emprunts s'élevaient à 30,6 milliards »¹⁹.

¹⁸ FMI, « Allégement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) », Fiche technique, avril 2003.

¹⁹ Banque mondiale, « Global Development Finance », 2000.

En réponse à cet échec et à la pétition de la coalition Jubilé 2000, le G7 de juin 1999 avait donc « renforcé » l'initiative PPTE en augmentant à 90% la part de dette pouvant être allégée pour qu'un pays pauvre retrouve un niveau d'endettement jugé soutenable. Selon le mécanisme de cette initiative, un pays pauvre doit suivre, pour avoir accès à un allègement de dette, un véritable parcours du combattant divisé en quatre étapes :

1. *La première phase* : un pays doit d'abord adopter un programme triennal de réformes avalisé par le FMI et la Banque mondiale. Pendant ce temps, il reçoit un allègement bilatéral (Club de Paris), selon les termes de Naples (67%), et a accès aux prêts « concessionnels » du FMI, de la Banque mondiale et des Etats créanciers.
2. *Le point de décision* : à la fin de la première phase, une analyse de « soutenabilité » de la dette du pays endetté, effectuée par le FMI et la Banque mondiale, détermine le montant de l'allègement octroyé au terme de l'initiative. Si la dette du pays est jugée « soutenable », il n'est pas éligible pour l'allègement multilatéral. Si sa dette est toujours « insoutenable », il est élu pour la seconde phase et bénéficie d'une aide intérimaire.
3. *La seconde phase* : une fois élu pour l'initiative, un pays doit se lancer dans une nouvelle phase de réformes avalisées par le FMI et la Banque mondiale. Cette période est « flottante », c'est-à-dire qu'elle peut être plus courte au cas où un pays enregistre de bonnes performances de manière soutenue. Durant cette phase, le pays endetté peut se voir accorder une restructuration de créances bilatérales ou un prêt de la Banque mondiale.
4. *Le point d'achèvement* : au point d'achèvement, le pays endetté se voit accorder l'allègement calculé dès le point de décision. Ces allègements consistent essentiellement en remises d'intérêts et en dons destinés à financer le service de la dette. Ils sont octroyés annuellement et étalés tout au long des échéances, c'est-à-dire sur plusieurs décennies.

Quels sont les résultats de l'initiative PPTE ?

Six ans après le lancement de l'initiative, seuls 18 pays ont atteint le point d'achèvement de l'initiative et 9 autres son point de décision – ce sont ces pays qui sont appelés à bénéficier de la décision du G8. Le montant total de l'opération d'allègement en valeur nette actualisée est de 31 milliards de dollars : on est donc loin des 100 milliards de dollars annoncés par le G7 de 1999. Selon les estimations du FMI, ces pays verront leur service de la dette diminuer en moyenne de 30% entre 1998-1999 et 2001-2005. Mais la CNUCED calcule que malgré l'initiative d'allègement, le service de la dette des 27 PPTE éligibles passe de 2,423 milliards de dollars en 2003 à 2,566 milliards en 2005 (cfr. Annexe 1), ce qui démontre que la part de dette prise en compte est excessivement faible.

En outre, l'initiative ne vise en rien l'annulation du stock de la dette de ces pays. Par conséquent, comme le diagnostiquait dès 2000 l'OCDE : « La mise en œuvre intégrale de l'initiative ne se traduira pas par une diminution de la valeur nominale de la dette, car les allègements prendront pour l'essentiel la forme de remises d'intérêts et de dons destinés à financer le service de la dette, et non de réductions directes de l'encours de cette dette »²⁰. Par ailleurs, les estimations du FMI ne prennent pas en compte les nouveaux prêts qui devront immanquablement être contractés par ces pays s'ils rencontrent de nouvelles difficultés.

Mais le plus grave est sans doute que les projections de soutenabilité de la dette sont fondées sur des postulats en matières de recettes publiques, de taux de croissance et de revenus d'exportation très optimistes, alors que ce sont ces estimations qui déterminent le montant de l'allègement octroyé. Par exemple, dans le cas de l'Ouganda, du Honduras, du

²⁰ OCDE, « Rapport sur les statistiques de la dette extérieure », 2000.

Nicaragua et de la Tanzanie, le FMI et la Banque mondiale ont tablé pendant 20 ans sur une augmentation annuelle de 9% des recettes d'exportation et sur une croissance annuelle de 6% à 10% aussi bien pour le PIB que pour les recettes publiques. Vu qu'on retrouve cet optimisme dans pratiquement tous les cas, il suffit par exemple d'une chute des cours des matières premières ou d'un tassement de l'aide publique au développement pour que la dette extérieure des pays pauvres recommence son effet boule de neige. Comme le souligne la CNUCED : « Les biais de l'analyse de la viabilité de l'endettement – et en particulier, des hypothèses constamment et excessivement optimistes quant à la croissance de l'économie et des exportations – signifient que les calculs des seuils de viabilité de l'endettement basés sur les ratios dette/exportations et dette/revenu sont des indicateurs inadéquats des liens entre pauvreté et endettement »²¹.

A ce sujet, le fossé qui existe entre les projections de taux de croissance définis par le FMI et la Banque mondiale et ceux fondés sur la réalité des faits historiques est pour le moins interpellant. Selon les projections de taux de croissance établies jusqu'en 2020 par le FMI et la Banque mondiale pour les 27 PPTÉ éligibles, ces pays ont à terme 83,9% de probabilité d'atteindre un niveau de dette soutenable. Mais selon les calculs de la CNUCED, qui fonde ses projections sur la réalité historique de ces dernières années, le degré de probabilité tombe à 45,1% !

L'initiative était censée être bouclée fin 2004. Mais face à la faiblesse des résultats, elle a été prolongée de deux ans. Un nouveau système de calcul de la soutenabilité de la dette inclut désormais des critères politiques et institutionnels issus du CPIA de la Banque mondiale²², mais ce n'est là qu'une réponse économétrique à un problème de développement bien plus complexe. Les réformes qui conditionnent un allègement restent les mêmes et le modèle de développement tourné vers l'exportation de produits de base n'est pas remis en question. Ceci alors que la CNUCED souligne que « le profil de la dette est passé de la «viabilité» dans les années 70 à la «crise» dans la première moitié des années 80, la majeure partie de la dette ayant été contractée entre 1985 et 1995 dans le cadre des programmes d'ajustement structurel et sous la surveillance étroite des institutions de Bretton Woods »²³.

Quoi qu'il en soit, alléger le poids de la dette des pays pauvres très endettés implique deux conditions pour être un minimum crédible : agir sur le stock de la dette et sur sa partie multilatérale, puisque en règle générale, plus un pays est pauvre et plus sa dette est majoritairement multilatérale (cfr. Annexe 2). C'est pourquoi il est important que la décision du G8 – même si les conditions qui y sont liées sont excessivement lourdes voire contre-productives – concerne le stock d'une partie de la dette multilatérale, censée être annulée à terme « à 100% ». C'est en quelque sorte la seule manière de sauver la face de l'initiative PPTÉ, à laquelle le communiqué du G8 reste, malgré ses limites, fidèlement attaché : « L'initiative PPTÉ renforcée doit à terme réduire de manière significative la dette de 27 pays et nous réaffirmons notre engagement pour pleinement l'appliquer et la financer. Des pays du G8 ont été plus loin en allégeant jusqu'à 100% de leur dette bilatérale. Cependant, nous reconnaissons devoir faire encore plus et nous nous sommes accordés sur la proposition ci-annexée ».

Quelle stratégie de plaidoyer adopter face à la décision du G8 ?

Même si le nombre de pays concernés et les conditions fixées sont inadaptés, la décision du G8 porte sur le stock d'une partie de la dette multilatérale des PPTÉ (dont celles due au FMI), ce qui représente une avancée qu'il convient de confirmer. En effet, le G8 a pris une décision qui engage l'ensemble des Etats membres des institutions multilatérales concernées. Elle devra donc être confirmée lors de l'Assemblée générale du FMI et de la

²¹ UNCTAD, « Economic development in Africa. Debt sustainability : Oasis or Mirage ? », United Nations, 2004.

²² IMF, « Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries », SM/05/109, March 29, 2005.

²³ UNCTAD, op. cit., 2004.

Banque mondiale de septembre 2005. Ce rendez-vous est dès lors un lieu à privilégier par les ONG et les syndicats qui participent à la campagne internationale en faveur de l'annulation de la dette. Il s'agira d'abord de :

- Demander que l'annulation du stock de la dette multilatérale des pays pauvres soit confirmée par l'AG du FMI et de la BM ;
- Demander que toutes les dettes multilatérales soient concernées, notamment les dettes dues à la Banque interaméricaine de développement par les PPTTE latino-américains (la dette des 5 PPTTE latino-américains auprès de la Banque interaméricaine s'élève au total à 3,3 milliards de dollars en valeur nette actualisée).

Mais les limites et les conditions de la décision du G8 sont telles que le précédent qu'elle signifie, en acceptant le principe d'annuler le stock de la dette multilatérale de certains pays, ne doit servir que de levier pour revendiquer des mesures bien plus adaptées aux objectifs de développement, et notamment les Objectifs du Millénaire fixés par les gouvernements eux-mêmes. Bien que limités, ces objectifs restent hors d'atteinte à la veille de leur évaluation au tiers du parcours par l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2005. Or, le simple fait de confronter la décision du G8 aux besoins liés à ces objectifs la rend dramatiquement timide.

En effet, selon le rapport de la CNUCED sur le développement économique en Afrique : « Même une annulation totale de la dette ne représenterait qu'une première étape dans la voie d'un rétablissement de la croissance et de la réalisation des objectifs de développement du Millénaire. La CNUCED estime que cette annulation représenterait moins de la moitié des besoins en ressources de ces pays, le reste des besoins devant être assuré par un accroissement des dons d'aide publique au développement (APD) en attendant que l'Afrique puisse accroître ses niveaux d'épargne et d'investissement intérieurs dans la proportion nécessaire pour assurer une croissance robuste et durable »²⁴.

Dans le même esprit, la coalition d'ONG britanniques *Jubilee Debt Campaign*, *ActionAid UK* et *Christian Aid* calculent que 62 pays pauvres nécessitent une annulation totale de leur dette extérieure pour atteindre les Objectifs du Millénaire²⁵. Le service de la dette de ces 62 pays s'élève à 39 milliards de dollars par an, alors que la décision du G8 ne représentera au mieux que 1,4 milliards de dollars par an pour les PPTTE concernés. Enfin, la coalition Jubilé Sud et le Comité pour l'annulation de la dette du tiers-monde (CADTM) revendiquent l'annulation totale de la dette extérieure publique des pays du tiers-monde. Il est donc au minimum nécessaire de demander aux gouvernements de passer des paroles aux actes et de :

- Demander l'annulation totale de la dette des pays pauvres pour leur permettre d'atteindre les Objectifs du Millénaire en 2015 ;
- Demander de prendre en compte, comme le préconise la CNUCED, l'ensemble de la dette publique (externe et interne), car la dette interne est devenue ces dernières années un élément de plus en plus important de l'endettement total des pays pauvres ;
- Demander que cette annulation soit additionnelle par rapport aux flux d'aide publique au développement reçus par les pays bénéficiaires et demander que cette aide additionnelle soit d'autant plus importante qu'un pays nécessite des moyens pour atteindre les Objectifs du Millénaire ;
- Demander que la qualité de cette aide additionnelle soit accrue (*ActionAid* estime que 60% de l'aide actuelle est absorbée par la bureaucratie et les salaires des consultants²⁶).

²⁴ UNCTAD, op. cit., 2004.

²⁵ Joint Briefing Paper, Jubilee Debt Campaign, ActionAid UK and Christian Aid, « In the balance : Why debts must be cancelled now to meet the Millenium Development Goals », May 2005.

²⁶ Libération, 13 juin 2005.

Enfin, les conditions liées à la décision du G8 sont lourdes et restent inspirées par les préceptes des politiques d'ajustement structurel. On a vu que la dette des pays pauvres s'est majoritairement accumulée au cours des programmes d'ajustement structurel. En outre, comme le dénonce notamment le rapport de l'expert indépendant Fantu Cheru à la Commission des droits de l'homme de l'ONU : « Dans la majorité des pays considérés, les objectifs macroéconomiques généraux sont incompatibles avec les objectifs de la lutte contre la pauvreté »²⁷. Il est dès lors contre-productif de faire de ces réformes une condition à un allègement de dette.

Les seules conditions légitimes sont celles qui consistent à s'assurer que les moyens libérés seront bien affectés dans les services sociaux. La coalition Jubilé Sud prône ainsi « *la réorientation des fonds publics libérés par le service de la dette vers les services essentiels tels que la santé, l'éducation et l'habitat, ainsi que des programmes sociaux qui visent à promouvoir l'égalité et le développement durable (la réforme agraire et le développement rural par exemple)* »²⁸.

Ces revendications impliquent de sortir du carcan de l'initiative PPTE, dont la complexité et les limites sont incompatibles avec les Objectifs du Millénaire. Une proposition de résolution parlementaire a notamment été déposée en Belgique pour demander l'annulation totale de la dette des PMA et de la dette « odieuse » des autres pays en développement. Elle demande également de rompre avec les conditionnalités d'ajustement structurel et d'élargir la proposition aux dettes multilatérales (cfr. Annexe 3).

Le diable est dans les détails²⁹ : la décision du G8 de Geaneagles a beau être « historique », elle n'en est pas moins totalement insuffisante au vu des besoins nécessaires aux pays pauvres pour atteindre les Objectifs du Millénaire que les gouvernements se sont eux-mêmes fixés.

ANNEXE 1

²⁷ F. Cheru, « Droits économiques, sociaux et culturels. L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) : évaluation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté dans l'optique des droits de l'homme », Commission des droits de l'homme, cinquante-septième session, Conseil économique et social, 18 janvier 2001.

²⁸ Jubilé Sud, « Déclaration du Sommet Sud-Sud », Gauteng, novembre 1999.

²⁹ Eurodad, « Devilish details : Implications of the G7 debt deal », Eurodad NGO briefing, 14 June 2005.

**Projections du service de la dette extérieure publique
dans les PPTE parvenus au point de décision fin 2003**
En millions de dollars

	2003	2004	2005
Bénin	30,9	30,3	33,5
Bolivie	279,3	294,2	327,3
Burkina Faso	25,5	26,5	27,3
Cameroun	288,5	295,5	288,8
Éthiopie	88	89	88
Gambie	15,5	10,1	11
Ghana	163,5	103,6	111,6
Guinée	89,2	78,9	68,5
Guinée-Bissau	5,1	5,6	3,6
Guyana	46,5	37,9	36,2
Honduras	234,4	197,6	197,9
Madagascar	53,6	72,5	72,7
Malawi	66,9	38,9	50,6
Mali	59,5	63	66,1
Mauritanie	54,1	60	60,8
Mozambique	47,1	50,9	57,3
Nicaragua	118,1	95,3	105,1
Niger	26	28,8	29
Ouganda	75,5	85,5	91,5
République	149,8	220,5	256
République-Unie	99,8	128,6	148,4
Rwanda	13	15,5	14,7
Sao Tomé-et-	3,2	2,1	1,1
Sénégal	146,4	141,4	138,7
Sierra Leone	16,4	28,9	23,9
Tchad	40,2	44	46,7
Zambie	187,2	222,5	210,4
Somme/moyenne	2 423,20	2 467,60	2 566,70

Source : CNUCED (2004).

ANNEXE 2

Stock et répartition de la dette extérieure des 27 PPTE parvenus au point de décision (2002) En milliards de dollars et en %				
	Stock dette	Dette multilatérale	Dette bilatérale	Dette privée
PPTE au point d'achèvement	1,843	68%	32%	0%
Bénin	4,867	74%	5%	22%
Bolivie	1,580	89%	11%	0%
Burkina Faso	6,522	61%	37%	2%
Ethiopie	7,338	64%	24%	12%
Ghana	1,459	56%	40%	4%
Guyana	5,395	57%	31%	12%
Honduras	4,518	51%	46%	2%
Madagascar	2,803	70%	30%	0%
Mali	2,309	57%	43%	0%
Mauritanie	4,609	37%	25%	38%
Mozambique	6,485	42%	49%	9%
Nicaragua	1,797	73%	23%	3%
Niger	1,435	89%	11%	0%
Rwanda	3,918	65%	34%	1%
Sénégal	7,244	58%	41%	1%
Tanzanie	4,100	86%	13%	1%
Ouganda	5,969	57%	40%	3%
Zambie				
PPTE au point de décision	8,502	19%	76%	5%
Cameroun	8,726	33%	65%	2%
R.D. Congo	0,573	78%	22%	0%
Gambie	3,401	57%	42%	1%
Guinée	0,699	59%	41%	0%
Guinée-Bissau	2,912	84%	15%	0%
Malawi	0,333	60%	40%	0%
Sao Tomé et Príncipe	1,448	57%	43%	0%
Sierra Leone	1,281	87%	12%	1%
Tchad				

Source : Banque mondiale.

ANNEXE 3

Proposition de résolution sur l'annulation de la dette des pays les moins avancés (PMA)

Déposée par Patrick Moriau, Dirk van der Maelen, Karine Lalieux, Stijn Bex, Jacques Chabot, Inga Verhaet, Mohammed Boukourna, Camille Dieu, Cemal Cavdarli, Maya Detiège

La nécessité d'annuler la dette des pays les plus pauvres s'impose aujourd'hui comme un choix politique, les questions de principe ayant déjà été posées et débattues sans que des objections fondamentales aient pu être levées.

Ces derniers mois, de la catastrophe du tsunami de décembre 2004 à la décision du 11 juin 2005 des ministres des Finances du G8 d'annuler la dette multilatérale de certains pays les plus pauvres, le débat global sur l'insuffisance des moyens consacrés à l'aide au développement et sur la dette des pays en voie de développement a été relancé avec force.

Si la nécessité d'appréhender avec force et résultat la question du développement ne fait plus aucun doute, si la réalisation des objectifs du millénaire pour éradiquer la pauvreté est une priorité de l'agenda de la Communauté internationale, les dispositifs et les moyens avancés par certains acteurs peuvent être questionnés.

Ainsi, au-delà de l'unanimité qui entoure la recherche de moyens de financement alternatifs pour le développement, il est à ce jour impossible de dégager un consensus sur une proposition particulière. Ni la Taxe Tobin, ni une taxe sur le pétrole ne rallie un nombre suffisant d'Etats pour pouvoir sortir ses effets.

Ainsi, au-delà du caractère « historique » de la décision des Ministres des Finances du G8 le 11 juin 2005 qui pour la première fois annule une dette multilatérale de 18 pays, il faut noter que le mécanisme d'annulation de la dette proposé est non seulement aléatoire mais aussi discriminatoire et insuffisant. Les actionnaires de la Banque mondiale, du FMI et de la Banque Africaine de Développement doivent encore avaliser la décision. Seuls 18 pays sont bénéficiaires, les plus pauvres restant exclus de l'initiative. Surtout, celle-ci prolonge la logique qui a toujours précédé jusqu'à ce jour à l'allègement des dettes, c'est-à-dire qu'elle soumet les Etats bénéficiaires à des politiques d'ajustement structurel qui n'ont à ce jour toujours pas permis aux pays les plus pauvres de sortir de la spirale de la pauvreté. Ces politiques d'ajustement structurel basées sur des exigences et des ratios macro-économiques ne sont pas orientées en priorité sur des politiques de développement humain.

Cette proposition s'attache essentiellement à la mise en œuvre de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres en introduisant un processus participatif et résolument tourné vers une politique de développement humain encadrée par les objectifs du millénaire. Cette proposition vise à répondre aux problèmes qui frappent les pays les moins avancés (PMA) ou titulaires d'une dette odieuse ainsi qu'aux besoins des pays victimes du tsunami.

De la notion de « dette économiquement soutenable » à celle de dette « socialement soutenable »

La spirale de l'endettement qui frappe les pays en développement n'est pas la cause de leur difficulté à faire face aux défis de leur reconstruction et de leur développement, mais elle en est un frein majeur. En permanence, ils contractent de nouvelles dettes pour rembourser les anciennes et le fardeau est sans cesse plus insoutenable : la dette des pays pauvres constitue un boulet financier représentant en moyenne plus de 35% du budget de ces pays.

Et la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) souligne que dans les pays pauvres, « *la majorité de la population vit avec un niveau de revenu inférieur à ce qu'il faudrait pour satisfaire les besoins fondamentaux, et les ressources disponibles, même réparties de façon équitable, suffisent à peine à couvrir de façon durable les besoins de base de la population* »³⁰.

La question du traitement de la dette des pays en voie de développement a été abordée selon différentes stratégies depuis la crise des années 80 et se pose aujourd'hui toujours avec autant d'acuité et d'urgence. Le cadre actuel en matière de règlement de la question de la dette a été posé en 1996 et renforcé en 1999. Il affichait non seulement une grande ambition, mais présentait aussi un fort degré de mobilisation. Pour ramener à des niveaux « économiquement soutenables » la dette extérieure publique des 42 pays les plus pauvres, le FMI et la Banque mondiale ont lancé l'initiative PPTE³¹ et ont voulu mobiliser autour d'une même dynamique tous les créditeurs de dettes courantes – les créanciers bilatéraux, commerciaux, mais aussi les créanciers multilatéraux qui, jusque là, se refusaient à alléger les dettes multilatérales.

Mais neuf ans après son lancement, l'initiative PPTE se révèle insuffisante : la CNUCED calcule, dans son rapport sur le développement économique en Afrique³², que le service de la dette totale des pays les plus pauvres passe malgré l'initiative PPTE de 2,423 à 2,566 milliards de dollars entre 2003 et 2005. Selon ce rapport de la CNUCED : « *Il est de plus en plus improbable que les PPTE bénéficiaires puissent atteindre un niveau d'endettement viable – compte tenu des critères d'exportations et de revenus – après le point d'achèvement et à long terme* ». Alors que l'initiative devait être clôturée fin 2004, elle a été prolongée de deux années suite à la faiblesse de ses résultats.

Selon les services du FMI et de la Banque Mondiale³³, les 27 PPTE qui bénéficient d'allègement de dette rembourseront plus en 2006 (2552 millions de dollars) et en 2007 (2778 millions de dollars) qu'en 2005 (2494 millions de dollars). S'il l'on prend en compte, les paiements effectués par les autres PPTE (soit 15 pays), ceux qui ne bénéficient pas d'allègement de dettes, la situation est encore plus grave. Enfin, notons que le Nigeria où vit un cinquième de la population de l'Afrique subsaharienne ou Haïti, ne sont pas repris dans les PPTE.

