

La liaison infernale: conditionnalité démocratique et dette des Etats à l'égard des organisations internationales

The infernal link: democratic conditionality and State debt to International Organisms

Recibido: 12 de septiembre de 2008 - Revisado: 29 de octubre de 2008 - Aceptado: 2 de noviembre de 2008

Matthieu Fau-Nougaret*

Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI)
Université Montesquieu – Bordeaux IV

Resumen

Les Etats en développement ont consenti de nombreuses dettes, surtout depuis le début des années 1980, à l'égard des créanciers publics. Ceux-ci peuvent être soit des Etats soit des Institutions Financières Internationales. Cela étant, quelque soit ce débiteur public, ces dernières vont intervenir de manière plus ou moins directe, en devenant progressivement des interlocuteurs incontournables de toute tentative de renégociation, voire d'annulation de la dite dette. Cette omniprésence n'est pas sans susciter de nombreuses interrogations quant à son objet et sa nature. C'est particulièrement le cas de la nature politique des régimes des Etats endettés. En effet, la démocratisation de ces Etats est devenue, de manière discutable, à la fois un moyen et une finalité de l'intervention des Institutions Financières, comme le montre l'Initiative Pour les Pays Pauvres Très Endettés. Dès lors, la question est de savoir si l'annulation totale est envisageable ou une chimère?

Mots clés

Dette extérieure, organisations internationales, Etat

Abstract

Developing States have contracted many debts, especially since the early 1980s, with creditors. These can be either States or international financial institutions. However, whoever the public debtor is, the latter will intervene more or less directly, increasingly becoming an interlocutor in any attempt to renegotiate or even totally pay the debt itself. This ubiquity arises many questions about its purpose and nature. This is particularly true of the political regimes of indebted states. Indeed, the democratization of these states has become both a means and an end for financial institutions, as the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries. Therefore, the question is whether the payment is possible or an illusion.

Key words

External debt, international organizations, State.

* Doctor en derecho, CERDRADI, Université Montesquieu.

Si le problème posé par la dette extérieure des Etats, est loin d'être un phénomène nouveau, son ampleur l'est. Les Etats ont toujours eu recours à l'emprunt pour financer des projets ou lors de difficultés financières passagères. Toutefois le droit applicable à ces emprunts, était classiquement considéré comme ne pouvant être que le droit interne (Meetarbhan, 1995)¹ et non le droit international, cette position classique ressort de la jurisprudence des Emprunts serbes (*CPJP*, série A n°20, arrêt n°14, 1929, pp. 13-24). Ainsi, en cas de non respect d'un accord de prêt plusieurs solutions étaient envisageables : une solution non contentieuse ; une solution contentieuse devant le juge contractuellement compétent, de préférence conformément à l'adage « *One Judge, one Law, preferably my own* » (Delaume, 1955); ou un recours à la force armée ou la politique canonnière (Carreau & Shaw, 1995). Toutefois de manière globale, la situation des dettes du XIXème siècle n'est pas comparable, tant par sa généralisation que par son volume, à celle existant depuis les années 1980. Par exemple, la dette des pays d'Afrique sub-saharienne est passée de 6 milliards de dollars en 1970 à 134 milliards de dollars en 1988.

Schématiquement les dettes extérieures peuvent être contractées soit par l'Etat directement, soit par une personne privée. Lorsqu'elles sont contractées par une personne privée, l'Etat peut intervenir au titre de garant, par exemple, dans le cadre de la Banque mondiale, il s'agit de l'accord de garantie (Carreau, 1985; Focsaneanu, 1985, Gianviti, 1989).

Elles sont contractées soit à l'égard d'une personne publique soit d'une personne privée. Les personnes publiques peuvent être soit des Etats soit des organisations internationales. De prime abord, seules ces dernières vont nous intéresser.

La dette publique, et privée, constitue pour la majorité des pays en développement le problème essentiel. La dette de certains Etats est telle qu'ils sont en situation de cessation de paiement, et virtuellement en faillite. La dette s'est accrue de

façon exponentielle à la fin des années 1970 et lors des années 1980, avec la chute du cours des matières premières et la hausse du baril de pétrole (Focsaneanu, 1985 ; Mubiala, 1991). On date communément l'émergence du problème de la dette des pays en développement dans l'ordre international, de la crise mexicaine d'août 1982.

Lorsqu'un Etat se trouve dans la situation de crise de l'endettement, il a plusieurs choix. Grossièrement, il peut soit décider de rembourser le prêt avec intérêt à l'organisme créancier selon l'échéancier initialement prévu ; soit demander un réaménagement de sa dette pour éviter d'une part une sanction de la part de l'organisme prêteur et d'autre part d'avoir à ponctionner une trop grosse part de son budget pour rembourser le prêt ; soit ne pas rembourser auquel cas il engagera sa responsabilité et s'exposera à des sanctions.

La première solution est celle qui est socialement la plus difficile (et, au niveau interne, politiquement la plus risquée) car le remboursement tel que prévu par l'échéancier initial, alors que la situation budgétaire n'est plus la même, engendre une réduction drastique d'autres secteurs, en pratique les secteurs sociaux, du budget au profit du service de la dette.

