



UNION INTERPARLEMENTAIRE
112^{ème} Assemblée et réunions connexes
Manille, 31 mars - 8 avril 2005



Deuxième Commission permanente
Développement durable,
financement et commerce

C-II/112/R-pre
11 janvier 2005

**LE ROLE DES PARLEMENTS DANS LA MISE EN PLACE DE MECANISMES
INTERNATIONAUX NOVATEURS DE FINANCEMENT ET DE COMMERCE PROPRES
A PERMETTRE LE REGLEMENT DU PROBLEME DE LA DETTE ET LA REALISATION
DES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT**

***Projet de rapport établi par les co-rapporteurs
M. Osvaldo Martínez (Cuba) et M. Robert del Picchia (France)***

A ce stade, le projet de rapport est constitué de deux sections distinctes :

- *La **section A** contient la contribution présentée par M. O. Martínez (Cuba);*
- *La **section B** contient la contribution présentée par M. R. del Picchia (France);*

SECTION A (contribution de M. O. Martínez)

Introduction

Les deux dernières décennies ont été marquées par une aggravation des problèmes liés à la dette extérieure. Cette situation résulte de la mise en œuvre de politiques économiques néolibérales.

Les formules d'allègement de la dette proposées par les pays créanciers à partir des années 1980 n'ont guère contribué à régler ce problème d'une gravité extrême qui touche 85 pour cent de l'humanité.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. En 2003, les pays développés, qui n'abritent que 15,4 pour cent de la population mondiale, représentaient 55,5 pour cent du PIB mondial et 74,6 pour cent des échanges internationaux.

Les pays en développement¹, dans lesquels vit 84,6 pour cent de la population mondiale, ne représentent que 44,5 pour cent du PIB mondial et 25,4 pour cent des échanges internationaux.

¹ Les chiffres cités tiennent compte des anciennes républiques socialistes d'Europe centrale et orientale ainsi que des pays membres de la Communauté des Etats indépendants.

D'après les données disponibles, la dette extérieure des pays en développement s'élevait en 2003 à 2,6 billions de dollars.

Pour favoriser l'adoption de mesures efficaces en réponse à ce problème particulièrement préoccupant, les parlements doivent analyser en détail les causes de cet endettement massif, les différentes solutions mises en œuvre à ce jour pour tenter d'y remédier et l'ampleur du phénomène tel qu'il se manifeste actuellement.

Origines de l'endettement des pays en développement

Au milieu des années 1980, la dette extérieure des pays en développement avait déjà atteint des proportions économiquement insoutenables. Les pays endettés se sont retrouvés prisonniers du cercle vicieux du service de la dette, auquel ils ont dû consacrer les maigres ressources qu'ils destinaient aux secteurs de la santé, de l'éducation et de la sécurité nationale, perdant ainsi tout espoir de concrétiser leurs aspirations à un développement économique durable.

La dette extérieure du tiers monde en chiffres

La dette extérieure des pays en développement n'a cessé d'augmenter et s'établissait à 2,6 billions² en 2003, tandis que l'encours du service de la dette atteignait le montant astronomique de 436 milliards de dollars. Puisque la dette extérieure du tiers monde s'élevait en 1968 à environ 50 milliards de dollars, le calcul est simple : en 35 ans, la dette des pays en développement a été multipliée par 50.

Outre l'accroissement du volume de la dette, on note une modification de la répartition régionale de la dette. Divers facteurs expliquent cette évolution, et en particulier l'instabilité financière des marchés émergents, la dégradation de la situation économique et sociale de l'Afrique, et l'attrait des investisseurs étrangers pour des régions comme l'Europe orientale, le Moyen-Orient et l'Asie.

En 2003, la dette extérieure du monde en développement se répartissait comme suit : Afrique : 10,4 pour cent; Asie : 26,3 %; Moyen-Orient : 11,6 pour cent; Europe orientale : 15,2 pour cent; Communauté des Etats indépendants : 8,3 pour cent; Amérique latine : 28,2 pour cent.

Les chiffres publiés récemment par le FMI permettent de mieux comprendre la situation. Durant la seule période 1990-2003, les pays en développement ont versé au total 4,1 billions de dollars au titre du service de la dette, soit en moyenne 296 milliards par an.

De 1982 à 2003, les pays en développement ont versé au total 5,4 billions de dollars au titre de leurs obligations de service; en d'autres termes, l'encours actuel de la dette extérieure de ces pays a déjà été remboursé deux fois.

Si l'on tient compte de la baisse de l'aide publique au développement observée depuis deux ans (elle s'élevait en 2002 à 58,3 milliards de dollars), on peut affirmer que les Etats de l'hémisphère Sud ont déjà versé aux pays de l'hémisphère Nord au titre du service de la dette cinq fois plus qu'ils n'ont reçu sous forme d'"aide au développement".

² Ce chiffre représente la dette totale des régions suivantes : Afrique, Asie, Moyen-orient, Europe orientale, Communauté des Etats indépendants et Amérique latine.

Les problèmes qui découlent de cette situation peuvent en outre avoir un effet dissuasif sur les investissements étrangers. En effet, les sources internationales de financement voient dans le fort taux d'endettement de certains pays un risque potentiel pour leurs investissements. En conséquence, outre les retombées humaines de la dette, les pays endettés et pauvres se voient refuser des ressources dont ils ont cruellement besoin, sont exclus des marchés financiers internationaux et doivent de surcroît payer des taux d'intérêt élevés au titre des prêts qui leur sont consentis. Le PNUD a estimé que, dans les années 1980, les taux d'intérêt imposés aux pays pauvres étaient quatre fois supérieurs aux taux applicables aux nations riches, les institutions financières estimant les risques trop élevés et n'excluant pas l'éventualité d'une dévaluation des monnaies.

Depuis le début de la crise de la dette, l'octroi des prêts de la Banque mondiale et du FMI est désormais subordonné à la mise en œuvre de plans draconiens de "libéralisation" économique.

Ces plans sont constitués d'une série de réformes monétaires, budgétaires, économiques et commerciales appelées "Politiques d'ajustement structurel".

Ces politiques, qui présentent des différences d'un pays à l'autre, portent pour l'essentiel sur les aspects suivants : intervention réduite de l'Etat dans le secteur économique, baisse des droits d'importation, élimination des restrictions aux investissements étrangers, augmentations d'impôts, suppression des subventions sur les produits alimentaires de base et les industries nationales, baisse des salaires, dévaluation et mesures privilégiant la production destinée à l'exportation au détriment de la consommation locale.

On entend par "libéralisation" le processus qui vise à libérer l'économie du contrôle de l'État, au motif que les forces du marché déréglementé peuvent à elles seules apporter la croissance et répondre aux intérêts de tous, par des moyens divers.

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) rend régulièrement compte de l'impact disproportionné des programmes d'ajustement structurel sur les pauvres et leurs enfants. Les pays pauvres se voient contraints d'adopter des mesures d'austérité en matière de dépenses sociales et de politiques internes pour faire la preuve de leur "responsabilité budgétaire". Il en résulte une baisse des prestations sociales destinées aux plus démunis, l'élimination des subventions à la consommation dont bénéficient les produits alimentaires et les transports publics, la suppression de postes d'enseignants dans des écoles dépourvues d'outils pédagogiques et une pénurie de personnel infirmier et de médecins dans les hôpitaux publics. Le Président tanzanien Julius Nyerere, s'interrogeant à juste titre sur le bien-fondé de ces programmes, déclarait à cet égard "devons-nous laisser nos enfants mourir de faim pour rembourser notre dette ?"

Allègement de la dette : les solutions proposées

En septembre 1996, plusieurs dirigeants mondiaux ont lancé une initiative conjointe visant à réduire la charge de la dette des pays pauvres les plus lourdement endettés.

De nombreuses tentatives avaient déjà été faites avant 1996 pour alléger ou annuler la dette extérieure des pays en développement.

L'Accord de Londres, conclu en 1953, prévoyait le rééchelonnement de la dette de l'Allemagne envers le Royaume-Uni et d'autres créanciers. Outre l'annulation de près de 80 pour cent de la dette de guerre de l'Allemagne, l'Accord autorisait le pays à ne consacrer que 3 à 5 pour cent de ses recettes d'exportation au remboursement du solde de sa dette extérieure. Aujourd'hui, on exige des pays pauvres les plus endettés qu'ils affectent entre 20 et 25 pour cent de leurs revenus, voire plus, au service de leur dette

Les solutions proposées dans le passé sont d'une étonnante générosité au regard de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) et traduisent de surcroît une intention politique évidente.

A la fin des années 1980, les pays créanciers de la Pologne ont annulé la moitié de la dette du pays au moment de l'effondrement des régimes socialistes d'Europe orientale.

En 1991, les Etats-Unis, en gage de reconnaissance, ont réduit de 7 milliards de dollars la dette de l'Egypte qui les avait soutenus pendant la guerre du Golfe.

