

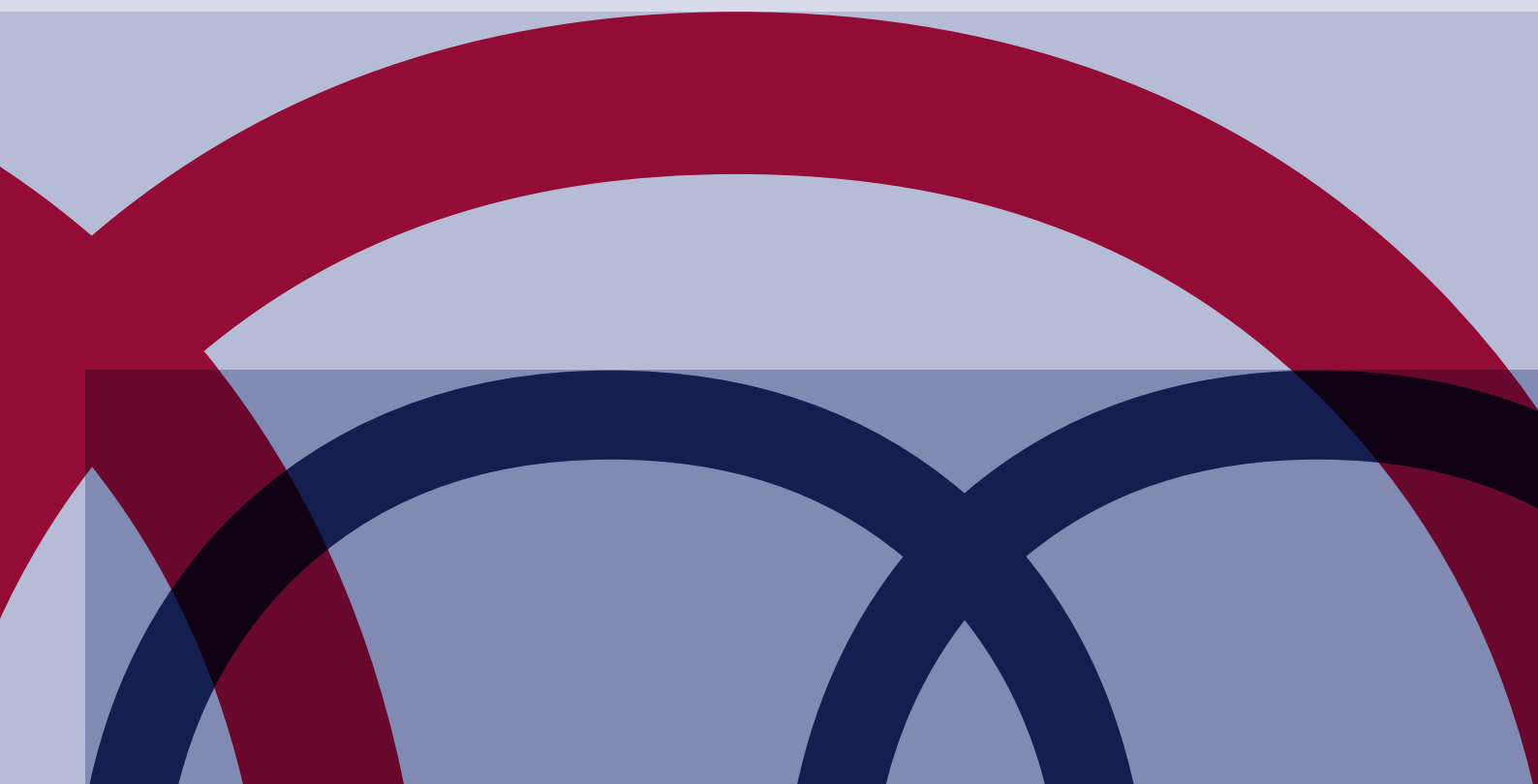


eurodad
european network on
debt and development

La nature évolutive de la dette des pays en développement et solutions pour le changement

Bodo Ellmers • Juillet 2016

Un document d'analyse Eurodad



Contents

Résumé	3
Introduction	5
Première partie : la nature évolutive de la dette des pays en développement	6
Chapitre 1 : la recrudescence de la dette	7
Chapitre 2 : les risques de nouvelles crises de la dette	9
Chapitre 3 : les nouvelles crises de la dette seront différentes des crises précédentes	10
Chapitre 4 : Incidence sur la gestion des crises de la dette	15
Chapitre 5 : Une nouvelle configuration qui complique davantage la prévention et la résolution des crises de la dette	19
Deuxième partie : mettre un terme aux crises de la dette – vers une prévention et une résolution efficaces	20
Chapitre 6 : l'humain avant tout – assurer la primauté des droits de l'homme sur le service de la dette	21
Chapitre 7 : prévenir les crises de la dette - des prêts et des emprunts responsables	24
Chapitre 8 : résoudre les crises de la dette – un mécanisme international de résolution de la dette	28
Conclusion	35
Références	36
Eurodad	39

Avec le soutien financier de

Résumé

Ce document d'analyse Eurodad est publié alors que les conséquences de la dernière crise financière mondiale, qui a débuté il y a presque dix ans, se font toujours ressentir dans de nombreux pays. Au même moment, une nouvelle crise de la dette, provoquée par des flux de capitaux volatiles et une chute du prix des matières premières, a déjà touché certains pays des régions en développement.

Dans les pays en développement, le poids de la dette a atteint des sommets record. Lorsque les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés en 2000, les pays en développement se sont vus mis au défi de financer la mise en œuvre de ces objectifs tout en assumant une dette extérieure s'élevant à 1400 milliards d'USD. Maintenant que les Objectifs de développement durable (ODD), dont la portée est beaucoup plus vaste mais qui sont également plus coûteux, ont été adoptés, ces pays doivent ajouter le financement de ces objectifs au service d'une dette contractée par des débiteurs privés et publics et dont le montant a entre-temps triplé pour atteindre les 5400 milliards d'USD. Le service de ces dettes en cours coûte 575 milliards d'USD par an aux pays en développement.

Étant donné que la plupart des économies concernées se sont fortement développées au cours des 15 dernières années, la portion du revenu national ou de la recette d'exportation que représente la charge de la dette a diminué. Cette diminution découle en partie des initiatives d'allègement de la dette lancées au cours des premières années de mise en œuvre des OMD. Ces initiatives ne pourront cependant pas appuyer la mise en œuvre des ODD car elles n'existent plus. Si le poids relatif des dettes a chuté entre 2000 et 2010, la tendance s'est ensuite inversée. Ainsi, depuis 2011, la dette grimpe, même lorsqu'elle est estimée sous forme de ratios.

Le plus frappant reste cependant les changements en termes de composition et d'instruments de la dette. Dans les pays en développement, la dette publique provient de plus en plus d'emprunts contractés auprès de prêteurs privés. Cette tendance minimise le rôle des prêteurs publics, et plus particulièrement des prêteurs bilatéraux, qui ne représentent plus que 16 % de l'encours de la dette, contre un pourcentage presque deux fois plus élevé auparavant (33 %). Les prêteurs privés ont eux aussi changé : les obligations ont détrôné les emprunts en tant que forme prédominante d'emprunt à des prêteurs privés. Simultanément, la proportion d'obligations a doublé, passant de 21 à 42 % de l'encours de la dette. Depuis 2004, 23 pays ont commencé à lancer des obligations sur les marchés financiers. Les prêts et emprunts nationaux sont également à la mode, tout comme les prêts octroyés par de nouveaux créanciers publics issus d'économies émergentes.

La nature évolutive de la dette implique que les nouvelles crises de la dette seront différentes des crises précédentes. Une pléthore de porteurs d'obligations et d'investisseurs d'origines diverses s'est mise à octroyer des prêts à des pays qui jusqu'ici ne pouvaient emprunter qu'à une poignée de banques privées et publiques. L'ancien régime de gestion de la dette, dont a hérité le programme de développement durable (à l'horizon 2030), n'a jamais vraiment permis de mettre les emprunts au profit du développement, de prévenir les crises de la dette ou de résoudre ces dernières de façon équitable, rapide, et durable. La mauvaise nouvelle, c'est que la situation ne fait qu'empirer.

Certaines institutions spécialisées ont été créées à une époque où la dette provenait principalement de créanciers publics. Il s'est avéré que ces institutions, dont le rôle était de gérer la problématique de la crise, travaillaient bien trop lentement et étaient sous la coupe des créanciers. Au final, elles ont causé bien des torts.

Certains prêteurs ont mis en place des mesures de sauvegarde afin d'éviter ces torts. On compte parmi les exemples les mesures de sauvegarde de la Banque mondiale ou le Cadre de viabilité de la dette du Fonds monétaire international (FMI). Cependant, les sommes provenant de ces prêteurs représentent une portion décroissante du financement total reçu par les débiteurs. Aujourd'hui, l'institution prépondérante dans le domaine de la résolution des crises de la dette est le Club de Paris. Le type de dette auquel s'intéresse ce groupe de créanciers publics bilatéraux représente toutefois une portion décroissante de la dette totale, et donc des problèmes que celle-ci implique.

Une proportion croissante de crédits n'est couverte par aucune forme de réglementation en vigueur et tombe donc dans un vide réglementaire. Si la configuration de la dette a considérablement changé, les institutions chargées de prévenir et de résoudre les crises de la dette n'ont pas réussi à se moderniser en conséquence. Le nombre croissant de créanciers représentant différents types de dette rend la mise en place d'une solution globale et coordonnée de plus en plus difficile.

La nature évolutive de la dette implique qu'il est nécessaire de trouver des solutions adaptées à la situation actuelle afin d'évoluer vers un régime de gestion de la dette qui permettra aux pays concernés de continuer à se développer tout en mettant au point un système de prévention et de résolution des crises de la dette capable de s'attaquer à l'ensemble de l'encours de la dette (dette des secteurs privé et public, extérieure comme intérieure). La bonne nouvelle, c'est que ça ne date pas d'hier.

Beaucoup d'efforts ont déjà été fournis afin de concevoir des régimes de gestion de la dette qui favoriseraient le développement des pays concernés en ce 21^e siècle. Nous retiendrons trois procédés visant la mise en place d'un tel régime à l'échelle internationale :

- Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté des Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme afin d'augmenter la contribution des prêts au développement et de protéger le peuple et ledit développement des dommages que peut causer la dette.
- La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) s'est basée sur des concepts développés auparavant par des organisations de la société civile telles qu'Eurodad pour créer des Principes pour la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables afin d'augmenter la contribution des prêts au développement et d'éviter les crises de la dette.
- Les Nations Unies et le FMI ont quant à eux tenté de mettre au point un régime d'insolvabilité pour les débiteurs souverains (en d'autres termes, un mécanisme de résolution de la dette pour les États) afin de résoudre les crises de la dette de façon équitable, rapide et durable.

La prochaine étape consiste principalement à surmonter les blocages politiques en place afin de mettre en pratique ces propositions. L'établissement d'un régime est un processus laborieux. En fonction des opportunités politiques qui y sont liées, les innovations peuvent se produire progressivement ou par coups d'éclat ; elles peuvent découler d'un accord international ou être réalisées à l'échelle nationale et prendre de l'ampleur jusqu'à atteindre, par la suite, l'échelle internationale. Dans tous les cas de figure, l'action citoyenne jouera un rôle clé.

Introduction

Ce document d'analyse Eurodad porte sur la nature évolutive de la dette des pays en développement et sur les solutions envisageables pour une meilleure gestion future. L'objectif est d'identifier les processus de réforme pertinents à l'échelle internationale, et, d'un point de vue pratique, de fournir aux acteurs progressistes qui désirent changer la donne des informations au sujet des opportunités existantes.

La période que nous allons analyser s'étend de l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en 2000, à l'époque actuelle, alors que la communauté internationale veut se montrer capable de mettre en œuvre les Objectifs de développement durable (ODD). Pour atteindre ces objectifs de développement, il est essentiel de comprendre les problèmes liés à la dette afin de prévenir les crises de la dette ou au moins de les résoudre rapidement et efficacement.

Dans beaucoup de régions en développement, des crises de la dette non résolues ont causé une stagnation du développement dans les années 1980 et 1990. Le succès des OMD a commencé par des avancées dans des pays tels que la Chine, c'est-à-dire des pays qui, au début des années 2000, n'étaient pas en proie à des problèmes conséquents en matière de dette. Il est alors devenu capital, dans le cadre des OMD, de résoudre les problèmes liés à la dette au moyen d'initiatives d'allègement telles que l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) ou encore les initiatives lancées en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE). Une stagnation du développement suite à l'adoption des ODD serait inacceptable. C'est pourquoi il est essentiel de mettre en place des institutions efficaces chargées de prévenir et de résoudre les crises de la dette tout en poursuivant ces objectifs.

Nous distinguons deux sortes de crise de la dette. La première concerne les risques réels de défauts de paiement, c'est-à-dire les risques que les pays endettés ne puissent plus assumer le service de la dette. C'est ce que le FMI appelle « le surendettement » (bien que cette définition soit assez restrictive). La seconde englobe les crises des dépenses publiques et des investissements en faveur du développement. Ces crises sont causées par un service de la dette toujours plus élevé que les États continuent d'assumer malgré les retombées néfastes sur le développement. Chaque euro dépensé pour rembourser une dette est un euro de moins pour le financement du développement et la réalisation des droits de l'homme. Ces deux types de crise risquent fort de se déclencher.

Ce rapport s'inscrit dans la lignée des précédentes recherches d'Eurodad et des précieuses investigations menées par des organisations membre d'Eurodad ainsi que par des partenaires provenant d'autres régions. Au cours des dernières années, tous ont travaillé d'arrache-pied afin de faire le point sur les problèmes liés à la dette et d'analyser les risques de voir survenir une nouvelle crise.¹

Dans la première partie de ce rapport, nous résumerons brièvement ces risques, en nous penchant principalement sur les risques liés à la dette souveraine et à la dette extérieure. Dans la seconde partie du rapport, nous aborderons différentes solutions.

Bien entendu, l'idéal serait que les gouvernements et les pays en développement aient assez de revenus pour financer leurs dépenses incontournables sans contracter de prêts, évitant ainsi de contracter de dettes. Ces revenus pourraient par exemple provenir des impôts, des droits de douane, de la recette d'exportation, des Droits de tirage spéciaux octroyés par le FMI ou encore de l'aide au développement. La perception des impôts reste toutefois complexe en l'absence d'institutions capables d'endiguer la fraude fiscale et la concurrence fiscale dommageable. Les pays plus riches censés transformer 0,7 % de leur Revenu national brut (RNB) en aide au développement n'atteignent toujours pas cet objectif, le mandat en vertu duquel le FMI octroie des Droits de tirage spéciaux (DTS) est limité, et la recette d'exportation est extrêmement fragile et vulnérable aux chocs. Par conséquent, les prêts et les emprunts, tout comme la dette qu'ils génèrent, ne vont pas disparaître de sitôt. Dans ce rapport, nous éviterons d'aborder des questions concernant les finances publiques en général pour nous consacrer uniquement sur le régime de gestion de la dette et sur les éventuelles solutions pour améliorer les politiques de prêt d'emprunt et pour prévenir et résoudre les crises de la dette.

La nouvelle configuration de la dette requiert de nouvelles solutions ; des solutions qui couvrent la dette dans son ensemble. Ce document d'analyse présente des solutions clés dans trois domaines incontournables :

- Premièrement, des prêts qui profitent au développement. Il est essentiel que les prêts profitent au développement. Actuellement, outre les impôts et l'octroi d'Aide publique au développement (APD), le financement du développement passe encore par des formes de financement qui génèrent des dettes.
- Deuxièmement, des solutions pour prévenir les crises de la dette grâce à des prêts et des emprunts plus responsables.
- Troisièmement, des solutions pour résoudre les crises de la dette de façon équitable, rapide et durable.

Nous savons pertinemment que les solutions que nous proposons ne sont pas exhaustives. Il faudra bien plus de réflexions et d'actions pour surmonter les blocages politiques qui freinent actuellement la modernisation du régime de gestion de la dette. Le but derrière ce document d'analyse est principalement d'alimenter les discussions stratégiques des acteurs de la société civile qui désirent faire avancer les choses.