Alors que la dette est un handicap très lourd pour les pays à bas revenus, aujourd'hui aucune des stratégies mises en oeuvre ne réussit à la juguler. Plutôt que de parler de gestion de la dette selon les critères des institutions de Bretton Woods, il faut dépasser la logique basée sur des ratios macroéconomiques de traitement de la dette, pour y intégrer une logique qui tient compte du développement humain, de critères sociaux et qui permet d'intégrer les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs du millénaire.

Annuler la dette des pays pauvres pour atteindre les objectifs du Millénaire

La Déclaration du Millénaire et les huit objectifs³⁴ adoptés dans la foulée ont rassemblé les Etats membres des Nations Unies autour d'un même projet : faire progresser le développement et réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015.

Dans la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2000, les Etats membres de l'ONU se sont engagés à atteindre ces huit objectifs du millénaire pour le développement, en décidant notamment « *de convenir d'annuler toutes*

³⁰ CNUCED, « Les pays moins avancés. Rapport 2002 », Aperçu général, Nations unies, 2002.

³¹ Les pays du G7 accordaient déjà, au sein du Club de Paris, des rééchelonnements de la dette de pays surendettés. Devant l'accumulation d'arriérés des pays à faibles revenus, le Club de Paris avait commencé à partir de 1988 (G7 de Toronto) à accorder des réductions du service de la dette à certains d'entre eux. Le pas décisif vers des allègements plus significatifs a été franchi au G7 de Naples (1994) où les pays riches ont admis que pour sortir du cycle des rééchelonnements à répétition, ils devaient accorder des allègements de l'encours de la dette (de 67% selon les termes de Naples).

³² UNCTAD, « Economic development in Africa. Debt sustainability : Oasis or Mirage ? », United Nations, 2004.

³³ Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Statistical update, 11 avril 2005.

³⁴ réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; et mettre en place un partenariat mondial pour le développement

les dettes publiques bilatérales contractées par ces pays s'ils démontrent en contrepartie leur volonté de lutter contre la pauvreté »³⁵.

Dans le même esprit, le rapport du « Projet objectifs du millénaire », publié en janvier 2005 et rendu au nom de 265 chercheurs par Jeffrey Sachs à Kofi Annan, recommande que la viabilité de la dette des pays pauvres soit redéfinie comme « *niveau de dette compatible avec la réalisation des objectifs du millénaire* »³⁶. Or, la CNUCED a calculé que l'annulation totale de la dette africaine ne permettrait de mobiliser que la moitié des moyens nécessaires au continent pour atteindre les Objectifs du millénaire (le reste des besoins devant être assurés selon la CNUCED par l'accroissement de l'aide sous forme de dons)³⁷.

L'on ne peut se contenter d'entendre la réaffirmation par les gouvernements de leur volonté de redoubler d'efforts pour lutter contre la pauvreté. Il faut maintenant traduire cette volonté politique par un signal fort. Tout en continuant à augmenter leurs efforts en matière d'aide publique au développement, les Etats doivent dès aujourd'hui s'engager dans l'annulation de la dette des pays pauvres. On ne peut se féliciter d'avoir défini les objectifs du Millénaire et laisser en même temps des pays dans une situation telle qu'ils ne peuvent consacrer le moindre budget à ces objectifs.

La dette « odieuse » des pays en développement

Une part considérable de la dette extérieure des pays en développement correspond à la définition de la doctrine de la "dette odieuse" qui existe dans le droit international. Selon Alexander Sack, théoricien de cette doctrine : « *Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas selon les besoins et les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'État entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation : c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée. Par conséquent, elle tombe avec la chute de ce pouvoir* »³⁸. Or, une part non négligeable de la dette du tiers-monde a été contractée par des régimes non démocratiques appuyés par un des deux Blocs en période de guerre froide. Comme le souligne Joseph Stiglitz, ancien vice-président de la Banque mondiale et Prix Nobel d'économie 2001 : « *Beaucoup estiment injuste que les contribuables des pays qui se trouvaient dans cette situation soient tenus de rembourser les prêts consentis à des gouvernants corrompus qui ne les représentaient pas* »³⁹.

Un moratoire pour définir un contrat cadre d'annulation de la dette des pays les moins avancés

Nous demandons au Gouvernement fédéral de prendre une initiative nouvelle afin d'annuler les dettes publiques extérieures des pays pauvres et de libérer des fonds destinés à la réalisation des Objectifs du Millénaire. Cette initiative vise à accorder un moratoire immédiat avec gel des intérêts sur le remboursement du service de la dette bilatérale (créances d'Etat et créances du Ducroire) des PMA, des autres pays en développement dont la dette peut être qualifiée d'odieuse au regard du droit international et des pays touchés par le Tsunami qui en font la demande et qui s'engagent à utiliser les fonds libérés à la mise en œuvre de politiques de développement ou de reconstruction.

Le choix de passer d'abord par un moratoire avec gel des intérêts est motivé par la volonté de préparer, de manière équilibrée en partenariat avec le pays concerné, un contrat cadre qui détermine les projets prioritaires à financer par l'argent libéré. L'annulation de la dette

³⁵ La Déclaration du Millénaire, Résolution adoptée par l'Assemblée générale (A/55/L.2), ONU, 8^e session, 8 septembre 2000.

³⁶ Projet Objectifs du Millénaire, « Investir dans le développement : plan pratique de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement », 17 janvier 2005.

³⁷ UNCTAD, « Economic development in Africa. Debt sustainability : Oasis or Mirage ? », United Nations, 2004.

³⁸ P. Adams, « Odious debts », *Probe International*, 1991.

³⁹ J. Stiglitz, *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

doit profiter exclusivement à la réalisation des objectifs du millénaire ou à la reconstruction des pays dévastés par le tsunami.

Cette opération peut être enclenchée sans délai pour pouvoir être entièrement prise en compte dans le budget 2006 de l'Etat belge.

La Chambre des Représentants,

- I. Considérant que les questions de principe ont déjà été posées et débattues sans que des objections fondamentales aient pu être levées à la nécessité d'annuler la dette des pays les moins avancés,
- II. Considérant l'importance de garantir l'affectation des moyens dégagés à une politique de développement qui s'inscrit dans les Objectifs du Millénaire et qui bénéficie directement aux besoins des populations locales et d'éviter que ces moyens ne soient consacrés à d'autres fins,
- III. Prenant en compte la nécessité de négocier avec chaque Etat concerné, sur base de leur proposition, les investissements prioritaires à réaliser,
- IV. Considérant toutefois l'urgence et la nécessité d'un geste fort vis-à-vis de ces Etats qui permette de répondre immédiatement à leurs besoins dans l'attente du règlement définitif de la procédure d'annulation de leur dette,

Demande au gouvernement :

En ce qui concerne les PMA :

1. d'engager la procédure suivante :
 - de dresser au plus tôt la liste des pays concernés par la présente résolution et d'évaluer le coût pour l'Etat belge d'une remise de leur dette ;
 - de conclure le plus rapidement possible, et si possible dans les douze mois qui suivent l'adoption de cette résolution, avec chaque Etat, un contrat cadre pour définir les modalités de l'annulation totale de la dette de ces pays et de déterminer les secteurs de développement humain liés aux objectifs du millénaire qui devront être financés prioritairement par les fonds libérés par cette annulation ;
 - d'établir dans le contrat un calendrier courant, selon les montants libérés, jusqu'à maximum 2015 qui détermine les plans d'investissements à réaliser dans les secteurs définis comme prioritaires ;
 - de prévoir la mise en place d'un groupe de travail réunissant des experts publics des deux parties au contrat afin d'évaluer la mise en œuvre des objectifs définis par le contrat ;
 - de veiller à ce que l'annulation de la dette ne se fasse pas au détriment du budget de la Coopération au développement et ne soient pas comptabilisées dans l'aide publique au développement ;
 - d'inciter, dans les enceintes européennes, les autres Etats membres de l'Union à adopter des mesures équivalentes.
2. de décider, dès à présent, un moratoire avec gel des intérêts sur le remboursement du service de la dette bilatérale (créances d'Etat et créances du Ducroire) et de prendre les autres mesures nécessaires afin de donner un effet immédiat aux décisions d'annulation qui interviendront en conclusions des procédures et négociations ouvertes avec les pays les moins avancés, en s'engageant à annuler leur dette rétroactivement à dater de l'entrée en vigueur du moratoire

En ce qui concerne les autres pays en développement dont la dette peut être qualifiée d'odieuse :

- d'organiser un audit sur le caractère « odieux » des créances belges sur ces pays en développement ;
- d'annuler la part « odieuse » des créances belges sur ces pays après avoir conclu un contrat cadre selon les mêmes modalités que pour les PMA.

En ce qui concerne les pays victimes du Tsunami qui ne font pas partie de la liste des pays les moins avancés et qui ne sont pas titulaires d'une dette odieuse :

- de répondre à leur éventuelle demande de gel de la dette et de ses intérêts par la création d'un groupe de travail réunissant des experts publics des deux parties, afin d'étudier la nécessité de libérer immédiatement des fonds et des moyens économiques pour leur reconstruction.

Enfin, en ce qui concerne la dette multilatérale :

- d'intensifier l'action diplomatique de la Belgique dans les enceintes internationales en vue de l'annulation des dettes publiques extérieures détenues par les institutions multilatérales ;
- de s'opposer à ce que l'application de politiques d'ajustement structurel connue sous le nom de Consensus de Washington soit une condition pour bénéficier d'une telle annulation ;
- de venir présenter au Parlement l'état et les résultats de ces contacts diplomatiques avant la fin 2005 et tous les six mois par la suite.

Contact : Arnaud Zacharie, directeur du département de recherche et de plaidoyer politique, Centre national de coopération au développement, 9 Quai du commerce, 1000 Bruxelles (Belgique), +32.(0)2.250.12.30, arnaud.zacharie@cncd.be.

Briefing dette face à la position française
Eléments pour le lobbying et l'écriture de tribunes d'ici juin 2005

Jean Merckaert – CCFD & Plate-forme dette et développement – 28 avril 2005

Rappel IPPTE

Après la plus grosse campagne de la société civile mondiale (plus de 24 millions de signatures dont près de 600.000 en France), les pays du G7 ont concédé, à Cologne en 1999, un renforcement de l'initiative pays pauvres très endettés (IPPTE) – l'IPPTE initiale avait été prise au G7 de Lyon en 1996.

L'IPPTE visait 2 objectifs : 1. fournir une sortie définitive au surendettement des pays du Sud (après moult échecs de rééchelonnements et allègements partiels) en rendant leur dette durablement « soutenable » et 2. lutter contre la pauvreté, en conditionnant les annulations à la réalisation par chaque pays d'un document stratégique de réduction de la pauvreté, élaboré de façon soi-disant participative etc. Cette initiative devait concerner 42 pays à la fois très pauvres et très endettés et se terminer rapidement (« *sunset clause* » prévue fin 2000).

1 Contexte actuel – les propositions d'annulation en présence

RU : initiative en septembre 2004 que le RU se substitue au paiement de la dette par les pays pauvres « bien gérés » (potentiellement 70, aujourd'hui 22 éligibles) à la Banque Mondiale et à la Banque africaine de développement, à hauteur de 10% (part du RU dans ces institutions) jusque 2015 (échéance OMD), voire au-delà si nécessaire. Initiative présentée par le RU comme une annulation de 100% de la dette multilatérale : en réalité, comme elle ne porte que temporairement sur le service de la dette et non le stock de la dette, les pays bénéficiaires ne verraient leur stock fondre que d'environ 30% d'ici 2015. Cette initiative sur le service (que les créanciers peuvent remettre en cause à tout moment) renforce donc en fait les conditionnalités et l'ingérence des IFI sur les pays « bénéficiaires ». Demande d'utiliser les stocks d'or du FMI pour annuler la dette des pays pauvres qui lui est due. Le RU consacrera une partie de l'augmentation de son APD à ces mesures (donc non additionnelles selon nous).

Le Canada a rejoint fin janvier 2005 une position proche du Royaume-Uni, mais moins favorable sur l'or du FMI et concernant une liste plus restreinte de pays.

USA : proposition d'annuler la dette multilatérale des PPTTE en utilisant les ressources existantes du FMI (BIRD) et de la Banque mondiale (AID) : ces institutions n'auraient qu'à renoncer aux financements qu'elles escomptent du remboursement des dettes. Initiative non-additionnelle, limitée aux PPTTE actuels.

Pour en savoir plus sur ces initiatives – voir www.eurodad.org

La position française en 2 mots.

Au jour J, la France est **un des pays clés** pour obtenir des avancées sur la dette :

- elle a historiquement joué un rôle moteur au G7 sur la question (IPPTE 1 Lyon en 96, approche d'Evian en 2003 pour les pays à revenu intermédiaire).
- Elle freine aujourd'hui toute avancée supplémentaire, alors que le RU, le Canada et les EU ont fait des propositions d'annulation concernant la dette multilatérale des pays pauvres.

L'autre pays clé est sans doute l'Allemagne, qui vient de s'engager à atteindre les 0,7% du PIB pour l'APD en 2015 (en lien avec son ambition pour le conseil de sécurité) et qui ne sais

sans doute pas comment parvenir à pareil taux – des remises de dette pourraient l'y aider (même si l'additionnalité y prend un coup, mais c'est aussi le cas de l'initiative britannique).

En résumé, la France dissocie la question de la soutenabilité de la dette de celle du financement des OMD. Pour elle, **le problème n'est pas l'annulation de la dette : c'est d'une part d'assurer un financement de long terme des OMD** (par les taxes notamment) et d'autre part, de **garantir un accès au crédit aux pays pauvres**. Or, elle ne perçoit pas l'annulation de dette comme le meilleur moyen pour assurer le premier objectif, et elle juge une annulation intégrale contre-productive pour le second objectif.

La proposition que la France met sur la table est donc un mécanisme garantissant la solvabilité à long-terme de la dette : une espèce d'assurance dans le cas d'un choc extérieur (sur les prix etc.) qui affecterait gravement la « soutenabilité » de la dette (mécanisme aussi appelé « *topping-up* » permanent en référence aux allègements additionnels accordés à certains PPTE qui dépassaient, à la fin de l'initiative, le plafond d'insoutenabilité de 150% dette/exportations).

Les 5 arguments justifiant les réticences françaises :

1. La position de la France est d'abord fondée sur le constat que **l'IPPTE fonctionne**. Elle en est de loin le premier contributeur de l'IPPTE (12 milliards d'euros), héritage de sa politique de prêts au service de sa politique de pré-carré en Afrique et d'expansion économique. Comme elle a continué à prêter ensuite, elle devrait encore mettre de façon significative la main à la poche pour des annulations bilatérales.
2. Elle estime qu'annuler l'intégralité des dettes d'un pays pauvres revient à faire le constat de son insolvabilité. Or, elle refuse de considérer que certains pays pauvres seront exclus durablement de **l'accès au crédit**.
3. Elle est farouchement opposée à toute initiative (comme celle des US) qui **affaiblirait les IFI** en finançant l'annulation sur les ressources existantes (souci d'additionnalité).
4. Elle estime qu'avec une somme d'argent donnée, annuler la dette n'est **pas forcément le meilleur moyen de financer les OMD**, d'autant que les annulations bénéficient surtout aux mauvais payeurs (donc incitation à la mauvaise gouvernance).
5. Elle estime aussi qu'annuler la dette ne suffit pas. Pour les PPTE ayant atteint le point d'achèvement, le service représente 2% du PIB en moyenne, alors que les besoins pour financer les OMD sont de 20% du PIB. C'est pourquoi elle fait des **taxes son unique cheval de bataille** pour 2005. Qu'on pose une question sur la dette, l'aide, le commerce ou Wolfowitz, les fonctionnaires français ont reçu consigne de répondre sur les taxes. Dès lors, une avancée sur la dette est perçue comme concurrente d'avancées sur les taxes.

Revenons sur chacun de ces arguments pour y répondre point par point.

I. Points critiques du bilan de l'IPPTE :

Pour la France, l'IPPTE représente un effort considérable et elle fonctionne.

A l'appui de sa démonstration : les pays qui ont bénéficié de l'intégralité de l'initiative bénéficient d'un niveau d'endettement raisonnable (ils citent souvent le chiffre de 2% PIB). Ces pays ont tout intérêt à continuer à démontrer leur solvabilité.

- **Extrême lenteur** (report de la « sunset clause » à fin 2002, puis fin 2004, puis fin 2006). Seuls 15 pays sont parvenus au point d'achèvement (point final de l'initiative) et 12 autres au point de décision (étape intermédiaire). Tout le monde l'accorde, même la France qui souligne cependant que 2004 a marqué une avancée plus rapide.

L'initiative française concernant ses créances bilatérales, le C2D (contrat désendettement développement) est d'une gestion encore plus lourde : seules quelques dizaines de millions d'euros effectivement décaissés sur les 4 milliards annoncés et la société civile n'y est pas associée comme prévu initialement. Nous demandons l'arrêt de ce mécanisme : sa déconnexion de l'IPPTE et une simple annulation au lieu du « refinancement par don » - ci-joint document de la CGT sur le sujet.

- **Trop peu de pays** : il existe un accord assez général pour faire intégrer l'IPPTE à quelques pays qui remplissent aujourd'hui les critères « très pauvres et endettés », comme Haïti, le Kirghizstan, l'Erythrée, Djibouti et le Tadjikistan. Mais pas au-delà. La proposition du RU propose d'alléger la dette multilatérale pour l'ensemble des pays uniquement éligibles à l'AID (IDA-only) et bien gérés : aujourd'hui 22 pays mais à terme, jusqu'à 70. Le Canada propose une méthodologie similaire. Les Etats-Unis se limitent aux pays dits PPTE.

Rien n'est proposé concernant les pays dits « à revenu intermédiaire » (Pérou, Equateur, Argentine, Indonésie, Philippines, Afrique du Sud, Brésil, etc.), alors que 89% des pauvres de la planète y vivent, ni même pour des pays pauvres (« à faibles revenus ») mais pas *IDA-only*, comme le Nigeria. Parallèlement, le Club de Paris s'est mis d'accord en novembre 2004 pour annuler 80 % de la dette de l'Irak, pays autrement plus riche et mieux doté en pétrole que le Nigeria, pays surendetté, aujourd'hui bien géré et ayant également hérité sa dette de régimes dictatoriaux, mais pour lequel aucune mesure n'est prévue (il y a un mois, le Parlement nigérian a d'ailleurs demandé officiellement à son gouvernement de répudier sa dette – Obasanjo est resté prudent).

Bref : la décision d'inclure ou non certains pays est avant tout politique.

- Comme le Parlement européen (résolution adoptée le 13 janvier 2005 par 473 voix pour, 66 voix contre), nous demandons que l'annulation concerne l'ensemble des pays en développement, en donnant la priorité aux moins avancés, c'est-à-dire : annuler dès 2005 la dette des pays pauvres (y compris le Nigeria) et annoncer que c'est une première étape.
- **Impact insuffisant** – Par exemple le Ghana (qui a terminé l'IPPTE) dépense 11% de son budget en service de la dette contre 9% pour la santé. Un pays comme le Mali (lui aussi bon élève de l'IPPTE) paie encore un million de dollars par semaine en remboursement de sa dette, un montant qui lui permettrait de doubler ses dépenses d'éducation.
- **Soutenabilité** – l'approche de l'IPPTE est partielle – il faudrait intégrer (comme le Consensus de Monterrey – article 49 y engage la communauté internationale) une considération du coût pour atteindre les OMD. Le Rapport Annan en fait explicitement la demande. Par ailleurs seuls 4 pays ayant atteint le point d'achèvement ont un niveau d'endettement jugé soutenable selon les critères mêmes (limités) de l'IPPTE.

II. Annuler : priver d'accès futur au crédit ?

La rhétorique française sur le sujet est séduisante : de quel droit exclurait-on certains pays de l'accès au crédit, présenté comme vital pour l'investissement et le développement ? D'autant que le prêt, pour la France, présente de nombreux avantages par rapport aux dons : une relation de confiance, une conditionnalité en réalité moindre (on peut suspendre le don du jour au lendemain, alors que le prêt est une marque de confiance) – et puis avec une somme donnée le financement sous forme de prêt (même très concessionnel) sera toujours beaucoup plus important (dans l'immédiat) qu'un don.

Ces arguments sont en partie justes, mais seulement en partie. Aussi n'enlèvent-ils rien à la pertinence des annulations de dette :

- nous partageons en partie les analyses françaises sur l'avantage du prêt, même si les secteurs concernés par les OMD entraînent des dépenses récurrentes (éducation, santé, etc.) qui requièrent un financement par don.
- Qu'entend-on par accès au crédit ? Ce qui fait problème pour les pays pauvres c'est l'accès au crédit privé - aux marchés financiers, car les créanciers publics (bilatéraux ou multilatéraux) auront toujours le loisir d'accorder du crédit à qui ils veulent. Or **la plupart des pays pauvres**, notamment d'Afrique, **sont d'ores et déjà exclus de l'accès au crédit privé**.
En effet, les pays les plus pauvres ont une dette extérieure due exclusivement à des créanciers publics (ou quasiment, dans le cas par exemple du Ghana).
- **Annuler les dettes des pays endettés ne va pas affaiblir durablement leur signature, au contraire.** Si un pays endetté demande un allègement car il n'est pas solvable, il y a évidemment un risque que sa crédibilité financière s'en trouve amoindrie à court terme sur les marchés : c'est la raison pour laquelle la plupart des pays affectés par le tsunami n'ont pas demandé à bénéficier du moratoire proposé par le Club de Paris (d'autant que les intérêts sur ce moratoire continuent de courir !). En revanche, une annulation sur certaines créances conduit à renforcer les créances restantes (ou à venir), donc à terme la signature du pays débiteur s'en trouve renforcée. Ainsi, les annulations accordées à l'Allemagne en 1953 ou à l'Indonésie en 1970 n'ont pas, loin sans faut, empêché ces pays d'avoir accès au crédit. La crainte que pourrait générer un signal ambigu sur les marchés financiers sera d'autant moindre que l'initiative d'annulation vient clairement des créanciers, désireux de libérer des fonds pour la réalisation des OMD, et non d'une demande de la part de débiteurs incapables d'honorer leurs créances.