La troisième solution est juridiquement la plus dangereuse. Ne pas rembourser une organisation prêteuse induit que cette organisation va prendre des sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion de l'Etat considéré (Voir l'article 44 des statuts de la B. Afr. D, article VII section 3 de la B.I.A.D, article 42 de la B.As.D, article VI section 2 et article IV section 7 de la B.I.R.D, et article 17.1 de la BERD), et bien entendu une impossibilité de demander un nouveau prêt, sans compter un effet ricochet sur les autres acteurs susceptibles de prêter de l'argent (Il y a ainsi le risque de se voir appliquer la double-peine du système de Bretton-Woods, car l'article VI section 3 de la B.I.R.D, prévoit que « tout membre qui cesse d'être membre du Fonds monétaire international cessera automatiquement, trois mois plus tard, d'être membre de la Banque, à moins que celle-

ci n'est décidé, par un vote à la majorité des trois quarts du total des voix attribuées, de l'autoriser à rester membre »).

Les seuls moyens juridiques pouvant être invoqués pour éviter l'engagement de la responsabilité internationale de l'Etat fautif, pourraient être l'état de nécessité et le changement fondamental de circonstances, avec toutes les limites que ces moyens comportent.

La seconde situation est celle majoritairement suivie car elle a la vertu pour l'organisation créancière de récupérer l'argent investi même si cela s'effectue sur une période plus longue, et pour le pays débiteur de permettre un effort de remboursement échelonné. C'est la raison pour laquelle en face de la situation de fort endettement, les Etats débiteurs et leurs créanciers ont décidé de procéder à la renégociation des accords de prêts initiaux, phénomène qui est devenu, à partir des années quatre-vingt, (Espinosa de los Monteros, 1995). Le revers de la médaille étant pour l'Etat, une dépendance économique à l'égard de l'organisation créancière plus longue, et financièrement plus coûteuse, puisque les intérêts ne disparaissent pas.

Ce phénomène intéresse les organisations internationales, et plus particulièrement les institutions financières internationales. L'on sait que les Institutions de Bretton Woods sont devenues des partenaires omniprésents voir omnipotents des pays lourdement endettés. Juridiquement parlant, il paraît fondamental de se demander comment se manifeste cette omnipotence, laissant à l'Etat endetté peu de marge de manœuvre?

D'une part, il semble qu'elles sont concernées par les arriérés des paiements de leurs états membres, dans la relation bilatérale créancier – débiteurs, qu'elles entretiennent avec eux. Mais ce n'est pas la seule relation qui les intéresse. En effet elles interviennent, aussi, dans les relations entre pays débiteurs et créancier publics. C'est la raison pour laquelle, la relation existante

entre les Etats endettés et les institutions financières internationale peut être qualifiée d'ambivalente (I).

D'autre part, lorsqu'un créateur, quel qu'il soit, accède à la demande de son débiteur de réaménager sa dette, il le fait généralement, en imposant certaines conditions, certaines garanties, qui a priori sont exclusivement économique. Les institutions financières internationales n'échappent pas à la règle. Même si la crise de la dette est antérieure à l'émergence de la conditionnalité démocratique, il n'en demeure pas moins que de nombreux liens vont être créés entre les deux. Une relation ambiguë, entre les deux, va se mettre en place (II).

La relation ambivalente existant entre l'Etat endetté et les institutions financières internationales

La première relation qui intéresse les institutions financières est, donc, une relation bilatérale, c'est-à-dire au titre de la créance qu'elles détiennent à l'égard d'un Etat débiteur. Le créancier, en pratique, ne se trouve pas dans la même situation suivant qu'il s'agit d'une organisation ou d'un Etat. En effet nous allons voir que les organisations internationales sont dites « créancières privilégiées », ce qui les place dans une situation favorable (1).

Si, de prime abord, les organisations ne sont concernées que par les dettes contractées auprès d'elles, par un Etat, la pratique montre qu'elles peuvent être aussi concernées par les dettes contractées par un Etat à l'égard d'un autre Etat.

Les Etats créanciers se sont regroupés au sein d'un organisme informel appelé « Club de Paris » (Grard, 1995). Ce « Club », qui a son pendant pour les créanciers privés appelé « Club de Londres », a pour objectif de permettre aux créanciers et débiteurs de réaménager la dette des seconds à l'égard des premiers. Ce réaménagement peut prendre plusieurs formes (Cissé, 1995)³. Mais quelques soient ces formes, ce « Club » a

développé une pratique qui fait intervenir, dans cette relation bilatérale, une organisation, pourtant non membre du «Club»: le FMI. Cette pratique a pris une telle ampleur et importance, qu'elle a abouti «à faire du Fonds un pivot central de la stratégie de la dette» (Cissé, 1995) (2).

A) La relation entre l'Etat endetté et l'organisation créancière

Les dettes contractées à l'égard des organisations internationales représentent un volume non négligeable de l'endettement extérieur de ces Etats. Les organisations internationales créancières sont essentiellement le FMI, la Banque Mondiale et les Banques régionales de développement. Dans le cadre du continent africain, la dette extérieure est constituée au 2/3 de la dette publique.

