

L'ŒUVRE DES INSTANCES INTERNATIONALES EN FAVEUR DE L'ALLEGEMENT DE LA DETTE PUBLIQUE DES ETATS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Loïc GRARD

Professeur de droit public

Université Montesquieu-Bordeaux IV

Fin 1999, les Etats d'Afrique subsaharienne sont redevables au titre de la dette extérieure de près de 200 milliards de dollars. 60% de la dette de la région est due aux créanciers publics bilatéraux, 23 % aux institutions multilatérales et le reste à des créanciers privés¹. La question du remboursement se présente sous la forme d'un problème de dette publique envers les Etats (dette bilatérale) et envers les organisations internationales, telles le FMI et la Banque Mondiale (dette multilatérale).

Depuis le milieu des années quatre-vingt, moment où s'installe la crise de la dette, les cessations de paiements se multiplient et les arriérés s'additionnent. Eu égard à la spécificité de la situation, les créanciers bilatéraux comme multilatéraux ont de manière empirique développé des méthodes en vue d'offrir des facilités de paiement fondées sur le rééchelonnement de la dette due. A cet effet a été sollicité le Club de Paris, instance informelle qui réunit depuis 1956 les créanciers bilatéraux, de manière à garantir des facilités de paiement harmonisées entre eux et faire en sorte que le débiteur ne puisse jouer sur la générosité de l'un pour financer les exigences de l'autre. Dans cette perspective, le Club de Paris traite ou retraite tous les crédits intergouvernementaux concessionnels ou non, ainsi que les crédits à l'exportation garantis.

Le FMI, dans ce cadre, met au point des plans de redressement de l'économie qui garantissent aux Etats du Club de Paris que les facilités accordées s'inscrivent dans un projet qui permet un retour à la normale des remboursements. Ce joli schéma a fait long feu, notamment en ce qui concerne les Etats d'Afrique subsaharienne, incapables de revenir dans les objectifs assignés, parce que leur problème n'était plus conjoncturel mais devenait structurel, pour ne pas dire endémique. Au vu de cette évolution des choses, la pratique internationale de la renégociation de dette a dégagé différentes catégories d'Etats débiteurs dans lesquelles s'inscrivent les pays d'Afrique subsaharienne.

La quasi totalité de ces Etats sont classés par les organisations internationales comme P.M.A (Pays les Moins Avancés). Quatre d'entre eux sont considérés comme "Pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure" (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon) tout en étant classés depuis le G7 de Munich en 1992, comme devant recevoir un traitement spécifique en ce qui concerne les arriérés de paiement au titre du service de leur dette. Le droit du rééchelonnement de la dette distingue une troisième catégorie d'Etats dits "Pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure", dans laquelle l'Afrique subsaharienne ne figure pas et où

¹ "L'Afrique subsaharienne peut-elle sortir du non-développement?" Problèmes économiques n° 2.621, 16 juin 1999

prennent place des Etats d'Afrique méditerranéenne, d'Europe centrale et orientale, d'Amérique du Sud.

Un grand nombre d'Etats d'Afrique subsaharienne se retrouvent à la veille de l'an 2000 en situation d'"endettement terminal"², dans la mesure où l'accès aux financements privés est impossible et que la dépendance aux créanciers publics est totale. Dès lors, la formule qui devient quasi inévitable, passe par la remise de dette. Pour ce faire, le climat des renégociations de la dette extérieure se modifie pour passer de la solidarité entre seuls créanciers vers la solidarité envers le débiteur. Mais toute annulation de dette se paye d'un double prix : une perte budgétaire pour le créancier, une perte de confiance pour le débiteur³.

C'est pourquoi le dossier de l'annulation de la dette publique des Etats d'Afrique subsaharienne a mobilisé les différentes enceintes de la Communauté financière internationale. Les acteurs traditionnels que sont le Club de Paris, le FMI et la Banque mondiale ont vu leur rôle se modifier et la décision leur échapper au profit d'un directoire mondial du traitement de la dette le groupe des Etats les plus industrialisés : le G.7 ou G.8 selon que la Russie soit associée ou non. Sous l'impulsion du G.7, les enceintes internationales expertes en matière d'endettement et d'impayés se sont résignées à l'annulation partielle de certaines créances voire du stock de la dette (I.). Aujourd'hui, sur pression des O.N.G. et d'une certaine conscience internationale, le G.8 est en train de s'infléchir en direction d'une annulation totale et immédiate du stock de la dette (II.).

I) L'ANNULATION PARTIELLE DE LA DETTE : LA RESIGNATION DES INSTANCES INTERNATIONALES

L'idée d'annulation d'au moins une partie de ce qui est dû a fait son chemin dans un contexte rebelle, tant il était bien établi au début des années quatre-vingts que la stabilité de la Communauté financière internationale était au prix de l'intangibilité de la dette (A.). Mais les situations de quasi faillite d'un grand nombre d'Etats d'Afrique subsaharienne a catalysé les initiatives, d'abord prudentes, en faveur de l'effacement de certaines créances (B.).

A) L'ANNULATION, UNE SOLUTION A PRIORI IMPOSSIBLE

Vu du milieu des années quatre-vingt, annuler des créances dues par des Etats relève de l'irréalisable. C'est contraire aux principes qui animent la Communauté financière internationale. Les Etats victimes de défaut de remboursement ont formé un club de créanciers qui a tout au plus compétence pour rééchelonner les dettes en cas de situation de cessation de paiement : le Club de Paris. Les Organisations internationales (FMI, Banque Mondiale) refusent d'accorder des facilités de remboursement. Finalement, ce sont quelques initiatives unilatérales d'Etats créanciers bien intentionnés, centrées sur les emprunts au titre de l'Aide publique au Développement, qui ont ouvert la porte de l'annulation de certaines créances.

² F. Lazare, Le Club de Paris face au fardeau de la dette, Le Monde 31 mai 1996.

³ Discours du ministre délégué à la coopération et à la francophonie, Charles Josselin, Malabo 4 avril 2000, doct. D'act. int. n° 11/2000, p. 426.

1) Le Club de Paris : le rééchelonnement que le rééchelonnement

L'action du Club de Paris depuis son institution en 1956 repose sur le principe sacrosaint selon lequel toutes les dettes contractées à l'égard de ses membres étaient dues. Il convient de considérer qu'il s'agit d'une règle quasiment absolue en terme de dette publique bilatérale, puisque pour renégocier celle-ci, le Club de Paris est le passage obligé⁴.

