

# Dette & Développement

Plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du Sud

## Les organisations membres de la plate-forme :

**AFVP** (Association française des volontaires du progrès)

### Agir ici

**AITEC** (Association internationale des techniciens, experts et chercheurs)

### ATTAC France

**CADTM France** (Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde)

**CCFD** (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement)

**CFDT** (Confédération Française et Démocratique du Travail)

**CFTC** (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens)

**CGT** (Confédération Générale du Travail)

**CRID** (Centre de Recherche et d'Information pour le Développement)

**CSM** (Confrérie française des supérieures majeures)

**DCC** (Délégation catholique pour la coopération)

### Emmaüs France

### Justice et Paix

**MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié des peuples)

**Réseau Foi et Justice** Afrique-Europe

**Secours Catholique - Caritas** France

**SEL** (Service d'entraide et de liaison)

**Service Protestant de Mission - DEFAP**

### Survie

**Secrétariat général de l'enseignement catholique**

**Terre des hommes**

### Soutiens :

**ASPAL** (Association de solidarité avec les peuples d'Amérique latine)

**ATD Quart monde**

**France liberté** (fondation Danielle Mitterrand)

**Frères des hommes**

**RENAPAS** (Rencontre nationale avec le peuple d'Afrique du Sud)

**RITIMO**

## Pour une dette soutenable ou supportable ?

Eléments de réponse à l'étude du FMI sur la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu

Septembre 2003

## **Pour une dette soutenable ou supportable ?**

### **Éléments de réponse à l'étude du FMI sur la soutenabilité de la dette des pays à faible revenu**

#### **Plate-forme Dette et Développement<sup>1</sup>, septembre 2003**

*Créée en 2001, la Plate-forme Dette & Développement s'inscrit dans la suite des activités menées par la campagne « Pour l'an 2000 : annulons la dette » (1998 à 2000) qui a relayé en France la pétition internationale Jubilee 2000. Nous avons pour objectif de faire le lien entre dette et développement en travaillant à la promotion d'une solution large, juste et durable au problème de la dette des pays du Sud. Notre légitimité à nous exprimer à ce sujet provient à la fois de notre large base sociale en France et surtout du nombre et de la variété de nos partenaires associatifs, syndicaux et religieux dans les pays du Sud, qui souffrent directement des conséquences de la dette.*

L'initiative des principaux pays créanciers en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) s'est donné pour principal objectif la « soutenabilité » de la dette de ces pays. Ce néologisme, mauvaise traduction de l'anglais « sustainability », reflète bien la logique qui prévaut à cette initiative. Le FMI définit la soutenabilité de la dette « comme la situation dans laquelle un pays a la capacité de satisfaire à ses obligations présentes et futures concernant le service de la dette, sans qu'un changement important dans sa balance des paiements ne soit nécessaire »<sup>2</sup>. Pour les pays créanciers, en effet, il s'agit en priorité de rendre les PPTE solvables, autrement dit capables de rembourser leur dette. Que le fardeau de la dette soit insupportable pour les populations de ces pays et de nombreux autres, exclus de l'initiative PPTE, leur importe peu.

En 1999, l'initiative PPTE a été officiellement « renforcée » pour intégrer l'objectif de libérer des ressources au profit des dépenses sociales dans les pays bénéficiaires, les créanciers reconnaissant implicitement l'obstacle que représente la dette pour la satisfaction des besoins sociaux dans ces pays. En réalité, les seuils de soutenabilité évoluent<sup>3</sup> mais l'objectif reste inchangé : il ne s'agit pas de rendre la dette supportable, eu égard aux besoins sociaux des pays, mais d'éviter les défauts de paiement des PPTE<sup>4</sup>. C'est pourquoi les indicateurs utilisés dans le cadre de l'initiative PPTE pour mesurer la soutenabilité ne tiennent aucun compte de l'impact social de la dette.

---

<sup>1</sup> L'auteur de ce document est Jean Merckaert, secrétaire exécutif de la Plate-forme Dette et Développement et chargé de programme financement du développement au CCFD.

<sup>2</sup> FMI (2003), p. 12. Notre traduction (comme pour tous les extraits de textes non disponibles en français cités dans ce document).

<sup>3</sup> En particulier, le seuil dette / exportations diminue alors de 200-250 % à 150 %.

<sup>4</sup> Pour une analyse plus générale de l'initiative PPTE, voir notamment : Plate-forme Dette et Développement (2002) ; Jubilee Research, Cafod & Jubilee Debt Campaign (mai 2003).

Aujourd'hui, à travers l'étude du FMI, *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, les institutions financières internationales (IFI) invitent à en débattre. En tant qu'organisations de la société civile française en lien étroit avec de nombreux partenaires dans les pays du Sud, nous nous félicitons de cette ouverture du débat, qui augure, nous l'espérons, d'une démocratisation des pratiques des IFI.

Les civilisations qui acceptent le principe même de l'endettement lui posent des limites, relatives à la situation des personnes ou des pays endettés. Pour l'essentiel de l'humanité, il est immoral de demander à un peuple de rembourser ses créanciers quand il est incapable de satisfaire ses besoins les plus fondamentaux. L'analyse du niveau supportable d'endettement doit donc prendre en compte des critères financiers, économiques, mais aussi moraux. Or, les institutions financières internationales n'ont jusqu'à présent intégré que les deux premières dimensions.