En 1985, les Etats-Unis ont lancé le plan Baker, qui prévoyait une hausse globale de l'aide financière d'origine privée et publique accordée aux pays en développement. Le plan, tout en reconnaissant expressément l'importance de la croissance économique des pays débiteurs, prônait la mise en œuvre de réformes néolibérales axées entre autres sur la privatisation des entreprises du secteur public et la libéralisation des investissements étrangers.

Le plan Baker a été jugé à la fois tardif et très insuffisant (il ne prévoyait qu'une maigre contribution de 29 milliards de dollars, dont 20 milliards versés par des banques privées et 9 milliards par la Banque mondiale), au regard de la dégradation croissante de la situation économique et de l'aggravation de la crise dans les pays en développement.

Sur les 15 pays en développement bénéficiaires du plan Baker, 10 étaient des pays d'Amérique latine (Argentine, Chili, Bolivie, Equateur, Colombie, Uruguay, Brésil, Mexique, Venezuela et Pérou). Toutefois, selon les estimations du Système économique latino-américain (SELA), les fonds d'un montant de 8 à 9 millions de dollars que les pays devaient recevoir chaque année au titre du plan Baker ne suffiraient pas à payer ne fut-ce qu'un quart du service de leur dette (les pays d'Amérique latine ont versé au total 28,530 millions de dollars en 1985 et 27,706 millions en moyenne durant la période 1980-1990 au titre de leurs obligations de service) Le plan s'est donc soldé par un échec, d'autant que les crédits accordés par les banques privées ont été inférieurs aux sommes initialement prévues.

Par la suite, les créanciers ont proposé une multitude de formules. Toutefois, la gravité de la situation, les moratoires et suspensions de paiement appliqués par certains pays d'Amérique latine, la dépréciation de la valeur de la dette sur le marché secondaire et l'échec de plusieurs initiatives engagées par les pays débiteurs pour résoudre le problème ont conduit les créanciers à durcir leur position.

D'une part, les créanciers, et en particulier les banques américaines, plus exposées, ont fortement réduit leurs engagements dans la région. Au moment de la crise de 1982, les engagements des banques américaines dans la région avaient été ramenés à 124 pour cent de leurs fonds propres, dont ils ne représentaient plus que 38,9 pour cent en 1989.

D'autre part, dès le début de la crise, les banques créancières ont entrepris d'accroître leurs provisions pour créances douteuses. Les principales banques disposent actuellement de provisions égales à 40-100 pour cent du montant des prêts accordés. Ce facteur est important dans la mesure où il témoigne de la réticence des banques privées à renouveler les crédits en faveur de pays débiteurs, d'autant que la nouvelle réglementation de la Banque des règlements internationaux entrée en vigueur en 1993 exige des banques qu'elles relèvent d'au moins 8 pour cent leur ratio fonds propres/crédits accordés.

Tous ces éléments ont amené les créanciers à trouver des solutions plus adaptées pour récupérer une partie de leurs fonds par le biais de l'approche dite "à la carte", qui prévoit diverses options (conversion de créances en prises de participation, échange de créances contre des obligations ou titres d'investissement, rachat de créances, entre autres instruments). Les options proposées, la mise en place du marché secondaire des titres de créances et l'annulation partielle de la dette visent davantage à accroître les ressources en capitaux des banques, à diversifier leur portefeuille et à renforcer leurs capacités à gérer les pertes qu'à promouvoir le développement économique des pays d'Amérique latine.

En mars 1989, les Etats-Unis ont lancé le plan Brady en réponse à la dégradation de la situation économique et à l'instabilité politique et sociale résultant d'une crise de huit ans sans solution apparente. Le plan reconnaît implicitement l'impossibilité pour les pays endettés de rembourser leur dette et insiste sur la nécessité de réduire, en valeur absolue, le montant de la dette des 39 pays admissibles au bénéfice du plan.

La stratégie des Etats-Unis s'articulait autour des grands axes suivants : poursuite des programmes d'ajustement structurel en cours dans les pays débiteurs; réduction de 20-30 pour cent de la dette; réduction de la dette des pays débiteurs envers des banques privées (sans autre précision quant au montant de cette réduction); application de garanties au capital de l'emprunt souscrit auprès d'institutions multilatérales; dérogation de trois ans aux clauses bancaires interdisant les opérations de réduction de la dette. Le plan Brady reconnaissait également la nécessité d'accorder des financements supplémentaires aux pays débiteurs, dans les délais appropriés et avec toutes la souplesse requise, sans pour autant indiquer de montant précis.

Bien qu'il soit toujours en vigueur, le plan Brady semble pratiquement en bout de course dans la mesure où il va à l'encontre de la volonté des banques de réduire de manière draconienne les crédits consentis à des pays débiteurs. En conséquence, il est peu probable que les pays débiteurs bénéficient à l'avenir de nouvelles affectations de ressources à l'appui des opérations d'allègement de la dette.

A la fin des années 1980, la situation a atteint des proportions insoutenables dans nombre de pays endettés. Ces derniers n'ont eu d'autre choix que de déclarer unilatéralement un moratoire et la suspension temporaire des versements et de recourir à des rachats de créances, à prix réduit. Dans le même temps, de nouvelles formules ont été appliquées, comme la conversion partielle de créances en produits de base ou en actions en faveur de la nature.

Les pays en développement ont tenté de faire face de diverses manières. Certains Etats ont proposé de limiter le service de la dette dans des proportions compatibles avec la croissance économique. C'est le cas du Pérou (10 pour cent des recettes d'exportations) et du Brésil (2,5 pour cent du PIB).

Plusieurs pays comme le Pérou, le Brésil et le Venezuela ont tenté, sans succès, de contourner les conditions imposées par le FMI et de négocier directement avec les créanciers. Ces approches peu orthodoxes très éloignées des politiques d'ajustement structurel du FMI, comme le plan austral et le plan Cruzado, visaient notamment à subordonner les obligations de service aux priorités nationales et ont toutes fait long feu.

Le Secrétariat du SELA a élaboré un programme qui prévoyait une baisse de 75 pour cent des intérêts sur la dette comptabilisée, une réduction de 75 pour cent du montant total des capitaux empruntés, et une réduction cumulée du principal de la dette et des intérêts produisant les mêmes résultats quant aux montants des remboursements.

Lors des cycles de renégociations qui se sont succédés, les créanciers ont accepté de revoir certaines de leurs exigences à la baisse, notamment au titre des dispositions de Toronto, adoptées en 1988, qui s'appliquent aux pays endettés à faibles revenus, et prévoient l'annulation d'un tiers de la dette assortie de conditions non libérales et le rééchelonnement à long terme des prêts accordés à des conditions de faveur.

Par la suite, de nouvelles dispositions visant à renforcer les conditions libérales applicables à certains prêts ont été arrêtées. Toutefois, elles ne tenaient aucun compte de la situation des pays à revenus intermédiaires. Les dispositifs d'allègement de la dette s'adressent avant tout aux pays considérés comme les plus pauvres du monde, qui ne représentent pourtant que 9 pour cent de la dette extérieure des pays en développement.

La seule mesure destinée aux pays à revenus intermédiaires, qui représentent 85 pour cent de la dette extérieure globale du monde en développement, allait dans le sens des dispositions de Huston, adoptées en 1990, qui ne prévoient aucune possibilité d'annulation de la dette et ne traitent que des options de conversion de créances. Les dispositions de Naples, adoptées en 1994, prévoyaient entre autres la réduction de la dette échue.

En dépit de ces renégociations, qui supposent à chaque fois de nouveaux engagements de la part des pays endettés, la dette ne cesse d'augmenter.

Ainsi, la part non rééchelonnée de la dette extérieure des pays à faibles revenus lourdement endettés est en constante augmentation, au point d'exclure tout recours aux mesures classiques de rééchelonnement.

Le niveau soutenu du ratio dette/exportations enregistré au cours de la période 1991-1999 et la baisse relative du ratio versement d'intérêts/exportations ont conduit les créditeurs à affirmer que le problème de la dette était résolu.

Il convient pourtant de souligner que la baisse relative des paiements d'intérêts est due pour l'essentiel non pas à la forte réduction des créances anciennes, mais à la baisse des taux d'intérêts.

Pour s'acquitter de leurs obligations de service, les pays débiteurs ont été contraints de prélever sur leur épargne intérieure, et dans certains cas sur leurs réserves de change (qui ont également diminué) des fonds qui auraient normalement dû servir à promouvoir les investissements. La réduction des importations a généré un excédent de change qui a été utilisé à cette fin. En conséquence, les pays en développement demeurent exportateurs nets de capital.

La question de la dette extérieure est loin d'être réglée. Le problème s'est même aggravé ces dernières années en raison d'un manque de dynamisme économique, de la baisse des investissements, de l'inflation, du chômage et de la dégradation constante des conditions de vie.

Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

On s'est beaucoup interrogé sur la portée véritable de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) et sur l'intérêt qu'elle présente pour les pays auxquels elle est destinée. Elle a été accueillie avec prudence dans la mesure où aucune des précédentes initiatives du G7 n'avait fait intervenir les créanciers multilatéraux. Elle s'est très vite révélée inadaptée, tant du point de vue de sa conception que de sa mise en œuvre.

