

## Une soutenabilité insupportable

### Comment définir un niveau d'endettement acceptable ?

« 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).

Le recours par la France au déficit public, au-delà des limites imposées par le traité de Maastricht et la naissance de l'euro, a fait couler beaucoup d'encre. Selon quels critères le recours à l'endettement doit-il être considéré comme acceptable ? Et surtout, qui doit en décider ? Ces interrogations n'ont pas de réponse simple, mais elles sont cruciales pour la gestion et le contrôle des ressources publiques, pour les générations présentes et futures, pour la démocratie. Dans les pays à faibles revenus, ces questions touchent à la vie même des populations. Le poids de la dette publique y empiète directement sur les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins fondamentaux (alimentation, santé, éducation, emploi, accès à l'eau et à l'électricité). C'est pourquoi nous demandons avec détermination, comme plusieurs dizaines de millions de personnes dans le monde, l'annulation de la dette des pays pauvres.

Avec l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)<sup>1</sup>, en 1999, nous n'avons obtenu que la promesse, par les principaux pays créanciers, de rendre la dette de ces pays « soutenable ». Ce néologisme, mauvaise traduction de l'anglais « *sustainable* », reflète bien la logique qui prévaut à cette initiative. Le Fonds monétaire international (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>. Il s'agit de rendre les pays solvables, 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, importe peu aux créanciers.

Cinq ans après, les institutions financières internationales (IFI) reconnaissent l'insuffisance de cette initiative. Certains avancent même la nécessité d'une initiative PPTE III. Soucieux d'éviter aux populations qui souffrent de la dette la sortie d'un énième « *remake* » de l'IPPTE, il nous semble urgent de définir les critères d'une solution large, juste et durable au problème de la dette non seulement passée, mais aussi présente et future, pour éviter aux pays du Sud de retomber dans la spirale infernale de l'endettement.

A travers une étude récente<sup>3</sup>, le FMI invite à reconsidérer les critères de soutenabilité de la dette des pays à faibles revenus. Dans ce chapitre<sup>4</sup>, sans prétendre répondre précisément aux interrogations du FMI, nous chercherons à reformuler celles-ci de façon à concilier l'impératif moral du développement humain et durable et la nécessité économique du recours à l'emprunt.

Aussi soulignons-nous d'abord les principaux écueils à éviter, au regard de l'initiative PPTE, dans l'analyse purement économique et financière de futurs prêts aux pays du Sud (I). Nous insistons ensuite sur l'importance des facteurs moraux pour analyser le niveau supportable de la dette (II). Enfin, il nous semble essentiel, dans une perspective de long

<sup>1</sup> Cf. chapitre précédent. Voir aussi Jubilee Research, Cafod & Jubilee Debt Campaign (mai 2003).

<sup>2</sup> FMI (2003), p. 12, traduction de la Plate-forme Dette et Développement -comme pour tous les extraits de textes non disponibles en français cités ici.

<sup>3</sup> *Debt sustainability in low income countries – Towards a forward looking strategy*, mai 2003.

<sup>4</sup> Largement inspiré de la réponse fournie par la Plate-forme Dette et Développement (septembre 2003) à ladite étude du FMI.

terme, de définir clairement les règles du jeu de l'endettement international : c'est pourquoi nous plaçons 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. Le Honduras a ainsi vu ses exportations croître tandis que ses recettes publiques, sur lesquelles sont prélevés les remboursements de dette, diminuaient. Le service de sa dette a presque doublé en 2002<sup>7</sup>.

Dans son étude, le FMI reconnaît que les revenus d'exportations ne sauraient constituer l'unique critère économique à l'aune duquel mesurer la capacité des pays pauvres à rembourser leur dette. A la place, il propose un cadre prenant en compte les différentes 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 cette évaluation sur les projections du FMI.

---

<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.

## B. Des projections biaisées ?

En prévoyant une hausse moyenne des recettes d'exportation des PPTTE 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 ces pays pour rembourser leur dette. L'optimisme des projections de croissance de la Banque mondiale laisse également perplexe. C'est ainsi que 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. 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>8</sup>. Dans son Rapport au Parlement sur les activités des IFI, le gouvernement français admet également que « *dans quinze des 26 pays qui ont franchi le point de décision, le ratio de dette s'est dégradé par rapport aux projections réalisées au moment du point de décision* »<sup>9</sup>.