III. Additionnalité

Nous n'avons pas la même préoccupation que le gouvernement concernant le risque d'affaiblissement des capacités de financement des IFI qu'engendrerait une annulation sur fonds existants, mais :

- **nous rejoignons le souci d'additionnalité et ne manquons pas de le rappeler au gouvernement français lui-même** : il va de soi qu'annuler en prenant sur les ressources dédiées à l'aide annule l'impact financier de l'annulation de dette (AD). Nous tenons d'autant plus à ce principe que pour nous l'annulation de dette n'est pas d'abord un geste de solidarité, mais de justice (reconnaissance par les créanciers de leur responsabilité). Nous contestons d'ailleurs leur comptabilisation au titre de l'APD (en particulier pour les créances de crédit à l'exportation) et dénonçons les discours d'auto-satisfaction de la France (même donneuse de leçons), alors que son APD réelle stagne (en ôtant les AD, les dépenses d'écologie et celles de l'OFPPA).
- Nous prôtons une annulation de la dette multilatérale émanant de ressources additionnelles à l'APD (le RU s'est engagé à affecter une partie de la hausse de son APD aux AD – c'est donc en supplément de son APD actuelle mais pas additionnel au sens strict).
- Nous considérons que **la vente (ou la réévaluation) de l'or du FMI** est une solution à envisager pour financer l'annulation de la dette multilatérale et nous pensons (c'est une crainte de la France) qu'elle **n'entraîne pas de risque sérieux de déstabilisation** du Fonds (l'or ne représente que 2% de ses réserves).

IV. Annuler la dette : un mauvais moyen de financer le développement ?

Paris affirme que pour un pays comme le Mali ou le Mozambique, il vaut mieux utiliser l'aide autrement qu'en annulant la dette. De plus, annuler la dette implique un aléa moral (*moral hazard*) car les mauvais payeurs en bénéficient davantage que les bons gestionnaires.

Réponse à plusieurs niveaux :

- **Annuler la dette est une question de justice** : comme dans un contrat vicié, où les deux parties assument une part de responsabilité, l'annulation de la dette doit être la reconnaissance par les créanciers de leurs responsabilités dans l'endettement des pays du Sud (défense d'intérêts économiques, géopolitiques dans le contexte de la guerre froide, etc.). Même en admettant que l'ensemble des dettes ne relèvent pas de la doctrine de la dette odieuse, l'histoire de la crise de la dette est clairement une histoire où les débiteurs ont été seuls à devoir porter le poids du remboursement, alors que la crise a été générée par des facteurs sur lesquels ils n'avaient aucune prise (chute des prix des matières premières, hausse des taux d'intérêts – alors flottants). Les créanciers ont même une responsabilité majeure par leur soutien à un modèle de développement tourné vers l'exportation, qui rend l'économie des pays concernés très vulnérable. **L'annulation de dette n'est donc pas une « aide » et ne doit pas être comptabilisée comme tel.** Nous contestons ainsi le raisonnement-même consistant à comparer l'efficacité de ce flux financier par rapport à d'autres (assistance technique, aide programme ou budgétaire etc.).
- Cela dit, même en s'inscrivant dans une logique comparative aide/dette, il apparaît que les **annulations de dette présentent de nombreux avantages** :
 - 1/ Annuler la dette c'est d'abord assurer un **flux financier prévisible** : "La volatilité de l'aide est une conséquence inéluctable d'un système où elle est conditionnelle et largement laissée à la discrétion des donateurs. Seuls les mécanismes de réduction de dette incorporent une certaine automaticité" (Rapport Landau, pp. 40-41)
 - 2/ Les AD fonctionnent *de facto* comme de l'**aide budgétaire**, sous forme de dons, laissant ainsi davantage d'**autonomie** (*policy space*) aux pays récipiendaires dans le choix de politiques adaptées et permettant le financement stable de politiques sociales entraînant des dépenses récurrentes (salaires de professeurs, d'infirmières, etc.).
 - 3/ Les annulations de dette fournissent (quand elles portent sur des créances que le pays remboursait) un **flux de financement massif** qui abonde directement le budget de l'Etat récipiendaire, en comparaison d'autres formes d'aide, notamment la coopération technique (qui représente dans le cas de la France plus d'un tiers des dépenses d'APD).
 - 4/ Les études du FMI montrent une **corrélation significative entre annulation de dette, croissance économique et réduction de la pauvreté**. L'impact sur la croissance est même plus évident que dans le cas de l'aide classique (notamment en facilitant l'investissement). Au Bénin, 43% des AD ont servi à l'éducation (recrutement de professeurs dans les zones rurales) et 54% à la santé. Au Mali, au Niger, au Burkina Faso ou encore au Malawi, l'IPPTE a permis de financer substantiellement les secteurs sociaux.
 - 5/ Les annulations de dette s'accompagnent souvent d'un **débat public accru** et les parlementaires, de même que nos partenaires associatifs et syndicaux ont davantage de prise ou de **contrôle social** sur cet argent, qui abonde directement le

budget, plutôt que sur des programmes d'aide souvent discutés entre 4 murs par quelques fonctionnaires.

- Enfin concernant l'aléa moral, nous partons d'un présupposé différent : les AD ne se feront pas aux dépens de l'APD mais en complément. Nous prôtons une approche qui parte des besoins des pays : une estimation du coût de la réalisation des OMD (a minima) pour aligner l'aide nécessaire en face, en sus des annulations de dette. Dès lors, un pays fortement endetté bénéficiera certes davantage des AD, mais ses besoins d'aide seront moindres, par rapport à un pays faiblement endetté, qui devra donc recevoir davantage d'aide pour atteindre les OMD.

La France avance parfois en l'air l'idée : laissons-leur le choix entre aide et AD. Nous contestons l'idée à deux égards : l'argument présenté ci-dessus (annuler la dette n'est pas d'abord une aide) ; les montants d'AD ne reflètent pas toujours le flux de financement du développement réel, lorsque l'annulation porte sur de mauvaises créances (qui n'étaient pas payées).

V. Dette vs. taxes

Cette opposition n'a aucun sens car ces propositions sont complémentaires. C'est un « package » cohérent de financement du développement qu'il nous faut pour 2005.

D'un point de vue diplomatique, sur les sujets de développement, la France est beaucoup plus proche du Royaume-Uni que ne peut l'être le Royaume-Uni. Elle a tout intérêt à avancer sur des positions communes. Or, une position plus favorable de la France sur l'annulation de la dette multilatérale permettrait sans doute à la France de négocier un soutien plus franc du Royaume-Uni aux propositions de taxes.

Conclusion :

La meilleure stratégie est sans doute

- d'une part, de rappeler que les annulations de dette ne sauraient se laisser enfermer dans une problématique de financement du développement (dimension très forte de justice, de reconnaissance par les créanciers de leur co-responsabilité) et
- d'autre part, de prendre à notre compte les objectifs affichés de la France : 1/ financer les OMD et 2/ garantir la soutenabilité de la dette à long-terme des pays pauvres, pour qu'ils puissent avoir accès au crédit

1/ Admettons que dans certains pays notoirement mal gérés (Congo-B, Togo, etc. où la France a d'ailleurs une responsabilité patente dans la « mauvaise gestion »), annuler la dette n'est pas forcément la meilleure des façons de financer le développement (ça reviendrait à un chèque en blanc au gouvernement, à moins que les flux ne soient accompagnés de mécanismes de suivi étroits et en pleine association avec la société civile et le parlement).

Dans bien des cas cependant, **annuler la dette c'est maximiser l'argent dont on dispose pour les OMD**, notamment par rapport à de l'aide technique ou liée (dont les pays bénéficiaires ne voient guère la couleur). Si la France est sérieuse dans son engagement sur la qualité de l'aide et sur les OMD, elle doit préférer l'annulation de dette

2/ Oui, il faut permettre aux pays de se développer en utilisant notamment l'emprunt lorsque c'est utile (ce n'est certainement pas pertinent pour les secteurs sociaux auxquels correspondent les OMD, qui entraînent des dépenses récurrentes), dans des proportions raisonnables. Mais les pays pauvres n'auront aujourd'hui quasi aucun accès

au crédit au vu de leur niveau de dette souvent proche ou dépassant le niveau d'insoutenabilité (selon les critères mêmes dégagés par le FMI et la BM).

Seule une annulation leur permettra d'avoir l'accès au crédit jugé si nécessaire à leur développement et de choisir à l'avenir les instruments de leur développement, en recourant notamment à l'emprunt dans les proportions qu'ils voudront, auprès des créanciers qu'ils voudront (et dans les limites fixées par les créanciers).

EURODAD

Debt-Watch

Content:

- **REPORTS: NEW EURODAD BRIEFING ON G7 DEBT DEAL**
 - **COMMENT: NGO AND PRESS REACTIONS TO PROPOSED DEAL**
-

EDITORIAL

Last weekend, G7 Finance Ministers announced that they had come together and agreed on “the biggest deal on debt the world has ever seen”. Civil society organisations gave the deal a cautious welcome but there remains broad agreement among campaigners that the proposed deal just doesn’t go far enough. It also has some worrying strings attached. Following the hype surrounding the announcement, Eurodad has looked closely at the text of the G7 communiqué and other sources to prepare a new briefing paper which looks in detail at what has been proposed and its implications for the countries included (and excluded). It concludes that the deal just isn’t good enough and that the struggle for debt cancellation for all those Southern countries that desperately need it - as a matter of justice - will go on.

The Executive Summary of the paper is below. **For the full briefing paper, please go to: http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf**

Eurodad welcomes all feedback,

Best wishes,
Gail Hurley

REPORTS: NEW EURODAD BRIEFING ON G7 DEBT DEAL

DEVILISH DETAILS: IMPLICATIONS OF THE G7 DEBT DEAL

Eurodad analyses and explains the details of the recent G7 debt deal

Executive Summary

This weekend’s debt deal by G7 Finance Ministers received massive media coverage in South and North alike. The determined efforts of debt campaigners around the globe undoubtedly pressured Northern Governments and the IFIs to look seriously at the debt issue. It is because of us that governments and officials were forced to recognise that existing debt relief initiatives were wholly insufficient and that a new deal had to be struck. While the final deal had some better features than had been expected recently, campaigners need to be very clear about what this deal actually represents and its serious limitations. There is broad agreement among civil society organisations that the deal doesn’t go nearly as far as the overblown rhetoric which accompanied its release. And that it has some worrying strings attached.

On the positive side, the final deal does include IMF debts and does offer permanent debt stock cancellation. There is also an indication that the country list may grow from its current very limited number.

The deal as presented by G7 Finance Ministers last weekend covers 18 countries, i.e. those which have reached 'completion point' under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. A further 9 countries – currently at the HIPC 'decision point' could become eligible for this deal over the next couple of years. Other countries could also conceivably be included since work is reportedly underway on an expanded list of HIPC countries. See annex for the full HIPC listing with countries' status under the initiative.

Of the 18 countries covered, the proposed deal is not nearly as generous as G7 Finance Ministers would have us believe. If we take the text of the ambiguous and vague communiqué at face value, the 18 countries involved will receive dollar for dollar reduced aid from the International Development Association (IDA). To receive new IDA flows, they will then have to comply with controversial World Bank and IMF conditions and policy performance criteria. And the G7 statement implies that a new layer of anti-corruption/good governance conditions may be added.

In sum, the deal does not represent the "historic breakthrough" claimed by UK Chancellor Gordon Brown or "the most comprehensive statement that finance ministers have ever made on the issues of debt, development, health and poverty". A coalition of UK NGOs has calculated that, rather than the announced "100 per cent debt cancellation" deal it is in fact a 10 per cent deal. And these figures only cover low-income countries. There has been no mention at all by policy-makers of the debt distress faced by any middle-income countries. There remains much to be done to ensure campaigners and the broader public are not misled and that the debt campaign goes on.

In this briefing, Eurodad outlines some of the key areas of concern on:

- Country lists;
- Conditionality;
- Extra money to spend;
- Which debts are included;
- 100% debt cancellation rhetoric;
- Inequality in debtor-creditor relations.

We also include some key facts and statistics on the debt deal. The briefing is intended to assist civil society colleagues, the media and other actors to better understand the details of the deal, what it will mean for the countries involved (and excluded) and how it will be implemented in practice. This will help us with our continued advocacy on the debt issue in the coming weeks and months. This advocacy will be essential: at this point the deal remains a G7 proposal only. It will have to pass two further stages before it can be implemented.

Firstly, the proposal will need to be presented to the governance structures of the World Bank and IMF before it can become policy. In the communiqué, G7 Finance Ministers propose that the Boards of the IMF and World Bank look at these proposals at the forthcoming Annual Meetings of these two institutions. Secondly, IDA donors beyond the G7 will need to agree to put extra resources into this deal to cover the cost of the cancelled debt to IDA.

There is therefore still time to push for a much better deal – and indeed the deal as proposed by the G7 could change shape over coming months as it passes through these two further phases of negotiation.

The full briefing can be accessed at:

http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf

NGO AND PRESS REACTIONS

NGO REACTIONS

Charles Mutasa, Acting Director of the African Network on Debt and Development: "If we say half a loaf is better than nothing then it seems there is some progress. But half-baked solutions have their own limitations. We continue to question how democratic it is to pick just post completion point HIPC's." Moreover the agreement does not address the real global power imbalances. We reiterate our position that the debt crisis needs a lasting solution in which all stakeholders-Debtors and creditors have a say".

German Jubilee campaign group Erlassjahr.de called the plan "a weak compromise".

Demba Moussa Dembele of the Forum for African Alternatives, Senegal, recalled that the hype surrounding previous G-7 announcements has not been borne out by the results on the ground. "We've heard this so many times."

Neil Watkins of Jubilee USA said: "The G-8 proposal for 100% debt cancellation for some poor nations to the IMF and other international lenders is an important first step, but the deal must be expanded to include all impoverished countries. Debt cancellation must come without subjecting these countries to devastating economic conditions".

In Kenya, **Chairman of Parliamentary House Finance committee Mutahi Kagwe** said "We have always paid our debts in spite of the economic hardships," he said. The principle under which HIPC was created amounts to "miscarriage of justice". Assistant Minister for Trade Petkay Miriti described the situation as "very unfortunate indeed. It will be difficult for us because our neighbours will be investing that money in services and mobilizing trade when we are servicing debts".

Joseph Stiglitz, a former chief economist at the World Bank said, "This is a recognition at the very minimum that the debt burden has impeded economic growth - has strangled many of these countries - and I would like to believe it is a recognition by the advanced industrial nations of a degree of culpability for much of the overall debt."

PRESS

Caution over G8 debt plan for poor countries

By Chris Giles and Friederike Tiesenhausen Cave

Published: June 12 2005 12:22 | Last updated: June 12 2005 18:31

While the Group of Eight finance ministers were hailing a "historic breakthrough" at the weekend after they agreed to cancel the debts of 18 poor but well-governed countries, doubts were already being raised about how great an impact the deal would have.

<http://news.ft.com/cms/s/f8658a5a-dac5-11d9-b1a5-00000e2511c8.html>

G8 Debt Agreement to Benefit 23 African Countries; Separate Deal for Nigeria Muted

Britain put the price tag for writing off the debts of the 18 eligible countries at \$40 billion, plus an additional \$11 billion for the soon-to-be eligible nine. Aid groups and debt relief proponents say 62 countries need total debt forgiveness if they are to meet the Millennium Development Goals that were adopted by the United Nations in 2000 and include cutting poverty and disease in half by 2015.

<http://allafrica.com/stories/200506120016.html>

Shock as Kenya denied debt relief

Kenya's exclusion from a multi-billion debt write-off by the World Bank and IMF for Africa's poor countries was received with shock and consternation yesterday. Finance ministers from the G8 countries did not enlist Kenya among 18 poor countries whose debts will be cancelled by the three multi-lateral donors. Disappointment that Kenya would still have to part with Sh78 billion a year servicing debts owed to multi-lateral and bilateral lenders was compounded by the fact that it is the only country in East Africa that failed to clinch the relief deal.

http://www.eastandard.net/hm_news/news.php?articleid=22712

For more NGO and press reactions to the proposed G7 debt deal, see:
<http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=628>

EURODAD welcomes suggestions of research reports, campaign actions, meetings etc to announce on this list. Please send brief summaries of long texts, and links to where they are available on-line. If you have problems downloading from the web and would like to receive mentioned documents as an e-mail attachment, please contact us. New subscribers can sign up via the EURODAD website: www.eurodad.org/aboutus/default.aspx?id=227.

Please email with any comments, contributions and questions.
Thanks!

Gail Hurley
EURODAD
Avenue Louise 176, 8th Floor
1050 Brussels, Belgium
Tel: +32 2 543 90 68
Fax: +32 2 544 05 59
Email: ghurley@eurodad.org
Website: www.eurodad.org

CHRISTIAN AID

Illegitimate debt

A report of a seminar
held on 11 April 2005

Contents

- Introduction
- Christian Aid's preliminary conclusions
- Seminar report
- Agenda
- Participant's list

Introduction

The legitimacy of the debt owed by developing countries to developed countries is being increasingly questioned by campaigners around the world. It is an issue which can no longer be ignored by world leaders.

Debate continues, in both North and South, about which debts should be considered illegitimate. Some Christian Aid partners argue that all developing country debt is illegitimate, and tend towards a policy of repudiation. Others prefer to tag some debt as illegitimate, while agreeing that some loans should legitimately be paid back. The role of arbitration is also an area where debate continues – who decides who should pay what?

Some experts think that illegality rather than illegitimacy is the best route to take, others that focusing on either actually muddles the issue, which is about releasing as much money for development as possible.

What all agree on is that much of the debt owed by developing countries should never be paid back because of the unjust way they were contracted and/or have grown in size. And it is beyond dispute that the language of illegitimacy has signalled a paradigm shift in the way campaigners view the issue of debt cancellation.

To date the debt campaign in the UK, and some other Northern countries, has not focused on legitimacy, although it has always recognised that much debt is odious. It has focused more on what can be garnered in terms of debt relief in the short term, than on challenging structures and language.

Christian Aid organised this seminar, bringing together some leading thinkers and campaigners, to help our exploration of the issue of illegitimate debt. Our aim was to make progress towards developing a bold policy position on illegitimate debt, defining further research, and planning advocacy in the UK and elsewhere.

Christian Aid's preliminary conclusions

Christian Aid organised this seminar because of our instinct that the issue of illegitimacy was certainly an important, and perhaps a defining, paradigm for the next stage of the debt campaign. The seminar confirmed this view.

Most people in the UK believe that debt relief is an act of charity. They believe that it is unfair that the poorest countries in the world should be sending money to the richest. Their views are backed up by the words of newspapers and politicians, and sometimes of NGOs, who call for debt relief on the grounds of compassion.

This view assumes that, under normal circumstances, creditor countries should properly collect the service on loans freely offered and freely accepted, but that given situations of desperate poverty, creditors should be generous and forgive the debt.

While such an analysis is an important first step, it is only partly right. In fact, the creditor countries must take much greater responsibility for the situation of poor countries, both because of their unilateral actions (e.g. irresponsible lending; enforcement of harmful conditions; historical theft and abuse) and because of their role in governing multilateral bodies which have not dealt fairly with debt crises (particularly the IMF).

Rather than call for generosity, many of our southern partners and other debt campaigners have begun to declare "Don't owe, won't pay" and "We are the creditors". Christian Aid supports these calls. We need to undergo a similar **paradigm shift** in the way that we view the poverty affecting so many countries. As one important part of our work on debt we are committed to:

1. Publishing a policy position on illegitimate debt in the near future.
2. Directing our resources to shifting the debate in the UK and elsewhere to one where debt relief is seen not only as an act of generosity but also as a necessary response to historic injustices perpetrated on debtor countries.
3. Calling more strongly for structural change, as well as continuing to campaign for rapid debt relief.
4. Supporting southern partners and colleagues in their attempts to change the way we think about debt.
5. Contextualising the call for debt cancellation within an analysis of today's predominant model of economic liberalisation.

Christian Aid wishes to thank all those who took part in the seminar. It was an extremely valuable day for us and we are looking forward to working further on this vital issue.

Seminar report

This report summarises the main points from speeches and discussion at the seminar. It assumes a degree of background knowledge in the reader and therefore does not go into detail but simply highlights some of the issues raised.

We apologise to speakers for cutting down their contributions so much (the hope is that people will actually read a brief document!). We have tried to capture the main points. Relevant papers are attached that provide more detail.

There was much consensus at the seminar. All agreed that the issue was growing in importance and required a proper response from UK debt campaigners. The main disagreement over policy was between a more narrow quasi-legal definition of illegitimacy, in which it makes sense to describe some debts as legitimate others as illegitimate, and a much broader historical definition which sees all developing world debt as illegitimate on account of the economic domination of imperialist countries. Flowing from this were differences about how to develop an international regime to deal with debt problems, with some arguing for an independent arbiter, and others for sovereign repudiation.

The main difference in campaigning strategies was between those who saw the issue of illegitimacy (however defined) as a useful tactic to put further pressure on northern governments to cancel more debt (this is essentially the present position of the UK debt campaign) and those who wanted to elevate illegitimacy to a paradigmatic status within which debt campaigners should work in the future.

For the papers delivered by Joe Hanlon, Beverly Keene, Kunibert Raffer or Klaus Schreiner please contact Jonathan Glennie.

DALEEP MUKARJI: WELCOME

Christian Aid's director welcomed seminar participants and offered Christian Aid's full support for the continuing campaign to cancel the debt.

JOE HANLON: WHAT IS ILLEGITIMATE DEBT?

Joe Hanlon is a senior lecturer at the Open University and has been working on illegitimate debt, among many other related issues, for some years.

Summary

JH's understanding of illegitimate debt involved reversing what we already know about debt to refocus on the lender, instead of the borrower. By highlighting the responsibility and liability of the lender, logic leads to a call for illegitimate debt to be cancelled unconditionally. In JH's view, some lending is legitimate, even to poor countries, but much is illegitimate.

As a campaigning goal, we should be trying to show that at least some lending is illegitimate and to end the denial of the UK government, IFIs etc. With our foot in the door, we could expand from there. Three main campaigning points should be made.

1. Loans have been made internationally that would not have been acceptable under (e.g. UK) **domestic law**.
2. The UK government refuse to accept liability.
3. We must seek to discipline the lenders to prevent another debt crisis.