A la fin de 1996, la dette extérieure totale des 42 pays pauvres considérés comme les plus endettés du monde s'élevait à 245 milliards de dollars. Aujourd'hui, l'endettement global de ces pays demeure colossal : le ratio dette/exportations est supérieur à 300 pour cent et dépasse largement la limite des 200 pour cent au-delà de laquelle on considère que la dette n'est plus maîtrisable. Il s'agit dans la plupart des cas de dettes publiques garanties à 80 pour cent par l'Etat. La part restante (dette privée et obligations) est révélatrice des difficultés que rencontre le secteur public pour obtenir des prêts. La dette extérieure à long terme de ces pays est constituée de dettes contractées auprès d'institutions financières multilatérales (30 pour cent), d'entités bilatérales (54 pour cent) et de créanciers privés (16 pour cent).

Dans un tiers environ de ces pays, la dette publique dépasse le PIB. Au Nicaragua, à Sao Tomé, en Guinée-Bissau, au Guyana, au Mozambique et en République du Congo, elle est plusieurs fois supérieure au PIB. Ces pays enregistrent par ailleurs un faible niveau de développement humain. Les chances de survie des enfants au cours de leur première année de vie y sont de 30 pour cent inférieures à la moyenne enregistrée dans les nations développées, et les femmes ont trois fois plus de risques de mourir en couches.

En septembre 1996, le FMI et la Banque mondiale ont lancé l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, qui avait pour objectif premier de ramener en six ans la dette des 42 pays admissibles à un niveau soutenable et de leur proposer des solutions autres que le rééchelonnement.

A huit exceptions près, tous les pays sélectionnés sont situés en Afrique subsaharienne. En valeur réelle, la formule proposée ne s'applique qu'à 9 pour cent des pays en développement. Ces pays représentent à peine 5 pour cent du volume total des exportations des pays en développement et seulement 3 pour cent du PIB du tiers monde.

Tous sont confrontés à une situation véritablement dramatique. Plusieurs pays d'Afrique dépensent chaque année pour s'acquitter de leurs obligations de service des ressources quatre fois supérieures aux fonds investis dans les secteurs de la santé et de l'éducation. On estime aujourd'hui que, pour chaque dollar reçu au titre de l'aide publique au développement, les pays endettés versent trois dollars aux pays riches pour rembourser les intérêts de leur dette.

Pour être admissibles au bénéfice de l'Initiative PPTE d'allégement de la dette, les pays doivent satisfaire aux critères suivants :

- avoir un revenu par habitant inférieur à 400 dollars;
- avoir fait des progrès importants dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du FMI;

- avoir appliqué toutes les précédentes formules d'allègement de la dette afin de ramener leur dette extérieure à un niveau soutenable. Ces formules ont été décrites plus haut³.

L'Initiative PPTE n'a pas donné de bons résultats. En septembre 2003, des plans de réduction de la dette avaient été approuvés pour 27 pays, dont 23 Etats africains, soit un allègement global de 51 milliards de dollars pour la période 1998-2004.

Cette réduction est intervenue à une étape décisive de la crise économique et sociale que traversaient ces pays. Elle est cependant nettement insuffisante, puisque les Etats africains auront versé au total 219 milliards de dollars, soit en moyenne 28 milliards par an, au titre de leurs obligations de service au cours de la période considérée.

De toute évidence, les mesures d'allègement, quelle qu'en soit la nature, offrent un répit aux pays endettés compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent. Il est néanmoins inacceptable que les institutions financières internationales se refusent encore à annuler intégralement la dette de pays qui risquent pourtant d'être effacés de la surface de la Terre en raison de difficultés extrêmes dont ils ne parviennent pas à venir à bout.

Au cours de la période 1998-2004, le service de la dette des 27 pays ayant bénéficié de mesures d'allègement devrait diminuer dans des proportions égales à la moitié de leurs exportations et de leurs revenus. Cela étant, ces mesures n'auront de véritable impact sur la pauvreté que si elles s'accompagnent de programmes et de stratégies de promotion de la santé, de création d'emplois et de diversification des sources de revenus. L'affectation de ressources en faveur des plus démunis ne suffit pas. L'Initiative PPTE n'a strictement rien changé au fait que les pays pauvres en développement admissibles au bénéfice de ce dispositif consacrent encore en moyenne davantage de ressources au service de la dette qu'à la santé et à l'éducation.

Si les dispositifs de réduction de la dette ont donné lieu dans certains pays à un léger accroissement des ressources investies dans les secteurs de la santé et de l'éducation, il convient malgré tout de souligner que sur les 27 pays concernés, on compte 23 Etats africains – dont certains durement touchés par l'épidémie de SIDA et d'autres maladies – dans lesquels l'accroissement massif des dépenses de santé qu'exige la situation sanitaire se fait encore cruellement attendre.

La plupart des pays d'Afrique bénéficiaires de l'Initiative PPTE subissent les conséquences dramatiques de la famine et des conflits armés et doivent donc obtenir de nouveaux prêts pour être à même de financer des actions de développement. Cette dette supplémentaire viendra ainsi s'ajouter aux créances anciennes ayant fait l'objet de mesures d'allègement.

L'analyse de la situation des pays censés avoir tiré le meilleur parti de l'Initiative PPTE montre que leur dette, loin de diminuer, ne cesse d'augmenter. C'est notamment le cas de la Bolivie.

³ S. Claessens *et. al.* *Analytical aspects of the debt problem of highly indebted poor countries* in Z. Iqbal and R. Kanbur, eds, *External Finance for Low-Income Countries*, FMI, Washington, 1997, p. 29.

Selon les statistiques publiées par la Banque centrale de Bolivie, l'encours de la dette bolivienne s'établissait en décembre 2003 à 5,041 millions de dollars, soit le niveau le plus élevé jamais enregistré dans le pays. Dans un numéro de la lettre d'information de la Banque centrale, il est précisé qu'après la diminution de la dette enregistrée entre 1995 et 2002 grâce aux allègements obtenus en application de l'Initiative PPTE, le tendance s'est inversée en 2003, avec une augmentation de 33 pour cent des versements au titre de la dette. De plus, les prêts d'un montant total de 893 millions de dollars accordés en 2002 à la Bolivie ont entraîné une augmentation de la dette de 17 pour cent.

La dette extérieure de la Bolivie est constituée à 90 pour cent de dettes envers des organismes internationaux comme la Société andine de développement (SAD), la Banque interaméricaine de développement (BID), le FMI et la Banque mondiale. Le Japon, l'Espagne, le Brésil et la France figurent également parmi les créanciers de la Bolivie.

Le pays a versé, au titre de ses obligations de service, 249 millions de dollars en 1999, 268 millions en 2000, 248 millions en 2001 et 253,4 millions en 2002.

L'exemple du Honduras est tout aussi intéressant. Le pays se classe au troisième rang des Etats les plus pauvres d'Amérique latine, derrière Haïti et le Nicaragua. Sa dette extérieure s'élève à 4,650 millions de dollars. Pourtant, les allègements et les abandons de créances dont le pays pourra bénéficier après 2005 en application du dispositif de l'Initiative PPTE de dépasseront pas les 960 millions de dollars.

Pourquoi les pays en développement ne peuvent rembourser leurs dettes ?

Dettes et commerce international

Les recettes d'exportation des pays en développement sont consacrées en majeure partie au service de la dette extérieure.

La part des exportations mondiales qui revient aux pays en développement est passée de 35,6 pour cent en 1953 à 26,1 pour cent en 2002, ce qui témoigne de leur marginalisation croissante au plan commercial. En 2001, les exportations agricoles des pays de l'hémisphère Sud, qui sont vitales pour la plupart d'entre eux, ne représentaient plus que 35 pour cent des exportations agricoles mondiales, contre 40 pour cent en 1961.

Ce recul tient autant à la baisse des prix à l'exportation – qui a par ailleurs entraîné une dégradation des termes de l'échange – qu'au renforcement des mesures protectionnistes en vigueur dans les pays industrialisés.

S'agissant des prix à l'exportation, les ratios d'échanges des pays en développement (hors produits pétroliers et manufacturés) ont globalement régressé de plus de 20 pour cent depuis 1980 et de plus de 25 pour cent en Afrique.

Les obstacles au commerce privent les pays en développement de l'accès aux marchés des pays industrialisés, ce qui contribue à perpétuer le cercle vicieux du service de la dette.

L'assouplissement des mesures protectionnistes applicables aux produits agricoles représenterait à lui seul 60 pour cent des bénéfices tirés de libéralisation intégrale du commerce mondial des produits de base. L'agriculture joue un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs de développement, puisque 70 pour cent des populations pauvres du

monde vivent dans les zones rurales et pratiquent l'agriculture pour subvenir à leurs besoins. Pourtant, le secteur agricole a été pratiquement exclu des accords commerciaux en vigueur avant l'ouverture des négociations du cycle d'Uruguay.

Dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les subventions agricoles s'élèvent au total à 330 milliards de dollars, dont 250 millions sont versés directement aux producteurs. Cette situation encourage les pays riches à produire à grands frais et en quantités excédentaires, tout en adoptant des mesures protectionnistes pour exclure du marché des produits de base potentiellement plus compétitifs en provenance des pays pauvres.

Les pays les plus pauvres et les moins avancés sont les premières victimes des pratiques protectionnistes des nations développées. Leurs exportations se voient imposer des tarifs douaniers supérieurs de 20 pour cent en moyenne à ceux applicables aux autres exportations. De même, les rares produits manufacturés qu'ils exportent sont passibles de droits de douanes supérieurs de 30 pour cent à ceux qui s'appliquent aux produits en provenance d'autres pays.

Les politiques protectionnistes des pays développés coûtent aux pays de l'hémisphère Sud au moins 100 milliards de dollars par an, soit deux fois plus que le montant de l'aide publique au développement qui leur est accordée.

De manière générale, les grandes tendances commerciales mondiales sont dominées par les grosses sociétés multinationales, qui contrôlent la majeure partie des activités commerciales et réalisent l'essentiel des bénéfices commerciaux.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les deux tiers des échanges commerciaux mondiaux s'opèrent entre sociétés : il s'agit notamment de transactions entre les filiales de sociétés transnationales qui répartissent la production des différents éléments entrant dans la fabrication de leurs produits finis entre plusieurs pays dans lesquels les coûts de production, et en particulier les coûts salariaux, sont moins élevés. Les transactions effectuées sur ces marchés réservés tendent à gonfler artificiellement les statistiques commerciales des pays où sont implantées les filiales de ces sociétés étrangères, dans la mesure où leurs activités internes sont intégrées au calcul du taux de croissance des exportations, et parfois des exportations de "hautes technologies", lors même que les pays n'ont aucun droit de regard sur leurs opérations.

Tendances financières actuelles

La situation sur les marchés financiers n'est guère différente de celle observée dans le secteur commercial, notamment en ce qui concerne la marginalisation progressive des pays en développement.

Ces derniers, qui abritent pourtant plus de 80 pour cent de la population mondiale, ne détiennent que 38 pour cent des droits de vote au FMI et 39 pour cent à la Banque mondiale, contre 62 pour cent et 61 pour cent respectivement pour les nations développées. Ces chiffres sont révélateurs de l'énorme déséquilibre qui caractérise le processus de décision dans le secteur monétaire et financier.

L'aide publique au développement a accusé un très net recul ces vingt dernières années. Alors que l'aide versée par le Comité d'aide au développement est passé de 5,9 milliards de dollars en 1964 à 60,5 milliards en 1992, le montant total de l'aide au développement n'a pas

dépassé les 54 milliards de dollars en moyenne entre 1993 et 2002. En 2003, l'aide publique au développement n'a que très légèrement augmenté, atteignant 68 milliards de dollars.

Pour masquer cette tendance, les institutions financières internationales ont entrepris de comptabiliser comme aide publique au développement les créances annulées au titre de l'Initiative PPTE.

Cette pratique a permis de dissimuler la forte diminution des flux d'aide publique au développement. L'analyse des chiffres de l'aide au développement pour 2002 (58 milliards de dollars, contre 52 milliards en 2001) montre que la différence enregistrée entre 2002 et 2001 est en fait constituée à hauteur de 3 milliards de dollars d'annulations de créances et que seuls 2 milliards de dollars ont effectivement été engagés au titre de l'aide au développement sous forme d'assistance technique, si l'on en croit les statistiques de la Banque mondiale.

La démarche consiste à équilibrer les fonds déjà décaissés sous forme de crédits aux fins d'autres activités – notamment d'investissements ou de transactions commerciales qui ne servent pas toujours l'intérêt national et sont assimilés à la dette extérieure – et les fonds qui sont traditionnellement versés au titre de l'aide au développement à des conditions relativement avantageuses et vont dans le sens des intérêts des pays en développement.

De telles pratiques ne peuvent que conduire à une aggravation du problème de la dette extérieure. La tendance à la baisse de l'aide publique au développement doit être inversée. La qualité de l'aide doit s'améliorer et l'accent doit être mis sur l'élimination de la pauvreté et le développement social. D'autre part, les fonds accordés au titre de l'aide doivent augmenter conformément aux engagements que les pays développés ont souscrits dans le cadre des Nations Unies. Il convient par ailleurs d'accroître l'aide accordée aux pays les plus pauvres, en vue notamment du renforcement des capacités de développement dans les communautés les plus démunies.

Les investissements étrangers directs, considérés comme les principaux flux financiers vers les pays en développement, ont eux aussi accusé une forte baisse ces dernières années et sont toujours destinés en priorité à un petit groupe de pays relativement plus développés.

Selon les chiffres de la Banque mondiale, les investissements étrangers directs ont diminué en 2003 pour la deuxième année consécutive et s'élevaient au total à 135 milliards de dollars seulement, soit 24 pour cent de moins qu'en 2001.

Dans ces circonstances, les Objectifs du Millénaire pour le développement se réaliseront-ils ?

Après plus de 20 ans de néolibéralisme, 1,2 milliard de personnes, soit une personne sur cinq, disposent de moins d'un dollar par jour pour "vivre". Durant les années 1990, la pauvreté a augmenté dans 54 pays.

Les sources spécialisées s'accordent à reconnaître qu'indépendamment de la baisse éventuelle, d'ici à 2005, du nombre de personnes vivant en situation de pauvreté absolue par rapport aux années 1990, au moins 900 millions de personnes continueront à vivre dans le dénuement le plus total dans les pays en développement.

Si l'on fait abstraction de la Chine, le nombre d'individus en situation de pauvreté absolue a en fait augmenté de 28 millions durant les années 1990. Le nombre de personnes qui souffrent de la faim a également augmenté.

A la fin de 2003, on comptait 20 millions de pauvres de plus qu'en 1997 en Amérique latine et dans les Caraïbes. Au total, 44 pour cent des habitants de cette région, dont 79 pour cent d'enfants et de jeunes de moins de 20 ans, vivent en dessous du seuil de pauvreté. On recense près de 100 millions d'indigents, soit 19 pour cent de la population de la région.

Il convient par ailleurs de souligner que 60 pour cent des pauvres du monde en développement vivent dans des zones écologiquement vulnérables et sont de ce fait prisonniers du cercle vicieux du sous-développement, de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement.

La pauvreté s'enracine de plus en plus profondément et, dans le même temps, les inégalités en matière de répartition des revenus ne cessent de s'accroître.

L'écart entre les riches et les pauvres s'est considérablement creusé. Aujourd'hui, les revenus des 5 pour cent d'habitants les plus riches de la planète sont de 114 fois supérieurs à ceux des 5 pour cent d'individus les plus pauvres.

Le total des revenus des 25 millions de citoyens américains les plus riches est égal au revenu global des 2 milliards de personnes les plus pauvres du monde.

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes est celle où les inégalités en matière de revenus sont les plus criantes : 20 pour cent de la population détient 60 pour cent du revenu total, alors que les 20 pour cent d'individus les plus pauvres ne possèdent que 3 pour cent du revenu régional.

En conséquence, durant la période 1999-2003, le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde a augmenté de 842 millions (18 millions de plus qu'en 1995-1997), dont 798 millions vivent dans des pays en développement, 34 millions dans les pays d'Europe de l'Est et les anciennes républiques soviétiques et 10 millions dans les pays industrialisés (selon des statistiques de la FAO).

Les indicateurs de santé montrent que c'est le secteur sanitaire qui a le plus durement pâti de ce phénomène d'expansion néolibérale. Plus de 10 millions d'enfants meurent chaque année des suites de maladies évitables, ce qui représente 30 000 décès par jour, 1 250 par heure et 21 par minute. Plus de 500 000 femmes meurent chaque année au cours de leur grossesse ou en couches.

En Afrique, 35 pour cent des enfants sont plus menacés de mort aujourd'hui qu'il y a dix ans. Toutes les heures, plus de 500 mères voient mourir l'un de leurs enfants en bas âge. En 2003, plus de 4 millions d'enfants africains sont morts. Chez ceux qui survivent et atteignent l'âge adulte, le taux de mortalité est plus élevé qu'il y a 30 ans.

Au cours des années 1990, l'espérance de vie a reculé dans 34 pays. Dans les pays en développement, elle est de 64 ans (43 ans dans les pays les plus pauvres). En Afrique subsaharienne, l'espérance de vie n'est toujours que de 46 ans.

Les indicateurs relatifs à l'éducation accusent eux aussi un sérieux recul. On compte aujourd'hui 876 millions d'adultes analphabètes, soit un adulte sur six.

Quelque 115 millions d'enfants en âge d'aller à l'école primaire ne sont pas scolarisés, tout comme 325 millions d'enfants en âge de fréquenter un établissement secondaire.