Aussi soulignerons-nous, dans une première partie, les principaux écueils à éviter, au regard de l'initiative PPTE, dans l'analyse économique et financière de futurs prêts aux pays du Sud (I). Nous insisterons ensuite sur l'importance de prendre en compte des facteurs moraux dans l'analyse du niveau supportable de la dette (II), en répondant notamment aux critiques adressées par le FMI à l'approche en termes de développement humain. Enfin, il nous semble essentiel, dans une perspective de long terme, de définir clairement les règles du jeu de l'endettement international : c'est pourquoi nous plaiderons pour le développement et la mise en oeuvre d'un droit international de la dette (III).

## I. La « soutenabilité » selon l'IPPTE : chronique d'un échec annoncé

Dans *Debt sustainability*, le FMI estime que la soutenabilité de la dette doit être évaluée en fonction de plusieurs indicateurs, afin de prendre en compte la spécificité de chaque pays. Nous ne pouvons que saluer cette avancée, qui rompt avec le modèle simpliste appliqué dans le cadre de l'initiative PPTE, fondé essentiellement<sup>5</sup> sur le ratio dette publique extérieure / exportations (A). Cette avancée serait toutefois inopérante sans de profondes évolutions dans la construction même des indicateurs (B).

### A. Les exportations : un critère qui ne reflète pas la solvabilité à long terme d'un pays

Evaluer la solvabilité d'un Etat est un exercice difficile, étant donnée la multiplicité des facteurs à prendre en compte. Si l'analyse des capacités de remboursement d'un pays à partir de ses recettes d'exportation a le mérite d'être simple et clair, elle ne permet toutefois pas de rendre compte de cette complexité.

- Un critère fluctuant

Les revenus d'exportation des pays pauvres reposent généralement sur un petit nombre de produits, dont les prix fluctuent en fonction du marché international. La plupart de ces pays ont d'ailleurs été poussés à la mono exportation par les IFI. Le FMI en convient : les pays à faible revenu sont « *particulièrement vulnérables aux chocs exogènes* »<sup>6</sup>. Et pourtant, il ne remet aucunement en cause la référence aux revenus moyens d'exportations sur trois ans, utilisée dans le cadre de l'IPPTE et qui renseigne mal sur les futurs revenus d'exportation.

- Un mauvais reflet de la solvabilité d'un Etat

Les revenus d'exportations n'influent pas de façon proportionnelle sur le budget d'un Etat. Autrement dit, un pays peut voir ses exportations croître tandis que les recettes publiques, desquelles sont prélevés les remboursements de dette, diminuent. C'est d'ailleurs une tendance répandue, notamment en Amérique centrale, sous l'effet conjugué de la croissance des échanges et du moins-disant fiscal. Sous la pression de la Banque mondiale, de nombreux pays ont diminué leur imposition sur les sociétés et les exportations (donc leurs recettes), afin d'attirer les investisseurs. Les recettes supplémentaires engrangées par ces sociétés exportatrices ne bénéficient donc pas toujours aux gouvernements. Le Honduras a ainsi vu le service de sa dette presque doubler en 2002<sup>7</sup>.

En bref, les revenus d'exportations, variable éminemment volatile et à l'impact incertain sur les recettes publiques, ne sauraient donc constituer l'unique critère économique à l'aune duquel mesurer la capacité des pays pauvres à rembourser leur dette. D'ailleurs, le FMI tire partiellement les leçons de l'échec de l'initiative PPTE en proposant dans cette dernière étude un cadre qui prenne en compte les différentes

---

<sup>5</sup> Le second critère retenu par l'IPPTE, d'ordre fiscal, est applicable dans des conditions si restrictives qu'il a peu servi aux PPTE.

<sup>6</sup> FMI (2003), p. 15.

<sup>7</sup> Augmentation de 93 %, selon Jubilee Research *et al.* (mai 2003), p. 18.

contraintes qui s'exercent sur les capacités de paiement d'un Etat, en particulier la contrainte budgétaire.

Néanmoins, ce nouveau cadre risque d'engendrer autant de problèmes qu'il n'en résout, car une approche qui tente d'adapter les critères de « soutenabilité » au profil de chaque pays fait aussi reposer davantage l'évaluation sur les projections du FMI.

## B. Des projections erronées<sup>8</sup>

Comme le souligne l'économiste Marc Raffinot, il est impossible « de parvenir à une analyse objective de la soutenabilité de la dette et plus encore dans le cas des PPTÉ étant donné l'horizon temporel très éloigné »<sup>9</sup>. Cette impossible objectivité ouvre la voie à tout type de manipulation. Toute analyse de la soutenabilité est tributaire des projections sur lesquelles les IFI s'appuient pour l'élaborer. On prêterait de bonnes capacités de remboursement à un pays dont on prévoit une forte croissance.

C'est ainsi que l'initiative PPTÉ en est venue à alléger faiblement la dette d'un certain nombre de pays, arguant que l'amélioration de leur situation économique leur permettrait d'honorer leurs remboursements futurs. En prévoyant, par exemple, contre l'avis général<sup>10</sup>, une hausse moyenne des recettes d'exportation de 8,9% pour 2000-10, alors qu'elle ne dépassait pas 4,2% lors de la décennie précédente, les IFI ont nettement surestimé les ressources dont disposeraient les PPTÉ pour rembourser leur dette. Les projections de croissance annuelle présentées par la Banque mondiale étaient également en totale déconnexion avec la réalité de ces pays : + 6 % sur 15 ans alors que la croissance avait été négative au cours des 25 années précédentes. En conséquence, de nombreux pays doivent faire face, sur la période allant de 2003 à 2005, à un service de la dette aussi élevé (Ethiopie, Guinée-Bissau, Honduras, Nicaragua, Ouganda), voire supérieur (Mali, Niger, Sierra Leone, Zambie) à ce qu'il était sur 1998-2000.