Ces dettes peuvent se matérialiser de plusieurs façons à savoir soit l'Etat a emprunté une certaine somme à l'organisation, ce qui est le cas des prêts contractés auprès des banques de développement ; soit, dans le cas précis du Fonds, il s'est engagé après utilisation de son accès aux ressources du Fonds (*purchase*) à reconstituer sa quote-part (*repurchase*), ce qu'évidemment il n'a pas pu faire.

Les arriérés de paiement ont augmenté de façon exponentielle au cours des années 1980. Ainsi les arriérés de paiement au sein du Fonds, sont passés de 500 millions de dollars en 1986 à 2,8 milliards en 1989, et à 3,5 milliards de dollars en 1990 (Espinosa de los Monteros, 1995).

Malgré l'acceptation de ses arriérés, il n'en demeure pas moins que l'on considère que l'Etat doit rembourser, en priorité, les dettes qu'il a contractées à l'égard des organisations. Cette considération n'a pas de réel fondement juridique, il s'agit plus d'une pratique tendant à faire des organisations des créancières privilégiées. Cette situation a semblé contenter tout le monde, pendant un certain temps, les banques commerciales, tout comme les Etats, s'en accommodant.

Certains auteurs se sont alors demandés d'où venait cette considération et si l'on pouvait parler de l'émergence d'une coutume internationale consacrant la pratique. Le professeur Espinosa de los Monteros (1995) montre que l'on ne peut pas parler d'une coutume. En effet cela induirait l'impossibilité pour le débiteur de renégocier sa dette avec l'organisation, or la majorité des statuts des institutions financières internationales prévoient cette possibilité (Voir par exemple pour le FMI, la décision n° 12249-(00/77) du 27 juillet 2000, « Misreporting and non complying purchases in the general resources account: guidelines on corrective action », Selected decisions and selected documents of the IMF, 27^{ème} éd., 30 juin 2003).

De plus les institutions financières internationales ont mis en place des instruments permettant un allègement de la dette. C'est le cas, notamment, de l'Initiative pour les Pays Pauvres Très Endetté (P.P.T.E), que nous étudierons plus avant.

Ainsi les organisations internationales ont-elles évolué, en accédant à une demande maintes fois réitérée des Etats, à savoir le réaménagement de leurs dettes. Ce dernier peut prendre plusieurs formes soit un rééchelonnement, soit une réduction voire une annulation. Si l'on peut considérer que les organisations internationales demeurent «créancières privilégiées», dans le sens où les Etats doivent s'efforcer dans un premier temps de les rembourser, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent octroyer à certains débiteurs le privilège d'aménager ce remboursement.

Il semble que cet infléchissement de la position des organisations créancières soit plus le fruit, comme dans le cadre des dettes bilatérales, d'une conjonction d'intérêts que d'une véritable solidarité (Focseneanu, , 1985, p. 305) A contrario, Mubiala (1991, p. 307) pense que ce mouvement de créanciers en faveur d'une renégociation tient plus au fait «que les créanciers ont compris qu'en fin de compte, ils avaient intérêt à maintenir la solvabilité, même future des débiteurs».

L'intérêt est alors de savoir en fonction de quels critères, elles octroient ce privilège? S'agit-il uniquement de critères économiques ou en existe-t-il d'autres?

B) L'intervention des institutions financières internationales dans les relations entre l'Etat débiteur et les créanciers publics

Les institutions financières internationales ne sont pas «membres», du «Club de Paris» regroupant les créanciers publics. Ce «Club» a pour objectif de traiter des dettes bilatérales. A priori, les IFI ne sont pas concernées par ses renégociations. Pourtant une pratique s'est développée qui fait, notamment du FMI, un élément indispensable de tout mécanisme de réaménagement de la dette.

L'élément central de cette pratique est l'accord de confirmation (« stand-by arrangement »). Il est central car il est à la fois une condition préalable au réaménagement, mais aussi une condition de validité de l'accord conclu avec les participants au Club de Paris. Ainsi le Professeur Grard (1995) rappelle – t – il que les préambules de tous les accords font état de l'importance que les pays créanciers attachent à l'exécution du programme du Fonds.

Il est désormais perçu comme le cachet d'approbation du Fonds, *seal of approval* (Edwards Jr., 1985), car selon Cissé (1995), «l'approbation par le Fonds d'un accord de confirmation signifie que le Fonds a passé en revue les politiques et les perspectives économiques de l'Etat membre et a jugé qu'elles méritent d'être appuyées par l'utilisation des ressources du Fonds» (p. 283).

L'accord de confirmation est devenu un préalable indispensable⁴ à tout réaménagement de la dette publique bilatérale (Cissé 1995 ; MacLean, 1989). La légitimité de cet accord préalable, réside dans le fait que, pour les créanciers, seule une situation économique plus saine, peut leur

permettre de retrouver leur créance. Ainsi un Etat souhaitant obtenir de la part de ses créanciers publics, un rééchelonnement, ou toute autre forme d'allégement, doit d'abord se rendre à Washington.