Precedent

There is little international law about lending and debt but there are a few relevant statements and precedents including:

- John Snow in 2003: **Iraqi's** should not have to repay as people had no say in the acceptance of loans by the dictator.
- **Cuba** in 1898: US government tells Spain "if you lend to a dictator you take the risk".
- US Supreme Court, Taft (1923): The bank had to show that it gave a loan to **Costa Rica** for legitimate use. I.e. The lender must prove legitimacy, not the other way round.
- Alexander Sack (1927) on odious debt – if regime falls so does the debt.
- **Rwanda**: It was recommended by the UK parliament's International Development Committee that Rwanda's should be cancelled.

Examples

- 2 JH used the case of **Zaire** under Mobutu as a clear example of improper lending. In 1978 an IMF mission declared that corruption was very severe and there was "no prospect" of creditors ever getting their money back. However \$8 billion was lent after this.
-

It was argued that the situation was similar in **Argentina**, **South Africa** and the **Philippines**. JH estimated that ¼ of development debt has been to dictators.

Why does it matter today? Because the WB is still lending to dictators. **Uzbekistan** is still receiving WB (not IMF) money despite its appalling human rights violations. The WB has not learnt the lesson.

British law

In British domestic policy the burden of proof is with the lender, as they have to prove the debt is not extortionate. Many international loans would not have to be paid back according to UK law. For example the Consumer Credit Act of 1974 talks of "extortionate debt". It argues for "ordinary principles of fair dealing" and that "no loans should be made to people under financial pressure".

The only way to punish a bank for bad lending is to make sure it is not repaid (again placing the emphasis on the lender.) This also removes the moral hazard of lenders expecting to be repaid and therefore not scrutinising loans properly.

BEVERLY KEENE: IS ALL DEVELOPING COUNTRY DEBT ILLEGITIMATE?

Beverly Keene is the director of Dialogo 2000, an Argentinian NGO working on issues of economic justice. She is also co-coordinator of Jubilee South.

Summary

Chomsky described debt as an “ideological construct”. Jubilee South look at the problem of debt as ethical rather than financial, and therefore believe all debt is illegitimate.

Haiti

BK described the poverty and suffering in **Haiti**, which she had just visited; 8 million people – half of which live on less than \$1 a day, rapid economic decline, shortage of water and electricity, occupation, deforestation a major problem.

Despite Aristide being the first democratically elected leader for 200 years, during his rule sugar, fruit and rice production declined. Haiti became a food importer. Between 1994-2004 half of the population became unemployed and international aid ceased due to electoral fraud. In March 2004 Aristide was removed.

In January 2005 Haiti paid the WB \$50 million in debt repayments. 22% of public expenditure is for debt repayment. The interim government is prioritising debt repayments over all other social spending, despite being almost bankrupt.

Haiti will receive \$73m from the WB, of that \$61m will be spent on “economic governance” issues.

The total debt of Haiti is \$1.4billion. BK argued that it is not just specific loans that are illegitimate; rather it is the whole package. The debt of the South is part of the global structure of poverty.

All debt is illegitimate

Jubilee South believe all debt is illegitimate because it has been used to subjugate southern people and their economies in violation of human rights norms. (Conditions on debt relief are sometimes micro-level e.g. what can and can't be taught in schools.)

Most loans have some form of illegality – fraud, dictators. However the nature of the loans is secondary to the overarching theme of domination by the North.

BK argued the South are actually the creditors - ecologically, socially and politically. The debt has already been paid many times over. Indeed, the North owes the South. The South need to work as if they are the creditors; work for truth, reconciliation and justice by challenging the notion of international mechanisms and inter-relationship between trade and debt. The notion of illegitimate debt should be used to challenge the whole economic structure.

ROUNDUP OF DISCUSSION (1)

- Default on loan repayments does not prevent future lending. A WB study of Latin America in 1930's showed that countries that failed to repay debts developed faster and all countries received similar new loans. At this time there was much pressure on banks to lend. **Banks will lend if they think they will get their money back with interest.** BK agreed, questioning whether external credit is as important as some often presume for the pro-poor development of a country. Creditworthiness is a myth created by the creditors, as lenders are always very willing to give loans.
- What about cancelling the debt of a country where a **dictator is currently in power**. The people may not benefit from the extra funds made available. However, it can be argued that the dictators in powers will not receive any extra money as most of them are not repaying the debt anyway.

- BK emphasised that debt cancellation is an incredibly political issue and the basis of the **problem is political will**. She cited the example of cancelling Pakistan's debt because of the Afghan war and argues it is not in the interest of the politically strong to have independent countries. It is a question of sovereignty: the people of the South have the right to determine their own future, but currently the North determines who is deserving of aid. Jubilee South advocates self determination.
- This is a political issue more than a financial one and that message should be central to our campaigning. On top of a legal framework the political will must be developed in lender and borrower countries.

KUNIBERT RAFFER: WHO DECIDES? PROPOSALS FOR AN FTAP

Kunibert Raffer works at the University of Vienna. His 1990 proposal for a Free and Transparent Arbitration Process has been the basis of much campaigning ever since.

KR outlined the key principles in his proposal for an international arbitration process to resolve debt crises. It is not tantamount to revolution, but it will signify real change.

- Impartial decision making: The debtor to have equal rights as the creditor.
- The overarching principle of debtor protection, by which the human rights of debtor country citizens remain unconditionally prioritised.
- Fairness between creditors. Multilateral debts have to be included.
- Economic efficiency

Preferred creditors?

"Symmetrical Treatment" means equal treatment of all creditors: multilateral, bilateral and commercial. There is no reason for the preference accorded to multilateral lenders. They will lose money in the case of insolvency, but that is a risk they will have to take.

The IMF website clearly states that it is "not a preferred creditor" and there are no legal grounds to treat it as such. In the light of the IEO's (Independent Evaluation Office) findings regarding the loans of the IFIs (see below), one may even argue that other creditors should enjoy preference over IFIs.

WB's statutory obligation

The World Bank has a statutory obligation to reduce debt burden, but no-one holds it to it. Rather than introduce concepts of illegitimacy, it may be a better use of time to focus on the WB's current obligations.

Illegal loans

The illegality of many loans is a good point to focus on. Many of the loans to Argentina were not approved by congress and are therefore not constitutional. The loans do not need cancelling, rather the creditors' claims need rejecting.

According to the IEO's report on IMF activities in Argentina the IMF Board supported "a programme that Directors viewed as deeply flawed" and "suffered a number of weaknesses in programme design, which were evident at the time. If the debts were indeed unsustainable, as by then well recognised by IMF staff, the programme offered no solution to that problem."

Conclusion

There are three options for who decides how to resolve a debt crisis: The creditor (as now); the borrower (politically inconceivable); or an independent body. Fuzzy terms like “illegitimacy” would take much longer to implement than an FTAP.

KR believes his proposal could be implemented immediately, despite the obvious opposition it will generate. It is democratic because citizens will be consulted, probably represented by civil society such as churches, trade unions and NGOs.

DISCUSSION ROUNDUP (2)

- Implementing KR’s system would be a slow process and the debt crisis is short term and urgent. Looking beyond the debt crisis is where an FTAP comes in.
- Wouldn’t creditors have incentives to prop up odious regimes if they were owed lots of money by them.
- What is a debt crisis? Too often it is defined by creditors when they can’t get their money back, rather than by an analysis of the suffering of the poor. Wrong perspective.
- New loans are odious too. Often loans have been taken on ‘legitimately’ to pay off illegitimate loans (‘loan laundering’). How should that be dealt with? In the case of **DR Congo** the answer is clear – the new debts are illegitimate too. But it gets more complex when it comes to bond issues.
- One problem raised was the “assault on national sovereignty” of an FTAP. Rather like the WTO. Corporate interests would be placed on the same level as national interests. How should the amount needed to meet the human rights of citizens be defined? Surely only the debtor countries can properly define such amounts.
- If the evidence points in the direction of repudiation, why focus on an FTAP. But then if countries were able to unilaterally cancel debts, surely lenders would stop lending.
- Perhaps repudiation and the FTAP are complementary. Repudiation is necessary in the short term, but it is not a sensible basis for long term restructuring. That is where an FTAP would come in.
- Speediness is a crucial factor. A perfect result in 20 years time would not be a great campaigning success.

KLAUS SCHREINER: *THE CASE OF INDONESIA*

Klaus Schreiner works at INFID (he has just left actually), a forum of Indonesian NGOs. He specialises in Indonesian debt.

Political situation

Recent successful elections in Indonesia were supported by 60% of the population, yet there is a power game amongst government and there is little transparency. The history of corruption and poor law implementation has got worse under the democratically elected government. We are dealing with one of the most corrupt governments in the world. The military is very strong.

Economic situation

This is relatively positive – the country is growing and the budget deficit is said to be ‘manageable’. Fuel subsidies are costing the government about \$6bn a year. External debt is running at \$133bn. Japan is the largest creditor, followed by the US. The debt to the UK of \$1.8bn is 20 years old. \$1.4bn is owed to ECGD, of which about \$1bn is related to arms sales in the 1980s and 1990s. Domestic debt is growing after recapitalisation of banks (an IMF conditionality). The contract with the IMF ceased in 2003.

Government view

The Indonesian government is not interested in debt relief. It has always considered faithful payment as the only option and the government is unwilling to consider the civil society idea of arbitration. While it has criticised the IMF it has never defaulted. It is unlikely to accept the post-tsunami moratorium and would prefer grants and debt-swaps to debt relief.

Civil society view

While civil society likes the concept of illegitimate debt there is not much work on it yet. The fact that 50% of Indonesia’s debt was cancelled when Suharto relieved Sukarno of power is used as a campaign tool. There is no public discourse on illegitimate debt and no civil society structure to implement KR’s model. For Indonesia empowerment and nationalism are important.

KR made the point that while NGOs may not be in a position to engage with an FTAP, broader civil society including churches, UNICEF and Islamic organisations might well be. The FTAP does not require campaigning civil society, just credible witnesses.

JOSTEIN HOLE KOBBELTVEDT: CAMPAIGNING ON DICTATOR DEBT – NORWAY’S EXPERIENCE

Jostein Hole Kobbeltvedt has worked on debt issues for some years and most recently was part of the team that successfully raised the issue of illegitimate debt in Norway.

Norwegian debt campaigners decided to begin to focus on odious debt following the end of the first stage of the debt campaign in 2000. They focused on “Dictator Debt” as a simple campaigning tool, which they hoped would act as a “Trojan Horse” to bring other issues onto the table.

The initial response of the Norwegian government was scathing, but the campaign has been successful in eliciting better and better responses with the government finally producing a briefing on the issue and agreeing to raise it at the World Bank. The campaign has proved to be media friendly.

Working on illegitimacy has been vital in cementing relationships with southern campaigners.

It may be difficult for UK campaigners to see UK but other countries are losing their campaigning strength. Their peak was in 2000. A focus on illegitimate debt would really revitalise things.

ANN PETTIFOR: DOES A FOCUS ON ILLEGITIMATE DEBT HELP?

Ann Pettifor played a leading role in the Jubilee movement both internationally and in the UK. She is currently a director of Advocacy International.

AP argued that illegitimate debt should not be the centre of the UK’s debt campaign. It is a tactic rather than a strategy.

We should be seeking to alter the power relations in the world. To do this we need to mobilise huge number of people. Jubilee 2000 was not sectarian as it couldn't afford to rule anyone out. It sought to unify campaigners and called for structural change.

In the case of Iraq, Wolfowitz decided what is odious debt. By supporting this call NGOs have gone close to endorsing the US's right to make such declarations. A judge should decide what is odious debt.

Due to MPH there are high levels of interest at the moment. Campaigning in UK needs:

- Vocabulary needs more attention
- Have to see gross injustices – revisit seven poorest countries
- Arms sales

Pettifor recognises that Norwegian Church aid campaign used "dictator" debt as a starting point and emphasises the need for north and south support. She questions where are you going to take supporters from dictator debt?

DISCUSSION ROUNDUP (3)

- The language we use is vital. We should use language of injustice rather than charity. We've got to stop the "let's be generous to poor people" message.
- Rather than focusing on dictators, we could focus on the arms trade.
- Cartel-type solutions may work. What southern countries should not do is wait until a system is in place to help them before acting. It is quite right for UK campaigners to press their governments not to collect debt payments. But southern governments must also act. The effect of a UK campaign would be that it would be harder for the UK government to punish defaulters.
- What is the impact of the Africa Commission on our strategy?
- Creditors can be vicious. They caused a civil war in Peru in 1985. Ghana suffered recriminations when it refused to pay debt service in 1975. The MICs could conceivably default, but not a Zambia.

BEVERLY KEENE (FOR LIDY NACPIL): CAMPAIGNING INTERNATIONALLY

There has to be a strong focus on developing and strengthening movement in the global South, including strong south-south unity. We should be working towards debt repudiation with, obviously, lesser victories on the way.

We need to focus on debt domination, not just cancellation.

We also need to look at the issues of ecological and social debt. We need to establish that "we don't owe" and work to build that conviction in both north and south.

The 'dangers' of an audit are that you might find a debt that has been beneficial!

First you need to establish that SOME debts are illegitimate. Then, with your foot in the door, you expand the debate.

CAROLINE PEARCE: CAMPAIGNING IN THE UK

Caroline Pearce is the Campaigns Officer of Jubilee Debt Campaign, UK.

Unpayability and need are the current issues in the UK. Illegitimate debt hardly comes into Jubilee Debt Campaign or MPH.

“Injustice” only comes into it really when we think of the injustice of poor people paying rich people. But that is not the sense we should mean it in.

To focus on illegitimate debt will be a shift in what we are asking for. A shift in focus could risk losing connections made with supporters.

It is unusual for a campaign not to address illegitimacy as most countries in Europe have a policy. UK campaigner need to define what we mean and what we are asking for.

How can we raise the credibility of this issue with the UK media and government? Do we need to change language to increase accessibility and popularity?

There is a danger when working with middle income countries that people perceive them as rich eg. South Africa. Whereas working on environmental issues may be a strength.

We do not want to appear to be suddenly shifting the goalposts. Therefore a change in language is required soon. We will need to self-consciously relegate other issues if we are to properly prioritise this one.

DISCUSSION ROUNDUP (4)

- Rather than always arguing that we should focus on the poorest of the poor, we should rather look at ourselves; the richest of the rich. Shift the focus from the poor to the rich.
- Important to remember the Islamic perspective and what the Koran has to say.
- Danger with a focus on dictators is that it reinforces (racist?) assertions about corruption in developing countries.
- Fern Leathers (ex of the Treasury) thought that a focus on lender responsibility would be appreciated by the Treasury.
- A key for all debt work is to hit the corruption issue bang on the head – we need a catchy phrase and pithy analogies to deal with it.
- ECA campaigning is full of the most unbelievable scandals. Shouldn't be a problem to unearth them.
- Need to keep in touch with our more 'simple' campaigners. But then again, lots of people are not being brought on board precisely because we aren't focusing on justice.
- Make links with security as this is main issue of the day. Self interest appeals to even more people than justice!

CHARLES ABUGRE – CLOSING REMARKS

Charles Abugre is Christian Aid's Head of Policy and Advocacy.

Charles ended the day by arguing that we must be progressive and uplifting. In a discussion with a colleague from Comic Relief he had asked how much money they raised this year. The answer was £67m. Charles said: "You have painted Africa as a miserable disaster for only £67m".

We must see things from the other side. For example, HIPC facilitated the exit of capital from Africa through conditionalities, without actually increasing flows to Africa by very much at all.

SM/05/101

March 11, 2005

To: Members of the Executive Board

From: The Secretary

Subject: **Financing Further Debt Relief for Low-Income Countries—
Preliminary Considerations**

Prepared by the Finance Department

(In consultation with the Legal and Policy Development and Review Departments)

extraits

The attached paper on preliminary considerations relating to financing further debt relief for low-income countries is tentatively scheduled for discussion in a Board seminar on **Wednesday, March 30, 2005**. Issues for discussion appear on page 26. This paper will miss the three-week circulation period by a small margin; owing to scheduling constraints and in order to ensure consideration of this matter prior to the spring meetings, it is recommended that the discussion proceed as scheduled.

The staff does not propose the publication of this paper.

This document will shortly be posted on the extranet, a secure website for Executive Directors and member country authorities.

Contents

I. Introduction

II. Evolution and Current Status of the Fund's Concessional Lending

III. Financing Implications of Proposals for Further Debt Relief and the Fund's Future Concessional Lending

IV. Potential Use of the Fund's Gold for Debt Relief

A. The Role of the Fund's Gold Holdings

B. Implications for the Fund's Finances

V. Recent Developments in the Gold Market

VI. Possible Modalities for Gold Sales

VII. Issues for Discussion

Text Boxes

1. Evolution of the Fund's Concessional Assistance

2. PRGF/HIPC Resources

3. Mobilizing the Fund's Gold—Disposition of the Proceeds

4. Financial Effects of Gold Sales

5. Central Bank Gold Agreement

Text Tables

1. Fund Credit Outstanding to PRGF-Eligible Countries

2. Illustrative Scenarios for Financing Further Debt Relief and Future Concessional Lending Operations

3. Estimated Financing Needs and Gold Sales

4. Gold Market Indicators

5. IMF Credit Outstanding to PRGF-Eligible Countries

6. Forthcoming Obligations to the Fund of Selected Countries after the Disbursement of HIPC Assistance

Figures

1. Gold Price Indices

Annexes

I. PRGF Demand Projections for 2006–10

II. The World Gold Market

I. INTRODUCTION

1. At the 2004 Annual Meetings, the IMFC requested further work on the financing and modalities of the Fund's engagement with low-income members, including the financing of the PRGF after 2006 to maintain adequate capacity to meet future needs.¹ It also welcomed the progress in providing debt relief under the HIPC Initiative and looked forward to consideration of further debt relief, including its financing.² At their meeting in London in February 2005, G-7 Finance Ministers reaffirmed their commitment to full implementation and financing of the enhanced HIPC Initiative, while recognizing that more needs to be done.³ In this context, several proposals for further debt relief were put forward, some of which involved use of the Fund's gold.

2. This paper addresses key issues relating to the financing of the Fund's engagement with low-income members and possible further debt relief. Issues of the modalities of debt relief and how they relate to the Fund's future engagement with low-income member countries are examined in a companion paper.⁴ The main conclusions of this paper are as follows:

- **The financing of debt relief and the Fund's ongoing lending to low-income member countries are closely inter-twined** and must be considered together.
- **The Fund has subsidy resources to meet projected PRGF demand through 2010 under current policies, assuming that these can be supplemented by new bilateral loans.** Resources still need to be identified to meet the Fund's cost of HIPC relief for three protracted arrears cases (Liberia, Somalia, and Sudan). Further debt relief would add to these resource needs, unless it were to come at the expense of the Fund's ability to provide continued concessional financing to low-income member countries.

- **Use of part of the Fund's gold holdings could generate additional resources.** However, the Fund's Articles of Agreement place significant constraints on how the Fund's gold can be used, and any such decision would require near universal support of the membership (i.e., an 85 percent majority of the total voting power). Moreover, considerations relating to the impact on the Fund's finances suggest that any such operations should be limited in size and conducted through outright sales rather than off-market transactions as used in 1999–2000.

- **To avoid disrupting the gold market and penalizing gold producers,** consideration could be given to incorporating any such sales within the existing framework for official gold sales by central banks. Experience also suggests that an effective communications strategy would be very important.

3. The rest of this paper is organized as follows. The next section reviews the evolution of the Fund's lending to low-income member countries and examines the current status of PRGF-HIPC financing. Section III looks at the financing implications of several proposals for further debt relief. Section IV discusses the role of the Fund's gold and the implications for the Fund's finances of mobilizing part of these gold holdings. Section V reviews recent developments in the gold market, while Section VI considers possible modalities for gold sales. Section VII concludes with some issues for discussion.

1 In this paper, low-income countries are defined as those that are PRGF-eligible.

2 *Communiqué of International Monetary and Financial Committee* (October 2, 2004).

3 *G-7 Finance Ministers' Conclusions on Development* (February 5, 2005), paragraph 7 (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/g7_statement_conclusions050205.cfm).

4 *Further Debt Relief for Low-Income Countries—Key Issues and Preliminary Considerations* (forthcoming).

.../...

III. FINANCING IMPLICATIONS OF PROPOSALS FOR FURTHER DEBT RELIEF AND THE FUND'S FUTURE CONCESSIONAL LENDING

12. **This section considers several alternative proposals that have recently been made to provide additional assistance to low-income countries.** These proposals do not explicitly consider the Fund's resource needs associated with eventual debt relief for three protracted arrears cases—Liberia, Somalia, and Sudan. The resource needs associated with HIPC debt relief alone for these countries are estimated at about SDR 1.3 billion. In the staff's view, it would be important to secure such resources as part of any proposal for financing further debt relief. The proposals differ both in terms of the additional debt relief envisaged and the Fund's future level of concessional lending. This section provides initial estimates of the possible financing implications for the Fund. Given that the full details are not yet known, these estimates should be viewed as indicative at this stage.

13. **The costs of these proposals would depend on a number of factors.** These include the scope of debt relief, the eligibility criteria for recipients, and the size of the Fund's future concessional lending operations.¹⁴ For illustrative purposes, this section considers four different debt relief/future concessional financing options as follows:

- **Option 1:** No further debt relief is needed, as HIPC Initiative assistance has already addressed debt sustainability for eligible countries; future PRGF lending would remain at the current level of about SDR 1 billion per year through 2010.

- **Option 2:** Limited debt relief might still be needed, to be provided based on debt sustainability analysis and policy performance of eligible countries; gold sales would generate the resources for debt relief as well as to raise the PRGF lending capacity to SDR 1 billion per year through 2010 and reduce the interest rate on PRGF lending from 0.5 to zero percent.

- **Option 3:** Up to 100 percent debt service relief through 2015 would be provided to IDA-eligible member countries with sufficiently robust public expenditure management systems;¹⁵ gold sales would generate the needed resources; future PRGF lending would be maintained at about SDR 1 billion per year through 2010.

- **Option 4:** 100 percent debt relief would be provided on all PRGF loans outstanding using existing PRGF and SDA resources; a reduced future PRGF lending capacity of about SDR 0.65 billion per year through 2010 would be obtained through use of the remaining resources in the PRGF Reserve Account, supplemented by new bilateral loan contributions (the needed subsidy resources and security on the new bilateral loans would be provided through gold sales). After 2010, the PRGF lending capacity would fall sharply to less than SDR 0.2 billion per annum.