L'occultation des chocs non économiques et externes (sida, volatilité des cours des matières premières, catastrophes naturelles...) au sein de projections à long terme, expliquée par une "*relative neutralité de l'environnement extérieur*", nuit un peu plus à la crédibilité des projections des IFI.

Après avoir nié cette évidence pendant plusieurs années, le FMI et la Banque mondiale reconnaissent désormais l'incapacité des pays bénéficiaires de l'initiative à atteindre la « soutenabilité », au vu de la modestie des allègements de dette<sup>11</sup>. Elles admettent que 10 des 15 pays qui ont intégré les programmes d'allègement (au mois d'avril 2002) ont ou auront toujours des problèmes de surendettement à l'issue de l'Initiative, selon leurs critères.

---

<sup>8</sup> Ce paragraphe reprend partiellement l'argumentaire développé dans Plate-forme Dette et Développement (2002), pp. 32-35.

<sup>9</sup> Raffinot Marc (2001), p. 98.

<sup>10</sup> Selon Gunter (août 2001), consultant auprès de la Banque Mondiale, ces estimations de croissance "n'ont aucun fondement macroéconomique en ce qui concerne le Cameroun, la Guinée-Bissau, Madagascar, la Mauritanie et le Rwanda. Et les estimations sur les autres PPTÉ sont extrêmement optimistes". Selon la CNUCED, ces projections économiques sont d'autant plus déroutantes qu'elles s'inscrivent dans un contexte de baisse des cours des matières premières qui ne devrait que s'aggraver au cours des prochaines années.

<sup>11</sup> FMI / Banque Mondiale (avril 2002).

Ces erreurs répétées de projections ont soulevé des doutes quant à l'impartialité des IFI. Le FMI et la Banque mondiale comptant parmi les principaux créanciers des PPTE, ils ont du même coup sous-évalué les montants qu'ils devaient annuler pour rendre la dette de ces pays « soutenable ». Ont-ils, comme ils le prétendent, manqué de réalisme<sup>12</sup>, est-ce le fruit d'une croyance sans faille aux bienfaits de leurs préceptes macro-économiques ou ont-ils fait primer l'intérêt du créancier sur la rigueur de l'analyste ? Toujours est-il que l'optimisme de leurs prévisions demeure<sup>13</sup> et qu'en dépit de leur autocritique, ils n'ont pas révisé leurs projections - ni, *a fortiori*, accru leurs annulations de dette.

Même en concédant à ces institutions le bénéfice du doute, le manque d'objectivité de ces projections pose inévitablement la question de la confusion des rôles que les institutions financières internationales se sont attribués (à la fois évaluateur, juge et partie), au sein d'un cadre qu'elles ont elles-mêmes défini. On ne peut que souligner, avec le secrétaire général de l'ONU, la nécessité de « réaliser des évaluations indépendantes de la soutenabilité de la dette (...), [qui] ne devraient pas se limiter aux PPTE mais (...) également porter sur les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire surendettés »<sup>14</sup>.

### **Le FMI n'a plus le droit à l'erreur**

Dès le lancement de l'initiative PPTE renforcée, de nombreuses voix<sup>15</sup> s'étaient élevées pour alerter qu'elle ne permettrait d'atteindre aucun de ses deux objectifs avoués : la soutenabilité et la réduction de la pauvreté. Étaient-ce réellement là les intentions des promoteurs de cette initiative ? Pour les IFI, l'initiative PPTE a eu des effets extrêmement positifs : le renforcement de leurs créances, grâce à l'allègement des dettes bilatérales, et la confirmation de leur rôle de tutelle sur les PPTE, à travers l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)<sup>16</sup>.

Quoiqu'il en soit, dans *Debt Sustainability*, le FMI réitère d'entrée les objectifs initiaux de l'IPPTE : « aider ces pays à satisfaire leurs besoins financiers pour le développement, de façon à éviter une répétition de crises de la dette »<sup>17</sup>, en se référant en particulier aux objectifs de développement du millénaire (ODM), souscrits par l'ensemble de la communauté internationale à Monterrey. En tant qu'organisations de la société civile soucieuses du développement humain et durable des pays du Sud, nous sommes décidées à prendre le FMI au mot. Il a failli par le passé, mais nous osons croire qu'il saura saisir cette nouvelle opportunité de mettre en cohérence son discours et sa pratique. Si le FMI prend réellement ses engagements au sérieux, il se doit de reconnaître que la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas qu'une question de « mesures d'accompagnement » sociales déconnectées des grandes orientations macro-économiques : elle doit être centrale pour déterminer un niveau d'endettement supportable pour chaque pays.

---

<sup>12</sup> FMI / Banque Mondiale (Avril 2001).

<sup>13</sup> Baker & Rosnick (2003).

<sup>14</sup> Rapport du Secrétaire général de l'ONU (2001), p. 17.

<sup>15</sup> Par exemple : CNUCED (2000), pp. 155-171.