C'est pourquoi, lorsqu'il est sollicité par un Etat en défaut de paiement, le Club de Paris se contente de faire des efforts sur l'étalement des remboursements, sur les taux d'intérêt moratoires, sur le type de dette consolidable, etc. Mais en aucun cas, il n'a qualité pour décider d'une annulation. Le Club réunit des créanciers qui accordent de nouvelles conditions de remboursement du capital et des intérêts, voire des arriérés déjà rééchelonnés, qui n'ont pas été acquittés au cours d'une période donnée ; ils n'endossent pas le rôle de donateurs.

Mais la récurrence des rééchelonnements provoque un effet "boule de neige" de la dette et engendre une spirale du surendettement. La méthode "Club de Paris" est critiquable, car son mécanisme de rééchelonnement à répétition provoque une capitalisation des intérêts ; ce qui forme une des causes principales du gonflement de l'encours de la dette. Le Club de Paris accorde des facilités de paiement pas plus. Ces facilités n'engendrent en rien des remises ou autres réductions de dette. Elles remettent à demain, voire à après-demain ce qui n'a pas pu être payé le jour même ; les intérêts moratoires en plus...

2) Les institutions de Bretton Woods : la renégociation exclue

Les arriérés à l'égard des Institutions financières internationales et notamment le FMI sont élevés. Les mauvais payeurs sont inévitablement punis par le fait qu'ils ne sont plus éligibles aux concours du FMI et s'excluent de ce fait de la Communauté financière internationale. Cette sanction apparaît des plus sévères car, sans facilités accordées par le FMI, un Etat ne peut être admis à renégocier sa dette, ni auprès du Club de Londres⁵, ni auprès du Club de Paris. C'est pourquoi elle n'a que rarement été mise en œuvre aussi abruptement.

Les organisations internationales sont dites créanciers privilégiés et à ce titre leurs créances doivent être honorées en priorité et selon les échéances initiales⁶ ; en d'autres termes elles sont intouchables. Le rééchelonnement de cette dette multilatérale, et *a fortiori* l'annulation même partielle, sont exclus. C'est pourquoi, les institutions financières internationales ne sont pas membres du Club de Paris. Cette règle comporte l'effet pervers de faire reposer la charge des impayés sur les seuls créanciers bilatéraux ; en d'autres termes les Etats.

S'il en allait autrement, la crédibilité des organisations internationales en souffrirait et leur capacité à emprunter sur les marchés financiers internationaux s'éroderait. En outre, la solvabilité notamment du FMI serait mise en cause ainsi que son aptitude à gérer les crises

⁴ L. Grard, "Le Club de Paris et la dette publique des Etats", in D. Carreau et Shaw, la dette extérieure, Nijhof 1995, pp. 197-254.

⁵ Le Club de Londres est l'*alter ego* du Club de Paris et réunit de ce fait les créanciers privés.

⁶ R.Z. Espinosa de los Monteros, "Les dettes publiques des Etats à l'égard des organisations internationales", in D. Carreau M.N. Shaw, La dette extérieure, Nijhof 1995, p.258.

monétaires ou financières à venir. Il faut reconnaître en conséquence que la qualité de créancier privilégié attaché au FMI découle moins d'une obligation juridique que d'une contrainte financière. Toutefois, rien n'ayant en pratique contredit cet état de fait et chacun tant au Club de Paris qu'au Club de Londres étant convaincu qu'il ne peut en aller autrement, il est loisible d'affirmer que l'intouchabilité des créances FMI est de l'ordre de la coutume.

En outre, en ce qui concerne les autres Institutions financières internationales, telle la Banque mondiale, la coutume apparaît *contra legem*. En effet l'article IV section 4c) du statut de la Banque mondiale prévoit un assouplissement des conditions de paiement. Toutefois rien n'est dit nul part sur une éventuelle capacité à effacer les créances...

Mais les situations d'impayés ne sont pas restées irrésolues. Au début des années 1990, le FMI a mis au point un programme d'assistance aux pays en arriérés reposant sur la technique dite "d'accumulation de droits". Il consiste à financer par des ressources inemployées de la FASR⁷, de nouveaux concours financiers qui deviennent effectifs qu'à l'issue de l'exécution d'un programme défini par le FMI. En contrepartie, en cas d'impayés les sanctions sont durcies puisque le droit de vote peut être retiré⁸.

Toutefois force est de souligner que, bien que n'étant jamais maître d'œuvre d'un rééchelonnement, les organisations internationales et notamment le FMI sont associées à la renégociation de la dette bilatérale. En effet, c'est à la seule condition d'un programme de stabilisation économique passé avec le FMI qu'un Etat peut traditionnellement obtenir une consolidation de dette auprès du Club de Paris.

3) L'action unilatérale de quelques Etats : l'annulation de certaines dettes au titre de l'Aide Publique au Développement.

Des annulations de la dette au titre de l'Aide Publique au Développement (A.P.D.), ponctuelles et unilatérales, furent le fruit d'initiatives individuelles de certains Etats créanciers. A cet égard, la politique africaine de la France apparaît des plus significatives⁹. En mai 1989 à Dakar, à l'occasion du sommet des Etats francophones, elle annonce l'annulation inconditionnelle de 2,5 milliards de dollars de dettes contractées au titre de l'A.P.D. par trente-cinq pays africains à faible revenu. En juillet de la même année, les Etats-Unis ont suivi cet exemple par un geste d'allègement de leur créance sur l'Afrique subsaharienne s'élevant à 1,3 milliard de dollars. Enfin, en janvier 1994 toujours à Dakar, après la dévaluation du franc C.F.A., la France décide d'annuler la totalité de la dette des pays les moins avancés de la zone franc et la moitié de la dette des pays à revenu intermédiaire de la zone (Congo, Côte d'Ivoire, Cameroun et Gabon). De Dakar I à Dakar II, l'effort consenti par la France s'élève à 55 milliards de francs.

⁷ Facilité d'ajustement structure renforcé, ligne de crédit consacré à refinancer des Etats en grave difficulté économique

⁸ B. de La Chapelle Bizot et J-P. Patat, La dette des pays en développement, vers une nouvelle gouvernance internationale, notes et études documentaires n° 5124, du 15 déc. 2000, p. 22.

⁹ La France a aussi mené une politique d'annulation de la totalité de ses créances au titre de l'APD en cas de circonstances exceptionnelles. Ainsi en avait-il été décidé le 11 novembre 1998, en faveur du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua, du Salvador eu égard au désastre laissé par le passage du cyclone Mitch.