14. **The cost implications of these proposals for the Fund are summarized in Table 2.**

Option 1 would not involve any additional costs, though bilateral loan resources would still need to be mobilized to maintain the capacity of the PRGF at SDR 1 billion per annum. In this regard, this option is similar to the staff's baseline projections under current policies, as discussed in paragraph 8 above. Option 2 envisages limited additional debt relief, but resources would also be needed to maintain the capacity of the PRGF at SDR 1 billion per annum and reduce the PRGF interest rate to zero (new bilateral loan resources would not be needed under this option, and thus the self-sustained PRGF loan capacity beyond 2010 would be higher than under the other proposals). Option 3 envisages more substantial debt relief, for which new resources would need to be raised. The cost ultimately would depend on the specific eligibility criteria and conditionality involved; the cost estimates presented in this paper show the maximum potential cost, based on the stock of debt of IDA-eligible countries as of end-2004. ¹⁶ Option 4 differs from the other options in that it envisages that the Fund would use existing PRGF and SDA resources for debt relief, and that it would result in a lower PRGF lending capacity of about SDR 0.65 billion per annum through 2010 (for which bilateral loan resources would be needed), and less than SDR 0.2 billion thereafter.

15. **The potential costs to the Fund of these alternative proposals differ significantly.** Total estimated financing needs are shown in Line D of Table 2. Option 1 would not involve

any additional cost as no further debt relief is envisaged (though, as with all the options, resources to meet the costs associated with debt relief for the three protracted arrears cases would still need to be identified). Option 2 is estimated to have a cost similar to that of the Fund's participation in the enhanced HIPC Initiative. Options 3 and 4, on the other hand,

.../...

IV. POTENTIAL USE OF THE FUND'S GOLD FOR DEBT RELIEF

A. The Role of the Fund's Gold Holdings

17. The Fund's gold holdings have remained essentially unchanged since the Second Amendment of the Articles of Agreement in the late 1970s. At that time, it was decided to reduce these holdings by about a third, as part of the agreement on the Second Amendment and with the objective of reducing the role of gold in the international monetary system.¹⁷ The Fund distributed 25 million ounces to members in proportion to quotas at SDR 35 per ounce ("restitution"). Another 25 million ounces was sold at public auctions and the profits used for concessional lending to developing countries by the newly constituted Trust Fund.¹⁸

18. The Fund is the world's third largest official holder of gold, after the United States and Germany. The Fund holds 103.4 million fine ounces of gold (3,217 metric tons),¹⁹ valued on its balance sheet at historical cost of SDR 5.9 billion (\$9 billion). As of end-2004, the value of these gold holdings at market prices was SDR 29 billion (\$45 billion).

19. Fund policies on gold have been governed by five long-standing principles. These principles were set out during the last comprehensive review of the Fund's gold in 1995 and reaffirmed in the discussions leading up to agreement on the financing package for the interim PRGF and the enhanced HIPC Initiative.²⁰ An immediate issue for consideration, therefore, is the extent to which these principles still hold and their implications for the proposals to use gold to finance further debt relief. The five principles are as follows:

- (1) As the only asset with a significant unrealized value, gold provides fundamental strength to the Fund's balance sheet. Any mobilization of gold should avoid weakening the Fund's overall financial position.
- (2) Gold holdings provide the Fund with operational maneuverability both as regards the use of its resources and by adding credibility to its precautionary balances. In these respects, the benefits of the Fund's gold are passed on to the membership at large, including both creditors and borrowing members.
- (3) The Fund has a systemic responsibility to avoid causing disruption to the functioning of the gold market.
- (4) The Fund should continue to hold a relatively large amount of gold among its assets, not only for prudential reasons, but also to meet unforeseen contingencies.
- (5) Profits from any gold sales should be retained, and only the investment income should be used for purposes that may be agreed upon by Fund members and are permitted by the Articles of Agreement.

20. In general, these principles would seem to retain significant validity. The potential unrealized gains on the Fund's gold are clearly important to its overall financial strength and integrity. Gold sales per se need not erode this strength, and could indeed be seen as enhancing it, for example, if the profits were retained in the General Department and used to generate income which could be transferred to the GRA if the need arose. This would

be akin to exchanging a non-interest earning asset for one that earns interest. However, use of the profits for debt relief would inevitably weaken the Fund's finances to some degree, and the issue then becomes one of degree, and a judgment on the costs of such an operation against the perceived benefits.

21. As regards the second principle, the following considerations appear relevant:

- **The Fund's gold is available in case of need to meet claims on the Fund.** In particular, gold provides an important backstop as it could be used in the event that the Fund's other assets were not available for mobilization, for whatever reason.

- **The Fund's gold strengthens its ability to borrow, if needed.** Gold would provide assurances to allow the Fund to borrow in markets or from official sources, in case of need, to supplement its resources.
- **The Fund's gold enhances its capacity to respond to unexpected developments of a systemic nature.** In its role akin to a lender of last resort, the Fund stands ready to respond to unknown future crises. Gold provides assurances of the financial viability of the Fund in the event of future contingencies that cannot now be specified.
- **Gold complements but is separate from the Fund's precautionary balances.**²¹ The latter (currently SDR 6.4 billion) are readily available resources held primarily to protect the Fund in the event that outstanding credit becomes impaired. In contrast, gold provides a buffer against unforeseen contingencies associated with the Fund's role at the center of the international financial system. Gold could be mobilized to augment precautionary balances, but is illiquid for prudential purposes given the broad consensus among the membership required for such a decision.
- **Finally, gold provides a safeguard against possible income shortfalls in the Fund's operations.** Transfer of the profits from gold sales to an Investment Account for use to meet the expenses for conducting the business of the Fund is explicitly provided for in Article XII, Section 6 (f) (introduced by the Second Amendment), though no such account has yet been established. While other options are available to broaden the Fund's income base, it is conceivable that this option would be needed at low levels of credit outstanding.²²

22. As the third largest official gold holder, the Fund's actions could have a significant impact on the gold market. In this regard, the third principle above still seems highly relevant, as discussed below. The last two principles also remain relevant, though their implications must be viewed in the context of the decision at hand. The above considerations seem to argue for the Fund retaining a large gold holding, but do not point to a specific level. This then becomes a matter for the judgment of the membership. As regards the last principle, it has been considered important by the membership to date for the Fund to retain the nominal value, or "corpus," of the profits from gold sales on its balance sheet, and only make available the investment income on those profits for other purposes. Depending on the desired amount of resources to be raised, however, this principle could conflict with the others, as it could require the Fund to sell a much larger amount of gold than would be the case if the corpus was available (as illustrated by the calculations in Table 3).

23. The Articles of Agreement limit the use of gold, and decisions on gold require near universal support. In particular, decisions of the Fund to engage in gold operations and transactions require an 85 percent majority of the total voting power. Moreover, parliamentary approval can be required for an Executive Director to be in a position to vote in favor of gold transactions. It should also be noted that the requirement for special majorities also holds for any disposition of financial resources initially derived from gold.²¹ The relationship between gold holdings and precautionary balances was discussed in detail by the Fund's External Audit Committee in response to a specific question by an Executive Director. See *Memorandum from the Secretary to Members of the Executive Board—Briefing by the External Audit Committee* (FO/DIS/03/57, 6/24/03). See also *Financial Risk in the Fund and the Level of Precautionary Balances* (EBS/04/11, 2/4/04).

.../...

24. Decisions to mobilize gold have been rare and carefully circumscribed. Reflecting the policies governing the use of gold, and the high voting majorities required, the Fund has essentially only taken two decisions involving gold since 1980.²⁴

- In 1993, the Fund decided to "**pledge**" up to three million ounces of gold as additional security for creditors of the ESAF Trust (now PRGF Trust) on loans made to encash rights under "rights accumulation programs."²⁵ The gold sales under the "pledge" take effect only if it is determined that the resources in the PRGF Trust Reserve Account and all other available means of financing are insufficient to meet

payments to creditors.

A revaluation would, in any case, not generate usable financial resources. The Fund also does not have the authority to engage in any other gold transactions, such as loans, leases, swaps, or use of gold as collateral; or to buy gold.

The Fund also accepted a small quantity of gold (21,396 ounces) from Cambodia in payment of its overdue obligations in 1992.

A rights accumulation program, or RAP, is an economic program agreed between the Fund and an eligible member in protracted arrears to the Fund that provides a framework for the member to establish a satisfactory track record of policy and payments performance. The RAP permits the member to accumulate rights to future drawings of Fund resources following its clearance of arrears. This rights approach is available to those members which were in protracted arrears to the Fund at end-1989 (i.e., Liberia, Somalia, and Sudan are eligible for the rights approach, but Zimbabwe is not).

The so-called “gold pledge” is an authorization to sell gold under specified circumstances.

The Fund would lack the authority to pledge gold as security.

- In 1999–2000, the Fund engaged in **off-market transactions of nearly 13 million ounces to help finance its contribution to the enhanced HIPC Initiative**. In September 1999, the Board of Governors adopted a resolution stating that these transactions would “be a one-time operation of a highly exceptional nature.”

.../...

Box 3. Mobilizing the Fund’s Gold—Disposition of the Proceeds

The Fund’s Articles provide for certain differences between the sale of gold held on the date of

the Second Amendment and the sale of gold acquired by the Fund after that date:

Gold held by the Fund on the date of the Second Amendment (90.4 million ounces) can either be (i) sold to members or third parties at a price agreed for each transaction based on market prices, or (ii) sold as “restitution” to those members that were members on August 31, 1975 (and Papua New Guinea), in proportion to quotas, at SDR 35 per ounce. An amount equivalent to SDR 35 per ounce must be placed in the GRA. Proceeds in excess of this value

(i.e., the profits) must be placed to the Special Disbursement Account (SDA), or to the Investment Account, which has not yet been established. The assets placed in the SDA may be

used only:

- **To make transfers to the GRA** for immediate use in operations and transactions authorized by the Articles (requires a 70 percent majority of the total voting power).
- **For operations and transactions consistent with the purposes of the Fund**, such as the provision of balance of payments assistance on special terms to developing countries, taking into account their level of per capita income (requires a 85 percent majority of the total voting power).
- **For distribution to developing countries** (requires a 85 percent majority of the total voting power).

The sale of gold acquired by the Fund after the Second Amendment (13.4 million ounces),

whether to a member or third party, can only take place at a price agreed for each transaction

based on market prices. Any profit or loss arising from a sale of this gold would be realized directly by the GRA and recorded as either income or expense in that year.

B. Implications for the Fund’s Finances

The implications of gold sales for the Fund’s finances depend on the quantity of gold sold, and the use to which the profits are put. As noted, the sale of gold need not

necessarily weaken the Fund's finances if the full proceeds are retained for the benefit of the General Department. However, it would reduce the amount potentially available to be restituted to members as of August 31, 1975, and could also be viewed as eroding the substantial and ultimate reserve associated with gold.

The financial effects of outright gold sales are summarized in Box 4. In terms of balance sheet effects, the equivalent of the book value of the gold sold (the historic cost SDR 35 per ounce) must be retained in the GRA. This implies a small increase in the Fund's liquidity. However, given that market prices are now a multiple of book value, the much larger effect depends on the use to which the profits (i.e., the difference between book and sales value) are put. In general, if the profits are retained for the benefit of the General Department, there would be no weakening in the Fund's financial position. If they are used for another purpose such as debt relief, however, there would be some weakening, and the extent of this would depend on the relative magnitudes involved. This effect could also be mitigated if the corpus was retained (i.e., only the investment income used), as has been the case in the past, and kept available (in nominal terms) for the ultimate benefit of the General Department.

In terms of income effects, gold sales would have a positive effect. This reflects the fact that gold is a non-interest earning asset. If the profits are not retained for the benefit of the General Department, however, this income effect would be relatively small, reflecting the reduction in remunerated reserve tranche positions as usable currencies equivalent to the book value of gold sold are placed in the GRA. If the profits themselves were to be used for the benefit of the General Department (e.g., in an investment account), the positive income effects could be significantly larger.

28. An important exception to this conclusion was the off-market gold transactions conducted in 1999–2000. As explained in Box 4, these transactions essentially involved an additional step, namely, a decision by the Fund to accept in payment the gold it had just sold at market prices. This is financially equivalent to borrowing at the SDR rate to buy gold at market prices. The on-going cost of this operation was SDR 94 million per annum, which has so far been burden-shared by debtor and creditor members to avoid having the cost of this operation fall solely on members paying charges.²⁷ This negative income effect, and the burden it may impose on debtor and creditor members, raises questions whether it would make sense for the Fund as a financial institution to repeat such an operation, particularly as the negative income effect would be additive.

.../...

VI. POSSIBLE MODALITIES FOR GOLD SALES

34. In the past, four main modalities have been considered for possible gold sales by the Fund: (i) direct sales to another official holder of gold; (ii) placements into the market through a private intermediary or a group of intermediaries, such as bullion banks; (iii) market placements through the intermediation of a central bank with experience in gold sales or the BIS; and (iv) direct market sales through public auctions, as used for the Fund gold sales between 1976 and 1980.³⁰

.../...

VII. ISSUES FOR DISCUSSION

41. Directors may wish to comment on the following issues:

- Do Directors agree that the current structure of financing the Fund's concessional lending to low income countries through the PRGF Trust and thus separate from the GRA has served the Fund well? Do they consider that the longstanding plan to move to a self-sustained PRGF remains appropriate?

- If it were desired to provide further debt relief for low income countries, how do Directors see the trade-off between more debt relief and maintaining an adequate financing capacity for lending to low-income countries going forward?
- Do Directors share the staff's view that resources for HIPC debt relief for Liberia, Somalia and Sudan should be secured as part of any agreement on a new debt relief initiative?
- What are Director's views on the relative merits of the three main alternative financing sources for further debt relief identified in this paper (new bilateral contributions, existing PRGF/HIPC resources, and gold sales)?
- Do Directors consider that the five long-standing principles that have governed Fund policies on gold remain valid? What do they see as the implications of these principles for the proposals to use the Fund's gold to finance further debt relief?
- Do Directors agree that, if it were decided to proceed with new gold sales, this should be pursued through outright sales rather than a repeat of the off-market transactions conducted in 1999–2000? How do Directors view developments in the gold market since 1999 and their implications for the alternative modalities for Fund gold sales discussed in this paper? Directors may wish to give their views on the relative priority that should be accorded to these options, and desirability of exploring the scope for making room for Fund gold sales within the CBGA.

.../...

Mesurer l'APD « réelle » : le cas de l'aide française

Note de travail de Coordination SUD – juin 2005

Introduction :

2005, qui est celle de l'évaluation à tiers parcours de la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), a déjà donné lieu à plusieurs annonces importantes en matière d'augmentation de l'aide publique au développement (APD). Les pays de l'Union européenne se sont ainsi engagés à porter leur niveau d'APD à 0,56% de leur PIB en 2010, contre 0,33% actuellement (soit, à cette date, 20 milliards € d'APD supplémentaire par an). Le seuil des 0,7% du RNB est programmé pour 2015. Le Sommet du G8 de Gleneagles vient lui aussi de se clore sur un engagement à augmenter l'APD mondiale de 50 milliards de dollars/an, d'ici 2010.

Ainsi, les pays riches arriveront en septembre, au Sommet de New York sur les OMD, avec des engagements, apparemment solides, en faveur de l'augmentation de l'APD. Si ces annonces sont encourageantes, elles n'apportent cependant aucune garantie sur l'augmentation effective du volume des financements en faveur des OMD.

En effet, comme tout agrégat statistique, l'APD est une construction élaborée par certains acteurs, dans ce cas précis, les pays donateurs eux-mêmes, réunis au sein du Comité au développement de l'OCDE (CAD), et qui est censée refléter objectivement une certaine réalité. Comme toute construction statistique, l'APD doit par conséquent être interrogée au regard de la réalité qu'elle est censée refléter. D'ailleurs, depuis sa création, cet indicateur n'a cessé d'évoluer tant au niveau du type de dépenses comptabilisable, la liste des pays récipiendaires ou les modalités de comptabilisation.

Pour les ONG, l'APD doit être l'indicateur de la contribution financière réelle d'un pays à la coopération au développement et non pas un ensemble statistique artificiel. Or, c'est actuellement loin d'être le cas. Certaines dépenses actuellement comptabilisées dans l'APD n'ont qu'un rapport très éloigné avec le financement du développement et peuvent qualifiées d'APD « fantôme »⁴⁰. Depuis plusieurs années, Coordination SUD procède à un travail d'analyse de l'APD française au moment de l'examen du projet de loi de finances, qui déconstruit certaines annonces, au regard des réalités budgétaires.

1- Déconstruire les annonces d'augmentation de l'APD

1.1- Qu'entend-on par Aide publique au développement ?

⁴⁰ Il serait cependant tout aussi abusif de tomber dans l'excès inverse d'un rejet global de toute une série de dépenses comptabilisées actuellement dans l'APD. Contrairement à certaines ONG, qui ont récemment publié des travaux sur l'APD « réelle », nous dissociions nettement la problématique de l'efficacité de l'aide de celle de l'APD « réelle ». Certaines dépenses d'APD, comme l'aide liée, peuvent ne pas être considérées comme les plus « efficaces » pour le développement, mais demeurent néanmoins de l'APD. De même, l'évaluation du montant de l'APD « réelle » doit être nuancée. Si l'APD telle qu'elle est comptabilisée par le CAD surévalue nettement l'impact des annulations de dettes en terme de flux financiers nets, ceci ne veut pas dire qu'une partie de ces allègements ne constitue pas des ressources nouvelles pour les pays bénéficiaires. Il est donc réducteur d'exclure purement et simplement de l'APD l'ensemble des annulations de dettes. Cette note de travail ne vise pas à élaborer un indicateur d'APD « réelle » dont la construction est complexe mais à déconstruire certaines dépenses comptabilisées de manière indue dans l'APD.

La comptabilisation de l'APD française obéit aux lignes directrices établies par le CAD, qui donnent une définition de l'aide publique au développement ainsi que des dépenses pouvant être notifiées comme APD. Ces directives indiquent que les ressources comptabilisées « **ont pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide** ». Or, le lien entre le financement du développement et certaines dépenses comptabilisables au sein de l'APD est tout à fait discutable. Par ailleurs, ces directives présentent parfois des imprécisions pouvant laisser libre cours à l'interprétation de la part de l'Etat donateur, qui transmet lui-même ces données au CAD. En outre, le CAD n'a pas les moyens de contrôler la réalité de certaines dépenses déclarées. Certains pays du Nord de l'Europe ont par exemple un montant de dépenses de sécurité comptabilisées dans leur APD beaucoup plus important qu'un pays comme la France.

A l'instar de la France, il est ainsi prévisible qu'un certain nombre d'Etats donateurs essaieront d'atteindre leurs objectifs d'augmentation de l'APD en intégrant de nouveaux types de dépenses ou du gonflement de dépenses, qui ne contribuent pas directement au développement. Ainsi, au Sommet de Gleneagles, les USA ont communiqué sur le doublement de leur APD à destination de l'Afrique entre 2000 et 2005. Or, non seulement, cette aide aurait augmenté dans des proportions beaucoup moindres, mais en plus elle consiste essentiellement à une augmentation du déversement des surplus agricoles américains, pour soutenir leurs agriculteurs, ou à des dépenses de sécurité. Plus largement, le léger redressement de l'APD mondiale depuis 2003, correspond en grande partie l'augmentation des crédits d'APD en raison des seuls intérêts géostratégiques des pays donateurs. L'aide américaine a ainsi augmentée de 14% de 2003 à 2004, en grande partie sous l'effet l'augmentation de l'aide à l'Afghanistan et à l'Irak. Selon l'OCDE, l'annulation de la dette irakienne en 2005, pourrait représenter à elle seule 21% de l'APD de 2004 des pays du CAD.

Il convient donc de rester vigilant à la fois sur le respect du continuum statistique de l'APD et sur la nature des dépenses qui sont amenées à être comptabilisées, pour évaluer l'évolution concrète de la contribution des pays donateurs aux OMD. Par ailleurs, la tendance à l'élargissement du périmètre de l'APD pourrait s'aggraver à l'avenir, en raison des négociations au sein du CAD sur l'inclusion de nouveaux types de dépenses, dont des dépenses de sécurité.

1.2- Quelle est la réalité de l'augmentation de l'APD française ?

La France s'est engagée à augmenter son aide publique au développement (APD) à hauteur de 0,7% de son Revenu national brut (RNB) d'ici 2012, se fixant un objectif intermédiaire de 0,5% en 2007. Effectivement, l'APD française a enregistré une progression constante au cours de ces dernières années. De 0,32% en 2001, l'aide française au développement a atteint 0,38% du RNB en 2002, 0,41% en 2003, 0,42% en 2004 et devrait atteindre 0,44 % en 2005. La France est désormais le troisième contributeur à l'APD mondiale et le premier des pays du G7 en pourcentage de son RNB.

Pourtant, cette évolution globale est à relativiser fortement en terme de ressources supplémentaires pour le financement des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Comme le reconnaît le Ministère des Affaires étrangères, l'augmentation de l'APD n'a « toutefois que des incidences limitées sur les dépenses de l'Etat » et est donc loin de se traduire intégralement par des ressources additionnelles pour les pays du Sud. **Le redressement du volume de l'APD française depuis 2002 s'explique en effet en grande**

partie par les allègements de dette. La France est en effet le premier contributeur de l'initiative pays pauvres très endettés (IPPTE). **En 2003, les annulations de dettes représentaient environ 40% de l'APD française, selon les chiffres du CAD.** Or, ces annulations sont pour une large part un assainissement comptable de créances qui n'auraient jamais pu être remboursées par les pays débiteurs plutôt qu'un transfert effectif de nouvelles ressources vers ces pays.

De même, **l'augmentation de l'APD hors allègements de dettes s'explique en partie par la forte augmentation d'agrégats statistiques dont la comptabilisation dans l'APD est discutable.** Les dépenses d'écolage⁴¹, ont par exemple augmenté de 208 millions € de 2001 à 2005. Les dépenses regroupées dans la catégorie « aide aux réfugiés » passent quant à elles de 216 M€ en 2002 à 433 M€ en 2005.

Si l'APD française enregistre une forte augmentation, il est cependant difficile d'évaluer leur impact réel en terme de ressources additionnelles pour les pays concernés.