Le chômage est un autre fléau social qui touche aussi bien les pays en développement que les populations les plus vulnérables des nations développées. La diminution des taux de chômage est indispensable à la réduction de la pauvreté. Pourtant, en 2003, les chiffres du chômage atteignaient encore des niveaux historiques, avec 185,9 millions de personnes en quête d'un emploi, selon les statistiques de l'Organisation mondiale du travail (OIT). Les jeunes de 15 à 24 ans sont parmi les plus touchés : ils sont près de 88,2 millions à chercher un emploi et représentent 14,4 pour cent des chômeurs.

Tous ces problèmes sociaux ont été examinés en détail lors des discussions internationales qui ont conduit à l'adoption, en 2000, des Objectifs du Millénaire pour le développement. Depuis, ils se sont encore aggravés et aucune solution ne semble en vue dans le court terme.

Dans certaines régions, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement dans les délais prévus représente un défi colossal. Selon certaines estimations, si la situation ne s'améliore pas, les pays d'Afrique subsaharienne ne pourront assurer l'éducation primaire pour tous avant 2129. La région ne pourra réduire l'extrême pauvreté de moitié avant 2147 et réduire la mortalité infantile d'un tiers avant 2165.

Si les tendances actuelles se confirment, les taux de mortalité parmi les enfants de moins de cinq ans ne diminueront que d'environ un quart durant la période 1990-2015. On est bien loin de l'objectif de deux tiers énoncé dans les Objectifs pour le développement.

S'agissant du SIDA, les pays d'Afrique subsaharienne enregistrent près de 70 pour cent des cas de VIH/SIDA recensés dans le monde. L'épidémie continue cependant de faire des ravages dans d'autres régions. On estime que la situation devrait s'aggraver en Russie, en Inde et en Chine, pays fortement peuplés où les taux d'infection par le VIH risquent de progresser très rapidement.

L'accès limité des pays pauvres aux ressources financières compte parmi les principaux obstacles à la concrétisation des Objectifs pour le développement.

Selon la Banque mondiale, les pays en développement auront besoin d'ici à 2010 de quelque 120 milliards de dollars par an pour financer des projets d'infrastructure de base dans le seul secteur électrique, et d'environ 49 milliards d'ici 2015 dans le domaine de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

Par ailleurs, les Nations Unies estiment à 40 milliards de dollars par an le montant des ressources nécessaires d'ici à 2005 pour fournir des services sociaux de base à toutes les populations des pays en développement, conformément aux Objectifs pour le développement.

Selon la Commission Zedillo des Nations Unies, la réalisation des Objectifs pour le développement exigera aussi une augmentation de l'aide étrangère estimée à 50 milliards de dollars par an, soit près du double de l'aide publique au développement que fournissent actuellement les 23 membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

La différence entre les ressources nécessaires à la réalisation des Objectifs pour le développement et les crédits considérables alloués au secteur de la défense est pour le moins saisissante. Ainsi, en 2004, quelque 950 milliards de dollars ont été dépensés à des fins militaires.

Cette année, les dépenses militaires des Etats-Unis se sont élevées à 500 milliards de dollars, soit la moitié du montant cumulé des dépenses militaires mondiales. En d'autres termes, les Etats-Unis ont dépensé en un an autant que tous les autres pays réunis. Les crédits affectés au secteur militaire s'élèvent à 1,370 milliards de dollars par jour.

Si les nations développées honoraient leurs engagements à l'égard de la communauté internationale et consacraient 0,7 pour cent de leur PIB à l'aide publique au développement, les pays en développement recevraient environ 175 milliards de dollars par an, soit bien plus que les 50 milliards que leur sont actuellement accordés.

Pour s'acquitter de cet engagement, les pays développés devront verser entre 120 et 125 millions de dollars, ce qui représente à peine 12 pour cent du montant total des dépenses militaires mondiales.

A défaut, il suffirait aux pays développés de consacrer moins de 40 pour cent de leurs subventions agricoles à l'aide publique au développement pour s'acquitter de leurs engagements et faciliter l'accès des pays en développement aux marchés mondiaux.

Les diverses formules d'allégement de la dette appliquées à ce jour n'ont entraîné aucun progrès notable dans l'élaboration d'une solution durable au problème de la dette.

Les institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale ont opté pour une prolongation de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, qui devait s'achever à la fin de 2004. Au début de l'année, la part de la dette extérieure annulée en application du dispositif PPTE ne représentait que 36 milliards de dollars.

Les parlements et la dette extérieure

Les parlements nationaux, instances démocratiques, doivent promouvoir en leur sein le débat relatif à la dette extérieure et faire en sorte que toutes les décisions prises en la matière s'appuient sur la pleine participation des citoyens.

A l'heure actuelle, les renégociations portant sur le rééchelonnement de la dette se déroulent dans la plupart des cas sans que les parlements nationaux ne soient consultés.

L'annulation de la dette, dont le recouvrement constituerait un acte inhumain au regard de la dégradation de la situation économique et sociale des pays débiteurs, doit intervenir sans délai. La dette constitue un fardeau insoutenable pour les pays en développement et doit donc être annulée.

La question de la dette extérieure doit être réexaminée avec toute l'attention prioritaire qu'elle mérite. Il convient notamment de revoir les conditions applicables au paiement intégral ou partiel de la dette afin de définir des solutions qui tiendront pleinement compte des sérieuses conséquences des programmes d'ajustement structurel.

La rigidité des politiques du FMI et les conditions dont sont assortis ses programmes d'ajustement structurel ont contraint les pays endettés, aux prises avec une crise particulièrement grave, à formuler constamment de nouvelles demandes d'aide.

Les mesures d'allègement de la dette ne suffisent pas. Il faut aussi encourager l'adoption de politiques axées sur la mobilisation de ressources importantes en vue de l'élimination des inégalités économiques et sociales, et plus particulièrement des causes et des facteurs d'ordre structurel qui en sont responsables. On pourra ainsi réunir les conditions de base essentielles à la mise en œuvre d'un processus de développement durable dans les pays en développement.

Les formules les plus récentes ne semblent pas non plus offrir de solution durable au problème. C'est notamment le cas du Mécanisme international de Financement mis sur pied par le Royaume-Uni. Ce dispositif était censé faciliter le décaissement des fonds versés au titre de l'aide dans le cadre d'un plan d'emprunt garanti par les Etats intéressés, l'objectif étant de multiplier par deux les apports d'aide au développement et d'atteindre les Objectifs pour le développement d'ici à 2015.

Conformément à ce dispositif, l'aide au développement devrait augmenter en un premier temps de 15 à 16 millions par an, puis de 4 pour cent par an jusqu'à atteindre 50 milliards d'ici à 2015. Cela étant, un des principaux défauts de cette formule tient au fait que la charge de la dette se transmettrait aux générations futures, sans aucune garantie de rendement des sommes investies. De plus, les sommes prévues sont insuffisantes.

Les parlements doivent analyser avec attention les raisons pour lesquelles les pays lourdement endettés à revenus intermédiaires n'ont été associés à aucun des dispositifs proposés, alors qu'ils sont aux prises avec des niveaux d'endettement très élevés et de graves déséquilibres économiques et sociaux.

Le principal défaut des divers instruments élaborés en réponse au problème de la dette est qu'ils ne sont pas suffisamment adaptables à l'instabilité des marchés financiers ou à la fluctuation des prix des produits destinés à l'exportation et à l'importation, qui sont pourtant déterminants pour les pays endettés. En outre, ils ne prennent pas en considération les nombreux obstacles au commerce que rencontrent les pays en développement et ne contiennent aucune disposition relative au caractère légal ou légitime de la dette⁴.

Ces critiques valent pour l'ensemble des instruments proposés. A cet égard, il est utile de revenir sur la question des dépenses militaires mondiales. La réduction des crédits militaires est une nécessité et doit s'accompagner de mesures visant à mobiliser des fonds aux fins de la lutte contre la pauvreté et la faim. La réaffectation de 5 à 10 pour cent des dépenses militaires à l'aide au développement suffirait à libérer entre 50 et 100 milliards de dollars.

Le développement global des pays endettés n'est possible que si les parlementaires lancent des campagnes pour encourager le respect des engagements pris à l'échelle internationale en faveur du développement, en élaborant des stratégies visant à promouvoir une révision radicale de la politique d'aide publique au développement, à garantir l'accès des pays en développement aux nouvelles technologies et à encourager l'accroissement des financements en faveur du développement et l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement.

⁴ La légalité et la légitimité de la dette sont les deux principes à la base de toute revendication au titre de la dette extérieure.

Le règlement du problème de la dette extérieure des pays en développement pourrait bien être la solution à la crise économique que les pays développés et les pays en développement traversent depuis de longues années et dont l'issue semble encore très incertaine.

En conséquence, les législateurs doivent œuvrer à l'élimination des obstacles anciens et nouveaux au commerce (comme les droits de douanes et les barrières non tarifaires) et lutter contre le renforcement des mesures de protection des droits de propriété intellectuelle et contre le vol et le piratage des savoirs ancestraux dont les peuples autochtones sont détenteurs.