La question est alors de savoir de quelle manière, le FMI va accorder son soutien à une opération d'allégement de la dette?

Le 23 mai 1989, le Conseil d'administration du Fonds a adopté des directives relatives au soutien de la part du Fonds pour les opérations de réduction de la dette et du service de la dette (Gianviti, 1989, annexes). Ces directives prévoient que ce soutien sera lié aux programmes d'ajustement à moyen terme avec une forte composante relative aux réformes structurelles, adoptés dans le cadre d'accords de confirmation ou d'accords élargis. Ces programmes d'ajustement ne sont autres que les Facilités d'Ajustement Structurel (FAS) et Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR). Le soutien apporté par le Fonds le sera au cas par cas. Il est prévu qu'une attention particulière sera donnée aux mesures qui permettront de mettre en place un climat propice aux investissements dans les pays membres, et qui permettront de renverser la fuite des capitaux et d'attirer les capitaux privés et les investissements directs. Ces mesures ne sont-elles pas celles pouvant être adoptées au titre de la «bonne gouvernance»? Cette dernière étant définie par le Fonds comme “i) improving the management of public resources through reforms covering public sector institutions (e.g., the treasury, central bank, public enterprises, civil service and the official statistics function), including administrative procedures (e.g., expenditure control, budget management, and revenue collection); and ii) supporting the development and maintenance of a transparent and stable economic and regulatory environment conducive to efficient private sector activities (e.g., price systems, exchange and trade regimes, and banking systems and their related regulations)” (Executive Board of the IMF, 1997; Camdessus, 2008).

Ainsi, grâce à la place prépondérante accordée en pratique par les créanciers publics

et privés au Fonds, mais aussi à la Banque, les Institutions financières internationales ont pu introduire la «bonne gouvernance» dans le cadre des renégociations de la dette.

II) Les ambiguïtés de la relation dette – conditionnalité démocratique : l'exemple de l'Initiative PPTE

L'ambiguïté réside dans le fait que les organisations internationales, et plus particulièrement les institutions financières internationales, se sont servies, entre autres, de la dette pour imposer le processus de démocratisation. Il existe essentiellement deux relations. La première fait de l'allègement de la dette une conséquence du processus de démocratisation et la seconde fait de la dette un véhicule de conditionnalité démocratique. Ces deux relations ne correspondent pas chacune à des instruments spécifiques mais plutôt à une succession dans le temps.

L'allègement de la dette conçue comme conséquence du processus de démocratisation, induit que, parmi les conditions requises pour pouvoir bénéficier des instruments relatifs à l'allègement de la dette, il existe des conditions relatives à la démocratie. Ainsi ne peuvent y accéder, n'y sont éligibles que les Etats ayant entrepris des réformes structurelles (1).

La dette peut être un véhicule de la conditionnalité, en ce sens que lorsqu'un Etat s'est engagé dans un programme de réduction de sa dette, les organisations créancières peuvent lui «imposer», au sein de ce programme, des conditions ayant trait à la démocratisation (2).

A) La démocratisation et les conditions d'éligibilité aux programmes de réduction de la dette

Plusieurs programmes se sont succédés dans le temps qui ont permis, au-delà des réductions (Grard, 1995) ou annulations bilatérales (Grard, 2001), un réaménagement de la dette multilatérale

des Etats, notamment africains. Ces multiples programmes avaient un défaut essentiel qui était celui d'incorporer le problème de la dette dans le cadre d'autres réformes⁵. Il était pourtant nécessaire de coordonner et centraliser son réaménagement.

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) fut envisagée en 1995 sous le nom «Multilateral Debt Facility». Ce projet constitua *une* révolution culturelle et juridique en matière de rééchelonnement de la dette extérieure des Etats (Carreau, 1995), car jusqu'à cette date les IFI, du fait de leur statut de créancières privilégiées, ne voulaient pas renégocier la dette de leurs Etats membres. Toutefois conformément à la volonté des dirigeants du G7 lors du sommet d'Halifax (1995), les Institutions financières élaborèrent un nouveau mécanisme:

Le FMI et la Banque mondiale devraient faire preuve d'initiative et élaborer une approche multilatérale globale pour venir en aide aux pays dont la dette multilatérale et le ratio d'endettement atteignent des niveaux inquiétants, en s'attaquant au fardeau de leurs dettes par la mise en œuvre souple des instruments existants et, si nécessaire, de nouveaux mécanismes (...) Il conviendrait de mettre au point des stratégies de dégagement à l'intention des pays dont la dette multilatérale est particulièrement élevée, mais dont les antécédents sont bons.