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 PPTTE, 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>10</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>11</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 Kofi Annan, 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 PPTTE mais (...) également porter sur les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire surendettés* »<sup>12</sup>.

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

Dès le lancement de l'initiative PPTTE renforcée, de nombreuses voix<sup>13</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. Etaient-ce réellement là les intentions des promoteurs de cette initiative ? L'initiative PPTTE a grandement bénéficié aux IFI : renforcement de leurs créances, grâce à l'allègement des dettes bilatérales, et confirmation de leur rôle de tutelle sur les PPTTE, à travers l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP).

Quoiqu'il en soit, le FMI prétend toujours chercher à « *aider ces pays à satisfaire leurs besoins financiers pour le développement, de façon à éviter une répétition de crises de la dette* »<sup>14</sup>. Nous organisations de la société civile soucieuses du développement humain et durable des pays du Sud, sommes décidées à prendre le FMI au mot. S'il a failli par le

<sup>8</sup> FMI / Banque Mondiale (avril 2002).

<sup>9</sup> Ministère de l'économie et des Finances (2003), p. 52.

<sup>10</sup> FMI / Banque Mondiale (avril 2001).

<sup>11</sup> Baker & Rosnick (2003).

<sup>12</sup> Rapport du Secrétaire général de l'ONU (2001), p. 17.

<sup>13</sup> Par exemple : CNUCED (2000), pp. 155-171.

<sup>14</sup> FMI (mai 2003), p. 5.

passé, nous osons croire qu'il saura saisir cette nouvelle opportunité de mettre en cohérence son discours et sa pratique. A cet égard, nous ne saurions nous satisfaire d'une mesure de court terme comme les allègements additionnels au point d'achèvement (*topping-up*), dont seul le Burkina Faso a bénéficié jusqu'à présent et qui ne constitue guère davantage que l'aveu d'un échec. Le FMI se doit, d'abord, 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.

## **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 du niveau acceptable d'endettement doit donc prendre en considération des facteurs moraux. La morale étant sujette à de multiples interprétations, nous nous référerons ici à des normes morales qui ont été souscrites par la communauté des nations : la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et 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 ? Avec d'autres<sup>15</sup>, nous avons répondu par une approche de la « soutenabilité » en termes de développement humain. 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 de mesurer ces besoins. Sans méconnaître cette difficulté, qui devra faire l'objet de recherches spécifiques, nous proposons, d'ores et déjà, de faire 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.

D'autres lient explicitement l'évaluation du niveau supportable d'endettement d'un pays à sa capacité à atteindre les objectifs de développement du millénaire (ODM) – objectifs insuffisants, mais chiffrés, que la communauté internationale s'est donnés d'ici 2015, notamment : réduire de moitié la faim et la pauvreté dans le monde, assurer l'accès de tous les enfants à l'école primaire, diminuer des deux-tiers la mortalité infantile, etc. Le FMI ferait bien de s'en inspirer, car l'ensemble des pays du monde, réunis à Monterrey en mars 2002, se sont précisément engagés à lier l'analyse de la soutenabilité de la dette aux besoins de financement nécessaires pour atteindre les ODM<sup>16</sup>. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)<sup>17</sup>, « *pour de nombreux pays, cela implique une annulation totale de la dette* ». Les allègements de dette doivent donc être accrus, en particulier la contribution multilatérale.

---

<sup>15</sup> Plate-forme Dette et développement (2002), pp. 36-38, Cafod (juin 2001), Jubilee Research (août 2002), Eurodad (2003),

<sup>16</sup> « *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*. Dans son rapport d'août 2003 (paragraphe 126), le secrétaire général des Nations Unies le confirme à nouveau.

<sup>17</sup> UNDP (2003), p. 153.

Dans son étude<sup>18</sup>, le FMI ne fait mention de notre approche de la soutenabilité en termes de développement humain que pour mieux la rejeter. Il émet trois critiques, auxquelles nous répondrons ici une par une.

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

Logiquement, 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 : les droits humains doivent être respectés et l'environnement sauvegardé dans tous les pays, qu'ils soient endettés ou non.