Chapitre 1 : la recrudescence de la dette

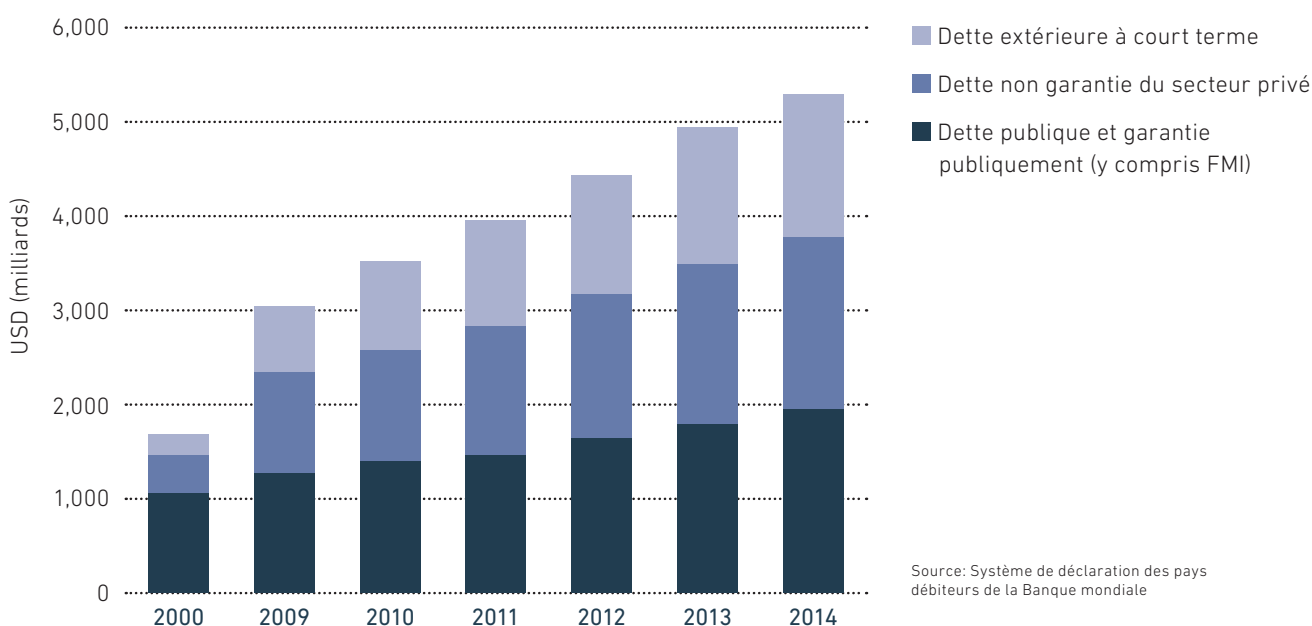
La Banque mondiale collecte des données extrêmement complètes sur la dette des pays en développement, et les reprend dans ses Statistiques de la dette internationale. Les données collectées par la Banque mondiale montrent que la dette extérieure des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire n'a fait qu'augmenter au cours des 15 dernières années. En 2000, année qui a vu le lancement des OMD, les pays en développement ont dû assumer une dette extérieure de 1800 milliards d'USD. En 2014, ce chiffre s'élevait déjà à 5400 milliards d'USD. Les ODD ont donc été lancés alors que la charge que représente la dette extérieure des pays en développement avait triplé. Aujourd'hui, les débiteurs du secteur privé des pays en développement sont à la tête de la moitié de cette dette environ.²

Bien entendu, l'économie des pays en développement s'est considérablement développée au cours des 15 dernières années, ce qui permet à ces pays d'assumer plus de dettes. Alors qu'en 2000 l'encours de la dette extérieure représentait 34,6 % de leur RNB (et 122,5 % de leur recette d'exportation), cette proportion a diminué jusqu'à atteindre 19,8 % en 2011 (soit 67,0 % des exportations). Ces améliorations n'ont été possibles que grâce à des taux de croissance économique exceptionnellement élevés et des initiatives d'allègement de la dette dont ont bénéficié bon nombre de pays. Deux mille onze fut toutefois une année charnière : les indicateurs sont passés de l'amélioration à l'aggravation. Depuis lors, la dette des pays en développement n'a cessé de s'accroître, même lorsqu'elle était évaluée en termes de puissance économique. En 2014, la dette représentait déjà 22,2 % de leur RNB et 79,1 % de leur recette d'exportation.³

Même s'il reste difficile de prédire l'avenir (même les analyses prospectives de viabilité de la dette du FMI doivent être revues en permanence pour rester fidèles à la réalité), les récents changements du paysage macroéconomique suggèrent une possible aggravation de la situation. Pour la CNUCED, l'effondrement des prix dont s'est accompagnée la fin du supercycle des matières premières est un facteur de risque majeur. La plupart des pays en développement dépendent encore et toujours de l'exportation des matières premières, et les exportations sont leur seul moyen de générer les recettes étrangères nécessaires à l'acquittement de leur dette extérieure. Or, la chute des prix est synonyme de revenus moins élevés.⁴

La perte de valeur des monnaies des pays en développement face au dollar américain est un autre facteur. Même une dette constante en USD pèse plus lourd lorsque le dollar prend de la valeur. Un dilemme en matière de politiques est donc engagé : les pays en développement pourraient tenter d'augmenter la compétitivité de leurs secteurs d'exportation en faisant baisser la valeur de leur monnaie, mais cela ferait également augmenter le poids de leur dette extérieure.⁵ Pour beaucoup de pays, résoudre les problèmes que pose la dette grâce à une croissance basée sur les exportations n'est pas une solution viable. La dette extérieure doit d'abord être réduite pour permettre un nouveau cycle de croissance et un redressement économique.

Figure 1 : Encours de la dette extérieure des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, 2000-2014



Il est intéressant de noter que le secteur privé a pris la place du secteur public en tant qu'emprunteur principal, jouant ainsi un rôle clé dans la nouvelle vague d'emprunts et de prêts constatée ces 15 dernières années. Ce revirement de situation est dû au fait qu'à cette époque néolibérale, les emprunts publics sont, dans la plupart des pays, fortement contrôlés et réglementés par le biais de lois sur la responsabilité budgétaire, par des institutions nationales, et même par des organes extérieurs tels que le FMI. Ce n'est en revanche pas le cas des emprunts du secteur privé. D'après la CNUCED, « [les] autorités de surveillance ont souvent été sensibles aux arguments des partisans du libéralisme économique, qui refusaient que l'État s'intéresse de trop près aux dettes extérieures toujours plus importantes du secteur privé ». ⁶

Les emprunteurs du secteur privé ont exploité ce vide réglementaire pour multiplier les emprunts (et donc la dette), contribuant ainsi de manière disproportionnée à la charge de la dette extérieure qu'assument actuellement les pays en développement. Les prêteurs extérieurs sont tout aussi responsables, étant donné que cette multiplication des emprunts n'aurait jamais été possible sans les prêts qu'ils ont octroyés. Les prêteurs privés se sont tournés vers l'hémisphère sud à la recherche d'opportunités d'investissement lucratif. Les prêts publics proviennent eux aussi de plus en plus souvent de banques et de sociétés privées coordonnées par des Institutions financières de développement (IDF) telles que la Société financière internationale (SFI) et autres organisations bilatérales apparentées. ⁷ La dette du secteur privé peut également peser sur l'État à travers des garanties explicites ou implicites. C'est pourquoi les solutions qui seront mises en œuvre dans le cadre de la dette des pays en développement devront également s'attaquer aux problèmes liés à la dette du secteur privé.

La plupart des pays en développement parviennent encore à assumer leurs dettes, mais mobilisent pour ce faire énormément de ressources. Le service annuel de la dette extérieure a atteint les 575 milliards d'USD, c'est-à-dire le quadruple de la somme enregistrée officiellement en tant qu'Aide publique au développement (APD). La première crise de la dette des pays en développement est donc une crise des coûts d'opportunité. Chaque dollar qu'un pays verse à des créanciers étrangers est un dollar qui ne finance pas la mise en œuvre des ODD dans ce même pays.

Chapitre 2 : les risques de nouvelles crises de la dette

La vague d'emprunts contractés au cours des dix dernières années découle d'un accès au crédit qui s'est avéré aisé pour les pays en développement. Avec leur taux de croissance élevé et les prix tout aussi élevés de leurs principaux produits d'exportation, ces pays semblaient tout à fait solvables et ont été considérés comme des destinations de choix par les investisseurs. Au même moment, les possibilités de crédit ne manquaient pas. Certaines banques centrales de l'hémisphère nord, déjà rongé par la crise, avaient en effet produit des quantités considérables de monnaie. Or, cet argent n'a pas pu être investi dans les pays du nord placés sous des politiques d'austérité empêchant leur gouvernement de contracter des emprunts. Les secteurs privés de ces pays étaient également surendettés et, par ces temps de stagnation économique, ils ont également été incapables d'absorber ce crédit, qui a par conséquent été redirigé vers les pays en développement. La Chine étant alors en quête de destinations d'investissements lucratifs, les prêts entre pays de l'hémisphère sud sont également devenus une nouvelle source de dette.

Cependant, depuis 2014, les nouveaux crédits alloués aux pays en développement sont moins fréquents. D'après les chiffres de la Banque mondiale, les nouvelles dettes nettes contractées par les pays en développement s'élevaient, en 2014, à 463 milliards d'USD, soit près de 100 milliards d'USD de moins qu'auparavant. Pourtant, la capacité de financement des créanciers publics avait doublé par rapport à 2013. La chute du nombre de prêts provenait donc uniquement des créanciers du secteur privé. Les observations pour 2015 indiquent que cette tendance persiste.⁸

D'un côté, cette diminution est une bonne chose. Elle signifie que l'accumulation de dettes dans les pays en développement connaît un ralentissement. Les pays en développement s'endettent moins rapidement et moins fortement qu'autrefois. Cela dit, il est tout à fait possible que cela découle d'une incapacité d'emprunter davantage plutôt que de leur volonté.

La viabilité de la dette (considérée comme le risque d'un défaut de paiement de la part du débiteur) n'est pas qu'une question d'indicateurs objectifs tels que le rapport entre la dette et le RNB ou la recette d'exportation. En général, il y a défaut de paiement lorsque le débiteur est dans l'incapacité de refinancer la dette existante, c'est-à-dire qu'il lui est impossible de trouver de nouveaux créanciers disposés à lui accorder un prêt afin de payer les dettes arrivées à échéance. Donc, d'un autre côté, cette baisse de régime en matière de prêts peut aussi signifier que les pays en développement ont de plus en plus de mal à obtenir des crédits. Au vu du niveau d'endettement de ces pays, une pénurie de crédit entraînerait dans bien des cas la nécessité de procéder à une restructuration massive de la dette.⁹

La seconde crise de la dette dans les pays en développement est donc en réalité une crise de défauts de paiement. Ces pays risquent de ne plus pouvoir assumer ou refinancer une dette accumulée au cours des dix dernières années et dont la charge est écrasante. De telles crises de la dette provoquent des distorsions économiques. Elles entraînent des récessions économiques, font grimper le taux de chômage et chuter les impôts et autres revenus publics, compliquant ainsi le financement des prestations de services publics.

Si, en temps normal, le service de la dette constitue déjà un frein au financement du développement, une série de crises de type « défauts de paiement » serait une véritable catastrophe pour le développement. Lors du Forum sur le financement du développement organisé par les Nations Unies en 2016, le président du Conseil du commerce et du développement a émis l'avertissement suivant : « Les crises de la dette souveraine peuvent faire reculer le progrès économique et social d'une décennie ou plus, et empêcher les gouvernements de procéder aux investissements économiques et sociaux nécessaires au développement durable. Leur résurgence entraînerait la fin du programme d'ODD avant même qu'il débute. »¹⁰

Chapitre 3 : les nouvelles crises de la dette seront différentes des crises précédentes

Le risque de voir se déclencher de nouvelles crises de la dette ne fait qu'augmenter. Il ne s'agit pas uniquement des risques liés à la dette extérieure, mais également de ceux qui accompagnent les dettes souveraines (composées de dettes intérieures et extérieures) et les dettes du secteur privé en général. Le dernier *Schuldenreport* (rapport sur la dette) émis par *Erlasjahr*.de fait état de problèmes critiques de différentes natures, tous liés à la dette, dans 108 pays en développement et économies émergentes. Ce rapport a également confirmé que la situation se détériorait de façon globale et que la tendance était à l'aggravation : six critères d'évaluation ont été pris en compte pour l'ensemble des pays concernés, et les résultats montrent 234 évolutions négatives pour seulement 127 évolutions positives. La plupart des évolutions négatives observées relèvent du domaine de la dette souveraine. La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ainsi que l'Amérique latine sont les zones ayant enregistré les évolutions les plus négatives au cours de l'année écoulée, alors que l'Europe de l'Est et l'Asie centrale sont les régions touchées par les problèmes d'endettement les plus graves.¹¹

La composition de la dette et les instruments utilisés par les pays en développement et leurs prêteurs ont considérablement changé au cours de la dernière décennie. Ces changements sont autant de nouveaux défis pour les régimes de gestion de la dette actuellement en place et les stratégies de gestion des crises de la dette qui avaient été mises au point à l'époque des anciennes crises. Quelles sont les grandes tendances ?

Explosion des obligations

L'un des changements les plus flagrants est que de plus en plus de pays se mettent à emprunter en émettant des obligations sur les marchés financiers internationaux. Un récent exercice de cartographie de données réalisé par le FMI indique que 23 pays avaient alors recommencé à émettre des obligations, pour la première fois depuis 2004.¹² La Banque mondiale ajoute qu'en 2014 les obligations souveraines représentaient 42 % de la dette extérieure des pays en développement.¹³

Les obligations ont donc commencé à remplacer les formes traditionnelles de prêts bancaires et de prêts publics (concessionnels) dans bien des pays.

Il faut également noter que cette tendance à l'émission d'obligations s'étend aussi à des pays à revenu intermédiaire et même à des pays à faible revenu tels que le Rwanda et la Tanzanie. Auparavant, la structure de la dette des pays à faible revenu était fort différente de celle des pays à revenu intermédiaire : plus de dettes extérieures que de dettes intérieures et plus de prêts de source publique que de source privée. Statistiquement, c'est toujours le cas. Cela dit, suite à l'explosion de l'émission d'obligations, la configuration de la dette des pays à faible revenu ressemble plus à celle des pays à revenu intermédiaire qu'auparavant. Idem pour les problèmes qui vont de pair avec cette dette.

Figure 2 : Charge de la dette et évolutions par région

Vue d'ensemble par région											
Légende		Asie		Afrique subsaharienne		Amérique latine et Caraïbes		Afrique du Nord / Moyen-Orient		Europe / CEI	
charge élevée mais évolution positive	charge élevée mais évolution négative	1	5	1	5	4	7	1	1	4	7
charge faible mais évolution positive	charge faible mais évolution négative	11	6	15	15	5	9	0	4	4	3

Source : *Verschuldete Staaten weltweit* dans le *Schuldenreport* d'*Erlasjahr*

Tableau 1 : Première émission d'obligations des pays en développement 2004-2013

Country	Année d'émission	PIB en valeur (milliards d'USD)	PIB par habitant (en USD, PPA 2005)	Taille (millions d'USD)	Taille (% du PIB)	Échéance (années)
Albanie	2010	12.7	8,059	407	3.2	5
Arménie	2013	10.1	5,727	700	7.0	7
Biélorussie	2010	63.3	13,427	600	0.9	5
Bolivie	2012	27.4	4,552	500	1.8	10
Équateur	2005	80.9	8,393	650	0.8	10
Gabon	2007	18.4	13,864	1,000	5.4	10
Géorgie	2008	15.9	5,086	500	3.1	5
Ghana	2007	38.9	1,764	750	1.9	10
Honduras	2013	18.4	3,614	500	2.7	10
Jordanie	2010	31.2	5,298	750	2.4	5
Mongolie	2012	10.3	4,708	1,500	14.6	10
Monténégro	2010	4.3	10,711	254	5.9	5
Namibie	2011	12.3	6,453	500	4.1	10
Nigeria	2011	268.7	2,294	500	0.2	10
Pakistan	2004	231.9	2,491	500	0.2	5
Paraguay	2013	26.0	5,290	500	1.9	10
Rwanda	2013	7.2	1,167	400	5.5	10
Sénégal	2009	13.9	1,675	200	1.4	5
Seychelles	2006	1.0	23,277	200	19.4	5
Sri Lanka	2007	59.4	5,384	500	0.8	5
Tanzanie	2013	28.2	1,380	600	2.1	5
Viêt Nam	2005	138.1	3,133	750	0.5	10
Zambie	2012	20.5	1,475	750	3.7	10

Source : FMI, sur la base de données fournies par Bloomberg et Dealogic

L'explosion des obligations a un impact considérable sur la gestion de crise. Tout d'abord, les obligations coûtent généralement plus cher que les prêts publics (concessionnels). Certains pays tels que le Ghana ou le Sénégal paient plus de 8 % d'intérêts par an sur leurs obligations. Puisque le service de la dette obligataire coûte plus cher, la quantité de dettes considérée comme viable doit être revue à la baisse. Ensuite, dans bien des cas, l'émission d'obligations a été massive. Aux Seychelles, les obligations émises en 2006 représentaient 22 % du Produit intérieur brut (PIB) du pays, alors qu'en Mongolie, les obligations émises en 2012 représentaient 30 % de l'encours total de la dette.

Ces obligations vont toutes arriver à échéance en même temps ou presque, et il est impossible de savoir si les pays concernés pourront obtenir assez de moyens de la part d'autres investisseurs afin de refinancer lesdites obligations lorsque celles-ci arriveront à échéance. Les risques que ces pays ne parviennent pas à refinancer leur dette sont donc considérables, ce qui entraîne des risques de défaut de paiement. Les Seychelles se sont avérées incapables d'assumer leur dette avant même que celles-ci arrivent à échéance. Ce pays s'est retrouvé en défaut de paiement deux ans après l'émission de ses obligations et sa dette a dû être restructurée en 2009.¹⁴

Restructurer les obligations n'est pas aisé : les pays dont les créanciers sont principalement des créanciers publics et des banques ne peuvent négocier qu'avec un nombre limité de créanciers lorsqu'une restructuration de leur dette s'avère nécessaire. Cela ne signifie pas pour autant que lesdits créanciers accepteront rapidement un accord de restructuration de la dette, bien qu'un tel accord soit théoriquement possible grâce au Club de Paris (pour les créanciers publics) et au Club de Londres (pour les banques), qui assurent une coordination plus ou moins efficace des créanciers.

Ce n'est pas le cas pour les obligations. Les obligations peuvent être achetées par des milliers d'investisseurs différents. Ces porteurs d'obligations sont géographiquement éloignés les uns des autres, et il n'existe aucun organisme permanent destiné à coordonner les négociations avec ces créanciers. Vu qu'il n'y a aucun registre public des porteurs d'obligations et vu que lesdites obligations peuvent être achetées en une poignée de secondes sur les marchés secondaires, dans bien des cas, les émetteurs d'obligations ne savent même pas qui sont leurs créanciers. Le risque que certains créanciers récalcitrants refusent le plan de rééchelonnement est omniprésent.

Et il y a pire : étant donné qu'il est extrêmement difficile de restructurer les obligations, un groupe d'investisseurs « prédateurs » est apparu. Le but de ces investisseurs, appelés « Fonds vautours », est de réaliser des bénéfices exorbitants en spéculant sur les obligations émises par des États en crise. Les fonds vautours achètent sur les marchés secondaires des obligations à haut risque provenant de pays en crise et vendues par des créanciers récalcitrants à des prix largement inférieurs à leur valeur nominale. Par la suite, ils refusent de négocier une restructuration desdites obligations et traînent l'État concerné en justice pour obtenir un remboursement intégral. En plus d'empêcher la mise en œuvre immédiate d'une solution durable de résolution de la crise de la dette, ce phénomène fait grimper le coût de cette dernière.

Les cas d'insolvabilité liée à une dette obligataire ne datent pas d'hier. Dans le cas des dettes d'entreprise, les restructurations sont réglementées par des lois sur les procédures d'insolvabilité et gérées par des tribunaux spécialisés. Il n'existe cependant aucune structure équivalente pour la gestion de l'insolvabilité des États et des obligations souveraines. Pour mettre en place un cadre de résolution des crises de la dette adapté à la situation actuelle, il faudrait donc créer des institutions capables de restructurer les obligations de façon équitable, rapide et durable.

Un autre problème se pose dans le cas d'un financement par obligations : il est difficile d'engager la responsabilité des créanciers. Suite à la pression exercée par la société civile, des banques de développement multilatérales et bilatérales ont mis au point d'importantes (mais pas parfaites) mesures de sauvegarde afin d'empêcher toute violation des droits de l'homme et d'éviter les retombées néfastes sur la société et l'environnement. Les banques privées désirent quant à elle prévenir les risques de réputation. C'est pourquoi beaucoup d'entre elles ont adopté des normes volontaires telles que les Principes de l'Équateur.¹⁵ Il n'a jamais été aisé de s'assurer que chacun respecte ces principes, tout comme il reste difficile de sanctionner le non-respect des normes. Cependant, il existe une structure favorisant les financements responsables. Puisque les porteurs d'obligations sont quant à eux anonymes et que les sommes amassées grâce aux obligations sont encore plus fongibles que celles obtenues par le biais de prêts projets, il est impossible de relier les obligations aux activités qu'elles financent.