Ils doivent aussi renforcer le mécanisme d'examen et d'analyse des réformes de l'OMC afin de promouvoir la mise en place d'un système commercial multilatéral juste et équitable, fondé sur des normes non discriminatoires, fédératrices et transparentes répondant aux intérêts de tous les pays, et en particulier des pays de l'hémisphère Sud.

Les parlementaires doivent par ailleurs contribuer à combler l'écart entre les riches et les pauvres en matière de compétitivité, notamment en favorisant la mise en place rapide des nouveaux services financiers que la révolution des technologies de l'information et de la communication contribuera à généraliser.

Il leur faut également se pencher sur les problèmes liés à l'irrégularité des mouvements de capitaux, qui a caractérisé l'évolution économique mondiale durant les décennies passées et a contribué à la forte instabilité de la croissance économique mondiale. Les pays sont aux prises avec d'importants déséquilibres économiques et financiers qui font obstacle à la stabilité des économies dans un contexte marqué par la forte variation des flux financiers internationaux.

La question des taxes sur les transactions financières mériterait également d'être réétudiée. Les parlementaires doivent examiner les propositions comme celle avancée dans les années 1970 par James Tobin, qui préconisait la création d'une taxe internationale de 0,1-0,5 pour cent sur les transactions financières (à l'exclusion des opérations de services et des transactions commerciales). L'application de cette taxe permettrait de stabiliser les taux de change, de réduire l'influence des marchés financiers sur les politiques financières et budgétaires des Etats, et de générer chaque année entre 100 et 300 milliards de dollars aux fins du développement des pays les plus pauvres.

L'application d'une taxe d'à peine 0,01 pour cent à l'ensemble des transactions quotidiennes en devises fortes permettrait de dégager 120 millions de dollars par jour, soit 30 milliards de dollars par an.

Une autre mesure s'impose d'urgence : donner suite aux recommandations des organismes à vocation humanitaire, qui proposent la réalisation d'audits de la dette extérieure. Le but de cette démarche est de mieux cerner les responsabilités respectives des Etats et des créanciers. Toute irrégularité pourrait donner lieu à une demande d'indemnisation.

Ces audits feraient intervenir la société civile et pourraient démontrer que les pays en développement sont passés du statut de débiteurs à celui de créanciers. Les audits de la dette extérieure publique des pays de l'hémisphère Sud reposent sur un fondement juridique. Dans le secteur économique, ces audits doivent passer en revue dans le détail l'ensemble des prêts contractés, les conditions dans lesquelles ils ont été négociés, l'utilisation faite des fonds et les résultats obtenus.

Dans la plupart des cas, les pays en développement n'ont pas engagé de réformes budgétaires et ont préféré contracter à l'étranger des emprunts à taux d'intérêt variables. Le relèvement des taux d'intérêt appliqué de manière unilatérale par les créanciers à la fin des années 1970 était illégal et a amené plusieurs pays en développement à rembourser plusieurs fois le montant de leur dette.

Il faut également appeler les institutions financières internationales à réexaminer avec attention la proposition relative à la revalorisation ou à la vente de certains passifs en or. Les réserves d'or que détient actuellement le FMI sont estimées à 3,271 tonnes (103,4 millions d'onces) et évaluées à 51 dollars l'once, le prix en vigueur en 1971, soit bien en deçà du prix actuellement en vigueur sur le marché. Les livres de comptes du FMI font état de réserves d'une valeur totale de 8,5 milliards de dollars, alors que leur valeur, au prix actuel du marché, s'établit, selon les propres estimations du FMI, à 42,2 milliards. En octobre 2004, une once d'or valait 429 dollars et les analystes s'attendent à ce que les cours atteignent 430,50 dollars en raison de l'affaiblissement du dollar.

Le FMI a déjà eu recours à une réévaluation de ses réserves en or. En 1999, il a corrigé la valeur de 12,9 millions d'onces d'or – sur les 103,4 millions d'onces qu'il détient – et a utilisé les bénéfices obtenus pour financer sa participation à l'Initiative PPTE.

La correction de ce déséquilibre permettrait au FMI de dégager des ressources d'une valeur de 34 milliards de dollars qui pourraient servir à rembourser une partie de la dette des pays les plus pauvres comme la Bolivie, le Nicaragua, le Honduras, Haïti, le Sénégal ou Madagascar.

Il importe que les parlements diffusent les documents relatifs au processus de rééchelonnement de la dette extérieure et améliorent la sensibilisation du public à cette question. Ils doivent aussi s'employer à cerner avec précision les positions et arguments des différents Etats et à unir les grands secteurs sociaux, et en particulier le secteur de l'entreprise, en faveur de la défense et de la protection des marchés nationaux, qui sont un des éléments fondamentaux du progrès économique, social et culturel des Etats.

Bibliographie

- Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2003.
- Banque mondiale, Financement du développement dans le monde, avril 2004.
- CEPAL, *Economic Survey of Latin America 1999-2003*.
- FMI, Perspectives de l'économie mondiale, avril 2003, septembre 2003, avril 2004.
- PNUD, Rapport sur le développement humain 2000, 2001, 2002, 2003.
- CNUCED. Communiqués de presse diffusés en septembre 2001 et janvier 2002.
- CNUCED. Rapport sur l'investissement dans le monde 2002.
- UNICEF. Le progrès des nations 1999, New York, juin 1999.
- UNICEF. La situation des enfants dans le monde 2003.

SECTION B (contribution de M. R. del Picchia)

Lors du Sommet mondial qui s'est tenu à l'ONU en 2000, les dirigeants du monde ont adopté une déclaration du Millénaire à laquelle étaient joints huit objectifs assortis d'indicateurs de réalisation. Cent quatre-vingt-onze Membres de l'ONU se sont engagés, d'ici à 2015, à réaliser ces objectifs.

Précédant de quelques jours cette réunion, les 148 présidents de 140 parlements ont adopté le 1^{er} septembre 2000 une déclaration intitulée "la vision parlementaire de la coopération internationale à l'aube du troisième millénaire". Dans cette déclaration, il était notamment indiqué que "Nous devons œuvrer à la mise en place d'un environnement national et international propice au développement social, à l'intégration sociale, à l'élimination de la pauvreté et à la réduction du chômage".

Le rapport établi pour M. Kofi Annan par un groupe présidé par l'ancien Président du Mexique, M. Ernesto Zedillo, indiquait qu'au minimum 50 milliards de dollars supplémentaires étaient nécessaires chaque année pour atteindre les Objectifs du millénaire en matière de développement.

En 2002 à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, les Etats-Unis se sont engagés à augmenter de 50 %, soit 5 milliards de dollars par an, le montant de l'aide qu'ils apportent, et l'Union européenne a promis 7 milliards de dollars supplémentaires chaque année, soit un premier pas vers la réalisation de l'objectif de consacrer 0,7 % du Produit national brut à l'Aide publique au développement.

Une nouvelle impulsion a été donnée aux efforts visant à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement lorsque de nouveaux objectifs et de nouvelles initiatives ont été adoptés au Sommet mondial pour le développement durable qui s'est tenu également en 2002 à Johannesburg. Il a notamment été convenu d'essayer de réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas accès aux services d'assainissement de base, pour faire pendant à l'objectif du Millénaire qui consiste à réduire de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau salubre.

Cinq ans plus tard, l'ONU, comme les présidents de parlements, entendent effectuer un premier bilan de la mise en œuvre de ces objectifs. L'UIP organisera une seconde Conférence des présidents de parlements en septembre 2005, parallèlement à la tenue d'un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernements au Siège de l'ONU, à New York.

Le rapport du Secrétaire général de l'ONU, discuté à l'occasion de la 59^{ème} Assemblée générale de l'ONU a établi un nouveau bilan, fin 2004, de l'application des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Par ailleurs, à l'initiative du Brésil s'est tenue, le 20 septembre, une réunion consacrée à la lutte contre la faim et la pauvreté qui a adopté une déclaration signée par plus de 120 pays.

De ces différentes initiatives et rapports, il ressort clairement que, dans l'état actuel des choses, et en dépit des progrès accomplis, les objectifs ne seront pas tous atteints et n'ont en réalité aucune chance d'être tenus, principalement en raison de la déficience du système de financement du développement.

Les trois sources naturelles du financement du développement – l'aide au développement (APD), le traitement de la dette et la croissance économique, notamment par le biais du commerce international - sont toutes insuffisantes pour réaliser les ODM. Comme le souligne M. Kofi Annan "la communauté mondiale n'agit pas de manière optimale".

L'aide publique au développement (APD) a atteint 68,5 milliards de dollars en 2003, soit 0,25 % du revenu intérieur brut global des pays donateurs. Plusieurs pays, ont mis en place des plans pluriannuels, permettant d'atteindre l'objectif de 0,7 % du revenu intérieur brut consacré à l'APD. Il s'agit de l'Irlande à l'horizon 2007, de la Belgique d'ici à 2010, de la France et de l'Espagne en 2012 au plus tard et du Royaume-Uni en 2013. Seule une poignée de pays (Danemark, Luxembourg, Norvège, Suède et Pays bas) respectent cet engagement.