#### **Financer le développement**

Lorsqu'on sait que « l'annulation totale (...) de la dette publique des PPTTE libérerait des ressources ne dépassant pas le tiers environ de [celles] dont ils auraient besoin pour parvenir à (...) faire reculer la pauvreté »<sup>19</sup> et que l'initiative ne porte que sur un allègement partiel, on en conclut que ces pays dépendront encore pour une large part de financements extérieurs pour assurer leur développement. Il est donc important de repenser les modalités d'accès à ces financements, pour les PPTTE et les pays du Sud en général. Nous suggérons<sup>20</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 est 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), mécanisme indispensable de redistribution des richesses. Le montant total des transferts nécessaires doit être calculé en fonction des besoins pour garantir le respect des droits fondamentaux pour tous et de l'environnement.

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

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. Il parle de créer une culture du crédit dans les pays du Sud – afin que ceux-ci prennent l'habitude d'honorer leurs engagements.

Cet argument est très discutable d'un point de vue éthique, car les pays pauvres ont, entre 1982 et 1998, déjà payé plus de quatre fois le capital initialement emprunté, tout en voyant le stock de leur dette croître à une vitesse vertigineuse. Quelle est donc cette « habitude de remboursement » que le FMI veut promouvoir ? Par ailleurs, le propos de ce dernier doit être mis en perspective au regard des considérations suivantes.

En premier lieu, l'histoire montre que contrairement à ce qu'avance le FMI, une annulation de dette n'érode pas durablement la confiance des investisseurs. En 1953, par exemple, lors d'une conférence *ad hoc* tenue à Londres, l'Allemagne a bénéficié d'une annulation de 51 % de sa dette, ce qui n'a pas nui, bien au contraire, à son accès postérieur à l'emprunt ni à son expansion économique. De même, en 1970, l'Indonésie a bénéficié d'un

<sup>18</sup> FMI (2003), cadre 1, p. 17.

<sup>19</sup> Secrétaire général de l'ONU (2000), p.8.

<sup>20</sup> Comme Cafod, Eurodad, Jubilee UK & Christian Aid (2003).

accord général annulant une bonne partie de ses dettes, afin que le service de sa dette ne dépasse pas 15 ou 20 % des recettes d'exportation (niveau au-delà duquel la dette était alors considérée comme insoutenable)<sup>21</sup>. Cet épisode n'a pas empêché, là non plus, l'Indonésie de connaître un rapide développement 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. Une telle décision 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 le sentiment d'avoir été trompés dans leur confiance : poussés par les IFI, ils ont eu massivement recours à l'emprunt dans les années 1970 et 1980. La baisse continue du prix des matières premières, conjuguée à la forte hausse des taux d'intérêt décidée par les pays riches, ont abouti à une explosion de l'endettement des pays du Sud. Et pourtant, eux seuls se sont retrouvés à en assumer le coût. Le FMI ferait donc bien de se soucier autant de la confiance des débiteurs que de celle des créanciers dans de futurs emprunts – une confiance que seules des règles équitables acceptées par les deux parties pourront fonder (voir partie III).

Enfin, le FMI accuse les partisans de l'approche de la soutenabilité en termes de développement humain de considérer, par nature, l'endettement 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 satisfaire les besoins fondamentaux est moindre.

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

Le FMI nous reproche de requérir de la part des bailleurs « *un montant potentiellement illimité d'annulations de dette et de dons en faveur des pays éligibles* »<sup>22</sup>. Ce n'est pas tout à fait exact. En ce qui concerne les annulations de dette des PPTTE, les IFI se défendent fréquemment de ne pas être à même de les assumer financièrement. C'est faux : elles en ont la capacité sur leurs fonds propres, sans que cela porte préjudice à leur fonction de prêteur en dernier ressort<sup>23</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>24</sup>. Quant aux dons, nous craignons en effet que les besoins de redistribution de la richesse à l'échelle mondiale ne s'éteignent pas de si tôt.

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>25</sup>, la principale difficulté est l'absence de volonté politique, de la part des pays riches, de fournir davantage de moyens pour l'aide et les allègements de dette. Si des moyens financiers supplémentaires sont nécessaires de la part des pays du Nord pour atteindre les objectifs de développement qu'ils se sont fixés, il y va bien de la cohérence entre leur discours et leur action.

---

<sup>21</sup> Pazartis (1995), pp. 63-64.

<sup>22</sup> FMI (2003), p. 17.