S'assurer que la dette obligataire profite au développement est un défi de taille, et les réglementations en la matière n'en sont qu'à leurs débuts.

La CNUCED a compris le problème et a développé ses Principes pour la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables (voir chapitre 8). Il faudra toutefois attendre que ces principes entrent en vigueur pour qu'ils puissent prévenir les inconduites et autres abus liés à la dette obligataire.

Vers une dette intérieure

Un second type de dette a également connu une explosion : la dette intérieure.¹⁶ Celle-ci complète de plus en plus les emprunts de sources extérieures. Dans de plus en plus de pays en développement, les marchés financiers sont devenus tellement profonds qu'il est possible d'emprunter à l'intérieur même du pays. Ce type de dette prend peu à peu la place des prêts extérieurs contractés auprès de créanciers étrangers tels que la Banque mondiale, qui perdent donc leur situation oligopolistique en matière d'octroi de crédits. Il s'agit d'une évolution positive. La dette intérieure peut s'avérer plus onéreuse en termes de taux d'intérêt, mais le service de la dette reste au sein du pays concerné, qui profite donc d'une accumulation de capitaux. À l'inverse, dans le cas d'une dette extérieure, le service de la dette va directement aux investisseurs étrangers. La dette intérieure présente d'autres avantages. Par exemple, aucune recette en devises n'est générée lorsqu'un débiteur rembourse une dette libellée dans sa monnaie nationale. De plus, lorsque l'émission des instruments de dette est régie par la loi nationale de leur pays, les débiteurs souverains disposent, en cas de besoin, de plus de moyens de restructuration.¹⁷

Un avertissement de première importance est cependant de mise. Une grosse partie de la dette intérieure d'un pays est généralement détenue par le secteur bancaire du pays débiteur en question. Ces prêts font partie des actifs repris dans le bilan des banques concernées. Si la dette intérieure augmente jusqu'à ne plus être viable et doit faire l'objet d'une restructuration, ces banques enregistreront d'importantes pertes et, en cas d'allègement extrême de la dette intérieure, elles pourraient même devenir insolvables. Lesdites banques mettraient alors la clé sous la porte et leur fermeture aurait des retombées sur l'économie du pays dans son ensemble. De plus, les déposants des banques touchées perdraient toutes leurs économies. Pour éviter la faillite de ces banques, le gouvernement pourrait décider de les recapitaliser. Cette solution semble cependant compromise, puisque dans la situation analysée, l'État lui-même serait en faillite - d'où la nécessité d'une restructuration de la dette.

Depuis la dernière crise financière en Europe et la crise asiatique de la fin des années 1990, la connexion entre les États et le système bancaire est bien connue. La politique appliquée lors de ces deux crises fut de sauver les banques en leur injectant d'importantes sommes d'argent provenant de créanciers extérieurs tels que le FMI ou, en Europe, le Mécanisme européen de stabilité. Ainsi, la dette, auparavant intérieure et détenue par des créanciers du secteur privé, est passée aux mains de créanciers publics étrangers. Après la crise de l'euro, l'Union Européenne (UE) a également tenté de briser la connexion entre les États et le système bancaire en établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.¹⁸ L'objectif de l'UE était de mettre en place un mécanisme d'auto-assurance pour les banques afin que les coûts liés à la faillite des banques soient assumés par le secteur financier. Les crises de la dette dans lesquelles était impliquée une dette intérieure conséquente nous apprennent que bien des problèmes pourraient être évités si des cloisons hermétiques étaient érigées entre les États et le système bancaire.

De toute évidence, la dette intérieure n'est couverte par aucune mesure de sauvegarde de la Banque mondiale ou d'autres créanciers publics. Des réglementations nationales sont donc nécessaires pour assurer le respect des normes sociales et environnementales et des droits de l'homme dans les pays en développement ainsi que le bon développement de ces derniers. Les Principes établis par la CNUCED donnent aux emprunteurs souverains et à leurs prêteurs intérieurs un aperçu de ce sur quoi pourraient porter ces réglementations nationales.

Vers une dette hors bilan : Partenariats public-privé

Enfin, et ce point est tout aussi important, il existe bien plus de dettes quasi souveraines que le laissent supposer les données officielles. Les gouvernements ont de plus en plus souvent recours à des Partenariats public-privé (PPP) afin de financer des projets d'infrastructure et autres projets publics qu'ils financent traditionnellement au moyen de leur budget de fonctionnement. Avec ces PPP, les gouvernements contractent des passifs assimilables à des dettes, étant donné qu'ils offrent aux investisseurs privés toutes sortes de garanties qui pourraient être activées à l'avenir (les probabilités sont difficiles à évaluer).

Cette tendance aux PPP est stimulée, d'une part, par l'idéologie néolibérale (« le secteur privé s'en sortira mieux ») et le lobbying des sociétés privées et des bureaux d'étude et, d'autre part, par les structures institutionnelles nationales et internationales. Par exemple, la politique relative aux limites d'endettement du FMI et le Cadre de viabilité de la dette mis au point par la Banque mondiale et le FMI déterminent combien peuvent emprunter les différents gouvernements, imposant ainsi des limites. Les pays en développement ripostent en finançant leurs investissements par le biais de PPP hors bilan. Curieusement, la SFI et d'autres banques multilatérales de développement (BMD) facilitent cette réaction de par leurs financements et autres conseils en matière de politique.¹⁹ De plus, bon nombre de pays ont mis en place des limitations des déficits publics à l'échelle nationale (mesures similaires à celles prévues par l'UE dans le protocole annexé au traité de Maastricht), ou voient leurs ministres tenter de convaincre le public que leur budget est prudent sur le plan financier, alors qu'en réalité, ils sont en train de mettre en place de futurs passifs.

Les PPP permettent aux gouvernements de mettre en œuvre des projets supplémentaires sans en faire apparaître les coûts dans leur budget de fonctionnement. Ces projets sont donc hors bilan, et peuvent être utilisés pour court-circuiter les limites d'endettement légales ou quasi légales. Ils camouflent la véritable ampleur de la dette. Évidemment, cela ne dispensera pas les gouvernements de faire face aux coûts liés aux PPP qui, dans la plupart des cas, sont bien plus élevés que ceux des méthodes traditionnellement employées pour financer les infrastructures et la prestation de services publics.

On ne dispose pas de données concernant ce problème à l'échelle mondiale, mais une analyse de la situation au Royaume-Uni (en tête de liste lorsqu'il est question de PPP) a démontré que le gouvernement avait gaspillé 200 milliards de livres entre 1990 et 2013 en optant pour des PPP plutôt que pour d'autres options de financement et de passation des marchés.²⁰ En 2011, la Commission du Trésor du parlement du Royaume-Uni a émis un compte-rendu dans lequel elle déclare que l'utilisation de PPP par le biais de la Private Finance Initiative (PFI) « entraîne une augmentation des coûts de financement des investissements publics, si l'on considère ce que pourrait obtenir le gouvernement en empruntant en son nom ». ²¹ Selon un compte-rendu émis en 2015 par l'Office national d'audit du Royaume-Uni, investir par le biais de systèmes PFI coûte au gouvernement plus du double d'un emprunt direct,²² sans compter les intérêts à verser aux entreprises privées dans le cadre d'une PFI. Cela signifie que la PFI serait encore plus onéreuse que les emprunts et investissements publics directs.

Une étude menée par Oxfam sur le cas d'un hôpital au Lesotho offre des conclusions pour le moins choquantes : le nouvel hôpital financé par PPP s'avère trois fois plus cher que l'ancien hôpital qu'il remplace, alors que les investisseurs profitent d'un retour sur investissement garanti de 25 % par an. Quant à la SFI, qui a négocié les accords, elle a encaissé une commission de pas moins de 720 000 USD en échange de ses conseils.²³

Des structures sont actuellement mises en place pour encourager les gouvernements à choisir les PPP plutôt que d'autres options. La solution la plus simple pour contrecarrer cette tendance serait d'assurer plus de transparence et de dévoiler le véritable coût des PPP. De plus, les politiques en matière de dette doivent être réformées afin de prendre en compte les passifs qu'impliquent les PPP pour que les financements hors bilan ne puissent plus être utilisés lorsqu'ils sont en réalité désavantageux. Le FMI a commencé à se pencher sur ces questions. Les Nations Unies ont également proposé, dans leur récent Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, de définir de façon conjointe des principes et autres critères portant sur le recours aux PPP et l'évaluation de ces derniers dans un cadre axé sur le développement.

Chapitre 4 : Incidence sur la gestion des crises de la dette

Échec de la prévention de la crise de la dette : lacunes du régime actuel

Le régime de prévention et de gestion de la dette souveraine n'a jamais vraiment fonctionné. Depuis les années 1950, on a dénombré plus de 600 cas dans lesquels la dette souveraine est devenue insoutenable et a dû être restructurée. Dans une grande majorité des cas, ce sont les pays en développement qui ont été touchés.²⁴ Pour certains, éviter une crise de la dette équivaut à éviter les défauts de paiement. Pour d'autres, il s'agit d'éviter les récessions et l'appauvrissement. Dans tous les cas, la prévention de la crise de la dette fut de toute évidence un échec.

Négligence des droits de l'homme et des besoins en termes de développement

Les restructurations de dettes auraient dû être plus nombreuses ou être réalisées plus tôt. Dans bien des cas, les gouvernements, sous la pression de leurs créanciers et d'Institutions financières internationales (IFI), continuent à s'acquitter de leurs dettes, ce qui pose un problème de taille du point de vue des droits de l'homme et du développement puisque ces gouvernements ne disposent ensuite plus des ressources nécessaires au financement du développement et des prestations de services publics essentiels. Jeffrey Sachs a d'ailleurs critiqué la définition de la viabilité de la dette qu'emploient le FMI et la Banque mondiale : « Il est tout à fait possible, et c'est d'ailleurs le cas actuellement, que, selon ces définitions, un pays ou une région ait une dette "viable" (et un service de la dette important), alors que ses habitants meurent par millions, de faim ou de maladie. »²⁵ Le régime en vigueur n'a jamais vraiment été capable de mener une politique de prévention et de gestion de la crise de la dette dans un cadre favorable au développement ou aux droits de l'homme (droit au développement compris). Pour que ces objectifs soient pris en compte, le financement nécessaire à la mise en œuvre des droits de l'homme doit constituer un critère de déclenchement immédiat d'une restructuration de la dette afin de faire passer le respect des droits de l'homme avant le service de la dette.

Prêts et emprunts pas toujours responsables

D'autres facteurs expliquent l'échec de la prévention de la crise de la dette ; comme par exemple le fait que les décisions prises par les prêteurs souverains et les emprunteurs en matière de crédit ne sont jamais tout à fait responsables. Des organismes indépendants de surveillance et des campagnes d'audit de la dette ont mis au jour bon nombre de cas de dette illégitime, résultat de prêts et/ou emprunts irresponsables.²⁶ De plus, aucun cadre juridique ou institutionnel n'a été mis en place pour faire en sorte que les acteurs concernés fassent des choix responsables.

Unilatéralité et limitation de la réglementation existante en termes de quantité de dettes

Il existe des réglementations portant sur la quantité d'emprunts. Deux exemples bien connus sont la politique relative aux limites d'endettement du FMI, et, à l'échelle européenne, les critères de convergence du traité de Maastricht, qui établissent que le déficit public ne peut excéder 3 % du RNB d'un pays, et que la dette souveraine ne peut en excéder 60 %. Certains pays ont mis en place des lois nationales bien souvent appelées « lois sur la responsabilité budgétaire » afin de limiter les emprunts.

Cependant, aucune réglementation similaire ne s'applique à la quantité de prêts, à l'exception du Cadre de viabilité de la dette mis en place par le FMI et la Banque mondiale, qui est pris en compte lorsque la Banque mondiale prend des décisions en matière de financement. Les pays qui présentent un haut risque de surendettement, ou qui sont en situation de surendettement, sont censés ne recevoir de financements que de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, ce qui permet de s'assurer que leur situation ne s'aggrave pas.²⁷ La Banque mondiale espère voir d'autres prêteurs appliquer cette politique, mais n'a aucun moyen de faire en sorte que ce soit le cas.

Bien qu'un contrat d'emprunt soit toujours signé par deux parties (il faut être deux pour danser le tango, un emprunteur ne peut emprunter sans un prêteur prêt à prêter), il incombe généralement à l'emprunteur de prévenir une crise de la dette. Cependant, le principe de coresponsabilité en ce qui concerne la prévention et la résolution des crises de la dette a été officiellement reconnu, notamment dans le cadre du Consensus de Monterrey sur le financement du développement, dont le rapport stipule clairement que « les créanciers et les débiteurs doivent être tenus également responsables de la prévention et du règlement de toute situation de dette non viable ».²⁸ Ce principe théorique n'a cependant jamais été totalement mis en pratique.

Le manque de structures légales et institutionnelles pour encourager les financements responsables est encore plus flagrant lorsqu'on aborde la qualité des prêts et des emprunts. En théorie, si les prêts sont utilisés à bon escient, la quantité de prêts et d'emprunts n'est pas d'une grande importance. Même une dette élevée peut être viable si les prêts sont utilisés de façon productive et responsable, c'est-à-dire s'ils génèrent un rendement supérieur à leur taux d'intérêt.²⁹

Le problème est qu'en pratique les prêts ne sont bien souvent pas utilisés de façon productive et responsable. Lorsqu'ils octroient des prêts, les créanciers y ajoutent des conditions dommageables qui rendent les pays emprunteurs plus vulnérables à une crise de la dette, ou les obligent à acheter des produits inutiles et hors de prix. Les emprunteurs peuvent également se montrer irresponsables : la corruption peut entraîner des détournements de ressources, l'argent emprunté peut être utilisé pour financer de mauvais objectifs politiques ou des projets coûteux et inutiles qui ne généreront pas le retour sur investissement nécessaire pour assumer le service de la dette.

Par conséquent, beaucoup de prêts engendrent des dettes illégitimes. Les pratiques de prêt et d'emprunt irresponsables et les dettes illégitimes qui en résultent représentent autant de risques sérieux menant vers une crise de la dette. Si tous les emprunteurs et tous les prêteurs agissaient de façon responsable, beaucoup de crises de la dette pourraient être évitées.

Certains ont déjà tenté de résoudre ce problème. Les « principes » et autres « normes » ne manquent pas lorsqu'il s'agit de définir ce à quoi devrait ressembler un système de financement responsable qui n'engendre aucune dette illégitime. Les Principes relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables de la CNUCED ou encore des cadres développés par des Organisations de la société civile (OSC) tels que la Charte pour un financement responsable d'Eurodad ou la Charte d'emprunt d'Afrodad en sont autant d'exemples.³⁰ Le problème est qu'aucun de ces principes n'a été traduit en droit codifié. Ils ne sont donc ni contraignants, ni exécutoires. En pratique, ils ne sont donc jamais respectés.

Certains de ces principes, par exemples ceux émis par la CNUCED, donnent également aux emprunteurs et aux prêteurs des conseils sur la manière dont ils devraient réagir dans le cadre de la résolution d'une crise de la dette.

Échec de la résolution de la crise de la dette

Depuis les années 1950, une restructuration de la dette s'est avérée nécessaire dans 600 cas ; soit trois fois plus de restructurations que de pays dans le monde. Cela met un autre problème en exergue : la résolution de la crise de la dette n'a jamais été une entreprise viable. Beaucoup de pays sont des « restructureurs en série ». Les solutions mises en œuvre ont fait baisser l'excédent de la dette, mais n'ont pas empêché le problème de se répéter peu de temps après, que l'endettement des pays concernés découle de prêts contractés auprès de sources publiques ou qu'ils proviennent de prêts d'origine privée.

Une analyse du FMI a d'ailleurs mis en avant des défauts de paiement et des restructurations en série liés à des prêts provenant de sources privées. Les cas les plus graves étaient ceux de la Pologne, où la situation s'est présentée huit fois, de la Jamaïque, où elle s'est présentée sept fois, et de l'Équateur et du Brésil, où elle s'est présentée six fois entre 1978 et 2010.³¹ Le Club de Paris s'est penché 14 fois sur la dette publique du Sénégal entre 1981 et 2004, année à laquelle une solution relativement viable a pu être atteinte grâce à un conséquent allègement de la dette par le biais des initiatives en faveur des PPTE.³²

Le problème principal reste qu'il n'existe aucun régime d'insolvabilité applicable aux débiteurs souverains. Les situations d'insolvabilité des entreprises et des particuliers sont traitées par des tribunaux d'insolvabilité spécialisés qui peuvent rendre des décisions contraignantes et exécutoires en se basant sur des lois codifiées concernant les procédures d'insolvabilité. De plus, les lois sur l'insolvabilité des particuliers protègent généralement la personne endettée en lui garantissant de pouvoir subvenir à ses besoins fondamentaux. Les crises de la dette souveraine sont au contraire abordées par un système fragmenté mis en place de façon ponctuelle et, au sein de ce « non-régime », les décisions sont prises de façon arbitraire, dans l'intérêt des créanciers et sous l'impulsion de ces derniers.

Fragmentation des instances : absence d'institutions décisionnelles indépendantes pour la mise au point d'une solution globale

Le Club de Paris reste central pour les institutions de ce régime. Il s'agit d'un groupe informel de créanciers occidentaux bilatéraux convoqués, en cas de besoin, par le Ministère français des finances. Le Club de Paris ne s'occupe que les prêts bilatéraux accordés par ses membres, et non de l'ensemble des créanciers bilatéraux.³³ Il est à même d'octroyer aux débiteurs concernés de généreux allègements de leur dette, y compris d'importantes réductions du montant originellement dû. Il n'y a cependant aucune règle fixe lorsqu'il s'agit de déterminer qui bénéficiera d'un allègement de dette, ou encore quand et dans quelle mesure l'allègement en question sera octroyé. Cela signifie que, dans la pratique, les allègements de dette octroyés par le Club de Paris sont arbitraires et dépendent des circonstances politiques.

Les membres du Club de Paris attendent des autres créanciers une « comparabilité de traitement », c'est-à-dire que chaque créancier devrait appliquer la même réduction de créances qu'eux. Les refus de la part des autres créanciers ne sont cependant pas rares (pourquoi se conformeraient-ils aux décisions prises par le Club de Paris alors qu'ils y sont complètement étrangers ?) et le Club de Paris ne peut les obliger à accepter.