2- APD française : une augmentation dopée par des dépenses contestables

Sans rentrer dans une déconstruction systématique du système de l'aide, dont l'efficacité et les finalités peuvent être discutées dans de nombreux cas, l'analyse de l'évolution de l'APD française depuis 2001, met en évidence un gonflement de celle-ci par des agrégats statistiques qui n'apportent pas de ressources nouvelles pour le développement.

2.1 Les crédits alloués aux Territoires d'outre-mer

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'APD française n'inclut pas uniquement des dépenses destinées à des pays en développement. Deux des territoires français d'Outre-mer (Mayotte et Wallis & Futuna) sont en effet sur la liste des territoires récipiendaires de l'APD (liste 1 du CAD). **Les montants d'APD affectés à ces territoires s'élèvent à 195 millions € en 2003 – soit 4,4% de l'APD bilatérale française.** Ainsi, sur la période 2002-2003, Mayotte fait partie des 10 principaux bénéficiaires de l'aide, recevant près de 140 millions d'euro en moyenne annuelle⁴². Cette APD correspond à environ 0,01% du RNB de la France.

Ces collectivités territoriales françaises font pourtant partie intégrante de la République française. A ce titre, les transferts financiers ayant pour objectif le développement de ces collectivités devraient être considérés comme finançant le développement local français et non comme des apports d'aide publique au développement international.

> Il serait donc nécessaire que la révision imminente de la liste 1 du CAD prévoit une exclusion de tous les territoires d'Outre-mer des pays donateurs.

⁴¹ Comptabilisation du coût de l'accueil des étudiants provenant des PED. Ces dépenses ont augmenté de 208 millions € depuis 2001. Cette augmentation comptable n'est pas liée à l'augmentation de dépenses de l'Etat mais à l'évolution des modalités de comptabilisation de dépenses existantes et de la proportion d'étudiants des PED parmi les étudiants étrangers accueillis.

⁴² Source : Projet de loi de finances pour 2005, Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement (jaune budgétaire), disponible sur le site de l'Assemblée nationale, <http://alife.finances.gouv.fr/budget/plf2005/jaunes/801.pdf>.

2.2 La surévaluation des allègements de dette

Si l'annulation de la dette des pays les plus pauvres constitue une condition sine qua non à leur développement, leur inscription intégrale en APD est, quant à elle, beaucoup plus discutable. Les méthodes de comptabilisation des créances et des annulations de dettes conduisent à une nette surévaluation de leur impact. **Lors des annulations de créances commerciales, c'est la valeur contractuelle (valeur nominale) des créances effacées (ainsi que les intérêts que ces pays auraient dû verser à la France)⁴³, alors que dans bien des cas celles-ci n'auraient jamais pu être remboursées par les pays débiteurs.**

L'économiste Daniel Cohen va jusqu'à affirmer que « le gros de la dette est une fiction qui ne correspond pas aux remboursements effectifs qui sont faits par ces pays ». La valeur marchande des créances « impayables », meilleur reflet de leur valeur « réelle », ne représente en moyenne, selon ses estimations, que 28% de leur valeur actuelle nette (VAN)⁴⁴. Le Trésor des Etats-Unis admet quant à lui que la majeure partie des allègements de dette sur les PPTE porte sur de vieilles créances impayables, donc sans valeur. Pour les PPTE, « le gouvernement des Etats-Unis – qui est chargé par le Congrès d'estimer la valeur actualisée de son portefeuille de prêts – applique une décote de 92% »⁴⁵.

La France étant le premier contributeur de l'initiative « pays pauvres très endettés » (IPPTE), la part des allègements de dette dans l'APD française est particulièrement élevée, en comparaison de celle des autres pays donateurs⁴⁶. Le décalage entre la valeur nominale, qui est comptabilisée dans l'APD et la valeur réelle des créances annulées, n'en est que plus problématique.

Le FMI lui même reconnaît que la valeur faciale des créances annulées est très loin de se traduire par des ressources additionnelles pour les pays bénéficiaires : « les allègements de dettes [au bénéfice des pays ne remboursant pas l'intégralité du service de leur dette, ce qui était le cas pour la majorité des PPTE pendant des années] seraient très largement un assainissement comptable de prêts non performants »⁴⁷. D'ailleurs, le service de la dette (ce que les pays remboursent : capital + intérêts) des pays qui bénéficient de ces allègements n'évolue que très modérément à la baisse. Or, en terme de financement du développement, l'indicateur pertinent est bien l'évolution du service de la dette.

En d'autres termes, si les allègements de dettes dopent la comptabilité de l'APD française, en revanche le bénéfice pour les pays endettés est très incertain, car le service de leur dette évolue peu, tandis que l'aide diminue⁴⁸. Il existe donc un décalage important entre le montant

43 La plupart des 180 millions € de mesures bilatérales d'allègements de dettes inscrites en 2005 au budget du Ministère de l'Economie et des finances correspond au financement des intérêts que la France aurait dû percevoir des pays bénéficiaires des allègements de dettes.

44 Daniel COHEN, OECD Development Centre/Technical paper n°166, The HIPC Initiative : true and false promises <http://www.oecd.org/dataoecd/37/62/1922738.pdf>.

45 CNUCED, Le développement économique en Afrique. Endettement viable : oasis ou mirage ? »

46 De par le grand nombre de créances des PPTE détenues par la France, elle est le premier pays contributeur de l'IPPTE, soit une annulation d'environ 12 milliards \$ de créances (contre environ 5 milliards \$ pour les USA ou 2 milliards \$ pour le Royaume-Uni). D'après le Trésor, jusqu'à présent, l'effort de la France a été environ 4 fois supérieur à celui des USA et 2 fois à celui du Royaume-Uni.

47 Robert Powell, IMF working paper, Debt Relief, Additionality and Aid Allocation in Low-Income Countries, septembre 2003, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03175.pdf>

48 Le stock de la dette des pays sélectionnés devrait diminuer d'environ deux tiers (63% selon la Banque mondiale), mais ces allègements portent pour une large part sur des créances non recouvrables. La plupart de ces pays avaient atteint un tel niveau d'endettement que leurs remboursements effectifs ne couvraient qu'une fraction des échéances dues. Pour avoir un impact sur le service de la dette de la plupart des PPTE, les allègements devraient porter sur des montants plus importants. Ce qui fait que l'impact de ces allègements sur le service de leur dette est largement inférieur. Afin d'évaluer l'impact réel des allègements de dette, l'Etat français devrait rendre public les

des annulations de dettes comptabilisé dans l'APD et le montant réel des flux financiers supplémentaires nets pour les pays bénéficiaires.

> Le calcul des allègements de dettes dans l'APD devrait donc s'effectuer à partir d'une décote des créances qui évaluerait leur valeur « réelle », et donc les ressources supplémentaires dégagées au moment de leur annulation plutôt qu'une comptabilisation de leur valeur nominale.

La dette irakienne fait exploser les statistiques de l'APD

En novembre 2004, les principaux pays créanciers réunis au sein du Club de Paris se sont mis d'accord pour annuler 80% de la dette irakienne qu'ils détiennent, soit environ 30 milliards de dollars. En une journée, les pays riches ont annulé davantage que ce qu'ils ont accordé à l'ensemble du continent africain en plus de dix ans. Comme toutes les annulations de dettes, celle-ci sera comptabilisée au sein de l'APD. Ce qui veut dire que l'APD des pays riches va fortement augmenter en 2005-2007, sous le simple effet de la comptabilisation de l'annulation de la dette irakienne. Il est fort à parier que les autres types de dépenses d'APD (dons pour la lutte contre la pauvreté ...) et pour les autres pays (Afrique ...) en pâtiront, même si, officiellement, l'APD sera en forte augmentation. Cette comptabilisation au sein de l'APD d'une annulation qui ne répond qu'à des intérêts géostratégiques est d'autant plus arbitraire que la grande majorité de la dette irakienne est constituée de crédits à l'exportation, qui ont servi à financer les exportations des entreprises des pays donateurs vers l'Irak de Saddam Hussein. Il est surréaliste de comptabiliser dans l'APD une annulation de dettes commerciales impayables concédée à un pays producteur de pétrole, au même titre que des programmes de lutte contre la pauvreté ou le HIV/sida en Afrique.

Le Comité au développement de l'OCDE (CAD) a publié un document qui vise à évaluer l'impact de cette annulation sur les statistiques de l'APD pour 2005. Une première tranche (30% de la dette irakienne détenue par le Club de Paris, a été annulée au 1^{er} janvier 2005), ce qui correspondrait à 10 milliards de dollars d'APD. Une seconde tranche, soumise à l'approbation d'un programme du FMI, attendue d'ici fin 2005, correspondrait à 6 milliards de dollars d'APD supplémentaire. Selon le CAD, cela signifie que **l'APD générée par l'annulation de la dette irakienne pourrait s'élever à 16 milliards de dollars en 2005. Selon le CAD, le gonflement de l'APD des pays créanciers de l'Irak pourrait être considérable** : + 21% pour l'ensemble des pays du CAD et pour l'APD des USA, + 45% pour l'APD japonaise, + 29% pour l'APD allemande, + 13% pour l'APD britannique. L'APD italienne augmenterait même de 66% et l'APD autrichienne de 142%.

Selon le CAD, l'annulation de la dette irakienne en 2005 représenterait 11% de l'APD de la France, en 2004.

2.3 Les annulations de crédits à l'exportation garantis par la Coface

chiffres de ce que les pays bénéficiaires remboursaient à l'Etat français avant l'IPTE, et ce qu'ils remboursent après la mise en œuvre de ces allègements.

L'importance de l'annulation des créances commerciales garanties par la COFACE dans l'APD française est à ce titre révélatrice. **L'annulation des créances COFACE représente 50% du coût prévisionnel des allègements de dettes pour 2005⁴⁹**. Par une politique systématique de soutien à l'exportation et à l'investissement des entreprises françaises dans certains PED, l'Etat a alourdi la dette publique des pays destinataires de ces investissements, via le mécanisme de contre-garantie souveraine.

La COFACE est l'agence d'assurance-crédit à l'exportation. Elle a pour objectif de soutenir les exportations et investissements à l'étranger des entreprises françaises, en les garantissant dans les pays à risque. Elle indemnise l'exportateur français en cas de sinistre. La Coface est aujourd'hui privée mais dans le cadre des garanties moyen-long terme, elle agit pour le compte de l'Etat. L'Etat français qui indemnise l'exportateur en cas de sinistre demande généralement à l'Etat importateur (du Sud) une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'Etat du Sud doit donc rembourser l'Etat français des sommes versées à l'exportateur français. L'Etat français impose ainsi à l'Etat du Sud de couvrir le risque pris par l'exportateur français. L'Etat du Sud est souvent dans l'incapacité de payer, ce qui augmente donc sa dette publique bilatérale avec la France. Le bénéficiaire de toute l'opération est l'exportateur français, qui voit sa prise de risque limitée à 5-10% (suivant les cas)

Au nom du secret commercial, il est impossible d'obtenir des données sur la nature des créances annulées (montants, type de contrat, entreprises bénéficiaires ...). La France s'oppose même, au sein du CAD, à une plus grande transparence sur les montants de ce type de dette, dans le cas de la dette irakienne. En France, ces dettes ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années 80 sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été suffisamment assurée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres. Ce type de dettes résulte donc clairement d'une politique publique de promotion des exportations, dont la logique est clairement distincte de l'aide au développement : ces créances n'ont que très peu servi le développement des pays du Sud mais plutôt les intérêts de certaines entreprises françaises, qui ont pu ainsi exporter et investir de manière indue. En aucun cas les annulations des créances des agences de crédit à l'exportation devraient donc être exclues du calcul de l'APD.

Par ailleurs, le secrétariat du CAD reconnaît que l'impact en terme de financement de développement est limité. Il admet en effet que **lorsque les pays ne remboursaient pas, les allègements de dettes ne créent pas de nouvelle marge de manœuvre fiscale et que c'est particulièrement le cas pour les dettes des crédits à l'exportation dans les pays insolubles**. « Dans ce cas, le pays créancier ayant déposé une réclamation de créance comme transaction d'assurance interne, devient le détenteur légal de la réclamation de créance contre le pays débiteur. Leur décision collective d'annuler tout ou partie de cette dette, au sein du Club de Paris, est une décision de ne pas poursuivre ces réclamations, non pas un transfert de ressources financières »⁵⁰. Et le secrétariat du CAD de rajouter **qu'une comptabilisation de la valeur faciale des crédits à l'exportation irrecouvrables est donc discutable. Certains pays membres du CAD ont demandé d'appliquer une décote dans le calcul de l'annulation de ce type de dettes au sein de l'APD.**

49 Le coût prévisionnel des annulations de créances COFACE s'élève à 1085 M€ en 2005 contre 588 en 2004.

50 Richard Garey, «Real or phantom aid ?», DAC News, April-May 2005.

2.4 Les dépenses relatives à l'aide aux réfugiés

Les dépenses regroupées dans la catégorie « aide aux réfugiés » dans l'APD française sont passées de 216 M€ en 2002 à 433 M€ en 2005.

Les directives du CAD permettent de comptabiliser d'une part, les dépenses engagées pour l'aide aux réfugiés dans les PED et, d'autre part, certaines dépenses engagées pour l'accueil des réfugiés dans les pays donneurs les 12 premiers mois de leur séjour⁵¹.

Toutefois, une étude présentée au CAD en 2000⁵² met en évidence les disparités de comptabilisation entre les pays membres du CAD et relève les contradictions entre les catégories de dépense notifiées par un même pays. Il est important de souligner l'absence de consensus au sein du CAD sur la comptabilisation de ces dépenses. Ainsi, en 2000, deux pays refusaient de comptabiliser l'aide aux réfugiés octroyée sur leur sol, considérant que ces dépenses ne contribuaient pas à l'aide publique au développement. Huit autres ne comptabilisaient pas ces dépenses du fait de la difficulté de collecter les données, tandis que quatorze pays comptabilisaient une part plus ou moins importante de leurs dépenses.

Le principal argument avancé pour justifier la comptabilisation de ces dernières était que l'accueil des réfugiés dans les pays donneurs permet de « soulager » les pays voisins d'une zone de conflit ou de crise grave dans lesquels vont se réfugier les victimes. Pourtant, il est très difficile d'obtenir des données sur ce que recouvre ces chiffres. Ces dépenses relèvent davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile que de l'aide au développement.

2.5 Les coûts imputés aux étudiants des universités françaises issus de pays en développement (écolages)

Les directives du CAD permettent de notifier en APD, selon des conditions relativement précises, le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans des domaines liés au développement puis retournant dans leur pays⁵³. Cette comptabilisation, dans le cas de la France, pose deux problèmes : d'une part,

51 « Peuvent être comptabilisées dans l'APD, les dépenses suivantes affectées par le secteur public à l'entretien des réfugiés : [...] dans les pays développés : dépenses destinées à assurer le transfert des réfugiés dans le pays considéré, puis leur entretien temporaire (nourriture, hébergement et formation) pendant leurs douze premiers mois de séjour. Les dépenses effectuées en vue de la réinstallation des réfugiés dans un pays bénéficiaire de l'aide peuvent être incluses, et affectées au pays intéressé, dès lors qu'elles sont consenties dans le pays de réinstallation. Les dépenses engagées pour faciliter l'intégration des réfugiés dans l'économie du pays donneur, ou leur réinstallation dans un pays non bénéficiaire de l'aide, ne sont pas prises en compte. »

52 Examen sur la notification au titre de l'APD des coûts des réfugiés dans les pays donneurs, rapport préparé par M. Gérard Perroulaz et Mlle Vanessa Peat, Institut universitaire d'études de développement (Genève), CAD/OCDE, octobre 2000.

53 « Les coûts indirects peuvent être comptabilisés dans l'APD et être notifiés dans le tableau CAD 9 à condition que la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement, c'est-à-dire, au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d'APD participent de manière adéquate à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants originaires des pays bénéficiaires de l'aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers. Cette participation des responsables de l'APD doit se manifester sur des aspects tels que : la définition des disciplines et niveaux d'enseignement ; l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les bénéficiaires de l'aide intéressés ont besoin ; la détermination du nombre d'étudiants ou de stagiaires à accueillir et les critères de sélection ; les possibilités d'adapter l'enseignement aux besoins des étudiants originaires des pays en développement ; l'organisation d'échanges de vues avec les pays bénéficiaires sur les moyens de faire coïncider les places disponibles dans le secteur éducatif du donneur avec les

la présence de ces étudiants dans les universités françaises ne relève pas d'une politique ayant pour objectif principal le développement des pays dont ils sont issus. En ce sens, elle ne répond pas aux critères du CAD. D'autre part, aucune garantie n'est apportée sur le retour des étudiants dans leur pays d'origine à la fin de leurs études. Au contraire, la tendance est en France, comme dans d'autres pays, à inciter certains diplômés étrangers à rester dans le pays. Même la Direction du Trésor est incapable d'obtenir des éléments précis auprès du Ministère de l'Education nationale sur ce que recouvre précisément ces statistiques.

Ces dépenses, qui s'établissent à 659 millions euro dans le projet de loi de finances (PLF) 2005, sont davantage une agrégation statistique qu'une contribution réelle aux OMD. D'ailleurs, seuls 4 pays membres du CAD notifient ce coût⁵⁴.

2.6 Les dépenses liées aux écoles françaises dans les PED

La France notifie en APD les dépenses relatives à la scolarisation d'étudiants issus de pays en développement dans les lycées français implantés dans les pays en développement. Or les écoles françaises répondent en premier lieu à la volonté d'offrir un service de scolarisation suivant le système éducatif français aux Français installés à l'étranger, et n'ont pas pour objectif essentiel de contribuer au développement du pays d'accueil. De la même façon, la comptabilisation dans les dépenses d'assistance technique française des enseignants expatriés des écoles françaises ne peut se justifier. **Ces dépenses représentent 1.5% de l'ensemble des crédits d'APD et la moitié des crédits alloués à l'éducation de base.**

Contact : Régis Mabilais (Chargé de mission APD) ; tél : 01 44 72 87 13 ;
e-mail : europa@coordinationssud.org

besoins de chaque pays ; la mise en place de mesures spécialement destinées à éviter l'exode des cerveaux ; l'aide à la réintégration des étudiants dans leur pays d'origine. »

⁵⁴ L'Allemagne, l'Autriche, le Canada et la France.

DECLARATION SYNDICALE⁵⁵
AU SOMMET DU G8 A GLENEAGLES
Juillet 2005

I. INTRODUCTION

1. Les syndicats saluent le choix des dirigeants du G8 de concentrer le Sommet de Gleneagles sur deux priorités : accélérer le développement, particulièrement en Afrique, et faire face au changement climatique. Les syndicats des pays du G8 sont des acteurs clefs pour construire le soutien au financement du développement et pour agir sur le changement climatique. Ceci étant, les progrès sur ces deux enjeux dépendront de la création d'emplois et de conditions de vie décentes et durables dans l'ensemble de l'économie mondiale.

2. L'emploi de qualité doit être au centre de ce double agenda des réunions pour combattre la pauvreté mondiale et pour réduire l'insécurité économique des travailleurs dont l'emploi est menacé par la mondialisation. Pour atteindre les Objectifs du millénaire, il est essentiel de procurer des conditions de vie décentes et durables. Pourtant, dans le monde entier, plus d'un milliard d'hommes et de femmes sont au chômage ou sont sous employés, alors que 535 millions de personnes travaillent dans la plus grande misère pour moins d'un dollar par jour. L'Afrique sub-saharienne régresse économiquement, elle ne se développe pas. Dans les pays de l'OCDE, plus de 36 millions de travailleurs sont au chômage en dépit de la « reprise » de ces trois dernières années, après le ralentissement de 2001. La croissance reste déséquilibrée et fragile, et le chômage a commencé d'augmenter dans certains pays.

3. L'OCDE a appelé 2005, « l'année du bilan des résultats obtenus grâce à l'aide publique au développement ». Le cycle de réunions en 2005, dont le Sommet du G8 à Gleneagles, le Sommet du Millénaire « Plus Cinq » des Nations Unies et en conclusion la Conférence ministérielle de l'OMC en décembre, doit montrer que les gouvernements sont prêts à tenir leurs engagements en matière d'aide au développement, à mettre en œuvre les politiques permettant de créer les emplois décents dont le monde a besoin, et en même temps, à construire une architecture de la gouvernance internationale plus transparente et plus ouverte. Le défi est d'ancrer le soutien du public à la fois pour le relèvement du financement de l'aide au développement et pour de nouvelles sources de financement de développement ainsi que pour un nouvel accord sur le développement jetant les bases de la bonne gouvernance des pays en développement et des accords commerciaux équitables.

4. Par conséquent, les syndicats jugeront l'efficacité du Sommet du G8 à l'aune des progrès qu'ils réaliseront pour favoriser la qualité de l'emploi, ce dans les domaines d'action essentiels :

- *L'aide publique au développement (APD)* : remplir les engagements précédents, doubler les flux d'aide aux pays en développement via des mesures de financement à effet immédiat et atteindre l'objectif des Nations Unies d'une APD à 0,7% du PNB ;

⁵⁵ La présente déclaration a été préparée par la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) en collaboration avec nos organisations partenaires, notamment la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Confédération mondiale du travail (CMT), la Confédération européenne des syndicats (CES) et les Fédérations syndicales internationales (FSI).

- *Généraliser la question de l'emploi* : placer le travail décent au centre des programmes nationaux pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire et insérer l'ensemble de l'activité économique dans les cadres législatifs et institutionnels reconnus ;
- *Investir dans les personnes* : l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé doit être au cœur des programmes d'aide au développement avec la création d'un groupe de travail du G8 sur le suivi des mesures de lutte contre le SIDA ;
- *L'énergie et le changement climatique* : développer le pilier social du développement durable en incorporant des programmes d'emploi au centre de politiques énergétiques équilibrées et de mesures d'atténuation du changement climatique ;
- *La coordination de la politique économique* : cela suppose d'augmenter la croissance de l'emploi en stimulant une croissance plus rapide et plus équilibrée entre les principales régions de l'OCDE ;
- *Le commerce et l'investissement* : les dirigeants du G8 doivent mettre en place des plans d'action interministériels face aux conséquences des délocalisations sur l'emploi, qui renforcent les droits fondamentaux des travailleurs et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, garantissent la transparence du gouvernement d'entreprise et le développement des meilleures pratiques en matière d'aide à l'ajustement.