<sup>23</sup> Eurodad (février 2002).

<sup>24</sup> Jubilee Research & Debt and Development Coalition Ireland (2003), p. 9.

<sup>25</sup> FMI (2003), paragraphe 18.

Enfin, cet aveu trahit une divergence assez nette de perspective entre les créanciers, soucieux de garantir le remboursement de leurs prêts, et nos organisations, porteuses des revendications de nos partenaires dans les pays endettés et désireuses d'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.

### **III. Pour un droit international de la dette**

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. Il 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 groupements de créanciers (publics au Club de Paris, privés au Club de Londres), soit des instances créancières prédominées par des pays créanciers (IFI). L'adoption récente d'une nouvelle approche, dite d'Evian, par le Club de Paris, ne change guère la donne : bien que les critères de traitement de la dette soient assouplis, officiellement pour mieux répondre aux besoins spécifiques de chaque pays endetté, la définition des critères demeure le monopole des créanciers. Ce système ne peut conduire qu'à une approche déséquilibrée, orientée dans le sens des intérêts de ces derniers, qui refusent 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 de telles règles.

## **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 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. 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. 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 de préciser les causes éventuelles de nullité ou de révision du contrat d'endettement. En France, un contrat n'est pas valable si le consentement est donné par erreur, s'il est extorqué par violence ou par dol (manœuvres frauduleuses). Au niveau international, un emprunt doit-il être considéré comme 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, déjà appliquée à plusieurs reprises dans l'Histoire, 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>26</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 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

---

<sup>26</sup> Ashfaq Khalfan, Jeff King & Bryan Thomas (2003)

propres devraient être facilitées. Dans le cas de la RDC, on estime la fortune de l'ancien dictateur Mobutu et de son entourage à plus de 8 milliards de dollars, accumulés notamment sur des comptes en banque en Europe. Ce chiffre est à ramener aux 13 milliards de dollars auxquels on évalue aujourd'hui la dette extérieure congolaise. Dans certaines situations, le créancier se fait complice d'une créance illégitime, notamment pour des motifs politiques ou économiques : sa responsabilité devrait alors 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 ou de suspendre son remboursement pour un Etat dont la stabilité est gravement menacée par les coûts qui y sont attachés. 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.

Proposer des prêts convertibles en dons sous certaines conditions (cas de chocs extérieurs graves, de situations de catastrophe ou d'urgence), peut constituer un élément de réponse au besoin de partager les responsabilités entre prêteur et emprunteur dans ce type de situation<sup>27</sup>.

- **Comment appréhender l'insolvabilité d'un Etat ?**

Aujourd'hui, un pays en faillite est contraint de continuer à payer. 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 réduisant 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 ?**

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

---

<sup>27</sup> Trocaire (2003)

Une instance internationale indépendante de règlement des différends 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<sup>28</sup>), d'un processus d'arbitrage équitable et transparent<sup>29</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.

## Conclusion

Sans reprendre l'ensemble des propositions avancées ici, dont certaines, bien qu'urgentes, nécessitent d'approfondir la 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.
- **Annuler la dette multilatérale des PPTE**, accélérer les annulations de dettes bilatérales et opérer les allègements correspondant à une approche de la soutenabilité en termes de développement humain pour l'ensemble des pays du Sud.
- **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** au sein du programme « financement du développement » des Nations Unies, impliquant délégués gouvernementaux, IFI, 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>28</sup> Acosta & Ugarteche (2003)

<sup>29</sup> Voir par exemple : Afrodad (2002); CIDSE / CI (janvier 2003).

## Références

**Acosta Alberto & Oscar Ugarteche** (2003) *A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (TIADS)*, Lima.

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

**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, London.

**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*, London.

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

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

**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*, Bruxelles.

**FMI** (mai 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*, Washington DC.

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

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

**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?*, London.

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

**Ministère de l'économie et des Finances** (octobre 2003) *Activités du FMI et de la Banque mondiale juillet 2002 / juin 2003*, Paris.

**Pazartis Photini** (1995) « La renégociation des dettes: les exemples allemand (1953) et indonésien (1970) », in Dominique Carreau et Malcolm N. Shaw (sous la coordination de) *La dette extérieure – The External Debt*, Dordrecht-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers.

**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*, New York.

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

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

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

**UNDP** (2003) *Human Development Report*, New York.

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