Sur son site internet, le Club de Paris se vante d'avoir négocié 433 accords depuis sa création. Ce nombre devrait au contraire être considéré comme la preuve de l'inefficacité des actions menées par le Club : si ces actions étaient efficaces, il n'y aurait pas de restructurations en série. Cela montre également qu'aider financièrement les pays en développement en leur accordant des prêts plutôt que des subventions était peut-être une mauvaise idée qui a probablement fait plus de mal que de bien.³⁴

Il existe également un Club de Londres, un organe informel qui gère la coordination des banques lorsqu'un pays ne peut plus assumer des prêts octroyés par des banques privées et qu'une restructuration est nécessaire. Le Club de Londres est généralement convoqué par la banque qui détient le plus de créances. Tout comme le Club de Paris, le Club de Londres n'applique aucune règle fixe lorsqu'il s'agit de déterminer qui bénéficiera d'un allègement de dette, ou encore quand et comment cet allègement sera octroyé. Le Club ne peut pas non plus obliger tous les créanciers à respecter ses décisions. Le Club de Londres ne s'est pas montré très actif au cours des dernières années, notamment parce que les prêts bancaires jouent un rôle de moins en moins important puisque les obligations prennent progressivement le pas sur les autres formes d'emprunts de source privée contractés par les pays en développement.

Et bien entendu, il y a le FMI, qui n'est théoriquement pas impliqué dans les restructurations de dettes. En effet, le FMI est formel : il jouit d'un statut de créancier privilégié, et les prêts qu'il a accordés ne peuvent faire l'objet d'aucune restructuration. Cela signifie que les prêts octroyés par le FMI ne sont généralement pas concernés par les restructurations. Les rares exceptions concernent des pays ou des situations bien spécifiques comme par exemple l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale de 2005 ou, plus récemment, le Fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette après une catastrophe.³⁵

Le FMI joue cependant un rôle d'importance lorsqu'il s'agit d'engager une procédure de restructuration de la dette. Le cadre prévu par le FMI est conçu de sorte que le FMI ne puisse pas octroyer de prêt à un pays insolvable. Si le FMI découvre qu'un pays est insolvable suite à une analyse de viabilité de la dette, le FMI n'octroie le prêt qu'à condition que la dette en cours soit réduite, ce qui dans bien des cas déclenche un processus de restructuration qui aurait dû prendre place bien avant. Ce n'est là que la règle officielle, la réalité étant bien différente. Dans la pratique, le conseil du FMI prend toutes les décisions relatives aux prêts en fonction de considérations politiques et/ou des intérêts en jeu. En réalité, il arrive que le FMI octroie tout de même des prêts à des États insolubles sans exiger de restructuration préalable de leur dette. La Grèce et l'Ukraine en sont deux exemples flagrants (et récents).³⁶

Les règles reprises dans le cadre prévu par le FMI ont elles-mêmes récemment été assouplies. Une solution provisoire y a été intégrée : l'aménagement de la dette. Dans le cas d'un aménagement de la dette, il suffit de modifier les termes de paiement des dettes existantes si ces dettes sont considérées comme étant d'une viabilité « hautement probable ».³⁷ Si les analyses de viabilité de la dette du FMI reposent sur une méthodologie sophistiquée, elles s'avèrent souvent trop positives, c'est-à-dire que l'allègement est insuffisant car un encours trop élevé est considéré comme viable. Dans tous les cas, aucune institution (pas même le FMI) n'a le pouvoir de rendre des décisions exécutoires et d'obliger tous les créanciers à participer aux inévitables procédures de restructuration de la dette. La participation reste volontaire et les créanciers récalcitrants ne sont pas rares, tant du côté du secteur privé et que de celui du secteur public.

Il n'existe absolument aucune structure, aucun organe permanent pour le traitement des obligations. Les porteurs d'obligations peuvent se rassembler pour former des comités de créanciers et négocier des restructurations mais, tout comme la participation aux restructurations l'est actuellement, la participation aux comités de créanciers est volontaire. C'est pourquoi aucun comité de créanciers ne peut représenter tous les porteurs d'obligations ou leur imposer ses décisions.³⁸ Beaucoup d'efforts ont cependant été déployés afin de faciliter la prise de décision collective des porteurs d'obligations. Le FMI et l'ICMA (Association internationale des marchés de capitaux) ont développé les clauses d'action collective les plus complètes. Ils conseillent aux États qui émettent des obligations d'intégrer ces clauses à leurs nouveaux contrats sur les obligations. Ainsi, une minorité ne pourra plus s'opposer à la volonté de la majorité des porteurs d'obligations.³⁹ Cependant, les fonds voutours mettent au point des stratégies innovantes afin de contourner ce type de difficultés. Et, de toute façon, les problèmes dits « d'action collective » ne se posent pas que dans le cadre d'un seul type de dette (les obligations, par exemple) ; ils se posent entre des créanciers représentant des dettes de natures diverses (dues à des créanciers bilatéraux ou privés, par exemple). Bien que les obligations représentent une portion croissante de la dette des pays en développement, elles n'en restent qu'une portion. Trouver une solution globale de sortie de crise équivaldrait à mettre en place un cadre de restructuration portant sur la dette dans son ensemble.

Aucune solution rapide

De par la fragmentation du paysage institutionnel tel que décrit ci-dessus, un pays insolvable ne peut actuellement pas restructurer toutes ses dettes en un seul processus global. Chaque type de dette doit être renégocié avec différents créanciers sous l'autorité de différentes institutions. Une procédure qui peut prendre du temps : C. Trebesch et al ont estimé qu'il faudrait 32 mois pour restructurer les prêts bancaires, et 13 mois pour restructurer les obligations. Ce laps de temps peut en outre être revu à la hausse si la restructuration concerne différents types de dettes à négocier devant différentes instances et/ou si des créanciers récalcitrants ou des fonds voutours décident de poursuivre le débiteur en justice. Au Pérou, la résolution de la crise de la dette de 1983 s'est étalée sur 14 ans, pour se terminer en 1997. En Argentine, la crise de la dette de 2001 n'est toujours pas résolue, alors que nous sommes en 2016. Au cours de ces années, des problèmes liés à la dette et pas encore résolus ont fortement affecté la population des nations concernées, mais également leur tissu social et économique.⁴⁰ L'absence actuelle de régime rend toute résolution rapide des crises de la dette impossible.

Répartition équitable des frais non garantie

Il est également presque impossible de s'assurer que chaque groupe de créanciers est traité équitablement. Puisque les négociations avec différents groupes seront effectuées de manière successive, les accords négociés avec chaque groupe ne seront pas comparables. Le « non-régime » incite les créanciers à attendre et à ne pas faire le premier pas. Le premier groupe de créanciers qui acceptera un allègement de la dette contribuera à restaurer une partie de la solvabilité du pays en crise. Le groupe suivant pourrait donc prétendre qu'aucun allègement supplémentaire n'est nécessaire, ou que la situation ne requiert plus qu'un allègement minime.

Un exemple frappant est la crise de la dette en Argentine, en 2001-2002 : les créanciers qui ont participé à la restructuration de 2005 ont purement et simplement laissé tomber une partie de leur investissement. Les créanciers bilatéraux du Club de Paris, qui ont négocié un accord avec l'Argentine en 2014, seront quant à eux entièrement remboursés.⁴¹ Certains fonds voutours, qui avaient acheté pour une bouchée de pain des obligations pour lesquelles l'Argentine était en défaut de paiement, ont quant à eux entraîné le pays devant les tribunaux new-yorkais, et ont réussi à obtenir un remboursement représentant plus de 1000 % de leur investissement lorsque l'Argentine a fini par céder, en 2016.⁴²

Prêts illégitimes en toute impunité

Un problème général se pose : aucun de ces organes ne fait la différence entre les dettes légitimes et illégitimes. À supposer que dans bien des cas, ce sont les prêts irresponsables qui sont à l'origine de la crise, les créanciers font l'objet d'un traitement parfois injuste. En effet, en l'absence de distinction, les prêteurs responsables et irresponsables ayant accordé le même type de crédit assument le même allègement et laissent tomber la même portion des dettes qui leur sont dues. Cela implique que les prêteurs responsables participent à une répartition des pertes tandis que les prêteurs irresponsables profitent de la situation. C'est pourquoi une procédure de restructuration de la dette devrait toujours s'accompagner d'un audit indépendant de la dette ou d'une validation des créances.

Non-protection des droits de l'homme et des besoins fondamentaux

Un dernier problème, pourtant non négligeable, est que les indicateurs financiers (tels que le rapport entre la dette et le PIB ou entre la dette et la recette d'exportation) sont les seuls facteurs pris en compte dans le processus décisionnel. La population a pourtant des besoins fondamentaux et répondre à ces besoins a des implications financières qui n'interviennent pas dans les calculs destinés à déterminer quelle proportion de la dette doit être allégée et quand lancer l'opération d'allègement en question. Alors que dans le domaine privé les lois sur les procédures d'insolvabilité empêchent les personnes endettées de se livrer à des « remboursements coupe-gorge », il n'existe aucune protection similaire pour les débiteurs souverains, qui peuvent être obligés d'assumer le service de leur dette même si cela met en danger leur population.

Chapitre 5 : Une nouvelle configuration qui complique davantage la prévention et la résolution des crises de la dette

L'actuel « non-régime » de prévention et de résolution des crises de la dette présente déjà des lacunes de taille et les évolutions de la dette décrites ci-dessus laissent supposer qu'il ne sera que moins efficace à l'avenir. Des pans entiers de la dette qui sont pourtant en pleine expansion ne sont pris en charge par aucune institution. Les prêts publics de nouveaux créanciers bilatéraux tels que la Chine, le Brésil ou les États du golfe Persique ne sont pas traités par le Club de Paris. L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, lancée en 2005 pour restructurer les prêts octroyés par la Banque mondiale, le FMI et, en cas de besoin, d'autres créanciers, a expiré, et aucun pays ne remplit aujourd'hui les conditions nécessaires pour y prétendre. En résumé, aucun mécanisme ne permet actuellement de restructurer les prêts multilatéraux.

Suite au pic de dettes intérieures, les gouvernements des pays en développement, même ceux à faible revenu, sont à la merci du duo État-banque, tout comme l'étaient les pays d'Europe lorsque la crise financière de 2008 a éclaté. De plus, les cloisons qu'ils ont érigées pour se protéger face à l'insolvabilité des banques privées ou d'autres emprunteurs privés fortement endettés pourraient encore perdre de leur efficacité.

Étant donné qu'on dénombre de plus en plus de créanciers de natures différentes et d'origines diverses, il est de plus en plus difficile de les tenir à l'œil et d'engager leur responsabilité. Alors qu'auparavant les organismes de surveillance pouvaient se concentrer sur la Banque mondiale et quelques autres créanciers publics, c'est aujourd'hui toute une pléthore de créanciers et d'investisseurs qui octroient des prêts aux pays en développement. Les mesures de sauvegarde qui ne concernent qu'un type de créanciers couvrent dès lors une portion toujours plus réduite des moyens financiers disponibles, et des « emprunteurs douteux » peuvent facilement contourner ces mesures en obtenant des crédits par le biais de créanciers qu'elles ne concernent pas. Au vu de la diversité qui règne parmi les créanciers, tout futur mécanisme de gestion des responsabilités doit donc prendre en compte des politiques portant sur les prêts et les emprunts dans leur ensemble.

Ces dernières années, bon nombre de pays ont commencé à émettre des obligations. Dans beaucoup de pays à faible revenu, voire à revenu (entre faible et) intermédiaire, les défauts de paiement sur cet instrument de dette joueront, pour la première fois dans l'histoire de ces pays, un rôle capital dans les prochaines crises de la dette. L'émergence de fonds vautours encore plus agressifs ne facilitera pas les futures restructurations d'obligations, qui dépendent d'une participation volontaire des créanciers.

Les PPP, nouvelle forme non négligeable de dette hors bilan, sont autant de défis supplémentaires. Rien ne porte à croire que les investisseurs privés impliqués dans des PPP se laisseront aisément convaincre de renégocier les contrats de PPP si cela s'avère nécessaire. Tout comme les fonds vautours, ils optent généralement pour des poursuites en justice. Dans le cas des PPP, ce qui pose problème, ce n'est pas uniquement l'absence de cadre juridique pour gérer l'insolvabilité des États ; c'est aussi le fait que des PPP peuvent s'appuyer sur des traités bilatéraux d'investissement et leurs clauses de règlement des litiges afin de poursuivre les États en justice.⁴³ Les contrats de PPP sont encore et toujours établis sans prendre en compte les risques d'insolvabilité des États et l'éventuelle nécessité d'une résolution de la dette.

Si aucune réforme majeure ne voit le jour, la prochaine vague de crises que connaîtront les pays en développement sera encore plus compliquée à gérer et à résoudre que la précédente.

Deuxième partie : mettre un terme aux crises de la dette – vers une prévention et une résolution efficaces

Des réformes considérables sont nécessaires pour aborder les défis, anciens comme nouveaux, liés à la prévention et la résolution équitables, rapides, et durables des crises de la dette. Inutile de repartir à zéro : on connaît la plupart des problèmes ainsi que leurs solutions potentielles, et de nombreux processus de réforme pertinents ont déjà été amorcés, bien que certaines tentatives d'établissement d'un régime se heurtent à des blocages politiques alors que d'autres restent au point mort quelque part entre la formulation théorique et la mise en pratique.

Dans la seconde partie de ce document d'analyse, nous présenterons quelques points essentiels pour la mise en place d'un régime de prévention de la crise de la dette, ainsi que des solutions pour faire en sorte que les peuples (et leur développement) profitent des financements, et non l'inverse. La dette pose des problèmes complexes pour lesquels il n'existe donc aucune solution simple.

Cependant, on distingue trois points essentiels qui s'entrecourent :

- Premièrement, il faut remettre la dette dans son contexte et clarifier le rôle que jouent les impératifs de la dette vis-à-vis du développement et de la mise en œuvre des droits de l'homme dans un cadre progressiste.
- Deuxièmement, il faut prévenir de futures crises de la dette en mettant en vigueur des réglementations visant des prêts et emprunts responsables.
- Troisièmement, il faut créer un mécanisme de gestion de l'insolvabilité ou de traitement de la dette des États afin de résoudre les crises de la dette de manière équitable, rapide et durable.

Dans cette seconde partie du rapport, nous analyserons ces points plus en détail.

Chapitre 6 : l'humain avant tout – assurer la primauté des droits de l'homme sur le service de la dette

Les gouvernements devraient utiliser les prêts et emprunts souverains afin d'améliorer les conditions de vie de leur peuple et de stimuler le développement de leur nation ; ce qu'ils feraient si leur financement provenait par exemple des impôts ou de l'APD, qui ne génèrent pas de dettes. Trop souvent, ce n'est pas comme cela que fonctionne le « régime de la dette » dans la pratique. Un régime de la dette mal pensé entrave le développement et la prestation de services publics, au lieu de les promouvoir.

Les sorties nettes de capitaux alloués au service de la dette sont particulièrement contraignantes pour les pays fortement endettés. Chaque dollar, chaque euro dépensé pour rembourser une dette est autant d'argent qui ne finance pas la prestation de services publics ou un investissement productif. Cephos Lumina, l'ancien Expert indépendant des Nations Unies sur la dette extérieure et les droits de l'homme, regrette par exemple que « les obligations liées au service de la dette [soient] souvent satisfaites aux dépens des investissements sociaux, y compris dans les services qui contribuent à la réalisation des droits de l'homme ». ⁴⁴

Lorsqu'un pays traverse une grave crise de la dette et cède sa souveraineté à des établissements de crédit pour obtenir des prêts de sauvetage financier, les créanciers aggravent la situation en imposant leurs conditions. Eurodad a relevé de nombreux exemples de conditionnalités néfastes et anti-développement imposées par divers créanciers à des pays endettés qui acceptent ces conditions dans une tentative désespérée visant à dégager des fonds pour continuer à rembourser leurs dettes, aux dépens de leur population. ⁴⁵

La Grèce en est un exemple non seulement récent, mais également bien documenté. D'après une analyse menée en 2015 par Juan-Pablo Bohoslavsky, l'actuel Expert indépendant des Nations Unies sur la dette extérieure et les droits de l'homme, les réclamations des créanciers ont entraîné des coupes drastiques dans les dépenses publiques. Les dépenses courantes de l'État ont chuté de 15,7 %. Pire encore : les postes de dépenses liés au bien-être et au respect des droits de l'homme des citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables ont subi des coupes disproportionnées. Les dépenses de santé ont été réduites de 42,5 %, les dépenses liées aux maladies et handicaps ont été réduites de 32,6 %, et celles liées au chômage ont été réduites de 29,8 % dans un laps de temps qui a vu tripler le taux de chômage. Et parallèlement à toutes ces coupes budgétaires, d'importantes sommes publiques ont été réallouées au renflouement des banques. Ces faits démontrent que, par temps de crise, les dépenses liées aux droits de l'homme et aux services indispensables pâtissent des coupes budgétaires pratiquées dans les dépenses publiques, mais également des réallocations régressives en faveur de postes de dépenses qui profitent aux plus riches (principalement le sauvetage des banques).