II. CONSTRUIRE UN MONDE SANS PAUVRETE

Mesures pratiques pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire

5. Bien que certains progrès aient été accomplis en vue des Objectifs de développement du millénaire (ODM), le rapport des Nations Unies relatif au Projet du millénaire montre que « de vastes régions sont loin d'être sur la bonne voie ». La situation de l'Afrique subsaharienne reste alarmante avec presque la moitié de la population qui gagne moins d'un dollar US par jour et avec un taux moyen de prévalence du VIH/SIDA de 7,5%, et des taux d'infection s'élevant jusqu'à 38% de la population adulte dans la partie sud du continent.

6. Le mouvement syndical mondial partage l'avis du Rapport sur le projet du millénaire selon lequel les Objectifs sont « trop importants pour être manqués et méritent d'emprunter la voie rapide ». L'année 2005 devrait marquer l'inauguration d'une « décennie d'initiatives audacieuses ». Le mouvement syndical international, avec nos partenaires de la société civile, a lancé l'Action mondiale contre la pauvreté (G-CAP) qui vise à réaliser d'importants progrès cette année en direction des Objectifs. L'emploi décent est au cœur de la réduction de la pauvreté et doit être généralisé dans toute action visant ces objectifs.

Développer le financement du développement : APD, une facilité de financement internationale, taxation internationale et allègement à 100% de la dette

7. Pour atteindre les ODM, il est indispensable d'accroître fortement les ressources financières, avec effet immédiat, consacrées au développement. L'objectif de 0,7% du PNB pour l'Aide publique au développement, fixé par les Nations Unies, doit être respecté par tous les pays. Or, cinq pays seulement ont atteint l'objectif des Nations Unies : le Danemark, le Luxembourg, les Pays Bas, la Norvège et la Suède. Bien que les États-Unis et le Japon soient les plus gros donateurs en volume, ils n'ont apporté respectivement que 0,15 et 0,20% du PNB en aide au développement et l'évolution de leur contribution va dans la mauvaise direction. De plus, conformément aux Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté adoptées par l'OCDE en 2001, il faut réorienter l'APD vers des projets et des bénéficiaires qui favorisent les normes fondamentales du travail.

8. La proposition d'une Facilité de financement internationale devrait être mise en application immédiatement par tous les pays de l'OCDE pour augmenter à court terme l'apport de ressources financières aux pays en développement. Comme le recommande un nouveau document d'orientation du Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni, les pays devraient veiller à ce que leurs conditions de prêt n'empêchent pas la mise en œuvre de mesures efficaces de réduction de la pauvreté. De nouvelles formes de taxation internationale comme celles proposées par l'Allemagne, le Brésil, le Chili, l'Espagne et la France devraient être mises en œuvre pour éviter une pénurie d'aide au moment où les prêts de la Facilité de financement deviendront remboursables.

9. Nous soutenons l'appel en faveur d'un allègement à 100% de la dette des pays endettés les plus pauvres qui s'engagent à respecter les droits humains. Il faut relever le niveau d'allègement de la dette prévu par l'Initiative PPTTE, davantage de pays doivent en bénéficier et le principe de la conditionnalité de l'ajustement structurel susceptible d'entraver la réalisation des ODM ne doit pas figurer au nombre des conditions exigées pour l'allègement de la dette. Nous appuyons également la proposition de réévaluation et de valorisation des stocks d'or du FMI pour financer le développement.

10. La tragédie causée par le tsunami a tout d'abord provoqué une importante mobilisation en aide humanitaire de la communauté internationale et du public dans les pays du G8. Cependant, alors que l'attention du monde diminue, de même le travail de reconstruction n'est plus au centre de l'attention. Deux millions de personnes se sont retrouvées dans la pauvreté à la suite du désastre. La reconstruction de l'après-tsunami doit être axée sur le développement économique avec comme priorité, la création d'emplois décents. Il faut allouer des fonds pour atteindre ces objectifs en plus des engagements existants en faveur du développement et non pas à leur place. Les syndicats cherchent à apporter une aide directe aux communautés de travailleurs et à leurs familles touchées par le désastre. Un Fonds de solidarité pour les victimes du tsunami a été mis en place à cette fin.

L'action syndicale pour aider à atteindre les Objectifs de Développement du Millénaire

11. Le relèvement du financement est nécessaire mais pas suffisant pour atteindre les ODM. Il faut aussi accroître l'efficacité de l'aide. Il faut établir un lien entre aide, investissement, bonne gouvernance et respect des droits humains, réforme des politiques publiques, création d'emplois décents, réduction des dépenses d'armement et lutte contre la corruption. Le développement de syndicats représentatifs et indépendants est un élément fondamental dans la poursuite de cet objectif.

12. A ce jour, le potentiel de coopération entre gouvernements et syndicats sur l'agenda du développement n'a pas atteint son maximum. Il y a un certain nombre de domaines partagés entre l'agenda syndical et les résultats attendus dans le cadre des Objectifs de Développement du Millénaire. Les huit Objectifs partagent un agenda syndical commun :

ODM n°1 Eradication de la pauvreté et de la faim

Les personnes bénéficiant d'un emploi rémunéré dans les pays en développement contribuent au système de sécurité sociale des membres âgés, malades ou sans emploi de leurs propres familles. Les syndicats font campagne pour des salaires minima nationaux, l'égalité dans la rémunération et des systèmes de sécurité sociale qui contribuent à atteindre cet objectif.

ODM n°2 Education primaire universelle

Les syndicats d'enseignants sont des membres fondateurs de la Campagne mondiale pour l'éducation ; il y a régulièrement des campagnes syndicales contre le travail des enfants, mettant en évidence la nécessité d'enfants à l'école et d'adultes au travail. Les syndicats ont

aussi fait campagne pour l'abolition de frais scolaires dans l'éducation primaire et pour l'accès des jeunes filles à l'éducation.

ODM n°3 Promotion de l'égalité de genre

Dans chaque syndicat, des femmes syndicalistes ont fait campagne pour la promotion de l'égalité des sexes et pour la reconnaissance de leurs besoins et de la place de la femme dans la société.

ODM n°4 Réduction de la mortalité infantile

Les travailleurs du secteur public ont constamment mis en évidence la nécessité d'un meilleur service de santé ; beaucoup de syndicats ont négocié des accords qui facilitent l'allaitement par le sein sur le lieu de travail.

ODM n°5 Amélioration de la santé maternelle

Les syndicats ont été actifs dans des campagnes pour de meilleurs services à la maternité par les gouvernements et les employeurs, souvent en partenariat avec des ONG de promotion de la femme.

ODM n°6 Lutte contre le VIH/SIDA, la malaria et autres maladies

Les syndicats ont fait campagne pour l'accès aux soins, ont formé leurs membres aux rapports sexuels protégés, ont combattu les discriminations sur le lieu de travail et ont mis l'accent sur les pratiques des employeurs qui contribuent à l'infection du VIH.

ODM n°7 Assurer une écologie durable

Les travailleurs et leurs syndicats constituent une source significative d'information de première main sur ce qui se passe vraiment dans les processus de production. Ils sont les premiers à vivre les effets des conditions de travail non-sécurisées et de mauvaises pratiques environnementales, notamment les travailleurs agricoles exposés aux pesticides et autres substances dangereuses. Eux et leurs familles souffrent de la pollution du milieu écologique et de l'eau douce.

ODM n°8 Développer un partenariat mondial pour le développement

Le partenariat syndical entre travailleurs de pays riches et de pays pauvres a facilité la connaissance sur des enjeux cruciaux du développement et des campagnes conjointes sur le commerce, la dette, la justice et la démocratie.

3 Le lien avec le travail décent – le cas de l'Afrique

13. L'emploi est l'un des principaux problèmes et l'une des priorités de l'Afrique, compte tenu du niveau de développement du continent et de l'absence de filets de sécurité sociale pour les chômeurs et les travailleurs pauvres. En raison de l'augmentation vertigineuse du chômage des jeunes dans la plupart des pays africains, les programmes de développement doivent s'attaquer clairement au problème afin de mettre en place les mesures correctives nécessaires. Il faut des politiques intégrées englobant les divers secteurs de l'économie - investissement, éducation, formation, micro-finance, agriculture, développement rural et les technologies de l'information - ce pour parvenir à un développement équilibré. Les recommandations du rapport de la Commission mondiale de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation lancent un message significatif pour l'avenir de l'Afrique et pour sa jeunesse. Le travail décent doit être au centre des politiques socio-économiques en Afrique et sa réalisation au cœur des stratégies nationales d'emploi et de lutte contre la pauvreté. L'instauration de l'égalité des sexes repose sur l'égalité des droits en matière d'héritage, de propriété de la terre, de droits de propriété et de l'accès aux banques et aux établissements financiers pour les femmes.

14. Beaucoup de travailleurs qui étaient auparavant salariés dans le secteur formel, et dont beaucoup étaient syndiqués, ont été entraînés dans le secteur informel et non protégé de l'économie. D'autres travailleurs de l'économie informelle sont salariés du secteur formel, mais doivent aussi mener des activités informelles pour compléter leurs revenus ou pour faire face au retard de paiement des salaires. Cette situation a amené les syndicats à protéger et à syndicaliser les travailleurs du secteur informel, bien qu'il n'y ait pas de formule miracle. Les dynamiques de la syndicalisation requièrent un investissement considérable pour des ressources syndicales limitées, et ce compte tenu des délais de paiement de cotisation des travailleurs nouvellement syndiqués. Cependant, plusieurs syndicats ont acquis une expérience dans la syndicalisation et la protection des travailleurs du secteur informel :

- Au Zimbabwe, la Confédération syndicale du Zimbabwe (ZCTU) a accompagné la mise en place de la *Zimbabwe Chamber of Informal Economy Association (ZCIEA)*, avec la création d'un centre sur l'économie informelle ;
- Au Ghana, les affiliés de la Confédération syndicale ont recruté des travailleurs de l'économie informelle dans les différentes fédérations sectorielles ;
- Dans beaucoup de pays, les syndicats ont fait campagne pour l'application des normes fondamentales du travail dans les zones franches où les travailleurs ne peuvent librement et collectivement négocier pour de meilleures conditions de travail ;
- Là où de telles activités de syndicalisation n'ont pas lieu, la question des travailleurs de l'économie informelle est prise en compte par plusieurs syndicats ; mais la première étape est de sécuriser suffisamment de ressources pour lancer des campagnes de syndicalisation.

15. Les syndicats souscrivent aussi à ce que l'Afrique tende la main à l'économie mondiale et saisisse les occasions qui existent pour le progrès économique et social du continent et son intégration dans l'économie mondiale. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est une initiative importante qu'il faut ouvrir davantage à tous, en facilitant la participation des syndicats. Le NEPAD doit être davantage orienté vers des stratégies efficaces de croissance intérieure et doit abandonner l'expérience négative des politiques d'ajustement structurel imposées de l'extérieur.

Investir dans les personnes

16. En Afrique et dans les pays en développement d'autres régions, la clef du futur réside dans l'investissement dans les personnes - dans leur accès à la justice, à la protection du travail, à l'éducation, aux soins et à l'eau potable. La participation des populations est au cœur même des Objectifs de développement du millénaire. « L'Éducation pour tous » a jeté les bases du développement des économies des pays actuellement membres de l'OCDE. Atteindre l'objectif d'une éducation primaire de qualité pour tous d'ici 2015 jettera les bases du développement durable en Afrique, en Asie du Sud et dans d'autres régions en développement. Éliminer immédiatement les pires formes de travail des enfants, retirer les enfants du travail pour les mettre à l'école n'est pas seulement une obligation morale, c'est un investissement dans la prochaine génération. Un pilotage effectif et des mesures de suivi doivent être introduits pour permettre à cet objectif d'être atteint dans un avenir proche. Nous soutenons la Campagne mondiale en faveur de l'éducation consistant à mobiliser des millions de parents, d'enseignants et d'organisations de la société civile du monde entier pour atteindre ces buts.

17. Parmi les déficits de gouvernance qui affectent le développement, se trouvent ceux liés aux marchés du travail et au monde du travail. La pauvreté ne sera réellement prise en compte que si les travailleurs marginalisés et les petites activités économiques sont replacés au cœur des questions économiques et sociales. Comme toute autre activité économique ou

financière, le travail doit être encadré par environnement législatif et institutionnel. L'agenda du développement doit être relié à la coopération technique de l'OIT pour la formulation et l'application de la législation sociale et du travail.

18. La santé, l'éducation et le travail décent sont étroitement liés. Selon les estimations, 27 millions de travailleurs sont séropositifs VIH. L'épidémie de SIDA, dont l'ampleur est toujours aussi importante, affaiblira le développement et la croissance et contribuera à démanteler les fondations de la société. L'éducation doit être le moteur de la lutte contre la propagation actuelle du VIH/SIDA ainsi que d'autres maladies graves comme le paludisme et la tuberculose. Les syndicats demandent la création d'un groupe de travail permanent du G8 pour piloter la réponse mondiale au SIDA lors de futurs sommets. L'accès à l'eau potable et les vaccinations sont à la base de la santé familiale. L'augmentation des niveaux d'éducation est étroitement liée à l'abaissement de taux de natalité insoutenables dans les pays en développement.

19. L'égalité des sexes, un autre objectif des ODM, est un facteur important de développement. Investir dans l'emploi, l'éducation et la santé des femmes et des jeunes filles porte ses fruits grâce à leur contribution au développement économique et social qui en résulte. Des études de cas réalisées par la Banque mondiale dans les pays en développement au cours de deux décennies ont montré que l'investissement dans l'éducation primaire des filles est l'investissement le plus important qu'une société en développement puisse faire pour son propre avenir.

20. L'enseignement général, la santé de la communauté et de la famille et notamment l'éducation à la prévention en matière de santé et les services collectifs essentiels y compris l'approvisionnement en eau potable, sont tous fournis essentiellement par des services publics. Lorsque les pays du G8 augmenteront l'APD, allègeront la dette et assureront le financement par le biais d'une FFI, ils devront aussi renforcer ces services publics essentiels et mettre fin aux privatisations imposées. Les syndicats reconnaissent clairement qu'il est tout aussi important de prendre des mesures pour renforcer l'efficacité et la qualité de services publics. Les principes de transparence et de responsabilité de reddition des comptes contribuent à la lutte contre la corruption dans le secteur public, mais aussi et surtout, à l'interface entre secteurs public et privé. Les syndicats, y compris les syndicats représentant les fonctionnaires, peuvent jouer un rôle primordial dans la lutte contre la corruption et le renforcement de l'efficacité des prestations de services essentiels.

21. Les pays membres du G8 comme les pays en développement doivent combattre les conséquences d'une mobilité grandissante des populations dans une économie mondialisée. Dans les pays d'accueil, il faut accorder une attention particulière à l'éducation des enfants migrants et des jeunes ainsi qu'à leurs perspectives de travail décent. Faute de prendre des mesures, les conséquences en termes de menaces pour la cohésion sociale et la sécurité, dans toutes les communautés, seront très graves. La fuite des cerveaux des pays en développement vers les pays industrialisés prive les premiers d'un potentiel humain indispensable. Tout comme la formation tout au long de la vie a été reconnue comme un élément capital du développement durable des économies du G8 et de l'OCDE, de même une meilleure éducation secondaire et la formation tout au long de la vie peut être un élément dans la lutte contre la fuite des cerveaux des pays en développement.

22. L'investissement dans les personnes suppose leur participation aux décisions politiques sur les grandes orientations qui touchent à leur avenir. Le droit à la liberté d'association est une condition de base de toute société civile. Des syndicats libres, indépendants et représentatifs sont des acteurs essentiels des démocraties. Ils contribuent à gérer le changement et à apporter le progrès social. Ils offrent la possibilité aux populations au travail, non seulement de défendre leur bien-être et celui de leur famille, mais aussi

d'avoir un droit de regard sur leur propre avenir. Ils permettent aux personnes d'être non des victimes mais de véritables acteurs.

III. POUR UN COUP D'ARRET AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Il est urgent de prendre des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre

23. A une très large majorité, l'opinion scientifique considère aujourd'hui que le changement climatique est le fait de l'activité humaine, qu'il se produit plus rapidement que prévu et que les conséquences pourront être plus graves. Des efforts intergouvernementaux de grande envergure doivent être déployés d'urgence afin d'encourager les actions en faveur de l'énergie durable, en particulier sur le lieu de travail où les efforts conjoints des employeurs et des syndicats peuvent avoir une influence mesurable sur les émissions de CO₂ et autres. *Les Perspectives énergétiques mondiales 2004* de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) exposent ce qui se passera en l'absence de nouvelles mesures de grande portée. Son « scénario de référence » qui s'appuie sur une situation inchangée, envisage une augmentation de l'utilisation mondiale d'énergie de 60% entre 2002 et 2030. Les émissions de dioxyde de carbone augmenteront de 62% d'ici 2030. Ce n'est viable ni pour le développement ni pour l'emploi.

Il est possible de prendre des mesures

24. Toutefois, nous disposons aujourd'hui des connaissances suffisantes pour refuser cet avenir du tout gaz carbonique, en mettant en œuvre des moyens d'action associés aux technologies actuelles, par exemple :

- *Le rendement énergétique et les économies d'énergie*, par le rendement plus élevé des combustibles des véhicules, l'utilisation accrue des transports en commun, les constructions permettant une utilisation optimale des ressources et les centrales électriques au charbon plus efficaces ;
- *L'investissement dans les énergies propres et écologiques*, comprenant en particulier l'électricité et les combustibles renouvelables notamment l'énergie solaire, éolienne et de biomasse, la combustion propre du charbon, les véhicules utilisant des techniques de pointe, le gaz naturel ;
- *Des centrales de cogénération et des piles à combustibles efficaces*, de différentes tailles en fonction de la demande d'énergie et de chaleur ;
- *Le captage et le stockage du dioxyde de carbone* des centrales électriques, des usines d'hydrogène et des centrales à combustion de synthèse et le stockage du CO₂ dans des réservoirs géologiques souterrains ; et
- *L'absorption du carbone par les forêts et les sols* moyennant la réduction de la déforestation, l'accroissement du reboisement et la conservation des sols.

25. Pour adopter les solutions les plus appropriées il faut établir un dialogue le plus large possible, avec la participation des ménages et des travailleurs. En retardant encore davantage les mesures, la probabilité augmente que la fission nucléaire fasse partie d'un tel scénario. Une nouvelle génération de centrales nucléaires et de nouveaux accords internationaux sur la sécurité régissant l'enrichissement de l'uranium et le recyclage du plutonium devraient faire l'objet de vastes consultations publiques et d'un débat politique. Il est donc préférable que tous les acteurs réagissent rapidement afin de centrer dès maintenant leur attention sur les autres solutions possibles.

La coordination internationale est primordiale

26. La coordination internationale entre l'ensemble des pays doit être au cœur de l'action de la Convention Cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Si les émissions de gaz à effet de serre (GES) se réduisent, comme elles le devraient sous le Protocole de Kyoto, les pays en développement, où deux milliards de personnes ne disposent pas des services des énergies modernes, vont accroître leurs émissions au moins jusqu'à la moitié du siècle tout en atteignant un niveau acceptable de stabilisation des GES. Les émissions de la Chine représentent déjà la moitié de celles des États-Unis et celles de l'Asie équivalent pratiquement à celles de l'Amérique du Nord. Il est clair que les futurs accords qui seront adoptés au titre du traité sur le climat devront incorporer les engagements de réduction des GES des pays en développement et devront encourager des réductions rapides de la production à forte densité en carbone. Ces efforts devraient être déployés parallèlement à l'élaboration d'une stratégie de remplacement des anciennes technologies « sales » dans les pays en développement.

27. Pour soutenir ces efforts, les gouvernements du G8 et de l'OCDE, la communauté internationale y compris la Banque mondiale et d'autres organisations de coopération en matière de développement, devront lancer des programmes dépassant largement ceux qui existent actuellement au titre du Fonds pour l'environnement mondial. Ces programmes devraient inclure une aide à grande échelle pour le renforcement des capacités, le transfert urgent de technologies écologiques et de techniques de combustion propre du charbon, des programmes pour établir un lien entre l'accès aux capitaux à des taux préférentiels et les investissements pro-climat, des mesures incitatives plus importantes (comme le Mécanisme pour un développement propre en vertu du Protocole de Kyoto) afin d'encourager les investissements internationaux dans des projets favorables à la préservation du climat, des accords Nord-Sud concernant certains pays pour arrêter le déboisement tropical ainsi que des tarifs douaniers moins élevés et un meilleur accès économique aux pays qui respectent les accords relatifs au climat, comme l'a proposé l'Union européenne en 2004.

Obtenir un consensus : atténuer l'impact social et sur l'emploi de la pauvreté

28. La crainte d'une pauvreté persistante empêche la formation d'un large consensus avec les pays en développement sur le changement climatique. Les mesures doivent être compatibles avec les objectifs fixés de réduction de la pauvreté et notamment les Objectifs de développement du millénaire. Le coût de ces mesures serait faible par rapport à ce que coûterait l'inaction et les mesures ultérieures d'atténuation.

29. La réussite des stratégies de mise en œuvre pour réduire le changement climatique dans les pays du G8 dépend dans une large mesure de la participation des travailleurs et de leurs syndicats, avec les employeurs pour atteindre les objectifs adoptés, sur le lieu de travail et pour encourager le soutien politique des mesures souhaitées au sein des communautés du monde entier. Si les travailleurs n'ont pas confiance dans la sécurité de leurs emplois ou de leurs moyens de subsistance, ils n'apporteront pas leur soutien aux mesures visant à réduire et à atténuer le changement climatique. Les initiatives concernant les bonnes pratiques contre le changement climatique doivent être soutenues par les gouvernements en particulier pour les projets de référence, les objectifs par secteur ou les programmes de formation et d'éducation.