B) L'ANNULATION PARTIELLE DE LA DETTE DEVIENT INEVITABLE

Le Club de Paris devient à l'entrée des années 1990 un administrateur du réaménagement de la dette. Les choix politiques sont en effet depuis 1988 exprimés par consensus au sein du G.7. La résolution des problèmes de la dette est suspendue au bon vouloir d'un club dans le club des créanciers et alimente l'idée d'un directoire sur la renégociation des dettes des Etats. Dans ce groupe, il semble que la Grande-Bretagne se soit appropriée l'innovation, le Japon l'attentisme, les Etats-Unis la neutralité, le couple franco-allemand le compromis. De ces positions, sont nées les grandes décisions qui ont conduit depuis 1988 au désendettement partiel des Etats d'Afrique subsaharienne.

De manière plus surprenante, il semble que le rayonnement du G.7 pénètre aussi aujourd'hui les institutions de Bretton Woods, déterminées qu'elles ont été à concourir à l'annulation de manière directe en gommant, elles aussi, une partie de leurs créances exigibles. Le leadership politique du G.7 sur l'annulation de la dette est devenu incontestable, rangeant les institutions financières internationales elles aussi au rôle d'administrateurs.

1) Des résolutions successives du G.7 mises en œuvre par le Club de Paris

Face à des situations qui ne s'analysent plus en défaut de liquidité mais en manque de solvabilité, le G.7 reconnaît à partir de 1988 qu'il devient impérieux de consentir des remises dans le remboursement des impayés. Cette pratique s'est enracinée dans l'action du Club de Paris. Mais si le service de la dette a pu en partie être annulé, la question de la réduction du stock est demeurée virtuelle.

a) La réduction partielle du service de la dette

le "menu de Toronto", l'engrenage de l'annulation partielle

A Toronto à l'occasion du G7 de 1988, le virage est pris en direction de l'annulation des créances à titre commercial, mais il s'agit seulement d'une réduction partielle et optionnelle du service de la dette, lors du passage devant le Club de Paris. Toronto marque en outre la volonté d'une méthode permettant de garantir la comparabilité des facilités offertes par les créanciers membres du Club de Paris. C'est pourquoi, le G.7 a mis au point un menu d'options.

L'option a) repose sur l'annulation partielle ; ce qui autorise à gommer un tiers des sommes dues durant la période soumise à consolidation. Le solde est rééchelonné sur un échéancier de quatorze ans avec période de grâce de huit ans, sur la base d'un taux d'intérêt commercial. L'option b) repose sur l'allongement de l'échéancier ; ce qui implique le rééchelonnement de l'intégralité de ce qui est dû sur une période de vingt-cinq ans aux taux d'intérêt du marché avec différé d'amortissement de quatorze ans. L'option c) suppose le remboursement intégral, mais à un taux de faveur.

La réduction prévue par l'option a) du menu de Toronto relève moins de l'effacement de dette que de la facilité de paiement. Réduire d'un tiers le service de la dette n'est qu'un

trompe-l'œil, tant le rééchelonnement du solde aux conditions du marché permettra aux créanciers de récupérer ce qu'ils ont fait momentanément épargner... Pour les dix-sept pays africains qui ont profité du menu de Toronto en 1989, la libéralité est apparue bien faible¹⁰. D'ailleurs, l'équivalence supposée des options a) et c) d'une part et de l'option b) d'autre part atteste que la réduction apparaît illusoire. De la part des créanciers, il y a un sacrifice sur ce qui aurait pu être du sur la base d'un rééchelonnement habituel mais pas véritablement d'effort sur ce qui leur est normalement du.

C'est en 1991, avec l'adoption d'un menu aujourd'hui connu sous le terme "Toronto renforcé", que la réduction s'impose véritablement comme un effort des créanciers, au point qu'il n'y a plus d'équivalence possible avec une option qui se contente de rallonger l'échéancier, même de manière extrême. Désormais l'option a) prévoit une remise de 50 % sur les échéances dues au titre de la période de remboursement soumise à renégociation et le solde est remboursable sur vingt-trois ans, aux conditions du marché. Pour sa part, l'option b) énonce un remboursement sur vingt-trois ans, dont six ans de grâce à un taux concessionnel qui permet de réduire de 50% ce qui était dû. L'élément de don apparaît enfin incontestablement.

Sur cette base, entre décembre 1991 et décembre 1994, vingt-trois Etats d'Afrique subsaharienne ont vu se réduire de moitié les services de la dette qui était l'objet d'une négociation au Club de Paris.

le "menu de Naples", la voie de l'annulation partielle s'enracine

Depuis le sommet de Naples et un accord G7 de décembre 1994, la réduction du service de la dette est plafonnée à 67%. Les périodes de remboursement sont étalées jusqu'à 23 ans. Ne sont éligibles à ce traitement que les pays les plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui ont un PNB par tête inférieur à 500 dollars ou dont le ratio dette / exportation dépasse 350%. En 1995, 9 pays d'Afrique ont conclu avec le Club de Paris ce type d'entente.

b) la réduction du stock de la dette

L'élément le plus novateur de "Toronto renforcé" provient d'une option dite "*goodwill clause*", qui ouvre une faculté de traitement du stock de la dette, après une période probatoire de quelques années, pendant laquelle le débiteur devra avoir eu un comportement satisfaisant à l'égard de ses créanciers¹¹. Il s'agit de la "troisième voie", où plutôt que de faire une remise sur ce qui était dû au cours d'une période de remboursement donnée, les créanciers décident de mener une action plus structurelle, réduisant le stock de la dette. Cette éventualité a été confirmée à Naples en 1994. Ledit traitement apparaît particulièrement favorable au débiteur ; le capital restant du étant réduit, les intérêts à acquitter baissent en conséquence, et la réduction de la dette passe désormais par l'annulation au sens vrai du terme. Cette possibilité d'un traitement structurel de l'endettement n'a pas été mise en œuvre mais a animé le virage accompli par le G.7 de Lyon en 1996 à l'égard des PPTE (V. infra). De simple possibilité, le

¹⁰ L. Grard, "Le club de Paris et la dette publique des Etats"

¹¹ Cette option est très en deçà de la proposition britannique de 1990 dite conditions de Trinidad visant à faire effacer au Club de Paris les deux tiers du stock de la dette.

traitement du stock de la dette devient un programme que le Club de Paris doit désormais mettre en œuvre.