Tableau 2 : Mesures d'austérité et sauvetage des banques en période de crise de la dette : le cas de la Grèce

Dépenses courantes de l'État en millions d'€	2009	2010	2011	2012	2013	évolution
Dépenses courantes de l'État : total	128,150	117,774	111,633	104,491	108,009	-15.7%
Services publics généraux	28,365	27,590	26,672	20,796	17,645	-37.8%
Protection sociale	44,473	42,908	42,422	39,799	34,997	-21.3%
Aide aux personnes âgées	30,794	30,516	30,218	29,731	26,274	-14.7%
Maladies et handicaps	3,974	3,919	3,682	3,435	2,680	-32.6%
Chômage	2,377	2,266	3,241	1,840	1,668	-29.8%
Santé	16,089	15,393	13,314	11,079	9,249	-42.5%
Éducation	9,636	9,007	9,164	8,607	8,189	-15.0%
Logements et équipements collectifs	884	446	384	416	514	-41.9%
Défense	8,167	5,768	4,960	4,607	3,881	-52.5%
Affaires économiques*	12,735	9,805	8,398	12,987	27,535	116.2%

*principalement coût du sauvetage des banques

Source: Expert indépendant des Nations Unies à partir de données fournies par Eurostat

Le droit national et le droit international sont tous deux régis par le principe « pacta sunt servanda » (les conventions doivent être respectées). Cependant, les ressources financières des gouvernements ne sont souvent pas suffisantes pour leur permettre de respecter tous les accords passés, notamment les contrats de prêt qui les lient à leurs créanciers, l'engagement à verser une pension aux employés retraités ou encore les obligations (à l'échelle nationale ou internationale) posées par la déclaration des droits de l'homme en termes d'éducation ou tout simplement de respect des droits de l'homme. Sous le régime actuel, les droits de l'homme passent souvent après de simples contrats de prêt, et les gouvernements choisissent de consacrer leurs maigres recettes au service de la dette. Les gouvernements prennent bien souvent cette décision sans le consentement éclairé des citoyens, dont les impôts sont pourtant la source desdites recettes. Certains pays surendettés ont été jusqu'à modifier leur constitution pour rendre le service de la dette prioritaire et ainsi inspirer confiance aux créanciers.⁴⁶

Avec leurs Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, les Nations Unies tentent de contrer ces tendances et de faire passer l'humain avant le service de la dette. Ces Principes directeurs, développés à la demande de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, sont le fruit d'une vaste procédure de consultation qui a démarré en 2004, et a été approuvée par le Conseil des droits de l'homme en 2012.⁴⁷

On y retrouve une série de principes fondamentaux, suivis d'une série de principes opérationnels. L'explication suivante est formulée sous l'intitulé « Assurer la primauté des droits de l'homme » : « Tous les États, qu'ils agissent individuellement ou collectivement (notamment dans le cadre des organisations internationales et régionales dont ils sont membres), ont l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Ils devraient veiller à ce que toutes leurs activités concernant leurs décisions de prêter et d'emprunter, celles des institutions internationales ou nationales, publiques ou privées, auxquelles ils appartiennent ou dans lesquelles ils ont un intérêt, la négociation et l'application des accords de prêt et autres instruments relatifs à la dette, l'utilisation des fonds prêtés, les remboursements au titre de la dette, la renégociation et la restructuration de la dette extérieure et les mesures d'allègement de la dette, le cas échéant, n'aillent pas à l'encontre de cette obligation. »⁴⁸ Par conséquent, les Principes opérationnels stipulent que « les allocations budgétaires des États débiteurs devraient consacrer la priorité des dépenses liées aux droits de l'homme. »⁴⁹

À travers ces principes, l'ONU déclare également que les pays doivent concevoir leurs stratégies en matière de dette de sorte à contribuer à la mise en place de conditions leur permettant de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme et de répondre à leurs propres besoins sociaux et économiques et aux besoins de leur développement.⁵⁰

De plus, les Principes directeurs soulignent sans équivoque que les obligations des États ne se limitent pas à la réalisation des droits de l'homme. Il est également de leur devoir de veiller à la satisfaction des niveaux essentiels de divers droits et d'éviter toute mesure de rétrogression (à savoir, toute action délibérée ayant pour effet de porter atteinte à divers droits). Il est assez étonnant de constater que la Charte des Nations Unies (qu'ont signée tous les États membres de l'ONU) et d'autres accords internationaux relatifs aux droits de l'homme obligent la coopération internationale à contribuer aux objectifs qu'ils définissent. Surtout à la lumière des faits prouvant que lorsqu'il est question de prêts conditionnels, la coopération internationale applique bien souvent des conditions qui profitent aux créanciers en fermant les yeux sur les retombées en termes de droits de l'homme.

Les Principes directeurs stipulent enfin que « les États débiteurs ne devraient pas laisser les remboursements de leur dette extérieure atteindre un niveau excessif ou disproportionné les empêchant d'exécuter leurs obligations essentielles minimum ». ⁵¹ Ils représentent donc un mécanisme déclencheur pour faire bouger les choses lorsqu'un État doit arrêter de rembourser ses dettes et demander un moratoire, voire une restructuration pure et simple de sa dette.

De toute évidence, ce mécanisme n'a encore jamais été mis en pratique. Généralement, les défauts de paiement (ou du moins les grandes difficultés à payer) sont engendrés par une incapacité à obtenir de nouveaux financements et à refinancer les dettes en cours, ce qui finit inévitablement par entraîner un processus de restructuration lent et fastidieux. Si ce mécanisme n'est pas déclenché, c'est en partie parce que, bien que les Principes directeurs aient été adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ils n'ont pas été traduits en lois nationales ou internationales. De plus, aucune clause concernant les droits de l'homme n'a été intégrée aux contrats d'emprunt ou aux obligations. De ce manque de codification naît le dilemme du pacta sunt servanda qui induit les gouvernements en erreur lorsque ceux-ci décident de la répartition de leur budget, au point même que leurs décisions aient des conséquences désastreuses sur les groupes les plus vulnérables de la population. Si les contrats de prêt sont assez clairs et explicites, ce n'est souvent pas le cas des implications financières des obligations d'un pays en termes de réalisation des droits de l'homme.

Les OSC devraient donc sensibiliser les États aux Principes directeurs et à leur message de première importance, la primauté des droits de l'homme sur le service de la dette, avec pour objectif la codification de ces Principes dans le droit national et international, mais également dans de simples contrats commerciaux entraînant une dette comme les contrats de prêt ou les clauses sur les obligations. La première étape pourrait être de mettre en avant, par des analyses et un suivi systématiques, les conséquences qu'ont les politiques de gestion de la dette sur la réalisation des droits de l'homme. Cela permettrait non seulement de sensibiliser les États à ce problème, mais également de générer des données sur lesquelles pourraient s'appuyer les décideurs en cas d'hésitations lorsqu'ils établissent leur budget, leur permettant ainsi de faire de meilleurs choix.

Suivi des conséquences sur la réalisation des droits de l'homme

Si tous les États respectaient les Principes directeurs (et surtout le principe de primauté des droits de l'homme sur le service de la dette), les retombées néfastes, voire parfois désastreuses, des crises de la dette pourraient être gérées plus efficacement. De toute évidence, beaucoup d'avancées peuvent encore être réalisées dans la pratique. Pour commencer, les informations concernant le respect (ou non) de ces Principes sont rares. Il faut donc analyser de manière systématique les politiques de gestion de la dette et les programmes d'assistance financière proposés par des créanciers étrangers afin d'évaluer leurs retombées sur la réalisation des droits de l'homme.

Si ce type d'évaluation systématique n'existe pas encore, plusieurs exemples ouvrent bel et bien la voie :

- La Banque mondiale soumet les « dialogues sur les politiques » qu'elle entretient avec les États membres à des Analyses des impacts sur la pauvreté et le social. Cette procédure a été mise en place suite à des critiques portant sur la nature néfaste de certaines réformes.⁵²
- La Commission européenne (CE) a mis au point des directives générales expliquant comment mener à bien une analyse d'impact sur les droits de l'homme.⁵³ Depuis 2014, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, charge cette dernière d'endosser un rôle consultatif dans le cadre d'analyses sur l'impact social des programmes financés par le Mécanisme européen de stabilité. Un premier rapport concernant la Grèce a été publié à l'automne 2015.⁵⁴
- L'Expert indépendant des Nations Unies sur la dette extérieure et les droits de l'homme visite les pays surendettés et rédige ensuite des rapports dans lesquels il évalue de façon approximative les retombées sur la réalisation des droits de l'homme.

Il est cependant important de préciser que les retombées sur la réalisation des droits de l'homme doivent être évaluées par des acteurs indépendants et en aucun cas par une institution elle-même créancière ou alliée à des créanciers, comme le prouve l'exemple ci-dessous. La CE et l'Expert indépendant des Nations Unies ont tous deux récemment évalué la situation de la Grèce. Le rapport remis par la CE laisse penser que l'intention principale de son auteur est de justifier le troisième programme mis au point dans le cadre du MES. Il conclut que « les mesures envisagées dans le nouveau programme mis au point dans le cadre de soutien à la stabilité au titre du MES permettra à la Grèce de renouer durablement sur le plan financier comme sur le plan social avec la stabilité et la croissance. Ainsi, la charge que représente l'ajustement sera répartie de façon équitable et juste au sein de la société, tout en tenant compte des besoins et défis sociaux les plus urgents de la Grèce ».⁵⁵ La conclusion de l'expert indépendant de l'ONU est tout autre : selon lui, « les obligations qu'ont le gouvernement grec et des prêteurs internationaux envers les détenteurs de droits grecs continuent d'être négligées lorsque sont mis au point et mis en œuvre les programmes de réforme structurelle ». D'après ses conclusions, « les droits sociaux et économiques ont été ignorés de manière générale ».⁵⁶ La CE fait partie de la troïka qui a formulé les conditions imposées à la Grèce par ses créanciers.

Cet exemple montre donc qu'une évaluation indépendante des politiques de gestion de la dette et des programmes d'assistance financière devrait être rendue obligatoire. Les résultats de ces évaluations pourraient contribuer à la mise au point de politiques d'emprunt plus efficaces et d'une meilleure gestion de la dette. Ils pourraient également servir de déclencheur indiquant quand amorcer un processus de restructuration de la dette. Dernier point, mais non des moindres : ils peuvent contribuer à la mise au point de programmes d'ajustement « humains » lorsqu'une crise de la dette n'a pas pu être évitée.

Chapitre 7 : prévenir les crises de la dette - des prêts et des emprunts responsables

Si tous les emprunteurs et tous les prêteurs agissaient de façon responsable, la plupart des crises de la dette pourraient être évitées. Si les prêts étaient octroyés sous des conditions équitables et utilisés avec prudence, ils n'entraîneraient pas de dette non viable, étant donné que les prêts génèrent de passifs. L'exception à cette règle concerne les chocs difficilement prévisibles tels que les catastrophes naturelles, les conflits armés, les graves crises financières et leurs effets de contagion, ou encore les effondrements du prix des matières premières. Malheureusement, les lignes de conduite et les cadres juridiques qui réglementent les finances publiques ne font actuellement pas le poids lorsqu'il s'agit de faire en sorte que les prêts et les emprunts soient responsables.

1. Promouvoir le consensus universel et l'adoption de différents principes

Les prêts et emprunts devraient sans l'ombre d'un doute être responsables. Le problème est que tout le monde n'entend pas le terme « responsable » de la même façon, comme le prouve le nombre croissant de normes non contraignantes et autres séries de principes visant à promouvoir l'autorégulation en matière de prêts et d'emprunts.⁵⁷ Le large éventail de principes pour des financements, prêts et emprunts responsables indique qu'aucun consensus général n'a été atteint, et sans consensus portant sur une série de normes approuvées à l'échelle mondiale, il est difficile d'engager la responsabilité des différents acteurs.

Les Nations Unies ont étudié de manière approfondie les éventuels moyens d'éviter les crises de la dette grâce à des financements responsables. Lors de la Conférence internationale sur le financement du développement organisée à Monterrey en 2002, il a été établi que « les créanciers et les débiteurs doivent être responsables au même titre de la prévention et du règlement d'une situation non viable de la dette ».⁵⁸

C'est la CNUCED qui a montré le plus de pertinence dans son travail de mise en pratique de cette approche de « coresponsabilité » ainsi que dans ses efforts pour atteindre un consensus à l'échelle des Nations Unies. Les Principes relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables sont nés de débats menés au sein d'un groupe d'experts et ont été présentés à la conférence CNUCED XIII en 2012.

Avec ces 15 Principes, la CNUCED fait pas en avant dans plusieurs directions et reconnaît que limiter la quantité de dettes est moins important que de prévenir les crises de la dette. Elle met plutôt l'accent sur une réglementation destinée à contrôler la façon dont sont contractés les prêts ainsi que sur la manière dont les sommes empruntées sont dépensées. Son approche est équilibrée et trace des lignes de conduite tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs. Par exemple, le principe de relation d'agence établit clairement qu'il est de la responsabilité des gouvernements de protéger les intérêts de leurs citoyens. Les prêteurs ne doivent en aucun cas tenter d'empêcher les représentants du gouvernement d'accomplir leur devoir (par exemple, en leur versant des pots-de-vin) et s'assurer que les emprunteurs ont bien été autorisés à contracter un prêt. Si ce n'est pas le cas, les prêteurs ne peuvent conclure d'accord.

Le principe de transparence implique que les gouvernements doivent s'assurer d'obtenir les bonnes autorisations ainsi que des prêts corrects, et, idéalement, qu'ils incluent les parlements dans ce processus. Le financement de projets demande une enquête approfondie en amont et une surveillance post-décaissement qui doivent toutes deux analyser, entre autres, les implications sociales et environnementales du projet et de son financement. Les deux parties ont le devoir de négocier en toute bonne foi lorsqu'une restructuration de la dette s'avère nécessaire, et les prêteurs ne doivent prendre aucune mesure abusive (telle que, par exemple, les poursuites en justice des fonds voutours).⁵⁹

Les Principes de la CNUCED ont été indirectement approuvés par la communauté internationale, par le biais de trois Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cependant, seuls 13 États membres y ont directement et explicitement adhéré.⁶⁰ Si ce nombre est peu élevé, c'est sans doute en partie parce que la CNUCED n'a disposé que de moyens limités qui ne lui permettaient pas de mener une campagne de diffusion à grande échelle. Ce problème est d'ailleurs mentionné dans le récent Programme d'action d'Addis-Abeba mis au point par les Nations Unies, qui déclarent au paragraphe 97 : « nous prenons note des Principes de la CNUCED relatifs à la promotion de prêts et d'emprunts souverains responsables ». Cependant, après une énumération d'autres principes, le rapport indique que « nous [les Nations Unies] œuvrons pour un consensus mondial sur des directives concernant la responsabilité des débiteurs et des créanciers en matière d'emprunts ou de prêts souverains, en tirant parti des initiatives existantes ».⁶¹

Les Principes de la CNUCED s'éloignent quelque peu des propositions émises par certaines OSC comme par exemple la Charte d'emprunt d'Afrodad ou encore la Charte pour un financement responsable d'Eurodad. Ils ont de plus subi quelques critiques lors de leur présentation. Latindad leur a par exemple reproché de ne pas inclure d'audit obligatoire de la dette avec participation citoyenne ou encore le droit d'annuler une dette illégitime, et de ne pas mentionner la nécessité de mettre au point un mécanisme de résolution de la dette universel au lieu de s'en tenir aux négociations bilatérales entre le débiteur et son/ses créancier(s).⁶²

Les OSC qui plaident pour une justice de la dette ont cependant toutes les raisons de promouvoir l'adhésion aux Principes de la CNUCED et leur application, tout en continuant mettre au point des normes plus strictes pour des financements responsables. En dessinant les contours de préceptes rigoureux concernant et les prêteurs et les emprunteurs, ces Principes reflètent sans équivoque l'idée d'une coresponsabilité des débiteurs et des créanciers quant à la prévention et la résolution des crises de la dette. Aujourd'hui, cette idée est à nouveau contestée.⁶³ Malgré les quelques lacunes que présentent les Principes de la CNUCED, il serait sage de la part des OSC d'y sensibiliser les emprunteurs et les prêteurs, mais également de promouvoir ces Principes, par exemple en organisant des activités de sensibilisation ou en interagissant directement avec les gouvernements, les parlements et leurs institutions et divisions chargées des prêts et des emprunts.

2. Promouvoir le respect des principes mis en place : mécanismes de surveillance et de responsabilité

Il n'y a aucune raison de supposer que les prêteurs et les emprunteurs se plieront automatiquement à des principes volontaires, même dans le cas de pays dont le gouvernement a officiellement adopté ces principes. Des mécanismes de surveillance et de responsabilité doivent donc être mis en place afin de progresser vers un respect total des principes définis. Des analyses de responsabilités et des processus de surveillance peuvent et doivent être lancés à plusieurs niveaux.

Premier niveau : un mécanisme de surveillance à l'échelle internationale

Jusqu'ici, la CNUCED, tout comme d'autres organismes faisant partie des Nations Unies, n'a pas réussi à mettre en place un système de surveillance du respect de ses Principes.⁶⁴ Les nouveaux systèmes de surveillance générale du financement du développement des Nations Unies (le futur rapport du Groupe de réflexion inter-institutions) sont une première tentative de surveillance axée sur des prêts et emprunts responsables, mais ils ne prennent en compte qu'une sélection de Principes.⁶⁵

Hormis cela, les données recueillies de manière systématique concernant le respect des différents Principes sont rares. De telles données seraient pourtant d'une immense utilité pour les activistes plaçant pour une justice de la dette dans chaque pays et qui travaillent à déterminer la responsabilité de chaque acteur impliqué. Il n'existe en outre aucune analyse transfrontalière mettant en avant les bonnes pratiques et soulignant publiquement les performances, bonnes ou moins bonnes, de différents pays. Une telle analyse permettrait pourtant le développement de bonnes pratiques et mettrait sous pression les pays aux résultats médiocres. Une surveillance régulière et répétée au fil du temps permettrait également d'identifier les tendances. La CNUCED devrait donc de toute urgence mettre sur pied un mécanisme officiel de surveillance axé sur des pratiques responsables en termes de prêt et d'emprunt.

Second niveau : surveillance à l'échelle nationale

Il est également primordial que les pays surveillent leurs propres pratiques en termes de prêts et d'emprunts afin d'agir de façon responsable. L'audit de la dette mené par la Norvège en 2013 est un exemple emblématique. Le gouvernement norvégien a fait appel à un cabinet d'audit privé afin de vérifier l'application des Principes de la CNUCED dans le cadre de 34 accords de dette passés avec sept pays en développement. Il s'agit de la première application pratique et systématique de ces Principes.⁶⁶

L'avantage des audits de la dette à l'échelle nationale est qu'ils ont théoriquement plus de poids que les processus de surveillance mis en place par des organismes internationaux. Cependant, le cas la Norvège n'est pas un parfait exemple pratique, car aucun suivi n'a été assuré par la suite. Une autre de ses lacunes est que seules quelques catégories de prêt ont été contrôlées, alors qu'un processus de surveillance complet devrait couvrir tous les types de prêts (y compris les prêts financés par le fonds souverain) ainsi que les emprunts.

D'autres pays ont axé leur surveillance sur les seules opérations d'emprunt. Un autre exemple phare est celui de l'audit de la dette en Équateur, en 2007.⁶⁷ Les audits mentionnés ci-dessus n'ont cependant pas été réalisés sur la base d'une série prédéfinie et consensuelle de critères ou de principes. C'est pourquoi certaines parties concernées estiment qu'ils sont arbitraires.

En général, les analyses menées par un pays ou son gouvernement ne sont pas réalisées de façon neutre, même si elles sont déléguées à des tiers et même si de tierces parties sont mandatées. Ce type de surveillance fait donc souvent l'objet de manipulations politiques. Malgré leurs lacunes, il reste intéressant de promouvoir les exercices de suivi menés par les États sous l'impulsion des États.

Il faut cependant faire en sorte que ces audits axés sur des critères qualitatifs ne soient pas que des exercices ponctuels ou exceptionnels, comme ce fut le cas en Équateur et en Norvège. La solution la plus logique serait de donner l'ordre aux Institutions Supérieures de Contrôle, qui sont de toute façon chargées de surveiller les finances publiques, d'inclure les Principes pour des prêts et des emprunts responsables dans leurs critères d'audit, et de former les auditeurs nationaux en conséquence. L'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) a déjà commencé à intégrer les Principes de la CNUCED à ses modules de formation.