Ce fut à la suite du Sommet de Lyon du G7, tenu le 29 juin 1996, que l'initiative fut lancée en septembre 1996 par la Banque et le Fonds. Le but de cette initiative était de permettre à certains Etats de retrouver un niveau de dette soutenable (Il est intéressant de noter qu'une fois de plus le critère de «sustainability», déjà rencontré notamment à propos de la paix, a infiltré un nouveau domaine de l'aide au développement). Le but étant de permettre un développement durable.. Pour ce faire, il était nécessaire de réduire, l'endettement des Etats. Ainsi les bailleurs de fonds s'engageaient-ils, vis-à-vis des Etats bénéficiant de l'Initiative, à réduire la dette

bilatérale jusqu'à 80% (90% et plus à partir de 1999). Cet engagement n'était pris qu'en contrepartie de l'adoption par les Etats débiteurs de certaines mesures. En effet les conditions d'éligibilité pour pouvoir bénéficier de cette initiative sont multiples et le processus de mise en place assez complexe. Certaines conditions ont été revues en 1999, à la suite du Sommet du G7/G8 de Cologne. Cette réforme a permis de faire passer le nombre d'Etats potentiellement éligibles de 29 à 36 en 1999 et 38 en 2003 (Gautam, 2003).

Pour être éligible à cette initiative, les Etats doivent répondre essentiellement à deux critères. Les Etats ne doivent être éligibles qu'aux seuls financements concessionnels de l'A.I.D, et faire l'objet d'une F.A.S.R. Ceci implique qu'il ne s'agit que des Etats les plus pauvres, puisque ne sont éligibles aux financements de l'AID que les Etats dont le Revenu National Brut est inférieur à un certain seuil. Ce dernier est déterminé et mis à jour annuellement pour l'exercice 2009, il est de \$1,095 par habitant par jour (En 2008, il y a 78 Etats éligibles aux prêts de l'AID. Sur ces 78 Etats, 39 sont des Etats Africains, d'Afrique sub-saharienne). Cela induit aussi que seuls sont éligibles des Etats ayant mis en place préalablement et de manière satisfaisante des réformes sous les auspices du FMI et de l'AID. Ceci réduit de manière substantielle le nombre d'Etats éligibles puisqu'ils ne sont plus, en juin 2008, que 41 Etats à l'être, dont 33 Etats africains.

Le but de l'Initiative est de permettre aux Etats très endettés de retrouver une dette soutenable. Initialement sous le régime de Lyon, on considérait que la dette était soutenable lorsque l'Etat avait un ratio valeur actualisée nette (qui est égale à la somme de toutes les obligations futures au titre du service de la dette existante (principal et intérêts), à laquelle on applique un taux d'actualisation égal au taux d'intérêt du marché) de la dette sur exportations compris entre 200 et 250% et un ratio de service de la dette sur exportations compris entre 20 et 25% (le ratio jugé soutenable, ou non, est défini au cas par cas

à l'intérieur des fourchettes mentionnées). Une exception à ce régime est prévue pour les pays ayant une économie ouverte (On considère qu'un Etat a une économie ouverte lorsque son ratio des exportations au PIB dépasse 40% initialement et, 30% depuis 1999), une sorte de bonus «à l'ouverture», puisque le ratio VAN de la dette sur exportations était ramené à 200%. Toutefois comme le relève M. Gautam (2003),

la base méthodologique utilisée pour les projections sur lesquelles repose l'analyse du degré d'endettement tolérable reste opaque et les hypothèses de croissance retenues pour ces analyses pèchent par excès d'optimisme si l'on en juge par les taux de croissance passé (p. 136).

De nombreuses critiques virent le jour. L'essentiel de ces critiques concernaient le niveau d'endettement requis, car comme le résume le professeur Grard (2001), « 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?» (p. 20). Ainsi se pose la question de savoir, ce qu'est réellement une «dette soutenable» et pour qui cette dette est soutenable? C'est la raison pour laquelle, lors de la révision de l'Initiative, en 1999, le ratio VAN de la dette sur exportations a été ramené à 150%.

La mise en place de l'initiative se fait en plusieurs étapes. La première étape est celle qui se déroule jusqu'à ce l'on appelle «le point de décision» (*decision point*). Pour pouvoir bénéficier de l'initiative, un Etat devait établir des «antécédents satisfaisants», pour les IFI, et, initialement, avoir conclu une Facilité d'ajustement structurel renforcé (F.A.S.R). Or à travers les F.A.S.R s'est répandue la conditionnalité, notamment grâce à la «bonne gouvernance» (Chavagneux, 2003).

Depuis 1999, les F.A.S.R ont été remplacé par les Facilités (FMI, 1991 b) sur la Réduction

de la Pauvreté et Croissance (F.R.P.C). Il s'agit aussi d'une facilité concessionnelle d'accès aux ressources du Fonds, en échange de l'adoption d'un programme de réformes structurelles contrôlé par le Fonds. Il y a toutefois une nouveauté, puisque cette F.R.P.C est adoptée conformément, à un autre instrument appelé Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (C.S.L.P). Ce Cadre est adopté par les autorités nationales, avec l'aide des I.F.I. Il doit être avalisé par les Conseils d'Administration de la Banque et du Fonds.

L'originalité de l'élaboration de ce CSLP, est qu'il requiert pour son élaboration un large processus participatif, c'est-à-dire que la « société civile », même si ce terme est imparfait, doit intervenir. Le gouvernement n'est pas le seul maître, au niveau national, de l'adoption de l'acte matériel servant de base au CSLP, qu'est le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (D.S.R.P), avec lequel la F.R.P.C doit être en adéquation.