2) La résolution du G.7 de Lyon pour une action coordonnée Club de Paris, FMI, BIRD sur le stock de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)

Le 28 juin 1996, un pas supplémentaire est accompli par le G.7 en faveur des pays les plus défavorisés. Bien qu'ayant rejeté l'idée d'une annulation totale de la dette des dix pays les plus pauvres de la planète, le G.7 adopte les "termes de Lyon". La première innovation est que le coût de l'allègement est réparti pour la première fois entre les créanciers bi et multilatéraux (Club de Paris, FMI, Banque mondiale). La seconde innovation réside dans le programme dit PPTE qui autorise effectivement une possibilité de réduction du stock de la dette à l'égard d'un groupe d'Etats clairement identifiés dans lequel figurent la quasi totalité des pays d'Afrique subsaharienne.

a) Les "termes de Lyon", un projet ambitieux et généreux pour un groupe de pays particulièrement pauvres et endettés : l'initiative PPTE

Les progrès s'expliquent par la finalité même de l'initiative PPTE : faire que la dette ne soit pas un obstacle à la réduction de la pauvreté¹². La qualification de PPTE ne prend pas appui sur le seul revenu par habitant. Elle repose sur le critère de la part de la dette par rapport au P.I.B. (supérieur à 80%). Une nouvelle catégorie d'Etat est identifiée sur la scène financière internationale, dont la plupart se situent en Afrique subsaharienne. Lors de son introduction en 1996 parmi les 41 pays classés PPTE, 32 provenaient d'Afrique subsaharienne. L'intention affichée à Lyon était de ramener à un niveau supportable, soutenable le montant de la dette extérieure due par ces pays classés désormais comme étant les plus touchés par ce mal.

A leur égard, il est devenu d'usage d'évoquer les plus pauvres, les plus déshérités. Ce qui n'est pas tout à fait exact. Ce sont les Etats qui ont leurs finances en publiques en déroute et qui sont de ce fait incapables de consacrer les efforts nécessaires aux politiques sanitaires et sociales et qui de surcroît ponctionnent les populations pour satisfaire au service de la dette. En outre, en raison de leur manque de solvabilité, ils ne sont pour ainsi dire plus assujettis à la dette privée. En fait, pour accéder au programme PPTE, les Etats doivent être éligibles aux seuls financements concessionnels de l'Association internationale pour le développement (A.I.D.). En d'autres termes, pour être éligible au traitement de Lyon, la charge représentée par l'endettement extérieur doit ruiner tout espoir de développement. Mais était-on sûr à Lyon que la réduction envisagée n'établissait pas la dette à un niveau encore périlleux pour l'économie?

L'objectif de réduction partielle devient plus systématique pour réduire la dette de telle manière que son niveau ne dépasse pas un seuil critique : 200 à 250% pour le rapport entre la valeur actuelle de la dette et les exportations et le ratio service de la dette sur exportation ne doit pas dépasser 25%. Sur ces bases, le G7 de Lyon entérine une réduction de dette bilatérale jusqu'à 80%.

¹² En anglais, il convient de se référer à HIPC, Heavy indebted poor countries.

Mais l'initiative PPTE ne produit des effets qu'au bout de six ans, car les pays concernés doivent passer par un processus complexe d'approfondissement de l'ajustement structurel. Le pays admis comme éligible doit respecter pendant trois ans un programme d'ajustement structurel défini par la Banque mondiale et le FMI. Ce premier terme échu (*decision point*), les créanciers décident d'accorder ou non le programme de réduction de la dette. Mais la réduction devient effective dans sa globalité qu'après trois autres années probatoires, durant lesquelles les résultats économiques s'affichent comme satisfaisants (*completion point*).

L'innovation majeure introduite à Lyon réside dans le vœu suivant lequel les institutions financières internationales consentent à leur tour des réductions de dettes. A cet égard, l'accord de la Banque mondiale et du FMI a été obtenu le 28 septembre 1996. C'est une révolution, tant les deux institutions paraissaient arc-boutés sur le principe de non renégociation de la dette multilatérale. La Banque mondiale y était hostile, car sa capacité à emprunter sur les marchés financiers internationaux allait en souffrir.

b) Une mise en œuvre parcimonieuse de l'initiative PPTE

En deux ans et demi de mise en œuvre de l'initiative PPTE, sept pays ont été déclarés éligibles au traitement de Lyon. Mais ils n'apparaissent, ni comme les plus pauvres, ni comme les plus endettés : Ouganda, Bolivie, Burkina Faso, Guyana, Côte d'Ivoire, Mali, Mozambique, Bénin, Sénégal. Cela semble démontrer combien il est difficile d'évaluer la soutenabilité de la dette. En outre, la remise de dette consentie établit un solde d'endettement à un niveau qui reste handicapant pour l'économie. De nombreuses voix se sont donc élevées pour une réduction plus substantielle et plus rapide.

Si on s'arrête à l'exemple du Mozambique : son cas a été traité au Club de Paris le 23 janvier 1998 ; il fait figure de jurisprudence. Parallèlement, le FMI et la Banque mondiale ont insisté auprès du club des créanciers sur la qualité des performances économiques du pays qui devaient être récompensées. Sur la base de cette double exhortation, le Club de Paris a remplacé le traitement de Naples par le traitement de Lyon. Concrètement, les intérêts au titre de la dette exigible en 1998 et 1999 sont réduits de 80% pour envisager d'aller au delà mi 1999 (90%). Compte tenu des efforts sur la dette multilatérale, le poids de la dette était ainsi ramené à 200% des recettes d'exportation contre 400% précédemment.

Mais il semble qu'au 1^{er} juin 1999, un seul pays d'Afrique ait pleinement bénéficié du traitement de Lyon tant au plan du service que du stock de la dette : l'Ouganda. Du coup, les critiques ont convergé en direction de la Communauté financière internationale, en tant que la voie décisive vers le traitement du stock de la dette ne parvenait pas à s'imposer dans les faits.

II) VERS L'ANNULATION TOTALE DE LA DETTE : UNE ISSUE EN SEDIMENTATION QUI S'IMPOSENT AUX ENCEINTES INTERNATIONALES

L'annulation totale de la dette des pays les plus pauvres est devenue une idée militante véhiculée par la coalition "Jubilée 2000", mouvement d'origine chrétienne britannique partenaire de diverses ONG qui fédère les actions en ce sens (religieux, penseurs, artistes, etc.). Dans cette perspective, 2000 doit représenter un nouveau départ pour les pays les moins avancés notamment en Afrique. A l'occasion du sommet du G8 de Cologne en juin 1999, 17 millions de signatures ont été présentées au bas de la pétition en faveur de l'annulation totale de la dette des pays les plus pauvres. Les manifestations spectaculaires dans les grandes villes d'Europe ont œuvré dans la même direction. L'origine de cette initiative peut être attribuée au Pape lui-même qui avait inscrit dès 1994 pour l'année jubilaire 2000 *la libération des esclaves et la remise des dettes...* L'idée a fait son chemin au G.8 qui nous propose aujourd'hui une remise de dette quasi totale (A.), peut-être dans l'attente de mieux...(B.)