Troisième niveau : surveillance citoyenne

Un troisième élément fondamental est le contrôle citoyen des prêts et emprunts publics ; c'est ce qu'on appelle l'« audit citoyen de la dette ». Les exemples d'audits citoyens de la dette sont nombreux. Les rapports qui en découlent présentent des études de cas extrêmement intéressantes qui illustrent les pratiques de prêt et d'emprunt irresponsables et les dettes illégitimes qu'elles engendrent.⁶⁸ Bon nombre de ces rapports s'inscrivent dans des campagnes plus vastes et remplissent d'autres fonctions telles que le contrôle du budget, l'information au sujet de la dette et la sensibilisation générale à ce sujet. Les campagnes d'audit citoyen de la dette sont un instrument d'engagement des responsabilités, à l'instar des mécanismes de surveillance gouvernementaux ou internationaux.

Alors que ces derniers doivent être supportés par des OSC plaidant pour une justice de la dette pour être ensuite mis au point à un tout autre niveau, les OSC peuvent et doivent procéder d'elles-mêmes à des audits citoyens. Le principal avantage des audits citoyens de la dette est que les citoyens peuvent les déclencher par eux-mêmes et à tout moment. Il y a cependant d'autres effets positifs. Le processus d'audit mobilise en effet les citoyens, les instruit et les responsabilise, entraînant ainsi un élan politique supplémentaire qui mènera peut-être à de vraies réformes pour des prêts et emprunts plus responsables. L'inconvénient est que l'accès aux informations pertinentes peut s'avérer compliqué dans certains pays. Il est également possible que les gouvernements ne se sentent que peu concernés par les résultats de l'audit et donc que les responsables des prêts et des emprunts ne prennent aucune mesure suite à l'audit, à moins bien sûr de subir une pression politique suffisante.

Le problème est que la plupart des audits citoyens sont actuellement réalisés en fonction des besoins. Ils surgissent et disparaissent si rapidement que personne ne sait quels audits sont actifs à un moment donné. Les audits citoyens de la dette devraient donc être mieux intégrés dans les systèmes institutionnels. Premier objectif : des audits répétés dans le temps. Second objectif : un suivi des audits avec par exemple des procédures de communication, de diffusion et de promotion permettant d'assurer leur impact. De plus, les audits citoyens sont réalisés çà et là sans qu'aucune action coordonnée soit menée au-delà des frontières. Les différents audits ne sont en outre pas comparables les uns aux autres car ils ne reposent pas sur des critères communs préétablis. Les audits citoyens de la dette devraient reposer sur des critères prévisibles et préétablis tels que les Principes de prêts et d'emprunts responsables de la CNUCED.

3. Sanctionner le non-respect des principes établis : toute dette illégitime doit être annulée

En général, certains Principes reprennent des éléments qui sont déjà intégrés dans des lois nationales ou internationales. Y sont ensuite ajoutés d'autres principes déduits des bonnes pratiques, ou éléments normatifs (dépendant de l'interprétation des acteurs concernés). Ces derniers ne bénéficient pas de la protection légale ou des mécanismes de sanction dont jouissent les mesures des autorités répressives. Dans l'ensemble, aucune des séries de principes existantes ne peut être considérée comme contraignante : légalement, ces Principes sont donc ni obligatoires, ni exécutoires. Il ne s'agit que d'instruments indicatifs qui se heurtent au problème habituel : on ne peut obliger personne à s'y plier, et donc personne ou presque ne le fait. En attendant qu'ils soient entièrement traduits en lois à portée nationale ou internationale, il faut mettre en place d'autres mécanismes de sanction.

Toute violation mise au jour doit être sanctionnée. Cependant, il s'avère parfois difficile de sanctionner les abus, même lorsque la législation pertinente est contraignante (c'est le cas, par exemple, des lois sur la corruption). En effet, beaucoup de prêteurs sont établis en dehors de la juridiction du pays débiteur, et échappent donc à son pouvoir exécutif. Quant au pays des prêteurs, il arrive que leur propre pouvoir exécutif opte pour l'inaction car les prêteurs concernés sont des acteurs influents de la vie politique du pays. Il peut s'agir d'agences gouvernementales (par exemple des organismes de crédit à l'exportation ou des banques bilatérales de développement) ou même d'institutions multilatérales qui profitent de clauses leur conférant l'immunité. Un mécanisme efficace de sanction ex post et donc nécessaire pour empêcher le remboursement de toute dette contractée dans le non-respect des Principes de prêt et d'emprunt responsables. En d'autres termes, toute dette illégitime doit être rejetée par le débiteur, et, au final, être annulée. Les prêteurs responsables profiteraient également de cette procédure puisqu'éliminer les dettes illégitimes est le seul moyen d'éviter les crises de la dette et les restructurations, et donc de s'assurer que les prêts accordés de manière responsable sont bien remboursés.

Chapitre 8 : résoudre les crises de la dette – un mécanisme international de résolution de la dette

Résoudre les situations de dette non viable de manière équitable, rapide et durable requiert un mécanisme de résolution de la dette adéquat. Ce n'est pas nouveau. Il est depuis bien longtemps évident qu'un tel mécanisme est nécessaire, et bon nombre de propositions ont déjà été émises quant aux caractéristiques que celui-ci devrait présenter. Cependant, l'absence d'un tel mécanisme qu'Anne Krueger, ancienne directrice générale adjointe du FMI, a qualifié de « trou béant »⁶⁹ dans l'architecture financière internationale n'a toujours pas pu être comblée, notamment à cause de blocages politiques causés principalement par les créanciers. La naissance même du capitalisme, avec ses économies qui ne cessent de connaître des cycles de croissance et de récession, appelle à la création d'institutions efficaces capables de s'attaquer aux crises de la dette et, plus particulièrement, aux crises liées à la dette souveraine.⁷⁰ Cette question n'a d'ailleurs jamais cessé de préoccuper les intellectuels et les décideurs politiques. Voici un résumé des propositions avancées au cours des dernières décennies :

L'approche de Keynes : « exploiter ou laisser tomber »

Devant le défi que représente la résolution des graves problèmes que pose la dette et des déséquilibres macroéconomiques causés par la Seconde Guerre mondiale, l'économiste britannique John Maynard Keynes a suggéré un mécanisme de résolution de la dette basé sur le principe « exploiter ou laisser tomber », qui serait intégré dans les activités d'une Union internationale de compensation. Avec cette proposition, il espérait éviter de répéter les erreurs commises après la Première Guerre mondiale. Les problèmes d'endettement n'avaient alors pas été résolus et ont mené à la Grande Dépression. J. M. Keynes voulait obliger les États avec un excédent budgétaire (c'est-à-dire les créanciers) à importer des produits provenant des pays débiteurs, construire des usines dans ces pays ou leur donner de l'argent afin que les débiteurs aient une chance d'apurer leurs dettes (extérieures).

Sa proposition a cependant été rejetée par la délégation des États-Unis, le plus gros créancier en termes de dette nette depuis la mise en place du Système de Bretton Woods (SBW) en 1944. Le SBW est un système qui a fermé les yeux sur les risques de faillite des États pour créer deux institutions de sauvetage financier dont le rôle est devenu d'accorder de nouveaux prêts, et donc de nouvelles liquidités, aux États endettés : la Banque mondiale et le FMI. La structure de ce système a donc préféré la procrastination aux solutions durables. Le péché originel avait fait son entrée.

L'Accord de Londres sur les dettes

Le principe « exploiter ou laisser tomber » a cependant inspiré les créateurs de l'Accord de Londres sur les dettes, né en 1953 suite à la Conférence des dettes extérieures allemandes organisée afin de résoudre les problèmes d'endettement qu'a connus l'Allemagne de l'Ouest après la guerre. L'un des termes principaux de cet Accord était l'abandon d'une partie non négligeable des créances. Les créanciers ont consenti à une réduction d'environ 50 % des prêts en cours (« laisser tomber »). L'Accord contenait en outre une clause stipulant que le service de la dette serait uniquement financé par les excédents commerciaux, encourageant ainsi les États créanciers à importer des biens provenant d'Allemagne pour que les prêts qu'ils lui ont octroyés soient remboursés (« exploiter »).

Ce plan de remboursement a protégé la substance économique allemande qui aurait été annihilée par un programme d'austérité dans lequel les dettes auraient été remboursées par l'épargne publique. L'interdiction de financer le remboursement d'anciennes dettes par des imports de capitaux (c'est-à-dire de nouvelles dettes) a permis de véritables réductions de la dette (par opposition à un simple refinancement de celle-ci). L'Accord de Londres sur les dettes se caractérise en outre par la mise au point d'un processus global permettant de traiter toutes les dettes extérieures (privées comme publiques) et de mettre toutes les parties sur un pied d'égalité lors des négociations. L'Accord de Londres sur les dettes représente aux yeux de beaucoup l'un des processus de résolution de la dette les plus importants, les plus durables et les plus accomplis au monde.⁷¹

Politiquement parlant, cet Accord n'aurait pas pu être obtenu si les États-Unis n'avaient pas changé de fusil d'épaule. Laisser l'Allemagne de l'Ouest jouer son rôle d'allié et d'État de première ligne dans la Guerre froide est devenu un objectif de première importance pour les États-Unis, qui ont donc joué de tout leur pouvoir pour amener tous les créanciers concernés à se réunir. Bien que l'approche adoptée dans le cadre de cet accord se soit révélée efficace (une excellente démonstration de bonnes pratiques en matière de résolution d'une crise de la dette), aucun mécanisme de résolution de la dette similaire n'a été mis sur pied par la suite, et cette approche n'a jamais été institutionnalisée. D'autres résolutions de la dette motivées par des intérêts géopolitiques ont cependant eu lieu. L'Indonésie, en 1969, et l'Irak, en 2005, en sont des exemples, tout comme bon nombre de pays dont la crise a été traitée par le Club de Paris. Dans le cas de l'Irak, John Snow, alors Secrétaire au trésor aux États-Unis, a même parlé de dette odieuse et illégitime, justifiant ainsi un allègement de la dette en question.⁷²

Réactions face aux crises de la dette des pays en développement à partir des années 1970

Entre les années 1950 et les années 1970, le développement de politiques et le débat intellectuel ont tous deux stagné car, dans cette période d'accalmie, les crises de la dette se sont raréfiées. Elles ont cependant fait leur retour dans les années 1970, lorsqu'il est devenu évident que la vague de prêts et d'emprunts avait créé des situations de dette non viable dans une bonne partie de l'hémisphère sud.⁷³ À l'approche de la Conférence de Manille, organisée par la CNUCED en 1979, le G77 a suggéré la mise en place d'une Commission internationale de la dette composée de personnalités éminentes et qui permettrait des négociations plus neutres que celles coordonnées par le Club de Paris ou le FMI. En 1981, Christopher Oechsli a proposé un cadre procédural de renégociation de la dette qui résoudrait les problèmes de coordination entre différents types de dettes, et prendrait en compte les besoins fondamentaux des pays endettés. Ce cadre pourrait se présenter sous la forme d'un organisme à caractère judiciaire ou de clauses dans les contrats de prêt.

Les solutions proposées par le FMI ont toujours été contestées car, en tant que créancier et acteur politique contrôlé par les États créanciers, le FMI n'est pas un acteur neutre et ne devrait donc jouir d'aucun pouvoir décisionnaire dans le cadre des procédures de résolution de crise. Des intellectuels tels que B. Barnett, S. Galvis et G. Gouraige ont imaginé un « organe multilatéral supranational » fondé par convention multilatérale, indépendant du FMI et chargé de mener les négociations entre débiteurs et créanciers et d'établir des conditions de restructuration équitables.

Jeffrey Sachs a quant à lui suggéré de transformer le FMI, fonds de sauvetage financier, en tribunal d'insolvabilité, ce qui résoudrait ce conflit d'intérêts : « Les pratiques du FMI devraient être réorganisées afin que le FMI agisse plus comme un tribunal international des faillites, et moins comme un prêteur de dernier recours pour les gouvernements des pays membres. »⁷⁴ Il avait compris, bien avant la catastrophique crise grecque, que la stratégie de sauvetage des banques était vouée à l'échec et que les pays en faillite avaient plutôt besoin d'un nouveau départ et de voir leurs compteurs remis à zéro. L'idée d'établir un tribunal d'insolvabilité a récemment refait surface, et des intellectuels travaillant avec Latindadd (Alberto Acosta et Oscar Ugarteche) et Afrodad (John Lungu) ont continué à la diffuser et à la défendre.⁷⁵

Cependant, en l'absence de lois internationales sur l'insolvabilité, une question subsiste : sur quoi devrait se baser un éventuel tribunal international (ou toute autre instance d'arbitrage) pour rendre ses jugements ? En 1987, l'économiste autrichien Kunibert Raffer a développé une approche de résolution de la dette en se basant sur le chapitre 9 de la loi sur les faillites des États-Unis, qui n'est autre que le chapitre sur l'insolvabilité des municipalités. Son approche comprend une stratégie pour créer un tribunal d'arbitrage neutre et conférait aux populations touchées le droit d'être entendues. Au cours des décennies qui ont suivi, les OSC s'en sont inspirées pour mettre au point leur Procédure d'arbitrage juste et transparente (FTAP).⁷⁶

En 1990, Daniel Kaeser a proposé au FMI un mécanisme de résolution de la dette souveraine pour les pays surendettés. L'innovation était que, dans son approche, D. Kaeser avait défini le surendettement à l'aide de critères objectifs. Ces critères permettaient de considérer un pays comme surendetté même s'il n'était pas en difficulté/défaut de paiement. Cette proposition marque une transition dans le raisonnement qui sous-tend les procédures de résolution des dettes : le critère « ne peut plus payer » est devenu « ne devrait plus payer ». Cette approche est à la base des initiatives d'allègement de la dette pour les Pays pauvres très endettés (PPTTE).

Dans la pratique

Les initiatives en faveur des PPTE ont été créées pour aider les pays à faible revenu à sortir de la crise. La première initiative a été lancée en 1996. Elle a été renforcée en 1999 pour être finalement complétée par l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) en 2005.

La combinaison initiative PPTE/IADM a permis à tout un groupe de pays de bénéficier d'un allègement de leur dette : une avancée exceptionnelle ! Jusqu'ici, les 36 pays qui ont profité de ces initiatives se sont vus accorder, au total, un allègement de 125,7 milliards d'USD.⁷⁷

D'un point de vue politique, ces initiatives sont en grande partie dues à la pression exercée par la société civile avec notamment la campagne Jubilee 2000 (fin des années 1990 et début des années 2000) qui a principalement centré ses revendications sur les sommets du G7 où ont été approuvées ces initiatives.⁷⁸ Cependant, l'allègement de la dette selon l'IADM et les initiatives en faveur des PPTE fut tout sauf une procédure rapide de résolution de la dette. Vingt ans après l'approbation de l'initiative en faveur des PPTE, certains des pays concernés n'ont toujours pas atteint la « ligne d'arrivée ». Le processus de résolution s'est avéré fastidieux, axé sur les créanciers, truffé de conditions et loin de prendre en compte tous les types de dette, les initiatives en faveur des PPTE ne concernant que les prêts publics bilatéraux octroyés par les créanciers du Club de Paris et, depuis l'ajout de l'IADM, les prêts multilatéraux. De plus, la quantité de ressources supplémentaires obtenues suite à l'allègement de la dette était limitée, principalement parce que l'allègement de la dette a pu être considéré comme APD et a donc entraîné une diminution des APD octroyées par la suite. Les banques multilatérales de développement, en particulier, ont pu déduire les coûts de l'allègement de la dette des allocations qu'elles octroyaient aux mêmes pays sous l'IADM. Quant aux autres créanciers, on s'est contenté d'attendre d'eux qu'ils se plient au principe de « comparabilité de traitement » du Club de Paris, leur laissant ainsi le champ libre pour vendre leurs créances à des fonds voutours pouvant poursuivre les différents PPTE en justice.

Ces initiatives se sont malgré tout montrées efficaces et ont, pendant tout un temps, débarrassé de leur excès de dettes les pays concernés, qui se situaient principalement en Afrique subsaharienne. Le rapport dette/RNB de l'entièreté de cette région a considérablement chuté par rapport aux années 1990, et est resté faible, voire même insignifiant jusqu'il y a peu. Cette combinaison d'initiatives a fait office d'appui budgétaire, fournissant aux pays pauvres une réelle marge de manœuvre budgétaire, alors que les initiatives d'allègement précédentes consistaient uniquement à rééchelonner les paiements ou à annuler les dettes qui allaient très probablement rester impayées. Cependant, les conditions néolibérales qu'incluaient ces initiatives ont rendu les pays concernés plus vulnérables encore à une nouvelle vague de crises de la dette, ce que même les membres du FMI reconnaissent aujourd'hui.⁷⁹

La principale faille des initiatives PPTE/IADM est qu'elles ont été conçues dans un but et des circonstances bien particuliers, et ne sont donc plus d'actualité. Aucun pays ne remplit plus les conditions requises pour en bénéficier, et, même à l'époque, seuls les pays à faible revenu y avaient droit. Cette approche néglige donc le fait que des pays à revenu intermédiaire ou élevé peuvent également souffrir de faillite économique ou de crises de la dette prolongées.

Le Mécanisme de restructuration de la dette souveraine proposé par le FMI

Le Mécanisme de restructuration de la dette souveraine (MRDS) proposé par le FMI lui-même est le point culminant de la phase de travail conceptuel et pratique concernant les pays en développement. Le FMI a été poussé à agir par la crise financière asiatique qui a débuté en 1997 et a atteint, par effet de contagion, d'autres grands pays à revenu intermédiaire tels que la Russie, le Brésil, et, finalement, l'Argentine (en 2001).

Comme d'autres avant lui, le FMI propose, dans son MRDS, de mettre sur pied une nouvelle instance pour la négociation, l'arbitrage et la prise de décisions, le Forum de règlement des différends liés à la dette souveraine (SDDRF), dont les membres seraient des arbitres sélectionnés par la directrice générale du FMI. Le point fort de cette proposition est que le MRDS prendrait sa source dans un amendement des statuts du FMI, qui sont intégrés au droit international. Les décisions prises dans le cadre du MRDS seraient donc juridiquement contraignantes. Le point noir est qu'avec un tel mécanisme, le FMI serait en position de force ; avec tous les conflits d'intérêts que cela implique. Bien évidemment, dans la proposition du FMI, les prêts octroyés par le FMI lui-même étaient exclus de la procédure de restructuration. Si les OSC ont refusé d'appuyer cette proposition, c'est principalement dans le but d'éviter la toute-puissance qu'un tel mécanisme conférerait au FMI.

De toute manière, cette approche n'a pas obtenu la majorité nécessaire au conseil du FMI, et a finalement été abandonnée suite à une forte opposition émanant des États-Unis et de certaines économies émergentes.⁸⁰ Ce MRDS proposé en 2001/2002 reste malgré tout la première et la plus pertinente des initiatives prises par le camp du FMI afin de créer un régime de gestion de la dette et un mécanisme de résolution efficaces. C'est également la dernière action pertinente que proposera le FMI, dont le conseil a jusqu'ici maintenu son blocage.