Ainsi un Etat, pour pouvoir être éligible à l'Initiative P.P.T.E, doit avoir adopté un acte, par le biais d'un processus participatif (on ne peut que regretter qu'il ne s'agisse pas d'un processus démocratique) faisant intervenir d'autres acteurs, que le gouvernement, le D.R.S.P. Il est à noter que les Conseils d'administration de la Banque et du Fonds, conscients du fait, que l'adoption d'un C.S.L.P risquait de prendre du temps, et donc de retarder l'éligibilité à l'Initiative PPTE, du candidat, ont décidé que ce dernier pourrait se prévaloir d'un C.S.L.P intérimaire. (FMI, 1999).

Pendant cette période, il continue à recevoir l'aide concessionnelle classique. Au terme de cette première étape, les bailleurs de fonds procèdent à une analyse du degré d'endettement de l'Etat pour déterminer si elle est ou non, tolérable. Pour ce faire, ils utilisent les données préalablement citées.

Les Conseils d'administrations du FMI et de la Banque statuent, au point de décision, sur

l'admissibilité du pays à l'Initiative. L'obligation faite à l'Etat d'adopter un D.S.R.P, sous peine de ne pas être admissible, doit être analysé comme un élément de conditionnalité démocratique. Les Etats très endettés, africains notamment, ont toujours le choix, purement théorique, de ne pas accéder à un programme de réduction de la dette. La mise en place d'un tel programme ne se fait évidemment qu'à la demande de ces Etats. Toutefois non seulement ils sont fortement incités à les mettre en place (rapport des ministres des finances du G7, 1999) mais en plus, dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne, le service de la dette représente la plus grande part des dépenses inscrites dans le budget de l'Etat (Ainsi dans le cadre de son budget 2002, la République du Congo a consacré 46% de ses dépenses au service de la dette). Ils deviennent ainsi « otages de créances, qui pèsent sur eux et du risque de sanction économique, par la mise hors-jeu du système financier international » (Grard, 2001, p. 20).

Au-delà de la conditionnalité s'appliquant au moment de l'éligibilité, une fois celle-ci acquise, un autre type de conditionnalité s'applique.

B) Les programmes de réduction de la dette comme véhicule de la conditionnalité

Si l'on reprend la procédure de l'Initiative, la deuxième étape se termine avec «le point d'achèvement» (*completion point*). Après avoir été déclaré admissible, l'Etat doit continuer l'exécution d'un programme d'ajustement structurel, désormais Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et Croissance (F.R.P.C). La durée de la seconde période n'est pas limitée, elle dépend de la mise en œuvre, jugée, satisfaisante du programme de réformes, notamment en ce qui concerne la stratégie de réduction de la pauvreté.

Durant cette deuxième période, les créanciers bilatéraux et les banques commerciales sont censés rééchelonner les obligations venant à

échéance en accordant une réduction pouvant atteindre 90% de la VAN de la dette. Les IFI peuvent accorder un «allègement transitoire» de la dette pendant cette période.

Le terme de cette période est donc «le point d'achèvement». Ce point est atteint, plus ou moins rapidement, suivant «la performance de l'Etat», selon les termes du Fonds. C'est lors de cette période qu'intervient à nouveau la conditionnalité démocratique.

En effet, l'Etat débiteur voit la réduction de sa dette liée à la réalisation de certaines réformes structurelles et sociales (depuis l'initiative PPTE renforcée). Il y a ainsi conditionnalité récompense, dont le but est une incitation à l'accélération des réformes. Cette méthode n'est pas nouvelle puisque, comme le rappelle le professeur Grard (2001),

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, les premières offres 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... (p. 20).

Or nous savons que les réformes, dont il s'agit, ont trait à la réforme de l'Etat, à un réaménagement des dépenses budgétaires sur les secteurs sociaux (surtout depuis la réforme de 1999), etc.

Sur un plan pratique, en juillet 2002, 8 Etats avaient atteint le point d'achèvement (La Bolivie, le Burkina Faso, la Guyana, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda), dont quatre pour la deuxième fois (La Bolivie, le Burkina Faso, le Mozambique et l'Ouganda), et 21 Etats avaient atteint le point de décision. La période de latence, entre le point de décision et le point d'achèvement, pendant laquelle l'Etat doit adopter les réformes conformes au D.S.R.P (ou C.S.L.P), connaît une amplitude importante.

Ainsi, si l'on excepte le cas de la Côte d'Ivoire (qui a atteint le point de décision sous le régime de l'Initiative, en mars 1998, avant que guerre civile en décembre 1999, ait interrompu le processus devant amener au point d'achèvement), cette amplitude, dans le cadre de l'Initiative renforcée, varie entre 3 mois (l'Ouganda qui a atteint le point de décision en février 2000 et le point d'achèvement en mai 2000) et 27 mois, pour les Etats ayant atteint le point d'achèvement, c'est le cas de la Mauritanie, qui a atteint le point de décision en février 2000 et le point d'achèvement en juin 2002 (Gautam, 2003).