<sup>16</sup> Voir par exemple : CIDSE / CI (août 2003).

<sup>17</sup> FMI (2003), p. 5.

« A l'avenir, les analyses de soutenabilité de la dette devraient prendre en compte l'impact des allègements de dette sur l'avancement vers les objectifs de développement contenus dans la Déclaration du Millénaire » Consensus de Monterrey, mars 2002<sup>18</sup>

## II. Le respect des droits humains et de l'environnement doit primer sur le remboursement de la dette

Nul ne saurait sacrifier sa vie ou la satisfaction de ses besoins fondamentaux au remboursement inconditionnel d'une dette : c'est là l'objet d'un consensus presque universel. Au-delà des critères strictement financiers, l'analyse de la solvabilité d'un pays doit donc prendre en considération des facteurs moraux. Or, la morale est sujette à de multiples interprétations. Aussi nous référerons-nous aux normes morales universellement reconnues, qui ont été inscrites par la communauté des nations, en particulier, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dans le pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et dans les accords multilatéraux sur l'environnement.

Il faut, dès lors, se demander : comment déterminer, pour chaque pays, un niveau d'endettement qui ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux de sa population et qui ne nuise pas gravement à l'environnement ? Selon nous, le niveau de la dette de chaque pays doit être rapporté à ses besoins de financements en termes de développement humain et durable. La question est évidemment délicate, car elle exige aussi de mesurer ces besoins de financement ; aujourd'hui, un tel indicateur n'existe pas. Les méthodes pour chiffrer ces besoins de financement, pays par pays, doivent faire l'objet d'un débat ouvert au niveau international, qui pourrait impliquer, dans le cadre de l'ECOSOC, délégués gouvernementaux, IFI, institutions spécialisées de l'ONU, experts et sociétés civiles du Nord et du Sud.

Quoique les méthodes comptables restent à améliorer, de nombreuses propositions vont déjà dans ce sens, pour une approche de la soutenabilité en termes de développement humain. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur le détail de ces études<sup>19</sup>, mais il faut souligner qu'elles font du budget de l'Etat un critère de référence, car il reflète mieux les capacités de financement d'un pays que ne le font les exportations.

Certaines de ces études lient explicitement l'évaluation du niveau supportable d'endettement d'un pays à sa capacité à atteindre les ODM<sup>20</sup>. Le FMI ferait bien de s'en inspirer, car la communauté internationale s'est précisément engagée, à Monterrey, à lier l'analyse de la soutenabilité de la dette aux besoins de financement nécessaires pour atteindre les ODM<sup>21</sup>. Le secrétaire général des Nations Unies ne dit pas autre chose, dans son récent Rapport de suivi de Monterrey<sup>22</sup> : « *le Consensus de*

---

<sup>18</sup> United Nations (2002), p. 9, paragraphe 49 du Consensus de Monterrey.

<sup>19</sup> Cafod (juin 2001), Eurodad (2003), Jubilee Research (août 2002).

<sup>20</sup> Même si les ODM constituent une demi-renonciation au respect total et immédiat des droits fondamentaux à travers le monde (ils ne visent à réduire que de moitié la proportion de la population souffrant de la faim, etc., d'ici douze ans), ils représentent cependant une étape dans cette direction. Surtout, ils donnent une mesure chiffrée de l'horizon que la communauté des nations du monde s'est donné, pour 2015, dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

<sup>21</sup> Le FMI place également le débat sur la soutenabilité à l'aune de ces objectifs (2003, paragraphe 1).

<sup>22</sup> Secrétaire général de l'ONU (août 2003), paragraphe 126.

Monterrey a pris acte qu'à l'avenir, les analyses de la soutenabilité de la dette devraient tenir compte de l'impact des allègements de dette sur l'avancement vers les [ODM] ». Selon le PNUD<sup>23</sup>, « la capacité d'un pays à honorer sa dette doit être évaluée en fonction de ses besoins pour atteindre les [ODM]. Pour de nombreux pays, cela implique une annulation totale de la dette ». Les études effectuées par les OSC le confirment : dans de nombreux PPTTE, les ODM ne pourront être atteints sans une annulation de 100 % de leur dette. Les allègements de dette doivent donc être accrus, en particulier la contribution multilatérale.

Dans son étude, le FMI fait mention de ces « *propositions alternatives* » (en termes de développement humain), pour aussitôt les balayer d'un revers de main, en émettant principalement trois réserves<sup>24</sup>. Nous répondrons ici à chacune de ces critiques.

### **A. Une proposition qui favoriserait les mauvais payeurs**

Implicitement, utiliser des critères de « soutenabilité » plus larges (c'est le cas de l'approche en termes de développement humain) favorise les plus endettés. Cela revient, en effet, à augmenter les transferts de ressources vers les pays les plus endettés, tandis que les pays faiblement endettés en bénéficient moins. Prise isolément, cette approche comporterait donc le grave effet pervers d'encourager les mauvais payeurs, comme le souligne le FMI.

C'est pourquoi la question de l'endettement doit être appréhendée plus largement dans le cadre du financement du développement. Selon nous, les annulations de dette sont un instrument parmi d'autres en faveur du développement humain et les ODM doivent être atteints, les droits humains respectés et l'environnement sauvegardé dans tous les pays, qu'ils soient endettés ou non.