A. UNE REALITE ASYMPTOTIQUE

L'Allemagne du premier semestre 1999, qui cumule les présidences de l'Union européenne et du G.8, apparaît particulièrement réceptive à la revendication "Jubilée 2000" et a fait de l'allègement de la dette des pays les plus pauvres une priorité de ses mandats. Il est vrai qu'il avait là un bon moyen de relancer la politique allemande de coopération et de développement, quasi inexistante sous l'ère Helmut Kohl. Toutefois, l'Allemagne ne détient qu'une part infime des créances de ce type et sa manœuvre se révèle surtout coûteuse pour ses partenaires en tête desquels la France et le Japon ou encore la Grande Bretagne. Cette différenciation des situations dans le groupe des créanciers a interdit l'annulation totale pour consacrer une annulation maximale pour ne pas dire asymptotique...

1) le G8 de Cologne, l'initiative PPTE renforcée

Les Etats du G.8 ont décidé de donner une nouvelle impulsion à l'allègement de la dette des pays les plus pauvres dans un sens qui est affiché comme plus radical, plus large et plus rapide. Cette résolution nouvelle s'inscrit comme un élément essentiel de l'objectif international de développement qui vise à réduire de moitié la proportion de la population mondiale vivant dans une pauvreté extrême d'ici 2015. Elle doit inévitablement s'accompagner d'une stratégie de croissance économique et de politiques sociales adéquates.

C'est pourquoi à Cologne en 1999, le G.8 a décidé de lancer "l'initiative renforcée" pour les pays pauvres très endettés, de manière à libérer des fonds pour la lutte contre la pauvreté. Quarante et un pays sont éligibles à ce programme et il est prévu que les trois-quarts intègrent le système avant fin 2000. L'allègement escompté est évalué à 70 milliards de dollars.

Sur le plan bilatéral, le taux d'annulation de la dette commerciale par le Club de Paris est porté à 90 % et plus dans certains cas, si cela est nécessaire pour rendre la dette supportable, en particulier pour les pays les plus pauvres. En ce qui concerne la dette au titre de l'aide publique au développement, le G.8 en appelle à une annulation totale (ce qui est

évalué à 20 milliards¹³). Enfin, la dette multilatérale peut être annulée jusqu'à 40%. L'objectif avoué est d'annuler pour rendre le reliquat supportable : 150% pour le rapport valeur actuelle de la dette/ exportations.

En ce qui concerne les pays pauvres ne remplissant pas les conditions PPTE, le Club de Paris est incité à unifier à hauteur de 67% le taux d'annulation de la dette consentie dans le cadre des termes de Naples. Pour d'autres pays débiteurs, il pourrait relever le plafond sur les opérations de conversion de dettes.

Mais l'initiative de Cologne prend appui sur un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté, élaboré par les Institutions financières internationales. Les PPTE doivent élaborer des stratégies globales de lutte contre la pauvreté qui leur soient propres (les CSLP, "cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté"¹⁴) avec l'aide des institutions financières internationales par un processus qui implique la société civile. Les CLSP sont des documents de programmation sur trois ans ; ce qui témoigne d'une accélération du processus par rapport aux intentions de Lyon. En outre, les CLSP reposent sur le principe du partenariat à l'intérieur et à l'extérieur du pays, tant dans leur définition que leur mise en œuvre. Les bases d'une conditionnalité moins directive sont posées au bénéfice d'une conditionnalité participative. Il n'en demeure pas moins que les créanciers imposent un contrat de désendettement / développement...

C'est du point de vue du G8 la seule manière de s'assurer que les pays débiteurs investiront davantage dans la santé notamment dans la prévention du SIDA, l'éducation et les autres priorités sociales sans lesquelles aucun développement durable n'est possible¹⁵. Les marges de manœuvre budgétaires ainsi dégagées au profit des PPTE devront être utilisées pour réduire la pauvreté par l'amélioration des programmes sociaux, en faveur de la bonne gouvernance et d'une meilleure répartition des richesses. Malheureusement, un certain nombre de PPTE en proie à des conflits armés voient le CSLP retardé dans son élaboration et du même coup l'allégement de la dette. Annuler la dette de certains pays reviendrait à financer la poursuite de la guerre civile et non alléger la souffrance de la population.

Il en ressort que l'initiative renforcée ressemble à une programmation de l'allégement du fardeau de la dette coordonnée par le FMI et la Banque mondiale qui ont accepté de jouer ce rôle au mois d'octobre 1999, admettant qu'il faut faire en sorte que la dette ne fasse plus obstacle à la réduction de la pauvreté. Il s'agit d'une rupture dans la façon d'agir des institutions de Bretton Woods. Jusqu'alors, le FMI veillait de son côté depuis Washington aux équilibres économiques, et la Banque Mondiale agissait sur le terrain dans le cadre de programmes structurels de lutte contre la pauvreté. Cette séparation des activités est remise en cause par l'initiative renforcée PPTE, par la conception de programmes simultanément macroéconomiques, structurels et sociaux avec un accent sur la lutte contre la corruption.

Le dispositif de l'initiative de Cologne apparaît en correspondance avec le schéma proposé par la France au printemps 1999, reposant sur les principes de solidarité, équité et responsabilité : solidarité au sens où le traitement le plus favorable est accordé, équité au sens où le prix à payer est partagé entre créanciers bilatéraux et avec les créanciers multilatéraux,

¹³ Le Monde 20/21 juin 1999.

¹⁴ On parle aussi de DSRP : document de stratégie de réduction de la pauvreté.

¹⁵ Conclusions du G8 de Cologne, Doc. d'act. int. n°15, p. 595.

responsabilité au sens où seuls les pays irréprochables en matière de gestion économique et sociale et de bonne gouvernance peuvent bénéficier du soutien d'exception envisagé¹⁶.

Au 13 juillet 2000, lors du sommet du G8 d'Okinawa, 9 pays dont sept d'Afrique¹⁷ avaient déjà atteint le point de décision et bénéficiaient de cette initiative. Le cas du Mozambique examiné le 16 mars 2000 est tout à fait illustratif de la nouvelle méthode. Le Club de Paris invente en sa faveur une phase de transition différant tous les paiements dus au titre du service de sa dette jusqu'à l'annulation prévue dans le cadre de l'initiative PPTE. Cette facilité a été accordée, eu égard à la situation d'urgence exceptionnelle qu'il traverse, suite aux inondations qui l'ont touché.