Il convient de rappeler que le respect de ces engagements vieux de 30 ans par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) reviendrait à un triplement de l'aide au développement actuelle.

Si l'on constate une légère augmentation de ce pourcentage, il convient de rappeler qu'il est en grande partie le fruit d'un rattrapage après une longue période de baisse, notamment au début des années 90. Cette datation permet de souligner le caractère "politique" de l'APD dont la forte baisse a correspondu de manière symbolique à la chute du mur de Berlin et à l'effondrement du bloc communiste. La progression récemment constatée, résulte également d'évènements exceptionnels (aide supplémentaire pour l'Afghanistan, le Pakistan ou l'Iraq par exemple).

De plus, il est évident que l'APD revêt une forte dimension "bilatérale" et qu'elle est un instrument de politique nationale extérieure pour les gouvernements. De plus, sont incluses dans l'APD les annulations de dette mais aussi les frais de gestion et l'assistance technique. Au total, les flux "cash" nets effectivement perçus par les bénéficiaires en 2003 se montaient à 28 milliards de dollars. Cela signifie que pour financer les ODM il faut non seulement doubler ou tripler l'APD mais multiplier les flux financiers nets par 4 ou 5.

Enfin, l'APD étant comptabilisée en dollars, on ne peut qu'être préoccupé par la tendance baissière de la monnaie américaine qui réévalue les efforts européens et japonais.

En tout état de cause, les engagements qui ont été pris à Monterrey correspondraient au total à une hausse de 18 à 20 milliards de dollars supplémentaires par an d'ici 2006. Bien loin des 50, voire des 100 milliards de dollars nécessaires.

De nombreuses résolutions de l'UIP soulignent le rôle des parlements pour faire pression sur les gouvernements et contrôler que ces engagements (notamment le fait de consacrer 0,7 % du PIB à l'APD) et ces objectifs seront respectés. Cet effort doit bien évidemment être poursuivi tout en sachant qu'ils sont en concurrence, chaque année, lors du vote du budget, avec d'autres priorités nationales. De ce point de vue, le caractère annuel de l'APD est un inconvénient important. Elle est, en effet, trop souvent conçue comme un solde à l'issue des arbitrages budgétaires et les déboursements sont quasi systématiquement inférieurs aux engagements.

Le fait de rechercher de nouvelles formes de financement du développement ne doit en aucun cas conduire à relâcher l'attention sur ce point. Augmenter l'APD, conformément à la parole donnée, présente des avantages évidents puisque les procédures existent soit sur une base bilatérale, soit au sein d'instances multilatérales et que les améliorations qu'il est possible

d'apporter ne supposent aucune innovation juridique ou administrative. Parmi les améliorations possibles, il convient de souligner l'importance du choix, du contrôle et du suivi de la dépense par les parlements nationaux selon les principes de la bonne gouvernance et en adéquation avec les stratégies de développement.

Les parlements ont un rôle particulier à jouer pour inciter les gouvernements à une meilleure coordination et une meilleure harmonisation entre donateurs (de ce point de vue une attention particulière doit être portée à la Déclaration de Rome de février 2003 et aux réunions suivantes du Forum sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide), au renforcement du caractère prévisible de l'APD, à l'accent à mettre sur l'aide budgétaire et à prendre des engagements précis devant la représentation parlementaire et les citoyens sur le moyen terme et sur des mesures de soutien aux stratégies de réduction de la pauvreté conduites par les pays bénéficiaires.

L'allègement ou l'annulation de la dette des pays débiteurs, et notamment des pays les plus endettés, est une priorité. Rappeler que le poids de la dette est un frein, voire un blocage du développement, est une évidence. L'objectif 8 des ODM prévoit dans ce domaine :

- l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés,
- l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels,
- le traitement global du problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre nationale et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

Le rapport de M. Kofi Annan pour la 59^{ème} AG de l'ONU faisait l'analyse suivante de la situation en avril 2004 :

"En ce qui concerne l'allègement de la dette, en avril 2004, sur les 37 pays les moins avancés qui remplissent les conditions pour bénéficier des avantages de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, 13 avaient atteint le "stade de la réalisation" et 14, celui "de la décision". En partie grâce à cela, le ratio dette - revenu intérieur brut de ces pays est tombé de 109 % en 1997 à 86 % en 2002. Sur la même période, le ratio dette exportations a diminué dans toutes les régions du monde en développement, mais il reste au - dessus du seuil de 150 % – au-delà duquel un pays peut être classé pays pauvre très endetté (PTE) – en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Afrique subsaharienne. Même pour plusieurs pays qui ont atteint le stade de la réalisation, il n'est pas garanti que le poids de la dette reste supportable."

L'UIP s'est penchée à plusieurs reprises sur cette question, en particulier à sa réunion de Stockholm en septembre 1992 (nécessité d'apporter une solution radicale au problème de la dette du monde en développement), à Windhoek en avril 1998 (la dette extérieure en tant que facteur limitant l'insertion des pays du tiers monde dans le processus de mondialisation) et à Bruxelles en avril 1999 (annulation de la dette publique des PTE).

Bien que les parlements se félicitent des efforts menés par les institutions financières internationales pour alléger la dette des pays en développement, notamment dans le cadre du "Club de Paris", ils ne peuvent qu'être préoccupés par la situation de trop nombreux pays. Comme le suggère l'ONU, compte tenu du fait que certains pays se servent des économies réalisées grâce à l'allègement de leur dette pour investir dans des secteurs visés par les Objectifs du millénaire – santé ou éducation, par exemple – il conviendrait d'accélérer

l'allégement. En outre, il y aurait de bonnes raisons d'ouvrir le statut de PPTe à certains pays assez grands ou à revenu intermédiaire qui connaissent une grave crise de la dette.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas pour finalité principale la réalisation des ODM. Le but des négociations commerciales internationales est de contribuer à une meilleure croissance mondiale dont les fruits doivent être équitablement répartis tout en favorisant les pays les moins avancés. Pour atteindre cet objectif, il convient d'optimiser les atouts productifs nationaux de chaque pays, de s'accorder sur les règles les plus équitables de concurrence et d'assurer les conditions permettant l'investissement. Les effets bénéfiques d'un surcroît de croissance sont évidents pour l'ensemble de la communauté mondiale. La Banque mondiale estime qu'une réduction des obstacles au commerce dressés par les pays développés et des subventions que ces pays accordent à l'agriculture pourrait enrichir le monde d'environ 120 milliards de dollars.

Il est toutefois évident que, par exemple, la santé et l'éducation sont des préalables à l'insertion dans l'économie mondiale. Des populations malades et sous-, ou non scolarisées, ne peuvent valablement contribuer à la croissance.

L'Objectif 8 des ODM prévoit de "poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier ouvert, fondé sur des règles prévisibles et non discriminatoires. Il est prévu également comme condition de réalisation de cet objectif de s'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés, ce qui suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations". De ce point de vue, les initiatives de l'Union européenne "tout sauf les armes" ou l'Africa growth and opportunity Act des Etats-Unis constituent des progrès indéniables.

Le fait que le programme de Doha ait été qualifié de "programme pour le développement" et ait mis au centre des négociations les intérêts et les préoccupations des pays pauvres souligne le lien conditionnel évident entre croissance, développement et démocratie. C'est pourtant cette orientation en faveur de la réalisation des ODM qui a conduit au blocage des négociations pendant 10 mois.

Comme l'a souligné la Déclaration adoptée à l'issue de la troisième Conférence parlementaire sur l'OMC (Bruxelles 24-26 novembre 2004) la décision du Conseil général de juillet 2004 permet d'espérer que l'échec de la conférence de Cancún soit surmonté en dépit des incertitudes importantes qui demeurent. Pour la première fois, les gouvernements membres se sont fixé une date limite pour la suppression de toute forme de subvention à l'exportation de produits agricoles et sont convenus de réduire les aides internes à l'agriculture qui faussent les échanges.

Faute d'un accord, le risque est grand de voir le système économique mondial retourner vers un bilatéralisme protectionniste ou même un unilatéralisme dont le résultat ne pourrait être qu'un ralentissement de la croissance. Or, il est évident qu'une croissance forte et durable est la condition essentielle du développement. Les orientations qui seront suivies, notamment dans le domaine agricole, sont au centre de la problématique du développement durable et équitable.

Les parlements, réunis à Bruxelles, ont notamment souhaité qu'à chaque étape des négociations commerciales en cours, les attentes des pays en développement en matière de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire et de revenus durables doivent figurer au premier plan. Ils ont également souligné la contribution centrale des parlements, incarnation

de la souveraineté populaire, pour exprimer la volonté populaire dans les forums internationaux et aider au soutien des peuples aux accord internationaux. Les parlements doivent également exercer leurs pouvoirs de contrôle et de suivi des négociations commerciales internationales, recevoir des gouvernements toute l'information pertinente et participer aux délégations officielles des conférences ministérielles.