La seule explication de cette différence réside dans l'état d'avancement des réformes entreprises dans le cadre d'un C.S.L.P. Comme l'avait suggéré les membres du G7/G8 à Cologne:

la deuxième étape pourrait ainsi être considérablement raccourcie lorsqu'un pays réalise à l'avance d'ambitieux objectifs de politique («point de réalisation flottant»). Ce mécanisme devrait énoncer les étapes prioritaires précises à franchir pour approfondir les réformes structurelles et accroître l'investissement du secteur privé, notamment pour ce qui est de la réduction de la pauvreté (Rapport des ministres des finances du G7, 1999, §7).

Or cet avancement a soulevé de nombreuses critiques. Comme le rapporte, M. Gautam,

les directives énoncées dans le cadre de l'initiative pour accroître les dépenses publiques privilégient les secteurs sociaux par rapport aux autres secteurs (...). Cela présente deux inconvénients. Premièrement, les critères de performance mettent l'accent sur les dépenses plutôt que sur les résultats ou sur l'impact, alors que l'augmentation des dépenses peut se heurter à la loi des rendements décroissants. Les ministères de l'éducation et de la santé sont dans bien des cas mal armés pour gérer efficacement un budget important (...). Deuxièmement la rigidité de l'allocation des ressources est un sujet de préoccupation majeur que soulignent les représentants des pays débiteurs. Ils font observer que les restrictions

externes qui pèsent sur l'allocation de leurs ressources peuvent éroder la discipline budgétaire et inciter les dirigeants nationaux à passer la main» (Gautam, 2003, p. 136).

Ainsi la conditionnalité récompense, n'est pas forcément synonyme de conditionnalité performance. L'octroi aveugle et systématique d'un avantage en raison de l'adoption d'une réforme formelle, n'implique pas une effectivité de cette réforme. Il est nécessaire de combiner cette forme de conditionnalité avec l'effectivité et la souplesse.

Un dernier point mérite d'être évoqué. Le système de l'Initiative PPTE devrait dans l'idéal non seulement permettre aux Etats d'avoir atteint un niveau de dette jugé soutenable mais aussi d'avoir adopté les réformes structurelles nécessaires à une croissance économique. Les choses sont-elles si simples?

En effet l'Initiative suppose un niveau d'aide stable, voire en légère progression, or ce n'est pas le cas. Ce postulat est appelé principe d'additionnalité, selon lequel la réduction du stock de la dette doit s'ajouter à l'aide au développement. Or depuis la mise en place de cette Initiative deux types de difficultés sont apparues : un recul du volume global de l'aide au développement, et des difficultés de financement de l'Initiative (Le coût total de l'aide apportée aux pays dans le cadre de l'Initiative estimé à 36 milliards de dollars en VAN en 2001. La moitié devant provenir de créanciers bilatéraux et le reste, pour l'essentiel, de créanciers multilatéraux. Or en 2001, le total des fonds engagés en faveur du fonds fiduciaire PPTE, administré par la Banque mondiale a atteint 2,6 milliards de dollars. Et les contributions versées se montaient à 1,6 milliards de dollars). L'aide publique au développement fournie par les pays de l'OCDE a chuté, depuis 1992, de 20%. Cette diminution a deux effets pervers: le premier est que les PPTE reçoivent une aide moindre, en volume global, par rapport à l'aide versée dans la période antérieure à l'Initiative ; le second est que, dans le volume global des transferts nets de ressources, la part des PPTE est en constante

augmentation de 45% en 1996 à 78% en 2001. Par voie de conséquence, la part des Etats pauvres, mais pas assez endetté pour bénéficier de l'Initiative, régresse, ce qui laisserait à penser qu'il y a, pour pouvoir bénéficier de cette Initiative, une «prime à la mauvaise gestion» ou, a contrario, une pénalisation des Etats tentant d'honorer leurs obligations (Raffinot, 2000).

De plus cette initiative implique que tous les créanciers jouent le jeu. Or les choses sont loin d'être aussi évidentes tant pour les membres du club de Paris, que pour (et surtout) les Etats non – membres (<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/110707.pdf>).

Il y a ainsi dans le traitement par la Communauté internationale des donateurs, des problèmes engendrés par la dette, une ambiguïté certaine, qui permet aux institutions financières d'augmenter le nombre de conditionnalité, en vue de la réduction de cette dette (Abulgashem, 1995).

Ambiguïté renforcée par la perspective d'une annulation totale de la dette. Pour compléter l'initiative PPTE, le G8 décida en juin 2005 de mettre en place une nouvelle initiative : L'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). L'IADM vise l'annulation intégrale des créances admissibles de trois institutions multilatérales sur un ensemble de pays à faible revenu, afin d'aider ces pays à progresser sur la voie des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) des Nations Unies, dont le but essentiel est de réduire de moitié, à l'horizon 2015, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté. De prime abord, on ne peut que se féliciter de cette nouvelle initiative. Cela étant elle souffre de nombreuses lacunes dont la plus importante est la suivante : il n'y a pas d'annulation collective des créanciers, chacun pris individuellement (même si certains essaient de se coordonner) décide des critères et du moment de l'annulation. Ainsi pour le FMI, elle ne concerne que les Etats ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et ceux dont le revenu par habitant est inférieur à

380 dollars EU et qui ont encore une dette envers le FMI à la fin 2004, à la convenance du Conseil d'Administration du FMI.