Kofi Annan estime que « l'annulation totale de l'intégralité de la dette publique des PPTTE libérerait des ressources ne dépassant pas le tiers environ des ressources supplémentaires dont ils auraient besoin pour parvenir à une croissance capable de faire reculer la pauvreté »<sup>25</sup>, alors que l'initiative ne porte que sur un allègement partiel. Autrement dit, ces pays dépendront encore pour une large part des financements extérieurs pour assurer leur développement. Il est donc important de repenser les modalités d'accès à ces financements, pour les PPTTE en particulier et les pays du Sud en général. Dans ce but, nous suggérons, avec d'autres organisations de la société civile en Europe<sup>26</sup>, que dans les pays endettés, l'annulation de la dette soit la priorité et que de l'aide vienne compléter les besoins de financement. Pour les pays moins endettés, l'annulation de dette peut être une option parmi d'autres (dons ou prêts à taux concessionnel). Aussi les annulations de dette doivent-elles s'accompagner d'une augmentation conséquente de l'aide publique au développement (APD). Le montant total des transferts nécessaires doit être calculé, si non en fonction des besoins pour garantir le respect des droits fondamentaux pour tous, du moins en fonction des besoins financiers de chaque pays pour atteindre les ODM.

---

<sup>23</sup> UNDP (2003), p. 153.

<sup>24</sup> FMI (2003), cadre 1, p. 17.

<sup>25</sup> Secrétaire général de l'ONU (2000), p.8.

<sup>26</sup> Cafod, Eurodad, Jubilee UK & Christian Aid (2003).

## B. Une proposition qui saperait la confiance des investisseurs

Deuxièmement, le FMI soutient qu'une annulation de la dette créerait un précédent, susceptible de miner la confiance des investisseurs dans la capacité des pays débiteurs à rembourser leurs dettes. Pour autant, le FMI plaide pour le développement d'une culture du crédit dans les pays du Sud, autrement dit que ceux-ci prennent l'habitude d'honorer leurs engagements. Outre l'indignation que nous éprouvons à la lecture de ce dernier argument, lorsqu'on sait que les pays pauvres ont payé plus de 4 fois, entre 1982 et 1998, le capital initialement emprunté, tout en voyant le stock de leur dette croître à une vitesse vertigineuse, il nous semble que le propos du FMI doit être mis en perspective.

D'abord, l'histoire montre que contrairement aux propos du FMI, une annulation de la dette n'érode pas durablement la confiance des investisseurs. En 1953, par exemple, l'Allemagne a bénéficié d'une annulation de 51 % de sa dette par le Club de Londres, ce qui n'a pas nui, bien au contraire, à son accès postérieur à l'emprunt ni à son expansion économique. La confiance des investisseurs pour de futurs prêts aux pays du Sud sera d'autant moins altérée s'il s'agit d'une décision politique exceptionnelle d'annulation de 100% de la dette dans le cadre d'un plan de financement pour atteindre les ODM. Au contraire, une telle décision, comme l'envisageait initialement l'initiative PPTE, donnerait aux pays du Sud un nouveau départ, sur des bases budgétaires assainies, à même de restaurer la confiance des créanciers.

Ensuite, le recours à l'emprunt nécessite non seulement la confiance du prêteur mais aussi celle de l'emprunteur. Or, les pays du Sud ont été trompés dans leur confiance : ils ont eu massivement recours à l'emprunt, dans les années 1970 et 1980, avec le soutien des IFI qui escomptaient une croissance rapide de ces pays. La baisse continue du prix des matières premières, conjuguée à la forte hausse des taux d'intérêt, a abouti à une explosion de leur endettement, dont ils ont dû assumer seuls le coût. Pour autant, la confiance dans de futurs emprunts ne pourra se fonder que sur des règles équitables acceptées par les deux parties (voir partie III).

Enfin, le FMI accuse les partisans de l'approche de la soutenabilité en termes de développement humain de considérer l'endettement, par nature, comme incompatible avec les besoins de développement d'un pays. Au contraire, nous considérons l'endettement comme partie intégrante du jeu économique, y compris pour les pays à faibles revenus. Il ne nous appartient pas d'évaluer l'opportunité du dosage entre dons et prêts ni le taux adéquat de concessionnalité de ces derniers. Il est toutefois raisonnable de penser que la proportion de dons doit être plus importante là où la capacité financière des pays à atteindre les ODM est moindre. En d'autres mots, « *le degré de concessionnalité des nouveaux flux financiers vers les pays à faibles revenus, du don aux prêts à taux préférentiel, doit être adapté à l'importance des besoins de financements de ces pays* »<sup>27</sup>. Par ailleurs, la frontière entre dons et prêts devrait être assouplie : des prêts pourraient, par exemple, être convertibles en dons en cas de chocs extérieurs graves, de situations de catastrophe ou d'urgence<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>28</sup> Trocaire (2003)

### C. Une proposition qui coûterait trop cher aux créanciers

Troisièmement, le FMI reproche aux promoteurs des propositions alternatives sur la soutenabilité de requérir de la part des bailleurs « *un montant potentiellement illimité d'annulations de dette et de dons en faveur des pays éligibles* »<sup>29</sup>. Ce n'est pas tout à fait exact. En effet, les IFI ont la capacité de financer l'annulation de la dette de tous les PPTTE sur leurs fonds propres, sans que cela ne porte préjudice à leur fonction de prêteur en dernier ressort<sup>30</sup>. Une telle annulation ne coûterait au FMI et à la Banque mondiale que 5 % de leur capital et 65% de leurs provisions (réserves accumulées pour les cas de défaut de paiement)<sup>31</sup>.