Après les crises financières mondiales

Une troisième vague de réformes, ou de propositions de réforme, a été lancée au début de la crise financière mondiale de 2008 qui a rapidement entraîné une nouvelle vague de crises de la dette souveraine (notamment suite à la faillite des banques). Cette fois, les crises ont même touché des pays à revenu élevé, tout particulièrement dans la zone euro. De nouveaux raisonnements se sont alors développés, principalement suite à l'échec du non-régime actuel face à la dette grecque, qu'il n'a pu résoudre. Un événement parallèle a également inspiré de nouvelles réflexions : les poursuites engagées par des fonds vautours à l'encontre de l'Argentine, traînée devant des tribunaux new-yorkais.⁸¹ Étant donné que le FMI a les mains liées, ce sont les Nations Unies qui ont repris le flambeau et œuvrent à présent pour la création d'un nouveau régime.

Peu après le début de la crise, la Commission d'experts des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international, également appelée « Commission Stiglitz », a ravivé l'idée d'un Tribunal international de restructuration de la dette (IDRC) dont les décisions seraient reconnues par les tribunaux nationaux pour devenir contraignantes et exécutoires. Le Tribunal serait également chargé de déterminer si une dette est odieuse ou non.⁸² Une proposition théorique plus modérée a été avancée par R. Gitlin et B. House, qui suggèrent d'instaurer un Forum sur la dette souveraine. Il s'agirait d'une institution neutre destinée à faciliter la transmission d'informations et les contacts entre un débiteur et ses créanciers.

La CNUCED : Feuille de route sur la restructuration des dettes souveraines et Guide explicatif

La Feuille de route sur la restructuration des dettes souveraines et son Guide explicatif, tous deux établis par la CNUCED, représentent l'apogée des propositions émises depuis le début de la crise financière mondiale.⁸³ En 2013, la CNUCED a engagé un groupe multilatéral d'experts qui a élaboré de la Feuille de route et le Guide, dévoilés en 2015. Le Guide établit cinq principes de résolution de la dette : légitimité, impartialité, transparence, bonne foi et viabilité.

Tout comme les propositions qui l'ont précédée, l'approche de la CNUCED prévoit une innovation institutionnelle concrète : l'Institution pour la restructuration des dettes souveraines (DWI). Elle reprend en outre l'idée de procéder à des restructurations de manière préventive, sans attendre qu'un défaut de paiement soit constaté.

De plus, avec cette proposition, la CNUCED appelle la communauté internationale à élaborer des indicateurs d'alerte rapide qui entraîneraient le déclenchement des processus de restructuration.

La Feuille de route décrit un processus de restructuration de la dette réparti en 17 étapes et entièrement dirigé par les débiteurs. L'une des caractéristiques principales du processus proposé est qu'il reposerait sur une analyse de viabilité de la dette menée par l'État débiteur. En cas de dette estimée insoutenable, l'État débiteur pourrait immédiatement demander un moratoire et contacter la DWI. La DWI se tournerait alors vers les créanciers, les invitant à une première table ronde afin de faire valider les résultats l'analyse de viabilité et de définir les modalités de négociation d'une restructuration. Il peut aussi bien s'agir de négociations directes entre le débiteur et ses créanciers que de négociations orchestrées par un modérateur ou un comité d'arbitrage indépendant. Le processus intégrerait également une vérification des créances, permettant ainsi d'identifier toute créance illégitime. L'État débiteur définirait par la suite un programme de reprise sociale et économique engageant la pleine participation des différents acteurs nationaux. Le processus prendrait fin dès la conclusion d'un accord contraignant de restructuration de la dette. Le débiteur procèdera ensuite à nouveau au remboursement de sa dette par le biais d'instruments ainsi restructurés

La lutte contre les fonds vautours

Les fonds vautours s'immiscent de plus en plus dans la gestion des crises de la dette. Même dans les cas où leur stratégie de recours en justice se solde par un échec, ils font traîner les procédures de résolution de la dette, entraînant par la même occasion une augmentation du coût de ces dernières. Et cette augmentation n'est que plus conséquente lorsque leur stratégie est un succès. L'Argentine a par exemple dû verser plus de 10 milliards d'USD à des fonds vautours suite aux jugements rendus par un tribunal new-yorkais. Ce type de pratiques met en péril l'équité entre créanciers car les investisseurs responsables (ceux qui reconnaissent qu'il est nécessaire d'abandonner une partie de leurs créances lorsqu'un débiteur n'est plus capable de rembourser les prêts en cours) enregistrent des pertes disproportionnées. Les fonds vautours qui traînent leurs débiteurs en justice (et utilisent leurs capitaux pour corrompre les systèmes politiques et juridiques proches des centres financiers qui les intéressent) enregistrent quant à eux des bénéfices représentant jusqu'à 1000 % de leurs investissements de départ.

Le modèle économique qui sous-tend les fonds vautours n'a pu voir le jour que grâce à l'absence d'un régime de gestion de l'insolvabilité des débiteurs souverains capable d'empêcher la création de tels modèles. La façon la plus efficace de combattre les fonds vautours serait évidemment de mettre en place un cadre juridique multilatéral qui permettrait des restructurations des dettes souveraines à l'échelle mondiale. La création de lois nationales contre les fonds vautours est cependant un premier pas dans la bonne direction. Ces lois peuvent en effet être mises en vigueur sous l'impulsion du seul pays concerné. Sur un plan politique, elles sont donc plus faciles à mettre en place, et peuvent par la suite contribuer à la création d'un cadre légal multilatéral.

Les campagnes des OSC pour la lutte contre les fonds vautours ont été couronnées de succès. Bon nombre de campagnes lancées par la société civile pour faire avancer la législation en matière de fonds vautours ont eu lieu en Belgique et au Royaume-Uni.

À force d'analyses et de travail médiatique, la campagne Jubilee 2000 menée au Royaume-Uni (« Stop Vulture funds ») a mis en lumière les bénéfices illégitimes réalisés par les fonds vautours et les lacunes juridiques qui ont rendu ces bénéfices possibles. Au départ, la campagne soutenait principalement des pays à faible revenu tels que le Liberia et la Zambie. Par la suite, elle s'est cependant intéressée à des pays à revenu intermédiaire tels que l'Argentine ou à des pays dont le revenu était auparavant élevé, tels que la Grèce. La campagne doit son succès à ses pétitions, ses interactions directes avec les décideurs politiques, mais également à ses coups d'éclat, pour lesquels les membres de Jubilee 2000 ont su frapper au bon endroit et au bon moment.

Plus de 40 % des obligations souveraines dans le monde dont l'émission est régie par une législation étrangère sont régies par la législation anglaise. Par conséquent, Londres est un haut lieu pour les actions intentées par les fonds vautours. Le Royaume-Uni était donc un paradis d'opportunités et de lieux de campagne.

De la première phase de la campagne menée au Royaume-Uni résulte l'Acte de soulagement de la dette pour les pays en développement voté en 2010.⁸⁴ Cette loi stipule que les remboursements obtenus par les fonds vautours suite à des poursuites en justice ne pourront plus excéder les sommes qu'ils auraient reçues si leurs créances avaient été traitées conformément à l'initiative d'allègement de la dette en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTe). La faible portée géographique de cette loi en est la principale faille : seuls les PPTe sont concernés. Cet acte ne couvre en outre que les dettes découlant de prêts octroyés avant 2004.⁸⁵ Il s'est cependant avéré efficace dans le sens où les PPTe n'ont plus été traînés devant les tribunaux londoniens. Jubilee 2000 continue de poursuivre un objectif plus ambitieux sur le plan politique : une loi universelle contre les fonds vautours.

La campagne belge a quant à elle été dirigée par le CADTM (basé en Belgique) avec l'aide d'acteurs de la société civile tels que 11.11.11 et le CNCD et a bénéficié d'un soutien politique. Les lois qui ont suivi ont été adoptées par de fortes majorités, tous partis confondus, au Parlement belge. Même si la Belgique ne compte aucun centre financier de l'envergure de celui qu'accueille la Cité de Londres, instaurer des lois contre les fonds vautours dans ce pays est crucial étant donné que le système de règlement Euroclear y est basé. (Les fonds vautours tentent généralement de saisir les versements que font leurs débiteurs à d'autres créanciers afin d'obtenir leur dû. Les pays de l'Union Européenne effectuent ces versements grâce au système Euroclear, établi à Bruxelles.) Les lois contre les fonds vautours peuvent empêcher ces derniers d'intercepter et de saisir ces versements.

Une loi adoptée en 2008 protège également les fonds d'aide au développement belges des attaques des fonds vautours. Deux autres lois relatives à la lutte contre les activités des fonds vautours ont également été adoptées par le Parlement belge en 2015. Jusqu'ici, ces lois sont celles dont le champ d'action est le plus large. Elles s'appliquent en effet à toutes les dettes de l'État, peu importe le pays créancier. Elles rendent intouchables les actifs que détiennent des États étrangers en Belgique, empêchant ainsi les créanciers de poursuivre, en Belgique, tout avantage illégitime par le rachat d'une créance sur un État. Par « fonds vautours » nous désignons ici des créanciers ayant racheté une créance pour un prix bien inférieur à sa valeur faciale et qui refusent de participer aux procédures de restructuration, traînant plutôt leurs débiteurs en justice afin d'obtenir un remboursement intégral.⁸⁶ Suite à l'adoption des lois décrites ci-dessus, la Belgique a vu s'élever les protestations des fonds vautours qui ont engagé des procédures judiciaires afin de les faire déclarer contraires à la constitution.

Bon nombre de pays se sont déjà inspirés de la législation belge afin de lancer des initiatives similaires. La France est devenue, en 2016, le deuxième pays à mettre la législation contre les fonds vautours à l'ordre du jour de son Parlement.⁸⁷

Le processus des Nations Unies vers un cadre juridique pour la restructuration de la dette souveraine

Un processus de création d'un nouveau régime politique a été lancé au moment même où les experts mandatés par la CNUCED entamaient les dernières délibérations concernant la Feuille de route. En 2014, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution par laquelle un comité a été spécialement mandaté au niveau de l'Assemblée générale afin de négocier un cadre juridique multilatéral pour restructurer les dettes souveraines en un an à peine.⁸⁸ Cette résolution a été adoptée suite aux actions en justice que d'agressifs fonds voutours ont commencé à engager à l'encontre de l'Argentine au début des années 2000. Un tribunal new-yorkais s'est prononcé, obligeant l'Argentine à rembourser intégralement les fonds voutours. Lorsque la Cour suprême des États-Unis a rejeté l'appel de l'Argentine, le G77 a décidé de mettre en place un mécanisme multilatéral approuvé par les Nations Unies afin de protéger les débiteurs souverains dont la dette doit être restructurée.⁸⁹

Cette initiative est une avancée majeure. Les OSC se sont montrées particulièrement enthousiastes suite à la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'organe le plus apte au monde à créer un régime, de prendre les commandes. Pour mettre au point son processus, l'Assemblée générale a pu s'appuyer sur de nombreux mandats politiques émis dans le but de créer un nouveau mécanisme de résolution des dettes, comme par exemple les accords ratifiés lors des Conférences internationales sur le financement du développement de Monterrey (en 2002) et Doha (en 2008). Elle a également pu s'inspirer du travail réalisé sur plusieurs décennies par la CNUCED et le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES). Le comité a quant à lui pu mettre à profit la Feuille de route et le Guide de la CNUCED.

Cependant, ce processus s'est heurté à beaucoup de résistance politique, et même la résolution de laquelle il découle n'a pas été adoptée par consensus. La majorité a pu être obtenue grâce aux votes du G77, mais une majorité des États membres de l'UE ont refusé de voter et 11 pays ont voté « non » (notamment de grands centres financiers et des créanciers tels que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon). De plus, certains centres financiers et créanciers au sein du G77 (tels que Singapour et la Chine) n'étaient pas entièrement convaincus par l'idée de créer un nouveau cadre à l'échelle des Nations Unies qui réglerait leur marge de manœuvre. Les pays à l'origine de ce processus, principalement des pays d'Amérique latine proches de l'Argentine, ont donc revu leurs ambitions à la baisse et ont proposé un accord pour le développement d'une série de principes sur une période d'un an, laissant les étapes suivantes faire l'objet d'un processus de suivi.

Cette série de neuf principes, finalement adoptée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015, reprend les cinq principes généraux définis auparavant par le groupe d'experts de la CNUCED. Comme la création de ce processus découle en partie de la mauvaise expérience que furent les actions en justice des fonds voutours devant des tribunaux étrangers, les Nations Unies ont également ajouté quatre principes créés spécialement pour protéger les débiteurs souverains de pays en crise contre les actions en justice. Il s'agit des principes de droit souverain d'entamer un processus de restructuration, de traitement équitable des créanciers, d'immunité souveraine des États devant les tribunaux étrangers, et de restructuration par la majorité (les minorités, ou créanciers récalcitrants, doivent respecter les décisions approuvées par la majorité). La résolution comprend en outre un mandat pour un processus de suivi.⁹⁰

Le fait que le processus des Nations Unies n'ait mené, jusqu'ici, qu'à la création d'un ensemble de Principes, et non d'un nouveau mécanisme de résolution de la dette avec de réelles innovations en termes de procédure, de législation et d'institutions est bien entendu décevant. La deuxième déception, surtout du point de vue des OSC, est que les Principes n'intègrent pas la restructuration des dettes souveraines dans un contexte de développement et de réalisation des droits de l'homme, ce qui aurait pourtant pu être le gros point fort d'un processus de mise en place d'un régime par les Nations Unies par rapport, par exemple, à un processus engagé par le FMI. La simple existence d'un mandat des Nations Unies dans le cadre de la résolution de la dette reste cependant une innovation en soi, et pourra servir de point de départ pour la communauté internationale.

Vers un nouveau mécanisme de résolution de la dette : et maintenant ?

Pour les experts, la nécessité de mettre en place des institutions plus efficaces pour s'attaquer à la résolution des crises de la dette est indéniable. Comme nous l'avons démontré ci-dessus, les propositions pour la création de nouvelles institutions internationales et la mise au point de processus innovants sont multiples. Puisque les tribunaux spécialisés dans les procédures d'insolvabilité et le principe d'État de droit établis au moyen de lois sur l'insolvabilité claires et prévisibles s'avèrent utiles lorsqu'il est question de résoudre les situations d'insolvabilité des entreprises et des particuliers, pourquoi n'en irait-il pas de même dans les cas d'insolvabilité des États ?

Si la mise en place d'institutions spécialisées a jusqu'ici échoué, c'est uniquement à cause de blocages politiques. La création d'un nouveau mécanisme de résolution de la dette est un vrai dilemme du prisonnier : alors qu'une prévention totale (ou tout au moins une résolution rapide, équitable et durable) des crises de la dette grâce à des institutions efficaces profiterait sans l'ombre d'un doute à la communauté internationale, une petite minorité de pays estime de son côté (contre toute raison) qu'une telle innovation irait à l'encontre de leurs intérêts.

Paradoxalement, les coalitions réunissant les partisans et les opposants ne cessent de changer (et les différents acteurs ne choisissent pas toujours leur camp en se basant sur des critères rationnels). Par exemple, l'Allemagne a largement profité d'un vaste mécanisme de résolution de la dette enclenché de manière exceptionnelle dans les années 1950, lorsque le pays était fortement endetté. L'Allemagne est ensuite restée l'un des plus fervents défenseurs des innovations, même après son passage dans le camp des créanciers nets, encourageant par exemple activement le FMI dans son travail sur le MRDS au début des années 2000. Cela n'a pas empêché l'Allemagne de venir grossir les rangs des opposants au projet des Nations Unies lorsque celui-ci a vu le jour en 2014. L'Argentine et le Brésil étaient quant à eux opposés au MRDS lorsqu'il a été proposé au début des années 2000, alors qu'ils étaient eux-mêmes en surendettement (ils avaient peur de semer la panique parmi leurs créanciers en soutenant cette proposition). Cependant, lorsque l'Argentine s'est retrouvée acculée par les fonds voutours et leurs actions en justice, le pays est devenu partisan du processus proposé par les Nations Unies. Ces exemples prouvent que les opinions des pays changent et peuvent être changées.

La Suisse, la Norvège et les Pays-Bas ont déjà prouvé qu'ils soutenaient une réforme de la gestion de la dette par le biais d'un nouveau mécanisme de gestion de l'insolvabilité des États. Le cas le plus remarquable est celui de la Suisse, car il va à l'encontre des préjugés selon lesquels les pays accueillant de grands centres financiers seraient contre la mise en place d'un mécanisme international. Le Parlement européen et le Parlement andin ont également exprimé leur soutien par l'adoption de résolutions en faveur d'une telle réforme. Le soutien de ces parlements « généraux », alors que les gouvernements de certains de leurs États membres s'opposent à la réforme, confirme le dilemme du prisonnier. Les réformes sont dans l'intérêt de tous. Les parlements représentant un large électorat transnational le savent, et se positionnent en conséquence.⁹¹

La position qu'adopte un pays dépend de ses intérêts politiques nationaux. Par exemple, les États Unis se sont montrés en faveur d'une réforme par deux occasions : au début des négociations concernant le Système de Bretton Woods et au début des négociations concernant le MRDS. Les deux fois, ce sont des lobbyistes de Wall Street qui ont fait changer le gouvernement d'avis. Les pays approuvant la réforme ont quant à eux adopté cette position car elle répondait à des intérêts nationaux bien particuliers : par exemple parce que la société civile y menait des campagnes acharnées en faveur de la réforme.

Conclusion

Au fil du temps, les pays en développement ont vu leur dette évoluer, changer de composition et poser de nouveaux problèmes. Les prêts publics contractés auprès de créanciers occidentaux et des IFI représentent une portion décroissante de la dette totale en cours, notamment parce que les prêts publics ont été remboursés ou allégés grâce aux Initiatives d'allègement de la dette multilatérale.

Les nouveaux emprunts sont par la même occasion devenus privés. Les gouvernements des pays en développement ont commencé à emprunter de plus en plus à des sources privées, étrangères ou non, notamment en émettant des obligations sur les marchés financiers internationaux. Ces pays ont également contracté des dettes hors bilan en ayant par exemple recours à des partenariats public-privé.

Les acteurs du secteur privé des pays en développement empruntent eux aussi davantage. Les gouvernements ne sont pas directement tenus de garantir le remboursement des prêts contractés par le secteur privé, mais un secteur privé surendetté est une source de risques financiers non négligeables pour l'État, étant donné qu'une insolvabilité du secteur privé pourrait déstabiliser le système financier et obliger le gouvernement à allouer des sommes publiques au sauvetage des banques. La crise asiatique de la fin des années 1990 et la crise de l'euro montrent à quel point une telle situation peut s'avérer coûteuse.