Tout aussi représentatif apparaît le cas de la Mauritanie, cinquième pays à bénéficier de l'initiative PPTE renforcée au mois d'avril 2000¹⁸ (réduction de 90% de la dette bilatérale et 40% de la dette multilatérale). En 1998, elle a déboursé plus pour le remboursement de la dette que le budget consacré aux dépenses sociales de toute nature. Le gain lié à la réduction de dette devrait permettre un report des efforts sur le capital humain. Cet exemple montre que le développement durable est passé par là et qu'au nom de celui-ci, la Communauté financière internationale abandonne sa vision de la stratégie de sortie de crise uniquement fondée sur la stabilisation macroéconomique. C'est pourquoi, la Mauritanie va mettre en œuvre le plan de lutte contre la pauvreté grâce aux économies réalisées, dans le cadre d'un plan triennal planifiant des actions en matière de formation et d'amélioration des infrastructures de santé. L'issue de cette période probatoire déterminera la décision définitive d'annulation de la dette par les créanciers.

2) Une initiative mise en œuvre non sans difficulté

a) Le problème du financement

Un an après Cologne, il apparaît que le financement de l'initiative renforcée en faveur de PPTE progresse lentement en dépit des promesses qui avaient pu être faites. L'allègement représente un coût pour les institutions financières internationales qui ont la tentation à l'image de la Banque mondiale de puiser dans les financements prévus pour lutter contre la pauvreté...¹⁹ En outre, il est exclu de faire appel aux Etats. La France par exemple se refuse à payer deux fois, la première par l'allègement de dette bilatérale, la deuxième pour financer la réduction de la dette multilatérale.

En ce qui concerne le FMI, le débat s'est focalisé sur la question de la vente de réserves d'or, dont le produit de la vente serait placé pour financer l'allègement des créances. Le Congrès américain se montra fort réticent, considérant que l'or détenu par le FMI est le gage de sa crédibilité financière et qu'en tout état de cause il s'agit de la vente d'actifs dont le fruit doit inévitablement revenir aux Etats membres. La parade a été trouvée en réévaluant 14 millions d'onces d'or au cours du marché²⁰.

¹⁶ Les Notes Bleues de Bercy, n° 160, du 1^{er} au 15 juin 1999.

¹⁷ Bénin, Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, Sénégal, Ouganda Tanzanie

¹⁸ Le Monde économie, 26 avril 2000.

¹⁹ Pour réunir les cinq milliards de \$ liés à l'initiative PPTE renforcée, la BIRD devait mettre à contribution l'A.I.D. (Agence internationale pour le développement)., Le Monde 28 sept. 1999.

²⁰ De manière à éviter toute perturbation sur le marché de l'or, quinze banques centrales européennes se sont engagées à ne pas vendre d'or en dehors des transactions normales (Le Monde 28 sept. 1999)

Aujourd'hui, le Fonds fiduciaire PPTE reste en sous-financement ; le Congrès américain a notamment refusé de financer ; ce qui handicape le processus de réduction de dette multilatérale²¹. En outre, le retard dans le déblocage du transfert de reliquats des revenus de placement du produit des ventes d'or pour financer la contribution FMI atteste d'un manque de volonté politique... La question du financement du volet multilatéral de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative renforcée reste dans les limbes. Il semble que les engagements pris au sein du G7 ne soient pas respectés. Il était pourtant acquis que eu égard au fait que la France et le Japon doivent consentir les plus gros efforts en matière d'effacement de la dette APD, les partenaires du G7 et notamment les Etats-Unis devaient faire un geste supplémentaire pour couvrir les besoins de financement des institutions financières internationales dans le cadre de l'initiative PPTE rénovée. En tout état de cause, si la situation se débloque, on peut craindre que les contributions des Etats à l'initiative renforcée se débloquent au détriment des autres flux concessionnels.

L'initiative renforcée repose sur un principe pernicieux dit du "traitement comparable", qui suppose que tout créancier bilatéral quel que soit son niveau de développement doit supporter la même charge. Par voie de conséquence, les Pays en voie de développement dont quelques PPTE voient leurs créances fondre, alors même qu'elles représentent une part importante de leur PIB et de leurs exportations.

b) La conditionnalité

Le processus d'établissement des CSRP ont été assouplis aussi bien pour les textes définitifs qu'intérimaires. Mais pour que cette méthode fonctionne, il va sans dire que l'assistance s'impose, tant pour l'établissement que pour la mise en œuvre. Critiqués pour leur lenteur dans l'initiative PPTE 1996, le FMI et la Banque Mondiale ont ici mené une action résolue, pour qu'une vingtaine de PPTE sur les 41 éligibles soient rendus au stade de la décision avant fin 2000. A cette date, les bénéficiaires n'ont plus à acquitter les remboursements en cause. En outre, le report de l'expiration de l'opération au titre de la clause de caducité, a été décidé pour que jusque fin 2002 la procédure s'applique à de nouveaux bénéficiaires, en particulier les pays sortant de conflits.

Au 31 décembre 2000, vingt-deux Etats dont dix-huit en Afrique sont en mesure de profiter de l'initiative renforcée²². Pour ce faire, les Institutions financières internationales se sont montrées moins exigeantes qu'elles ne l'auraient souhaité sur les conditions attachées à l'entrée dans le processus. Les CSRP ne sont qu'intérimaires et se résument en pratique à des projets cadres, prévoyant que les économies réalisées seront bien destinées à l'amélioration de la santé et de l'éducation de la population. En ce qui concerne l'amélioration de la gouvernance, la lutte contre la corruption, les droits de l'homme, le FMI et la Banque mondiale ont pris le parti d'accorder le bénéfice du doute aux gouvernements qui ont promis s'engager vers des progrès en ces domaines.

La qualification au programme de l'initiative PPTE renforcée a été assouplie, puisque la conditionnalité n'a pas été imposée avec rigueur. Toutefois, force est de souligner qu'émerge une conditionnalité nouvelle, au sens où elle ne se manifeste pas comme des

²¹ G. Possémé-Rageau, Crise de la dette, la politique de la France et du G7, Problèmes économiques n° 2.664, du 10 mai 2000.

²² Le Monde 24/25 déc. 2000.

obligations de comportement liées à l'attribution de crédits, mais liées à des allègements de créance.

Si cette conditionnalité a pu être assouplie dans son contenu, elle apparaît rude dans sa modalité. En effet, ce n'est qu'à l'issue d'une période probatoire variant de un à trois ans, que les pays bénéficieront pleinement de l'allègement. Dans l'intervalle, le processus peut être suspendu à tout moment. Tel a été le cas de l'Ouganda, mis hors jeu momentanément en raison de dépenses militaires ne cadrant évidemment pas avec le programme fixé. L'initiative PPTE renforcée s'analyse en conséquence comme la manifestation d'une conditionnalité effective. Les Etats débiteurs ne sont pas obligés sur la base d'engagements juridiques formels, mais otages de créances, qui pèsent sur eux et du risque de sanction économique, par la mise hors-jeu du système financier international.