En réalité, le problème n'est pas le coût financier, qui n'est pas insurmontable pour les créanciers, dont les IFI. Comme l'admet le FMI<sup>32</sup>, la principale difficulté est l'absence de volonté politique, de la part des bailleurs, de fournir davantage de moyens pour l'aide et les allègements de dette. Si des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires de la part des bailleurs pour atteindre les ODM, il s'agit bien, en effet, d'une question de cohérence entre leurs engagements politiques et leur action.

Finalement, cet aveu trahit une divergence assez nette de perspective entre le FMI et les organisations de la société civile que nous sommes. Le FMI adopte le point de vue des créanciers : comment garantir le remboursement des prêts à l'avenir ? Pour nous, la question fondamentale est : comment organiser la gestion de la dette internationale de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et de l'environnement ? Le FMI cherche à rendre la dette « soutenable », tandis que nous cherchons à la rendre « supportable ». Dès lors, il convient de redonner à ce débat technique toute sa dimension politique.

---

<sup>29</sup> FMI (2003), p. 17.

<sup>30</sup> Eurodad, (février 2002).

<sup>31</sup> Jubilee Research & Debt and Development Coalition Ireland (2003), p. 9.

<sup>32</sup> FMI (2003), paragraphe 18.

*« Entre le faible et le fort, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit. » Henri Lacordaire (1802-1861).*

### **III. Pour un droit international de la dette<sup>33</sup>**

Selon nous, la faiblesse des solutions qui ont été ou sont actuellement proposées, concernant la gestion de la dette des pays du Sud, ne tient pas tant à tel ou tel plan qu'à la manière dont sont définis ces programmes successifs, dictés par la loi du plus fort. Nous évoquerons ici le cadre dans lequel doit s'élaborer une réponse à l'arbitraire qui caractérise aujourd'hui la gestion de la dette (A), avant d'ébaucher quelques questions incontournables pour élaborer une solution large, juste et durable au problème de la dette (B).

#### **A. Remettre l'ONU au cœur de la gouvernance économique mondiale**

Le problème est avant tout structurel et relève de l'asymétrie entre les créanciers et les débiteurs dans le traitement de la dette extérieure des pays du Sud. Les instances dirigeant le processus de traitement de la dette internationale des pays du Sud sont à la fois juges et parties, ce qui va totalement à l'encontre des principes qui fondent les systèmes juridiques des sociétés démocratiques. Elles sont soit des groupement de créanciers (Club de Paris, Club de Londres), soit des instances créancières prédominées par des pays créanciers (IFI). Ce système ne peut conduire qu'à une approche déséquilibrée, orientée dans le sens des intérêts des créanciers internationaux, ces derniers refusant d'assumer leur part de responsabilité dans le surendettement des pays du Sud. Les seuls à subir les conséquences du surendettement sont donc les pays débiteurs et leur population.

Pourtant, dans l'accumulation de la dette, les responsabilités sont partagées entre prêteurs et emprunteurs. Les prêts ont trop souvent été accordés dans le cadre de la défense d'intérêts politiques et économiques des prêteurs ou d'une minorité corrompue dans les pays du Sud, plutôt que pour le développement économique et social de la population. De plus, toute une partie de la dette trouve son origine dans le déficit de la balance des paiements lié à la dégradation des termes de l'échange, dont les pays industrialisés sont les principaux bénéficiaires, ou dans la spéculation de créanciers privés du Nord, qui engrangent ainsi de substantiels bénéfices. Il est urgent de tirer les leçons du passé et de poser des règles du jeu claires et stables à l'endettement international.

Une réforme en profondeur de l'architecture financière internationale, mettant en place des instruments de régulation justes et équilibrés du traitement de la dette internationale, est donc nécessaire. Selon nous, ce rééquilibrage doit passer par la création d'un droit international idoine. Seule une Organisation des Nations Unies démocratisée dispose de la légitimité nécessaire pour émettre un tel droit international de la dette.

---

<sup>33</sup> Cette partie reprend de nombreux arguments avancés dans Plate-forme Dette & Développement (2002), pp. 42-46.

## B. Quel droit international de la dette ?

Il ne nous appartient pas de définir précisément ces règles du jeu si nécessaires au système financier international. Toutefois, nous pensons qu'un tel droit international de la dette devra s'inspirer des coutumes et principes généraux du droit les plus universellement acceptés pour répondre, en particulier, aux interrogations suivantes.

- A quelles conditions une dette doit-elle être considérée comme légitime ?

Dénoncer l'illégitimité de la dette des pays du Sud ou de certaines dettes relève d'une position politique. La frontière entre légitimité et illégitimité d'une créance est forcément sujette à caution. Il convient donc de poser des bases juridiques à ces notions, afin de ne pas laisser les acteurs du système économique dans l'incertitude.

Le droit commun prévoit certaines conditions pour qu'un contrat soit considéré comme valable. En droit français, par exemple, l'article 1108 du Code civil énonce quatre conditions à la validité d'une convention :

« Le consentement de la partie qui s'oblige ;  
Sa capacité de contracter ;  
Un objet certain qui forme la matière de l'engagement ;  
Une cause licite dans l'obligation ».