Par conséquent, les institutions actuellement chargées de gérer les crises de la dette ne sont plus en mesure d'assumer leur devoir et ne parviennent plus à prévenir ou à gérer les crises de la dette. Le Club de Paris a bien réussi à restructurer les prêts bilatéraux occidentaux lorsque cela fut nécessaire, mais ce type de dette n'est plus à l'ordre du jour. Le Club de Londres restructurerait quant à lui les prêts accordés par des banques privées, mais les pays en développement émettent de plus en plus d'obligations au lieu de contracter des prêts bancaires. L'initiative en faveur des PPT et l'IADM se sont attaquées aux prêts publics provenant de sources bilatérales et multilatérales, du moins pour les pays à faible revenu, mais ces initiatives ne sont plus d'actualité.

La configuration de la dette est extrêmement dynamique et n'est réglementée que par un cadre institutionnel de résolution et de gestion des crises que l'on pourrait, au mieux, qualifier d'incomplet et de vieillot. La prévention des crises de la dette n'a jamais été efficace, comme le prouvent les 600 cas dans lesquels une restructuration de la dette souveraine s'est avérée nécessaire entre 1950 et aujourd'hui (soit trois fois plus de restructurations que de pays dans le monde). Le non-régime de résolution des crises de la dette en place s'est montré incapable de proposer des solutions équitables, rapides et durables, ce qui a entraîné des décennies de stagnation du développement dans les pays touchés.

La nature évolutive de la dette complique également la situation. Vu que les ODD sont mis en œuvre dans un contexte économique difficile, la modernisation du régime de gestion de la dette et l'élimination des vides réglementaires sont essentielles.

Nous avons dégagé trois axes principaux, ainsi que les stratégies correspondantes, qui n'en sont qu'à leurs débuts :

1. Il est nécessaire de clarifier le rôle que jouent les obligations des États débiteurs vis-à-vis de leurs créanciers par rapport aux autres obligations d'État, notamment en termes de développement et de réalisation des droits de l'homme. Les gouvernements ne disposent d'aucune directive claire pour les aider à répartir leurs maigres ressources publiques et prendre les bonnes décisions en matière de gestion et, le cas échéant, de restructuration de la dette. Les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme mis au point par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies peuvent orienter ces gouvernements.
2. Il faut faire en sorte que les prêts et les emprunts soient responsables. Dans ce domaine, les normes non contraignantes sont légion. Elles sont tellement nombreuses que beaucoup de gouvernements en tirent plus de confusion que d'informations utiles, mais elles ne portent que sur des institutions et des types de dette bien particuliers. Aucune approche uniforme ne permet donc de prendre en compte l'ensemble de la dette en cours. Avec ses Principes de promotion de prêts et emprunts souverains responsables, la CNUCED propose une telle approche.
3. Il n'existe toujours aucun régime de faillite (ou mécanisme de résolution de la dette) pour les débiteurs souverains. Il s'agit d'un « trou » dans l'architecture financière internationale qui n'a pas encore été comblé. Ce problème est pourtant bien connu et les propositions visant à combler ce vide ne manquent pas. Le FMI a proposé un Mécanisme de restructuration de la dette souveraine ; les Nations Unies ont proposé des initiatives en faveur d'un cadre juridique multilatéral pour restructurer les dettes souveraines ; et les OSC ainsi que plusieurs intellectuels ont avancé d'autres propositions visant la mise en place de tribunaux internationaux de la dette ou de procédures d'arbitrage équitables et transparentes.

Aujourd'hui, le principal défi à relever est de surmonter les blocages politiques et de mettre au point des processus pour la création d'un nouveau régime. Les citoyens joueront un rôle clé dans l'établissement de ce dernier. Ils devront user de tous leurs moyens de pression pour s'assurer que le futur régime soit axé sur l'humain et profite au développement.

Références

1. Par exemple : Bodo Ellmers (2014). The new debt vulnerabilities. Ten reasons why the debt crisis is not over, Eurodad. Tim Jones (2015). Le nouveau piège de la dette. Comment la riposte à la dernière crise financière mondiale a préparé le terrain pour celle d'après, Jubilee Debt Campaign. Jürgen Kaiser (2016). Verschuldete Staaten weltweit, Schuldenreport, Erlassjahr.de.
2. Groupe de la banque mondiale (2016). Statistiques de la dette internationale 2016.
3. Ibid.
4. CMFI (2016). Déclaration au CMFI de Mukhisa Kituyi, secrétaire général de la CNUCED.
5. Pour une analyse globale des dilemmes en matière de politique sur la dette extérieure, voir CNUCED (2015). Rapport sur le commerce et le développement, 2015.
6. CNUCED (2015). Les stratégies de développement dans un monde interdépendant : Processus multilatéraux de gestion de la dette extérieure souveraine.
7. Cf. Eurodad/CRBM (2011). Le virage du financement du développement en direction du secteur privé : est-il efficace en termes de développement ? ; et Bodo Ellmers, Nuria Molina et Visa Tuominen (2011). Development diverted. How the International Finance Corporation fails to reach the poor.
8. Groupe de la banque mondiale (2016). Statistiques de la dette internationale 2016.
9. Dans ce contexte, il est intéressant de noter la recrudescence des emprunts du secteur public, alors que le secteur privé s'est peu à peu effacé. Cette tendance est à l'opposé des phénomènes constatés au cours de la décennie précédente. Les emprunts étaient alors de plus en plus souvent contractés par des acteurs du secteur privé. Elle n'est d'ailleurs pas sans rappeler la situation qu'a connue l'hémisphère nord dans les premières années de la crise financière : les gouvernements contractaient alors de plus en plus d'emprunts alors que le secteur privé s'effaçait. Ce renversement des tendances en matière d'emprunt devrait donc être considéré comme un signal indiquant l'émergence d'une nouvelle crise de la dette.
10. Déclaration de S.E. Alfredo Suescom lors du Forum sur le financement du développement d'ECOSOC, le 18 avril 2016.
11. Erlassjahr.de (2016). Verschuldete Staaten weltweit, Schuldenreport 2016. 12. Anastasia Guscina, Guilherme Pedras et Gabriel Presciuttini (2014). First-Time International Bond Issuance – New Opportunities and Emerging Risks, p. 4.
12. Banque mondiale : Base des indicateurs du développement dans le monde.
13. Anastasia Guscina, Guilherme Pedras et Gabriel Presciuttini (2014).
14. First-Time International Bond Issuance – New Opportunities and Emerging Risks, p. 25.
15. Voir <http://www.equator-principles.com/> et, au sujet de la conformité à la norme, <http://www.banktrack.org/>
16. Définie ici comme une dette libellée en monnaie nationale et due à des créanciers intérieurs.
17. Lorsque la Grèce s'est vue dans l'obligation de restructurer ses obligations en 2012, l'État a fait intervenir les clauses d'action collective afin d'obtenir le concours de l'ensemble des porteurs d'obligations soumises à la loi nationale. Grâce à ces clauses, une réduction conséquente de la dette a été possible. Les obligations dépendant de lois étrangères (principalement anglaises) n'ont pas pu être restructurées. Le service de la dette liée à ces obligations pèse lourdement sur le budget grec et absorbe les prêts que la Troïka met à la disposition de la Grèce. (cf. Jeromin Zettelmeyer, Christoph Trebesch et Mitu Gulati (2013). The Greek Debt Restructuring: An Autopsy.)
18. Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil européen du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.
19. Maria José Romero (2015). La partie immergée de l'iceberg. Une évaluation critique des partenariats public-privé et de leur impact sur le développement durable.
20. Tim Jones (2016). Die Risiken von Public Private Partnerships für überschuldungsgefährdete Länder ; dans : Erlassjahr.de : Schuldenreport 2016, p. 47-50.
21. Parlement du Royaume-Uni (2011). Private Finance Initiative.
22. Office national d'audit du Royaume-Uni (2015). The choice of finance for capital investment.
23. Oxfam (2014). Une dangereuse diversion. Le partenariat public-privé phare de la SFI en matière de santé va-t-il entraîner la faillite du ministère de la Santé du Lesotho ?
24. Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou et Christoph Trebesch (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts, p. 30-36.
25. Sachs, Jeffrey (2002). Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries, p. 276. (Traduction libre)
26. Voir Eurodad et al. (2007). Skeletons in the cupboard. Illegitimate debt claims of the G7.
27. Voir <http://ida.worldbank.org/financing/debt-sustainability-grants>
28. Nations Unies (2002). Consensus de Monterrey sur le financement du développement, para. 47.
29. Il est évident que certains pays sont capables d'assumer des dettes plus conséquentes que d'autres. Cela dépend en partie des caractéristiques des emprunts contractés (devise, taux d'intérêt moyens, etc.) mais également de ce qu'en font (et en ont fait) les pays concernés.
30. Mathieu Vervynckt (2016). Official multilateral responsible financing standards – State of Play ; Eurodad (en cours).
31. Tamon Asonuma (2016). Serial sovereign defaults and debt restructurings, IMF Working Paper, p. 12.
32. Le Club de Paris a intégré une base de données à son site web : <http://www.clubdeparis.org/fr>
33. Voir <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/page/membres-permanents>
34. Pour une critique plus ancienne mais toujours valable du Club de Paris émise par la société civile, voir Eurodad et al. (2006). Civil Society Statement on the Paris Club at 50: illegitimate and unsustainable.
35. Fiche technique du FMI : L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, et fiche technique du FMI : le Fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette après une catastrophe.
36. Bodo Ellmers (2015). Why it would be good for the IMF if Greece stopped repaying the IMF loans.
37. Cf. FMI (2016). IMF reforms policy for exceptional access lending.
38. Lee C. Buchheit (2009). Use of creditor committees in sovereign debt workouts.
39. Cf. FMI (2014). Strengthening the contractual framework to address collective action clauses in sovereign debt restructurings.
40. Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou et Christoph Trebesch (2012). Sovereign Debt Restructurings 1950–2010: Literature Survey, Data, and Stylized Facts, p. 26-27.
41. Bodo Ellmers (2014). Vultures in Paris. Bilateral creditors achieve deal with Argentina.
42. Bodo Ellmers (2016). After the 'battle of the century': what next for debt crisis management? ; Grenade en est un autre exemple : les créanciers du Club de Paris ont obtenu un accord plus avantageux que les créanciers taiwanais et les créanciers du secteur privé, cf. Erlassjahr.de : Grenada im Pariser Klub. Um Entschuldung gebeten. Spott geerntet.
43. Les porteurs d'obligations ont eux aussi commencé à adopter cette stratégie, comme le démontre le cas de l'Argentine, attaquée en justice par un groupe de 60 000 porteurs d'obligations italiens, qu'a traité le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Pour traiter ce cas, le CIRDI, qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale, s'est basé sur le traité bilatéral d'investissement régissant les relations entre l'Argentine et l'Italie, cf. Caroline Simson (2016). Argentina settles historic ICSID row with Italian bondholders.
44. Nations Unies (2011). Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, A/HRC/20/23, para 3.
45. Cf. Jesse Griffiths et Konstantinos Todoulos (2014). Conditionally yours. An analysis of policy conditionally attached to IMF loans.
46. L'Espagne est un exemple flagrant, le nouveau paragraphe 135 de sa Constitution stipulant que le service de la dette est une « priorité absolue », cf. José M. Abad et Javier Hernández Galante (2011). Spanish Constitutional Reform. What is seen and not seen, CEPS Policy Brief, p. 2.

47. Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies A/HRC/RES/20/10, adoptée à l'issue d'un vote enregistré.
48. Nations Unies (2011). Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, A/HRC/20/23, Annexe, para 6.
49. Ibid, para 49.
50. Ibid, para 8.
51. Ibid, para 50.
52. Banque mondiale - Analyse des Impacts sur la Pauvreté et le Social.
53. Commission européenne, Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, à partir du 6 mai 2011, SEC (2011) 567, version finale.
54. Commission européenne, Assessment of the Social Impact of the new Stability Support Programme for Greece, à partir du 19 août 2015, SWD (2015) 162, version finale. (Traduction libre)
55. Ibid, p. 20.
56. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece, A/HRC/31/60/Add.2, p. 19.
57. Mathieu Vervynck (2016) : Official multilateral responsible financing standards – State of Play ; Eurodad (en cours).
58. Nations Unies (2002). Consensus de Monterrey sur le financement du développement, para. 47.
59. CNUCED (2012). Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing.
60. Argentine, Brésil, Cameroun, Gabon, Allemagne, Honduras, Italie, Maroc, Népal, Norvège, Mauritanie et Paraguay
61. Nations Unies (2015). Programme d'action d'Addis-Abeba, para. 97.
62. Lettre de Latindadd au groupe d'experts de la CNUCED, 25 octobre 2012 (non publiée).
63. Selon le texte du Programme d'action d'Addis-Abeba, une grande part de responsabilité revient à l'emprunteur : « Nous rappelons que débiteurs et créanciers doivent œuvrer de concert pour prévenir et résoudre les situations d'endettement insoutenable. Il incombe aux pays emprunteurs de maintenir l'endettement à un niveau soutenable ; toutefois, nous reconnaissons que les prêteurs ont également la responsabilité de prêter de manière à ne pas compromettre la viabilité de la dette du pays concerné. »
64. Il est bon d'ajouter que les OSC qui plaident pour une justice de la dette telles qu'Eurodad ou Afrodad n'exercent aucun suivi systématique pour s'assurer du respect des Principes qu'elles ont développés.
65. Cf. Nations Unies (2016). Inaugural 2016 Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development – Addis Ababa Action Agenda: Monitoring commitments and actions, p. 106-107.
66. Deloitte (2013). Report Norwegian Debt Audit, pour une étude critique, voir Gina Ekholt (2013). Norway conducts first creditor audit.
67. Comisión de la Auditoría Integral de la Deuda Pública : www.auditoriadeuda.org.ec
68. Le site web du Réseau International des Audits Citoyens de la dette (ICAN) fournit un aperçu : <http://www.citizen-audit.net/>
69. Anne O. Krueger (2001). An International Financial Architecture for 2002. A new approach to sovereign debt restructuring.
70. Les problèmes de dette intérieure sont plus faciles à résoudre car il existe plus d'instruments d'action. Tout d'abord, la Banque centrale peut utiliser l'inflation pour faire fondre des dettes libellées en monnaie nationale. Ensuite, les parlements nationaux peuvent faire passer les lois nécessaires à la restructuration des instruments de la dette qui relèvent du droit national. C'est ce qu'a fait la Grèce en introduisant en 2012 une nouvelle loi modifiant les clauses d'action collective sur les obligations relevant de la loi grecque, ce qui a permis au pays de restructurer lesdites obligations. Les gouvernements disposent en outre de différents moyens de convaincre les créanciers à agir dans l'intérêt de leur propre pays. Les possibilités en matière de politique sont bien plus limitées dans le cas d'une dette extérieure (monnaie étrangère et/ou créancier étranger et/ou loi étrangère).
71. Cf. Jürgen Kaiser (2013). One Made it Out of the Debt Trap. Lessons from the London Debt Agreement of 1953 for Current Debt Crises.
72. La doctrine de la dette odieuse n'a cependant pas été avancée, par peur que ce cas serve d'exemple pour d'autres situations où les considérations géopolitiques seraient de moindre importance. Cf. Jai Damle (2007). The odious debt doctrine after Iraq.
73. Pour l'évolution des mécanismes de résolution de la dette pendant les crises de la dette des pays en développement, voir : Kenneth Rogoff et Jeromin Zettelmeyer (2002). Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976–2001.
74. Ibid., Rogoff/Zettelmeyer, p. 11. (Traduction libre)
75. Kaiser op cit, p. 18.
76. Voir par exemple : CIDSE et Caritas Internationalis (2004). Soutenabilité et Justice : Une renégociation globale de la dette des pays pauvres assortie d'un processus d'arbitrage international équitable et transparent (PAET).
77. Pour un excellent résumé au sujet des IADM et initiatives en faveur des PPTe, voir : Cassimon, Danny, Dennis Essers et Karel Verbeke (2015). What to do after the clean state? Post-relief public debt sustainability and management, p. 5-24.
78. Sasja Bökkerink et Ted van Hees (1998). Campagne Eurodad sur la dette multilatérale. The 1996 HIPC debt initiative and beyond ; et Somers, Jean (2014). Transnationalism. Power and Change: 30 years of debt campaigning.
79. Cf. Tiago Stichelmans (2016). IMF researchers warn: neoliberal policies increase inequalities and jeopardize growth.
80. Cf. Anne O. Krueger (2002). A new approach to Sovereign Debt Restructuring ; et pour un avis critique, voir Jürgen Kaiser (2013). Résoudre les crises de la dette souveraine. Vers un cadre international de désendettement équitable et transparent.
81. Pour un aperçu global, voir FMI (2013). Sovereign Debt Restructurings. Recent reform proposals and implications for the Fund's legal and policy framework.
82. Nations Unies (2009). Rapport de la Commission d'experts sur les réformes du système monétaire et financier international établie par le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies.
83. CNUCED (2015). Sovereign Debt Workouts: Going forward. Roadmap and Guide.
84. Cf. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/22>. Au départ, la loi n'était valable que pour un an. Elle est cependant devenue permanente en 2011.
85. IDA et FMI (2010). Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTe) ; et Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) – Rapport d'avancement, p. 22.
86. Cf. Jan van de Poel (2015). Belgisch initiatief tegen aasgierfondsen voorbeeld voor Europa en rest van de wereld ; pour un résumé en anglais, voir : Jacques Richelle (2016) : Belgian 2015 Anti-Vulture Funds Law ;
87. Plateforme Dette et Développement (2016) : Loi Sapin 2 : Un premier pas dans la lutte contre les fonds vautours.
88. Nations Unies (2014), vers l'établissement d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine, A/68/304.
89. Cf. Bodo Ellmers (2014). Sovereign Debt Restructurings. UN takes a big step forward.
90. Assemblée générale des Nations Unies (2015). Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine, A/Res/69/319.
91. Pour une revue des positions adoptées par différents pays, voir Jürgen Kaiser (2013). Resolving Sovereign Debt Crisis. Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework, p. 28-30.

Eurodad

Le Réseau européen sur la Dette et le Développement (Eurodad) est un réseau de 47 organisations de la société civile (OSC) présentes dans 20 pays européens. Le but d'Eurodad est de garantir un système financier et économique géré de manière démocratique et dans le souci de l'environnement qui œuvre pour l'éradication de la pauvreté et pour assurer la réalisation des droits de l'homme pour tous. Pour ce faire, Eurodad vise à opérer des changements profonds mais spécifiques en matière de politiques, institutions, règles et structures européennes et internationales.

www.eurodad.org





european network on
debt and development

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Bruxelles
Belgique

Tél : +32 (0) 2 894 4640

www.eurodad.org

facebook.com/Eurodad

twitter.com/eurodad