Cette conditionnalité a interdit à certains Etats de rentrer dans l'initiative PPTE renforcée. Le Tchad en raison de détournement de fonds de la Banque mondiale pour acheter des armes, l'Ethiopie tant qu'elle n'aura pas respecté l'accord de paix qui la lie à l'Erythrée depuis le 12 décembre 2000. Enfin, l'instabilité en Côte d'Ivoire interdit à cet Etat de bénéficier de l'allègement de sa dette. Treize pays sont ainsi en attente de l'entrée en vigueur de l'initiative. Peut-on espérer que la promesse d'un traitement concessionnel sans précédent infléchisse les situations locales?

En tout état de cause, la nouvelle méthode invite à se remémorer une tranche de l'histoire européenne lorsque François 1^{er} et Charles Quint se disputaient le Saint empire romain germanique. Pour cette élection impériale de 1519, le premier offre de l'or et les électeurs s'engagent à voter pour lui. Le second promet de l'or beaucoup d'or s'il est élu : il a été élu...

Cette référence fait comprendre que la conditionnalité qui consiste à promettre une amélioration du sort du débiteur, une fois que celui-ci aura modifié son comportement pourrait contribuer à entrer enfin dans le cercle vertueux de la réduction de la pauvreté. D'une "conditionnalité assistance" on est passé à une "conditionnalité récompense".

Doit-on pour autant partager l'optimisme du Président de la Banque mondiale, qui écrit au mois de décembre 2000 qu'avec l'allègement de la dette *les dépenses sociales augmentent à raison du double ou du triple des obligations au titre du service de la dette* et qui mentionne les cas du Mozambique et de l'Ouganda qui figuraient il y a dix ans *parmi les plus perturbés du monde, ils jouissent à présent d'une croissance économique soutenue, accompagnée d'une réduction de la pauvreté absolue et d'un accroissement des taux de scolarisation*²³.

B. LES PERSPECTIVES ESCOMPTEES

Depuis le début de l'année 2000, les annonces quant à l'annulation totale se sont multipliées au point d'une surenchère vertueuse, qui semble devoir mener le G.7 et le Club de Paris sur ce chemin. Toutefois, l'extinction de l'ensemble des créances bilatérales n'éteint pas tous les problèmes...

²³ Le Monde 23 déc. 2000.

1) Les initiatives unilatérales en faveur de l'annulation totale, mais aussi immédiate

Le sommet Afrique-Europe du Caire du 3 avril 2000 réactualise le débat autour de la barre des 100%. Des demandes en ce sens ont été formulées pour que cette réunion soit l'occasion d'annuler la dette extérieure du continent estimée à 350 milliards d'Euros.

L'Union européenne n'a suscité pourtant aucun engagement en ce sens. Du point de vue de sa présidence, la demande dépasse les moyens des créanciers et en l'absence des institutions financières compétentes, il était de toute évidence difficile d'engager une telle discussion. Mais l'Union européenne, par l'intermédiaire du FED a décidé en 1999 de réduire d'un milliard d'Euros les créances sur les pays pauvres très endettés. La déclaration du Caire du 4 avril 2000 engage à poursuivre effectivement les efforts dans le sens de l'initiative PPTE renforcée et se félicite des contributions bilatérales en ce sens, telle la France. Le plan d'action adopté le même jour crée un groupe d'experts birégional, pour élaborer un rapport sur la dette extérieure des pays africains qui sera intégré au mécanisme de suivi.

Au Caire, Paris rappelle que du point de vue français, il était décidé d'annuler la totalité des créances publiques bilatérales (annonce faite à Tokyo le 22 janvier 2000), qu'elles soient dues au titre de l'aide au développement ou au titre des créances commerciales des pays les plus pauvres et les plus endettés éligibles au traitement du Club de Paris. Le processus doit prendre deux à trois ans pour se traduire par un effort financier de la part de la France estimé à 1,07 milliards d'Euros en terme de créances commerciales et quasiment 7 milliards d'Euros en intégrant les créances A.P.D. . Cette mesure concerne 33 pays dont 27 d'Afrique. Ce qui ne sera donc plus à rembourser devra être investi dans les secteurs de la santé et de l'éducation²⁴. Elle appelle l'ensemble des pays créanciers à suivre cet exemple dans la mesure de leurs moyens. Cette initiative ne reste pas isolée. Le Maroc a annoncé au Caire l'annulation de l'ensemble des dettes des pays les plus pauvres d'Afrique. Le Japon a fait la même annonce le 11 avril 2000²⁵. C'est un signe important, parce que cet Etat est le plus lourd créancier bilatéral. Il semble que la plupart des pays du G.7 aient décidé d'aller jusqu'à 100 %. Cette perspective libérera les PPTE de tout passage devant le Club de Paris.

A l'occasion du 21^{ème} sommet franco africain des 18 et 19 janvier 2001 à Yaoundé dont le thème officiel portait sur *'l'Afrique face aux défis de la mondialisation*, le Président français a annoncé l'annulation totale et immédiate des dettes bilatérales de l'Afrique à l'égard de la France. La France semble considérer que la période probatoire imposée pour bénéficier d'une annulation totale demeure trop longue et surtout trop lente à se mettre en place ; alors que l'urgence de la situation commande de gommer celle-ci²⁶. On peut considérer que l'initiative française anticipe la résolution du prochain G.8 sur l'endettement des PPTE.

Une vision cynique de la situation consiste à prétendre qu'il n'y a pas là un grand effort ni un grand mérite, puisque de toute façon les créances n'auraient pas été honorées et qu'elles

²⁴ Le Haut conseil de la coopération internationale, autorité administrative indépendante auprès du Premier Ministre créée par décret du 10 février 1999, a rendu le 18 avril 2000 son avis quant aux axes à attacher à la réduction de dette 1) partage de responsabilité entre créanciers bi et multilatéraux, 2) éviter que l'aide publique au développement ne soit sacrifiée sur l'autel du désendettement, 3) financement par la conversion de dette de programmes sociaux éducatifs, environnementaux..., 4) plutôt que la conditionnalité fonctionner avec une logique d'éligibilité...

²⁵ La Tribune 11 avr. 2000.

²⁶ Le Monde 20 janvier 2001.

représentent une goutte d'eau par rapport au revenu des pays les plus favorisés²⁷. Une générosité qui ne coûte pas cher...