Sans reprendre au mot le texte de loi français, il nous semble qu'un droit international de la dette doit également préciser les conditions de validité d'un contrat d'endettement. Par ailleurs, on trouve là l'expression de certains principes généraux du droit universellement admis, tel le consentement des parties au contrat.

Concernant plus spécifiquement l'endettement, il conviendra en particulier de préciser les causes éventuelles de nullité ou de révision du contrat d'endettement. En droit français, le contrat n'est pas valable si le consentement est donné par erreur, s'il est extorqué par violence ou par dol (manœuvres frauduleuses). Par exemple, un emprunt est-il valable si le créancier pousse un pays à l'endettement, en apportant délibérément de fausses informations (projections erronées...), sans lesquelles il est évident que le pays n'aurait pas contracté d'emprunt ?

La doctrine de la dette odieuse, qui a déjà fait l'objet de nombreuses applications en droit international, permettra sans doute d'éclairer ce débat. On s'accorde généralement à dire qu'une dette est odieuse si elle est « *contractée contre les intérêts de la population d'un Etat, sans son consentement et en connaissance de cause de la part du créancier* »<sup>34</sup>. Ces trois conditions sont cumulatives. Selon cette définition, on peut penser qu'une bonne partie des dettes contractées, par exemple, par Saddam Hussein en Irak, Mobutu en République démocratique du Congo (RDC), Marcos aux Philippines ou encore Sassou Nguesso au Congo-Brazzaville, sont odieuses. La population de ces pays ne devrait donc pas être contrainte de les rembourser.

- Qui doit être tenu pour responsable d'une dette illégitime ?

Le droit international de la dette devra également définir le régime de la responsabilité en cas de dette illégitime. Dans certains cas, se posera la question de la restitution

---

<sup>34</sup> Ashfaq Khalfan, Jeff King & Bryan Thomas (2003)

des biens mal acquis : lorsqu'un dictateur bénéficie personnellement d'une créance, contre les intérêts de sa population, des procédures de saisie sur ses biens propres devraient être facilitées. Dans le cas de la RDC, on estime la fortune de l'ancien dictateur Mobutu à plus de 8 milliards de dollars, accumulés notamment sur des comptes en banque en Europe. Ce chiffre est à comparer aux 13 milliards de dollars auxquels on évalue aujourd'hui la dette extérieure de son pays. Dans d'autres situations, la responsabilité du créancier, complice d'une créance illégitime, parfois pour des motifs politiques ou économiques, devrait être engagée.

- Qui doit assumer les conséquences de l'imprévu ?

Un pays peut-être confronté à des contraintes externes ou internes de différentes natures (politique, économique, sociale, climatique) qui l'empêchent d'honorer ses obligations au niveau international. Ainsi, certains pays du Sud connaissent des risques d'instabilité politique graves et la plupart sont tributaires, on l'a dit, des variations des prix des matières premières et des produits agricoles sur les marchés internationaux. Parfois, ces contraintes peuvent mettre en péril l'existence même d'un Etat. Le droit de la plupart des Etats envisage ce type de situations, sous le nom de force majeure, d'état d'urgence et/ou d'état de nécessité.

Il convient de définir plus précisément ces notions et leurs implications pour un droit international de la dette. Il semble raisonnable, par exemple, de remettre la dette d'un Etat dont la stabilité est gravement menacée par le coût de son remboursement. C'est ainsi que la Cour permanente d'arbitrage a validé, en 1912, le recours à l'argument de la force majeure que la Turquie opposa à la Russie tsariste, suite à la crise financière majeure qu'elle avait traversée entre 1889 et 1902.

La proposition, mentionnée plus haut, de prêts convertibles en dons sous certaines conditions, peut constituer un élément de réponse au besoin de partager les responsabilités entre prêteur et emprunteur dans ce type de situation.

- Comment appréhender l'insolvabilité d'un Etat ?

Aujourd'hui, aucune procédure formelle ne permet de constater l'insolvabilité de pays débiteurs, alors qu'il en existe, dans certains pays, pour les collectivités territoriales, comme le chapitre 9 du code de l'insolvabilité aux Etats-Unis (lequel concerne les débiteurs disposant de pouvoirs de gouvernement).

Le cas argentin et le débat suscité par la proposition, émise par le FMI, d'un mécanisme de restructuration de la dette souveraine (MRDS), ont démontré qu'il était urgent d'établir des règles qui réduisent l'incertitude des créanciers comme celle des débiteurs dans pareilles situations. Un tel mécanisme international d'insolvabilité permettrait non seulement de responsabiliser les créanciers, plus particulièrement les créanciers privés, dans la gestion des crises financières, mais aussi de participer à la résolution de crises économiquement intenable et socialement inacceptables.

- Dans quel cadre ces règles doivent-elles être sanctionnées ?

Il est évident qu'un droit international de la dette ne servirait à rien s'il n'a pas force contraignante. Il convient donc d'élaborer un cadre qui permette de garantir l'application d'un tel droit et la sanction des contrevenants.

Une instance internationale indépendante, arbitrant les intérêts des débiteurs et des créanciers et incluant des représentants des différentes parties, s'avère donc indispensable. Plusieurs propositions ont déjà été émises en ce sens : cette instance pourrait prendre la forme d'un véritable organe juridique international (tribunal international de la dette), d'un processus d'arbitrage équitable et transparent<sup>35</sup> ou encore de panels *ad hoc*, sous l'égide d'un secrétariat technique permanent rattaché à une instance qui ne soit directement dépendante ni des créanciers ni des débiteurs, comme l'ONU.