30. Ces mesures auront diverses conséquences sur l'emploi. Selon les estimations, les mesures de réduction et d'atténuation du changement climatique pourraient entraîner la création d'un grand nombre d'emplois nouveaux et une croissance nette positive de l'emploi à plus long terme grâce à des mesures de soutien de l'emploi et des investissements dans des technologies énergétiques non polluantes comme les énergies renouvelables, la combustion propre du charbon, les véhicules utilisant des techniques d'avant-garde, le gaz naturel et la préservation. Pour que ces changements s'opèrent, il faut des mesures actives de la part des pouvoirs publics et non pas simplement recourir aux mécanismes des

marchés. Il faudra s'attaquer aux problèmes de délocalisations sectorielles et régionales provoquées à court terme par les politiques pro-climat, notamment dans les pays développés. L'impact peut être atténué moyennant l'utilisation de sources d'énergie propre et de programmes d'ajustement économique suffisamment financés, pour accompagner les travailleurs et les communautés concernés dans une phase de transition menant à de nouveaux emplois de qualité et à une croissance économique soutenable. Toutefois, en raison de l'absence d'une évaluation globale de l'emploi et de recherche sur le changement climatique il est impossible de planifier la transition. Il est indispensable que les organismes intergouvernementaux comme l'OCDE, l'UE, l'OIT et d'autres, mettent en place une coopération sans précédent en matière de recherche sur l'emploi et le changement climatique, ce assortie de solides engagements pour agir.

3.1 Actions syndicales

31. Les syndicats eux-mêmes jouent un rôle croissant dans le développement d'initiatives pour lutter contre le changement climatique, par exemple :

- Les syndicats allemands coopèrent avec le gouvernement, les ONG environnementales et les fédérations patronales dans le cadre d'un programme de rénovation des bâtiments pour la conservation de l'énergie ;
- Les confédérations syndicales espagnoles, aux côtés du Ministère de l'environnement, ont signé un accord pour la promotion d'une stratégie industrielle soutenable qui établit la coopération au développement, finance et organise une stratégie du changement climatique ;
- La confédération syndicale japonaise (RENGO) a initié un programme national d'éducation des travailleurs et les encourage à adopter une attitude plus écologique à la maison et sur le lieu de travail, couvrant ainsi huit millions de travailleurs salariés. Le programme porte une attention particulière à la réduction de la consommation énergétique ;
- La Confédération européenne des syndicats a mis en place un comité permanent sur le développement durable, avec comme thème central le changement climatique. Ce comité publiera prochainement une étude approfondie sur l'impact du changement climatique sur l'emploi, l'identification de politiques stratégiques pour la création d'emplois et la protection de l'environnement ;
- Des syndicats aux Philippines prennent part à un vaste projet de reforestation, aux côtés du gouvernement et d'autres partenaires, contribuant ainsi à l'absorption du CO₂.

Rôle du gouvernement dans la politique énergétique

32. La menace du changement climatique est étroitement liée à l'utilisation énergétique qui a elle-même des effets de répartition. La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz a eu un effet néfaste sur l'égalité d'accès. Il faut procéder à un moratoire et à une évaluation de l'impact de la libéralisation sur le développement durable, notamment parce qu'elle a contribué à la perte d'emplois, à l'insécurité de l'approvisionnement et a découragé l'investissement à long terme dans les énergies renouvelables et les technologies à haut rendement énergétique, qui sont essentielles pour atteindre les objectifs de Kyoto et préserver les réserves existantes. La production et la distribution d'énergie doivent être considérées comme un service public qui répond aux objectifs prévus et réglementés concernant les engagements de Kyoto.

33. En résumé, il est clair que les gouvernements doivent jouer un rôle essentiel en :

- Mettant en place des programmes de développement économique régional et local afin d'aider les travailleurs et les communautés à réaliser la transition vers de nouveaux emplois de qualité et une croissance économique durable ;
- Encourageant les technologies non polluantes, les économies d'énergie au moyen des achats gouvernementaux et leur application aux activités publiques (par ex. dans les immeubles de bureaux et les parcs automobiles de l'Etat, etc.) ;
- Exerçant une surveillance et en offrant des incitations pour que les entreprises s'adaptent ;
- Favorisant la prise de conscience écologique du secteur financier, des investissements et du commerce ;
- Encourageant les organisations de consommateurs et les institutions à ne pas porter atteinte au climat ;
- Favorisant la sensibilisation du public et la participation réelle des syndicats.

IV. EMPLOIS ET CROISSANCE

Il faut des politiques expansionnistes coordonnées

34. Agir pour le développement durable et assurer les transferts de ressources nécessaires aux pays en développement requièrent de bonnes politiques de croissance et d'emplois dans les pays du G8. Les pays industrialisés constituent le moteur de la croissance économique mondiale, si leurs performances économiques sont nombreuses, celles des pays en développement le seront aussi. Dans l'ensemble, l'économie mondiale a connu une croissance économique plus rapide en 2004. Un certain nombre de pays en développement ont bénéficié de l'accélération de la croissance de la demande mondiale et de l'augmentation du prix des matières premières en 2004. Si cette amélioration doit se poursuivre, les mesures mentionnées ci-dessus et destinées à stimuler et équilibrer les économies des pays industrialisés avancés, devront aussi être prises dans ce contexte. La plupart des pays en développement ont besoin d'une croissance durable plus forte s'appuyant sur une demande intérieure. Cependant, il y a eu d'importants déséquilibres dans cette croissance et les perspectives pour l'année en cours et l'année à venir sont inquiétantes : il est de plus en plus évident que la reprise économique est déjà en train de s'essouffler. La croissance au Japon et en Europe en particulier, reste très médiocre. Alors que la croissance américaine est relativement forte, le marché de l'emploi reste déprimé et le déséquilibre budgétaire et commercial continue de s'aggraver. Dans ce contexte, il est indispensable que les pays de la zone OCDE mettent en œuvre des politiques macroéconomiques de relance pour la croissance et l'emploi, avec l'aide d'une inflation toujours aussi faible. Des mesures ponctuelles unilatérales ne suffisent pas dans une économie mondiale de plus en plus intégrée. Le grand risque provient du fait que les principales régions économiques du monde restent dangereusement déséquilibrées aussi bien au niveau intérieur qu'extérieur tandis que les déséquilibres macroéconomiques et monétaires menacent de provoquer une déstabilisation mondiale. De plus, au niveau intérieur, les niveaux de bénéfices des entreprises ont atteint des records alors que les revenus stagnent ou diminuent et que l'on assiste à un accroissement de la pauvreté dans de nombreux pays.

35. Pour optimiser la pérennité de la croissance et éviter les effets secondaires négatifs, les ministres des Finances et les responsables des Banques centrales du G7 et de l'OCDE doivent mettre en œuvre un ensemble de mesures coordonnées afin d'équilibrer la demande mondiale et d'assurer la croissance de l'emploi par des initiatives structurelles fondées sur l'investissement dans le capital humain, l'adaptation des compétences et la sécurité du revenu dans un marché de l'emploi en pleine évolution. Ces mesures doivent être complétées par des mesures destinées à lutter contre la pauvreté et faire décoller la croissance dans les pays en développement.

Faire en sorte que la croissance de la Chine devienne soutenable

36. Les taux actuels de croissance élevés de la Chine et l'augmentation concomitante de ses investissements directs étrangers s'avèrent être le nouveau phénomène économique du 21^{ème} siècle. Le modèle de croissance de la Chine se trouve cependant menacé par de graves déséquilibres régionaux en raison des inégalités croissantes découlant de l'inefficience du capital, de problèmes de ressources et de contraintes écologiques. Ceci a eu comme effet de renforcer les pressions concurrentielles sur certains marchés des pays de l'OCDE, de porter atteinte à des normes du travail et de l'emploi pourtant peu élevées dans certains pays en développement, tout en augmentant parallèlement la demande de matières premières. Cette croissance, axée sur l'exportation, s'appuie sur le non respect des droits fondamentaux des travailleurs, ce pour obtenir un avantage en coûts de main-d'œuvre, et sur une fixation artificielle du taux de change de la monnaie au dollar US. Ce fut le cas dans

un certain nombre de pays africains qui avaient développé leur industrie du textile et de la confection dans le cadre de l'Accord Multi-fibres.

37. La Chine doit avoir comme priorité de s'orienter vers une croissance plus équilibrée et qualitative qui soit socialement et écologiquement viable, ce fondée sur l'application des normes fondamentales du travail définies par l'OIT. Avec la croissance du secteur privé, les autorités de l'État ont besoin de renforcer leur capacité d'instaurer et de faire respecter une réglementation du marché du travail décente afin de protéger les travailleurs contre les abus de l'économie de marché et de gérer le changement de manière socialement viable. Ceci ne peut pas être imposé par le haut : il faut une société civile dynamique ainsi que des syndicats forts et efficaces s'appuyant sur les normes de l'OIT en matière de liberté syndicale et le droit de grève.

V. PARVENIR À UNE MONDIALISATION JUSTE

Reconnaître les gagnants et les perdants du commerce

38. Un système commercial fondé sur des règles est un moyen et non un objectif en soi. Des règles équitables peuvent véritablement contribuer au développement mondial, mais tous les pays et toutes les régions ne profitent pas forcément d'une telle libéralisation des échanges et de l'investissement. A moins que les politiques mises en œuvre soient justes, les coûts engendrés pour les communautés et les emplois ne seront peut-être pas seulement à court terme. C'est là un enjeu dont l'agenda à l'OMC ne tient pas compte. Pour que le processus de négociation de l'OMC ait des résultats convaincants à Hong Kong, en décembre prochain, il est essentiel de démontrer d'une part, que le changement structurel n'est pas forcément un jeu à somme nulle et que d'autre part, il est possible de gérer le changement en entreprise, au niveau des industries, des régions et du marché du travail, tout en améliorant les normes du travail. Les pays de l'OCDE doivent restructurer leurs économies sur la base de normes du travail élevées et non sur les bas salaires. Ils doivent faire en sorte que la croissance de la productivité serve à relever les niveaux de vie, réduire la pauvreté et contribuer au développement durable.

39. Plusieurs pays en développement se font très activement concurrence sur les marchés d'exportation et là, les problèmes d'ajustement sont encore plus préoccupants. Suite à l'expiration de l'Accord sur les textiles et les vêtements fin 2004, l'inquiétude gagne les gouvernements de nombreux pays exportateurs de textiles, comme en témoigne leur demande adressée à l'OMC en octobre 2004 pour qu'un programme de travail soit mis en place. Or, cette demande a été rejetée durant plusieurs mois avant d'être finalement acceptée dans un format très restrictif. Du Mexique à l'Afrique australe, des Philippines au Bangladesh, les pertes d'emplois risquent de se chiffrer à plusieurs dizaines de millions, lorsque ces pays seront confrontés au libre jeu de la concurrence avec la Chine. Cette situation montre la nécessité d'une réelle application des normes fondamentales du travail pour maintenir un minimum de normes du travail et de niveau de vie. L'OMC doit au moins travailler de concert avec l'OIT, l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et les organes concernés des Nations Unies pour anticiper l'impact social dans le secteur du textile et pour faire appliquer les normes. Le bouleversement qui fait suite à la fin des quotas sur le textile montre que les négociations commerciales doivent être simultanément accompagnées d'évaluations de l'impact sur l'emploi et de mesures d'ajustement appropriées, si nécessaire avec l'aide de financements internationaux. L'exemple du Cambodge qui vise l'adaptation à ce nouveau contexte par la promotion de normes de travail décentes dans son industrie de la confection, avec l'appui de l'OIT, est un exemple qui mérite d'être soutenu. Malheureusement, ce pays est sous pression avec la fin des quotas et des mesures commerciales de sauvegarde peuvent s'avérer nécessaires pour amortir le choc.

Rendre le système multilatéral cohérent

40. Les appels du mouvement syndical international pour que la dimension sociale de la mondialisation fasse l'objet d'une beaucoup plus grande attention ont été soutenus par la Commission mondiale de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation. Cette Commission préconise le respect des droits des travailleurs par toutes les institutions internationales et notamment le FMI, la Banque mondiale et l'OMC. Les gouvernements doivent se mettre d'accord sur des actions communes et en particulier lancer des initiatives visant à rendre les politiques plus cohérentes, dont le projet de Forum sur les politiques de la mondialisation entre les organisations internationales concernées, pour servir de tribune à un dialogue régulier sur les conséquences sociales des politiques de développement dans l'économie mondiale. L'examen actuel de la Politique de Sauvegarde de la Société financière internationale (SFI), l'agence de prêt au secteur privé de la Banque mondiale, devrait inclure des sauvegardes claires et efficaces stipulant que tous les emprunteurs de la SFI doivent respecter les normes fondamentales du travail définies par l'OIT. La Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong doit mettre les Etats membres dans l'obligation de respecter leurs engagements antérieurs pour appliquer les droits fondamentaux du travail définis par l'OIT.

41. La Conférence de l'OMC devra aussi tenir les promesses faites aux pays en développement au cours des négociations de Doha de l'OMC concernant la sécurité alimentaire et l'accès aux marchés agricoles avec une date butoir rapprochée pour l'élimination des soutiens aux exportations agricoles, ainsi que des mesures effectives pour le Traitement spécial et différencié (TSD). En outre, des mesures concrètes doivent être prises pour protéger les services publics, le droit de réglementer et le droit à l'accès universel aux produits et services de base des négociations de l'AGCS. Ceci doit être une pré-condition à la poursuite des négociations. Il est urgent d'évaluer l'ensemble des conséquences sur l'emploi et les politiques industrielles des propositions actuelles dans le domaine de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (NAMA), pour préserver suffisamment d'espace politique qui permette d'atteindre les objectifs de développement inscrits dans le cadre national. Les procédures de l'OMC doivent devenir plus transparentes et plus participatives.

Les réactions à la délocalisation

42. En réponse aux conséquences des délocalisations sur l'emploi, des règles plus contraignantes sont nécessaires pour encadrer la mondialisation et pour assurer le progrès social. Les gouvernements doivent garantir les droits fondamentaux des travailleurs sur une échelle mondiale, et doivent encourager des accords négociés entre syndicats et entreprises. Les entreprises basées dans les pays du G8 sont les moteurs de la mondialisation. Il faut en particulier arrêter la prolifération des violations des droits des travailleurs dans les zones franches d'exportation et faire face à la répression des droits des travailleurs en Chine, compte tenu du fait que cette dernière est devenue un pôle d'attraction majeur de l'investissement étranger. Les gouvernements du G8 doivent favoriser le dialogue et les négociations entre syndicats et entreprises, étayés par des politiques régionales et industrielles ciblées ainsi que des politiques du marché du travail pour encourager l'emploi dans ces branches d'activités et dans les communautés affectées par le changement.

43. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales doivent être respectés et servir de référence de bonne pratique en matière de gestion du changement. C'est d'ailleurs ce que préconisent les recommandations de la Commission sur l'Afrique du Gouvernement britannique. Cependant, il faut que les gouvernements améliorent sensiblement leur mise en œuvre des Principes directeurs. Un système de suivi par les pairs des Points de contact nationaux responsables des Principes directeurs devrait être instauré à l'OCDE afin de renforcer leur efficacité lors du traitement des cas. Des négociations ont

d'ailleurs eu lieu sur ces questions entre organisations syndicales et entreprises responsables, qui ont abouti à la conclusion d'Accords Cadres Mondiaux. Pour ce faire, il faut utiliser de manière appropriée les sauvegardes commerciales telles qu'elles sont énoncées dans l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes.

44. Une telle approche interministérielle de la responsabilité sociale des entreprises s'applique aussi à la gouvernance des entreprises et à l'assurance de leur intégrité. La série de scandales d'entreprises n'est pas terminée et, jusqu'à présent, la réponse du législateur a été insuffisante et tardive. Le gouvernement d'entreprise est un bien public qui doit rester fermement ancré dans le cadre d'actions des pouvoirs publics. L'auto-réglementation et les mécanismes du type « se conformer ou s'expliquer » ne remplacent en aucune façon de véritables dispositifs publics d'application.

VI. RESUME

- L'emploi de qualité doit être au centre de l'ordre du jour des réunions pour à la fois combattre la pauvreté mondiale et pour réduire l'insécurité économique des travailleurs dont l'emploi est menacé par la mondialisation (§2).
- Le rapport du projet du millénaire des Nations Unies indique que « des régions entières sont très loin de la voie » menant aux Objectifs de développement du millénaire (ODM). En particulier la situation de l'Afrique sub-saharienne reste alarmante où presque la moitié de la population gagne moins d'un dollar US par jour (§5).
- Les ODM requièrent une relance sans commune mesure du financement du développement. L'objectif des Nations Unies de 0,7% du PNB alloués à l'aide au développement doit être respecté par tous les pays de l'OCDE (§7).
- La proposition de facilité financière internationale devrait être mise en œuvre immédiatement par tous les pays de l'OCDE. A moyen terme, de nouvelles formes de taxation internationale devraient être mise en œuvre pour éviter une chute de l'aide au moment du remboursement des prêts de la facilité financière (§8).
- Nous soutenons aussi l'appel à l'annulation de 100% de la dette des pays pauvres très endettés qui respectent les droits humains. Le niveau de l'allègement de la dette dans le cadre du programme PPTE doit être augmenté et les réserves d'or du FMI mises en valeur pour financer le développement (§9).
- La reconstruction dans l'après-tsunami doit être orientée pour assurer le développement économique avec la création d'emplois décents comme priorité centrale. Le financement pour atteindre ces objectifs doit être alloué en addition des engagements existants et non en remplacement (§10).
- L'emploi décent doit être au centre des politiques socio-économiques en Afrique, et sa réalisation au cœur des stratégies nationales d'emploi et de réduction de la pauvreté, tenant compte du principe d'égalité et d'équité des âges et des sexes. Le travail informel doit être inséré dans l'économie et les institutions légales (§13-14).
- Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est une initiative importante qui doit être plus inclusive, notamment en facilitant la participation des syndicats et la poursuite des objectifs de développement inscrits dans le cadre national (§15).

- La clef du futur réside dans l'investissement dans les personnes – leur éducation, leur santé, leur accès à l'eau potable. Ceci appelle à une dynamisation de ces secteurs. Des mesures doivent être prises pour éliminer les pires formes de travail des enfants, et pour mettre les enfants à l'école (§16).
- En l'absence de réponse, le SIDA continuera à affaiblir le développement et la croissance et à démanteler les fondations de la société. Les syndicats appellent à la création d'un groupe de travail permanent du G8 sur le SIDA (§18).
- Des efforts intergouvernementaux ambitieux doivent être déployés de toute urgence pour élaborer des programmes d'actions efficaces en faveur d'une politique énergétique durable. Ces programmes doivent contenir des investissements équilibrés entre énergies propres et écologiques, dont les énergies renouvelables pour l'électricité et le pétrole, le charbon propre, les véhicules aux technologies avancées et le gaz naturel (§23).
- Une coordination internationale doit être au cœur de l'action de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). En particulier, les accords futurs dans le cadre du traité sur le climat devront incorporer les engagements de pays en développement pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que des mesures pour promouvoir la réduction de la production à haute densité en CO2 (§26).
- Pour soutenir ces efforts, la communauté internationale, y compris la Banque mondiale et d'autres organisations de coopération en matière de développement, devront lancer d'importants programmes dépassant de loin ceux existant, notamment au titre du Fonds pour l'environnement mondial (§27).
- Si les travailleurs n'ont pas confiance dans la sécurité de leurs emplois ou de leurs moyens de subsistance, ils n'apporteront pas leur soutien aux mesures visant à atténuer l'échelle et l'impact du changement climatique (§29).
- Selon les estimations, les mesures visant à réduire le changement climatique pourraient générer la création de beaucoup d'emplois sur le long terme, au travers d'investissements équilibrés entre énergies propres et écologiques, dont les énergies renouvelables pour l'électricité et le pétrole, le charbon propre, les véhicules aux technologies avancées, l'énergie nucléaire, le gaz naturel et la préservation, cependant ces efforts appellent des stratégies actives ne reposant pas sur le seul jeu des marchés (§30).
- Il faudra s'attaquer aux problèmes des délocalisations sectorielles et régionales provoquées à court terme par les politiques pro-climat, notamment dans les économies développées. L'impact peut être atténué par la combinaison entre l'utilisation de ressources énergétiques propres et des programmes d'ajustement économique suffisamment financés, pour accompagner les travailleurs concernés et les communautés dans une phase de transition menant à de nouveaux emplois de qualité et à une croissance économique soutenable (§30).
- La production et la distribution d'énergie doivent être considérées comme un service public essentiel qui répond aux objectifs prévus et réglementés concernant les engagements de Kyoto (§32).
- Les ministres des Finances et les responsables des Banques centrales du G7 et de l'OCDE doivent mettre en œuvre un ensemble de mesures coordonnées afin d'équilibrer la demande mondiale et d'assurer la croissance de l'emploi par des

initiatives structurelles fondées sur l'investissement dans le capital humain, l'adaptation des compétences et la sécurité du revenu dans un marché de l'emploi en pleine évolution. Une croissance soutenable plus forte basée sur la demande intérieure est nécessaire dans la plupart des pays en développement (§35).

- La Chine doit passer à une croissance qualitative plus équilibrée qui soit socialement et écologiquement soutenable, qui appelle à une société civile dynamique et à une forte et efficace syndicalisation fondée sur les normes de l'OIT en matière de liberté syndicale ainsi que sur le droit de grève (§37).
- Pour que le processus de négociation de l'OMC ait des résultats convaincants cette année à Hong Kong, il est essentiel de démontrer d'une part que le changement structurel n'est pas forcément un jeu à somme nulle et d'autre part qu'il est possible de gérer le changement en entreprise, au niveau des industries, des régions et du marché du travail tout en améliorant les normes du travail (§38).
- L'OMC doit travailler de concert avec l'OIT, l'OCDE, la Banque Mondiale, le FMI et les organes concernés des Nations Unies pour faire du respect des normes fondamentales du travail une réalité. Le bouleversement qui fait suite à la fin des quotas sur le textile montre que les négociations commerciales doivent être simultanément accompagnées d'évaluations de l'impact sur l'emploi et de mesures d'ajustement appropriées, si nécessaire avec l'aide de financements internationaux. A court terme, des mesures de sauvegarde peuvent s'avérer nécessaires (§39).
- Des règles plus contraignantes pour encadrer la mondialisation et pour faire du progrès social une priorité sont nécessaires. Les gouvernements doivent garantir les droits fondamentaux des travailleurs sur une échelle mondiale, et encourager des accords négociés entre syndicats et entreprises, ainsi que des politiques actives du marché du travail en faveur de l'emploi décent (§42).
- Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales doivent être observés en tant que référentiel de bonnes pratiques dans la gestion du changement et des améliorations significatives doivent avoir lieu dans la mise en œuvre des Principes directeurs par les gouvernements (§43).