2) Les problèmes en suspens

a) les effets pervers de l'annulation totale

La première crainte liée à l'annulation des dettes provient de la baisse corrélative de l'Aide Publique au Développement. Les vertus de l'allègement de la dette ne doivent servir de prétexte à la réduction de l'aide au développement. Les pays industriels affectent à peu près 0,25% de leur PIB à l'aide aux pays les plus pauvres (France : 0,4 ; Etats-Unis : 0,1 ; Allemagne : 0,28...²⁸). Depuis 1992, l'APD des pays OCDE a chuté de 20%. L'objectif pourtant admis collectivement des 0,7% est très loin. Il est en conséquence loisible de se demander si le principe d'additionnalité énoncé à Cologne est respecté, afin que l'effacement de la dette ne rime pas avec soustraction sur l'aide au développement. Tout au contraire, l'effacement des créances doit s'inscrire dans une politique globale d'aide au développement.

En outre, il paraît illusoire de considérer que l'effacement de la dette engendre une amélioration de la gestion de l'Etat. L'argument visant à ériger en "critère d'éligibilité" à l'annulation, les obligations sociales ou de bonne gouvernance, de préférence à la "conditionnalité" traditionnelle ne convainc pas. Il n'y a pas ici un changement de nature dans la méthode, mais de degré. Est-ce que l'effacement de la dette ne profite pas qu'aux Etats qui ont été mal gérés?²⁹ En d'autres termes, n'y aurait-il pas pénalisation des Etats qui honorent leurs échéances de remboursement?³⁰ Le principe en voie de formation de l'annulation totale de la dette ne doit pas devenir une incitation aux défauts de paiement pour des pays solvables et un peu moins déshérités. Il y a une vraie réflexion sur la valorisation de l'annulation totale. Mettre dans le même panier de l'annulation totale et immédiate sur la base d'une conditionnalité dont l'effectivité s'éloigne, des Etats qui ont fait des efforts de paiement, des Etats qui paient les dettes contractées par les ex bourreaux et des Etats qui ont eu une gestion irresponsable n'incitent peut-être pas à faire converger tout le monde vers une saine gestion et vers la bonne gouvernance. Il est dès lors regrettable que la politique d'annulation ne différencie pas mieux les bénéficiaires. N'aurait-elle pas du être sélective?

Enfin, il est loisible de s'interroger sur la capacité à obtenir de nouveaux crédits internationaux après une annulation de dette. Etre reconnu inapte à rembourser, est-ce que cela n'interdit pas les nouveaux financements? On peut toujours se rassurer en se rappelant que la Communauté financière internationale a la mémoire courte... Dès lors, comme le pronostique "Jubilée 2000" l'annulation totale est-elle l'occasion d'un nouveau départ ou de manière plus pessimiste la source de nouveaux problèmes. "Annulo pessimisme" ou "annulo optimisme" ; en tout état de cause, il semble bien que l'épilogue du désendettement des Etats les plus pauvres passera par des réformes des institutions internationales.

²⁷ Pour cette vision V. G. Possémé-Rageau, préc.

²⁸ Le Monde 30 juin 2000.

²⁹ M. Wolf, Les sept mythes de l'annulation de la dette, Problèmes économiques n° 2.634, du 6 oct. 1999.

³⁰ M. Raffinot, Le cadeau empoisonné de l'annulation de la dette, Problèmes économiques n° 2.664, du 10 mai 2000.

b) les réformes à entreprendre

La question du règlement du surendettement des pays les plus pauvres a largement contribué à relancer l'idée d'une nouvelle architecture des institutions financières internationales. Les rôles pourraient être redistribués. Le FMI pourrait n'agir qu'en dernier recours, pour couvrir des situations d'extrême urgence, sur la base de prêt à taux élevés et de préconditions rigoureuses. Il s'agirait d'éviter au FMI de s'engager dans des processus de rééchelonnement et de réduction de dettes, rôle revenant plus naturellement à la Banque mondiale. Celle-ci pourrait concentrer ses efforts sur les pays à revenu par tête inférieur à 2 500 \$. Les banques de développement agiraient quand le marché faillit, pour se consacrer à des actions d'intérêt public prioritaire. Les réflexions vont bon train sur une division du travail des institutions financières internationales, comme l'atteste le rapport Meltzer au Congrès américain en avril 2000.

D'autres courants prônent un rabaissement des institutions de Bretton Woods à un rôle strictement technique, pour cesser d'imposer leurs conditions aux pays en développement. A *contrario*, il est loisible de proposer l'ouverture des organisations aux sociétés civiles, ainsi que leur démocratisation par une participation plus équilibrée de l'ensemble de la Communauté internationale. Incidemment, c'est le directoire du G.7 sur les institutions internationales qui est en cause.

Le Club de Paris reste-t-il la formule la plus adaptée en cas de cessation de paiement, sachant qu'il n'est que la représentation d'une solution imposée par les créanciers uniquement étatiques aux Etats débiteurs? Pourquoi ne pas inventer un système d'arbitrage indépendant visant à trouver une solution d'ensemble au problème de la dette des pays du sud? Avec celui-ci pourrait se former un droit international de la dette moins tributaire de l'empirisme et tirant conséquence des situations récentes.

Enfin, il conviendrait de s'assurer que les fonds libérés par les remises de dette servent à financer les programmes de santé d'éducation et de développement des populations les plus pauvres. A cet égard, pourquoi ne pas créer des "Fonds spéciaux" alimentés par le flux du service de la dette pour être sur que les économies réalisées ne fuient pas vers des dépenses, sans rapport avec la bonne gouvernance ou encore l'action sanitaire et sociale. Lesdits Fonds pourraient être "cogérés" en faisant participer, outre les gouvernants, la société civile, voire les ONG, en dépit des résistances à l'intrusion de celles-ci dans ces dossiers. Cette méthode permettrait de sécuriser les dépenses désignées comme prioritaires.

Conclusion :

"*Tout ça pour ça!*" Tel est le sentiment qui traverse ces quelques analyses. Le spectateur attentif du traitement de la dette publique des pays les plus déshérités en Afrique peut ressortir affligé par une certaine inconscience ou hypocrisie de la Communauté internationale qui, au terme d'une succession lancinante de solutions soi-disant miracles, finit par se rendre à l'évidence de l'annulation totale et immédiate de la dette publique bilatérale : dix années de tergiversations, au cours desquelles le service de la dette de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne a absorbé les budgets de santé publique et l'argent pour les écoles. Cet échec de l'empirisme milite en faveur de la formation d'un droit de la dette internationale, notamment en cas de défaut ou d'incidents de paiement. La stabilisation des situations économiques passe aussi par la sécurité juridique.