Le mandat d'une telle instance devra spécifier, entre autres, si le droit international de la dette est rétroactif et, le cas échéant, à partir de quelle date il prend effet.

## **Recommandations**

Sans reprendre l'ensemble des propositions avancées dans ce document, dont certaines, bien qu'urgentes, ont de lourdes conséquences sur le long terme et impliquent donc un travail préalable de réflexion, nous concluons ici par quelques recommandations d'actions à entreprendre à court et moyen terme.

- **Modifier les critères d'analyse de la « soutenabilité »** de la dette passée, présente et future pour y intégrer un indicateur des besoins de financement en termes de développement humain (au minimum, une référence aux ODM).
- **Annuler la dette multilatérale des PPTE**, accélérer les annulations de dettes bilatérales et opérer les allègements de dette correspondant à une approche de la soutenabilité en termes de développement humain pour l'ensemble des pays en développement.
- **Dissocier les fonctions du FMI**. Confier l'analyse économique prospective – notamment sur l'impact de différentes options politiques sur le développement humain et durable – à des agences ou institutions indépendantes, en favorisant l'expertise locale.
- **Créer un groupe de travail élargi sur la dette et le suivi de Monterrey** au sein du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), impliquant délégués gouvernementaux, IFI, institutions spécialisées de l'ONU, experts et sociétés civiles du Nord et du Sud. Ce groupe aura notamment pour mandat de définir les méthodes d'estimation des besoins de financement de chaque pays en termes de développement humain et d'émettre des propositions concernant une réglementation de l'endettement international.

---

<sup>35</sup> Voir par exemple : Afrodad (2002); CIDSE / CI (janvier 2003).

## **Références**

**Afrodad** (2002) *The efficacy of establishing an international arbitration court for debt*, technical Paper.

**Baker Dean & David Rosnick** "Too Sunny In Latin America? The IMF's Overly Optimistic Growth Projections and Their Consequences". In Jubilee Research & New Economics Foundation (2003) *The Real World Economic Outlook*.

**Cafod** (juin 2001) *A Human Development Approach to Debt Cancellation: Update on Working Paper 1998*, Northover, Joyner & Woodward.

**Cafod, Eurodad, Jubilee Research & Christian Aid** (2003) *Debt and the Millenium Development goals – A new deal for low-income countries: financing development through debt cancellation and aid*.

**CIDSE / CI** (janvier 2003) *Le mécanisme de restructuration de la dette souveraine(MRDS) face à un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET)*.

**CIDSE / CI** (août 2003) *CIDSE / CI input to the IEO / OED Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers*.

**CNUCED** (2000) *Rapport sur les PMA*.

**Eurodad** (2003) *An Alternative Approach to Debt Sustainability*, Document présenté à la Conférence annuelle sur l'économie du développement, Paris.

**Eurodad** (Février 2002) *Going the extra mile, How and why creditors should go further with debt reduction for the poorest countries*.

**FMI** (2003) *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, Washington DC.

**FMI / Banque Mondiale** (avril 2002) *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term Debt Sustainability*, Washington DC.

**FMI / Banque Mondiale** (avril 2001) *Maintenir la dette extérieure à long terme à un niveau tolérable*.

**Gunter Bernhard G.** (août 2001) *Does the HIPC Initiative Achieve its Goal of Debt Sustainability?* WIDER Conference on debt relief,

**Jubilee Research & Debt and Development Coalition Ireland** (2003) "Can the World Bank and IMF cancel 100% of poor country debts?"

**Jubilee Research** (août 2002), *Relief Works: African Proposals for debt cancellation and why debt relief works*.

**Jubilee Research & New Economics Foundation** (2003) *The Real World Economic Outlook*.

**Jubilee Research, Cafod & Jubilee Debt Campaign** (mai 2003) *Did the G8 drop the debt ? Five years after the Birmingham human chain, what has been achieved and what more needs to be done?*

**Khalfan Ashfaq, Jeff King & Bryan Thomas** (2003) *Advancing the Odious Debt Doctrine*, CIDSL (Centre for International Sustainable Development Law) Working Paper

**Plate-forme Dette & Développement** (2002) *Rapport 2001-2002 : la Dette des pays du Sud et le financement du développement*, Paris.

**Raffinot Marc** (2001) « L'insoutenable légèreté de la dette ». In Centre universitaire du Luxembourg (éd.) *Endettement, marginalité, pauvreté. Quels financements et refinancements du Tiers-Monde ? Actes du colloque à Luxembourg les 20,21 et 22 janvier 2000*, Luxembourg.

**Secrétaire général de l'ONU** (2000) *Evolution récente de la situation des PED au regard de la dette*

**Secrétaire général de l'ONU** (2001) *Problèmes de l'encours et des services de la dette des PED*.

**Secrétaire général de l'ONU** (août 2003) *Implementation of and follow-up to commitments and agreements made at the International Conference on Financing for Development*, version inédite, 5 août 2003.

**Trocaire** (2003) Response to IMF Paper « Debt sustainability in Low Income Countries – Towards a Forward-Looking strategy ».

**UNDP** (2003) Human Development Report

**United Nations** (2002) *Financing for Development: Building on Monterrey*, New York.