Or une fois de plus, les exigences posées par les institutions financières internationales imposent aux Etats d'adopter des réformes politiques.

La question que l'on peut dès lors se poser est la suivante : bien que proclamée à grand renfort de médias et de communication auquel se mêlent de bons sentiments, cette annulation totale de la dette, tant souhaitée par les débiteurs, n'est elle pas un leurre, un moyen de faire espérer des Etats sur un avenir meilleur, tout en portant atteinte à leur souveraineté ?

References

- Abulgasem Abokshem, M. A. (1995), The role of the IMF in the international debt management: The case of Sub-Saharan Africa. En D. Carreau, & M. N. Shaw (Eds.), *La dette extérieure/ The external debt* (pp. 315-342). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Camdessus, M. (s.d.) *Good governance : the IMF's role*. Consulté le 15 august 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/expr/governgovindex.htm>
- Carreau, D. (1985), Le rééchelonnement de la dette extérieure des Etats, *Journal du droit international*, 112, 5-48.
- Carreau, D. (1995), Chronique de droit international économique, *Annuaire français de droit international*, 36, 632-677.
- Carreau, D. & Shaw, M. M. (1995). *La dette extérieure/ The external debt*. Dordrecht, Holanda : Martinus Nijhoff Publishers.
- Cissé, H. (1995), Le Fonds Monétaire International et l'endettement extérieur, En D. Carreau & M. N. Shaw (Eds.), *La dette extérieure/ The external debt* (pp. 277-313). Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Chavagneux, Ch. (2003), FMI, Banque mondiale: le tournant politique, *Revue d'économie financière*, 70, 209-218.
- Delaume, G. (1955). Jurisdiction of Courts and International Loans : A Study of Lender's Practice. *Journal of Comparative Law*, 6, 189-193.
- Espinosa de los Monteros, R. Z. (1995), Les dettes publiques des Etats à l'égard des organisations internationales. En : D. Carreau & M. Shaw (Eds.), *La dette extérieure/ The external debt* (pp. 258-272). Dordrecht, Holanda : Martinus Nijhoff Publishers.
- Edwards Jr., R.W. (1985), Is an IMF Stand-by Arrangement a « Seal of Approval » on which other Creditor can rely ?, *New York University Journal of International Law and Politics*, 17, 573-612.
- Executive Board of the IMF (1997). *The role of the IMF in governance issues : guidance note*. Consulté le 15 august 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>
- FMI (1999), Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. consulté le 15 octobre 2008, <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty1.htm>
- Focsaneanu, L. (1985), Endettement extérieur, renégociation des dettes, contrôle du crédit transnational, *Revue générale de droit international public*, 2, 299-352.
- Gautam, M. (2003), Debt relief for the Poorest. An OED review of the HIPC Initiative, *World Bank Operations Evaluation Department*, Washington D.C, p. 136
- Gianviti, F. (1989), The IMF and external debt, *R.C.A.D.I.*, 215, 205-286.

- Grard, L. (1995), Le Club de Paris et les dettes publiques des Etats, En: D. Carreau & M. Shaw (Eds.), *La dette extérieure/ The external debt* (pp. 197-254). Dordrecht, Holanda : Martinus Nijhoff Publishers.
- Grard, L. (2001), L'œuvre des instances financières internationales en faveur de l'allègement de la dette des Etats d'Afrique subsaharienne, *Afrilex*, 2 [versión electrónica: <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/IMG/pdf/2dos2grard.pdf>].
- MacLean, R. G. (1989), Legal aspect of external debt, *R.C.A.D.I.* , vol. 214, p. 75.
- Meetarbhan, M. J. N. (1995). Vers un droit international de la dette extérieure. En: D. Carreau & M. Shaw (Eds.), *La dette extérieure/ The external debt* (pp. 485-534). Dordrecht, Holanda : Martinus Nijhoff Publishers
- Mubiala, M. (1991), La renégociation de la dette du tiers-monde (étude juridique), *R.J.P.I.C.*, 3-4, 305-311.
- Raffinot, M. (2000). Le cadeau empoisonné de l'annulation de la dette. *Problèmes économiques*, 2664, 4-9.
- Rapport des ministres des finances du G7 (18-20 juin 1999), sur l'initiative d'allègement de la dette de Cologne, *présenté au Sommet économique de Cologne*.
- Sommet de Halifax (1995). Examen des institutions internationales. Consulté le 15 august 2008, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/onu-organisations-internationales_1032/organisations-economiques-financieres_1124/g7-g8_2562/precedents-sommets_719/canada-sommet-halifax-15-17-juin-1995_733/examen-institutions-internationales_3704.html.