Les parlements doivent également encourager l'établissement de rapports nationaux et régionaux sur la réalisation des ODM. Ils doivent également inciter les gouvernements à adopter des stratégies nationales qui induisent des changements réels en recentrant les politiques sur les ODM. De leur côté, les pays développés doivent établir des rapports sur l'objectif 8 (mettre en place un partenariat mondial pour le développement), qui correspond à leur engagement, afin de démontrer la réalité de leur action en faveur de la réalisation des ODM. Le dépôt de ces rapports et l'élaboration de ces stratégies nationales ou régionales pourraient faire l'objet de débats parlementaires et d'un suivi.

De leur côté et, conformément aux engagements de réciprocité pris lors du Sommet du millénaire et à Monterrey, les pays en développement doivent respecter les orientations suivantes :

- réaliser et mobiliser davantage de ressources sur le plan interne,
- réformer les institutions pour les adapter aux priorités nationales,
- adopter des politiques économiques et sociales souveraines et efficaces pouvant stimuler la croissance économique,
- promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et une gestion avisée et responsable des affaires publiques.

En Asie, en Amérique latine ou en Afrique (avec le NEPAD) des progrès importants ont été accomplis.

S'il est évident que les parlements doivent poursuivre leur action pour influencer sur leurs gouvernements respectifs au niveau national, et continuer à agir collectivement, que ce soit au niveau régional ou au niveau international à travers l'UIP, afin que soient respectés les engagements pris, il est patent que les ressources issues de ces trois sources sont dramatiquement insuffisantes pour permettre la réalisation des Objectifs de développement du millénaire et ce, quoiqu'il en soit des avancées positives dans ces trois domaines. La mondialisation de la solidarité tarde à se mettre en place.

Il convient donc, avec une certaine urgence, de promouvoir une ressource internationale qui soit à la fois concessionnelle, stable et prévisible. De ce point de vue, il semble que, parmi les solutions évoquées, celle d'un instrument fiscal international soit la mieux adaptée.

Cette proposition bénéficie par ailleurs d'un très fort soutien international après qu'à l'initiative du Brésil se soit tenue, le 20 septembre 2004, une réunion consacrée à la lutte contre la faim et la pauvreté qui a adopté une déclaration signée par plus de 120 pays. Dans cette déclaration il est notamment affirmé :

"En complément de la nécessité d'accroître et d'améliorer le niveau de l'aide, nous avons également reconnu que le moment était venu d'accorder davantage d'attention aux mécanismes de financement innovants – publics ou privés – obligatoires ou volontaires, fondés ou non sur une adhésion universelle – afin de lever les fonds rapidement nécessaires pour contribuer à la réalisation des ODM, ainsi que de compléter et de garantir la stabilité et le

caractère prévisible à long terme des ressources de l'aide extérieure. A cet égard, nous encourageons vivement la communauté internationale à examiner soigneusement le rapport établi par le groupe technique mis en place par la Déclaration de Genève du 30 janvier 2004. Ce rapport étudie les possibilités de trouver de nouvelles ressources pour financer le développement, sur des bases économiques saines et à un niveau significatif."

Les avantages de la fiscalité internationale sont importants :

- elle permettrait de régler la question de la coordination et du partage de l'effort entre les pays contributeurs puisque, reposant sur une formule stable et pérenne, elle déterminerait de manière objective la contribution de chacun,
- une fois définis l'assiette et le taux de la taxe, elle serait un outil de transparence démocratique important puisque chaque citoyen du monde serait en mesure de comparer l'effort de son pays à ceux des autres,
- surtout, elle permettrait un financement prévisible de la lutte contre la pauvreté.

Au-delà de ses avantages immédiats, la fiscalité s'inscrit dans une rationalité économique qui offre des "bonus" qui rendent plus efficace le développement. Il en va ainsi des taxes environnementales qui réduisent les nuisances et suppriment des distorsions. L'éventualité d'une taxe sur les transactions financières suppose une coordination internationale afin d'atteindre une base fiscale d'une extrême mobilité. Comme l'a souligné le rapport de l'UIP sur les biens publics mondiaux, une fiscalité internationale est nécessaire à leur financement.

Parmi les différentes propositions d'impôt international, on relève les taxes sur l'environnement, les taxes sur les ventes d'armes, et les taxes sur les transactions financières. Quel que soit le choix qui serait retenu, il faut relever trois conditions d'une fiscalité :

1. elle doit être additionnelle aux ressources actuelles et ne pas s'y substituer même de manière partielle,
2. elle suppose la mise au point de nouveaux critères de conditionnalité qui sont nécessaires pour mesurer l'efficacité de l'aide et son bon emploi,
3. elle doit s'appuyer sur des engagements précis en matière de gouvernance de la part notamment des bénéficiaires, de manière à en assurer l'acceptabilité par les populations des pays taxés.

Enfin, les parlements auront un rôle nouveau à jouer puisque le fondement des régimes démocratiques est l'acceptation de l'impôt par les représentants librement élus des peuples. Il n'existe en effet pas de taxation sans représentation. Puisque la forme que prendra une éventuelle fiscalité internationale devrait être celle d'un traité, affirmant une volonté, déterminant une base et un taux et définissant une affectation, il faudra que les parlements se prononcent et autorisent sa ratification.

A cette base nationale d'acceptation de l'impôt, on pourrait envisager également une base réellement internationale en donnant à l'UIP, observateur à l'ONU, un rôle à ce niveau.

Les différentes propositions de taxation n'épuisent cependant pas la question du financement international. Il convient de souligner qu'existent d'autres propositions.

L'une des plus originales est la proposition de la Grande Bretagne, soutenue par la France, de "l'International Finance Facility". Un forum ministériel sur le financement du développement s'est tenu à Paris le 8 avril 2004, au cours duquel M. Gordon Brown,

Chancelier de l'Echiquier, a présenté cette proposition. Le Carnegie Council on Ethics and International Affairs a résumé cette proposition de la manière suivante :

"L'International Finance Facility (IFF) résulte d'une proposition conjointe des Ministères britanniques des Finances et de la coopération. Cette initiative vise à mobiliser jusqu'à 50 milliards de dollars par an jusqu'en 2015 par la vente d'obligations à long terme sur les marchés mondiaux des capitaux. Le produit de la vente de ces obligations sera versé aux pays bénéficiaires sous la forme de dons, et non de prêts, au moyen des mécanismes bilatéraux et multilatéraux existants comme les organismes gouvernementaux et la Banque mondiale ou le Fonds mondial pour la santé.

L'IFF sera en place pendant une période de 30 ans comme banque pour les annonces supplémentaires d'assistance que les donateurs ont faites depuis la Conférence internationale de 2002 sur le financement du développement tenue à Monterrey au Mexique. Sur la base des annonces de contributions futures liant juridiquement les donateurs, l'IFF émettra des obligations en son nom qui bénéficieront des meilleures notations de qualité (AAA) et de sécurité et, partant, d'un taux d'intérêt peu élevé. A l'occasion de campagnes de financement tenues tous les trois ans, les donateurs annonceront leurs versements annuels à l'IFF sur les 15 années suivantes. Le financement par les donateurs progressera annuellement pendant une période de 15 ans de 4 % en termes réels par rapport à l'année précédente, et sera amorcé par l'engagement actuel des donateurs à hauteur de 16 milliards par an; après cela, la progression de 4 % se produira tous les trois ans pendant les 15 années suivantes. Les décaissements de l'IFF passeront de 10 milliards de dollars la première année à 50 milliards de dollars la cinquième année, se maintiendront à 50 milliards de dollars au cours des cinq années suivantes et retomberont à zéro au cours des cinq dernières années".

Avantages et autres retombées

- *multiplier par deux l'APD, qui passerait de 50 milliards de dollars en 2006 à 100 milliards de dollars par an en 2010-2015 et assurerait un financement prévisible et stable aux pays en développement sur 15 ans.*

Risques

- *on craint qu'une chute brutale de l'aide après la fin du programme d'IFF ait un impact négatif sur l'économie des pays bénéficiaires et mette en péril les progrès accomplis durant la période d'existence de l'IFF.*
- *l'IFF exigera une très solide coordination politique entre pays donateurs, notamment au moyen d'engagements financiers ayant force obligatoire. La France et le Royaume-Uni ont entièrement souscrit à cette initiative mais le soutien d'un certain nombre d'autres pays développés se fait attendre".*

Il existe également d'autres propositions comme celle consistant à centrer les allocations de droits de tirage spéciaux (DTS) sur le développement ou d'utiliser les méthodes du marché (prélèvement sur les versements des immigrants vers leur pays d'origine) ou sur une base volontaire (loteries). Ces différentes solutions innovantes doivent être discutées et comparées. En dernière analyse, la communauté internationale se doit de choisir parmi ces propositions celle qui paraîtra la mieux à même de recueillir un consensus. Le choix du maintien du système existant étant jugé de manière quasi unanime comme insuffisant pour atteindre les Objectifs du millénaire, une ressource additionnelle, innovante dans sa forme, concessionnelle, stable et prévisible doit impérativement être décidée à court terme.