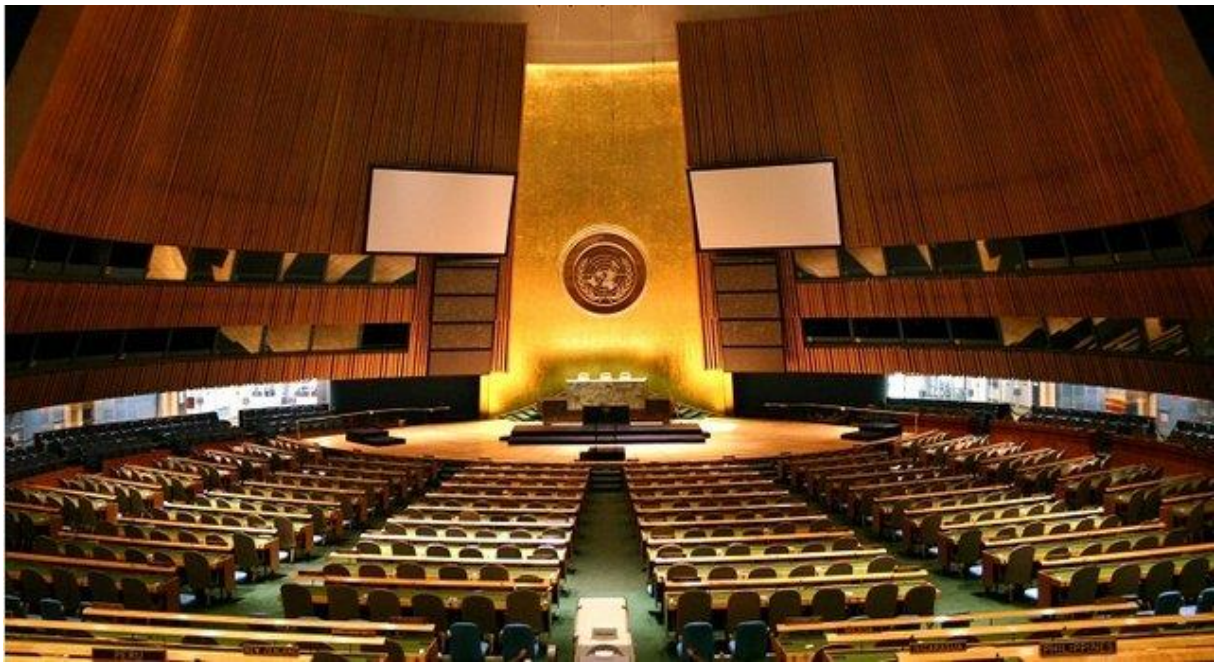


# Les limites d'un mécanisme international de restructuration des dettes souveraines et les alternatives possibles

Étude de Milan Rivié, Mars 2022



(CC - Wikimedia - [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_Nations#/media/File:UN\\_General\\_Assembly\\_hall.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations#/media/File:UN_General_Assembly_hall.jpg))

## Table des matières

<b>Résumé.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Contexte .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Brève histoire des tentatives de création de mécanisme de restructuration des dettes souveraines.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Les mécanismes actuels .....</b>	<b>8</b>
3.1 Le Fonds monétaire international .....	8
3.2 Le Club de Paris .....	8
3.3 Le Club de Londres et l’IIF.....	10
<b>4. L’évolution de la dette extérieure publique des pays du Sud .....</b>	<b>13</b>
<b>5. La gestion de la pandémie de Covid-19.....</b>	<b>15</b>
5.1 L’initiative de suspension du service de la dette (ISSD) .....	15
5.2 Le <i>Common Debt Framework</i> .....	15
<b>6. De la nécessité de s’extirper des griffes des créanciers.....</b>	<b>17</b>
<b>7. Principes et limites d’un mécanisme international de restructuration des dettes souveraines ..</b>	<b>18</b>
7.1 Principes .....	18
7.2 Limites .....	19
<b>8. Poser des actes unilatéraux immédiats pour se libérer de la dette .....</b>	<b>22</b>
8.1 Imposer un moratoire et s’opposer aux conditionnalités des créanciers.....	22
8.2 Procéder à un audit de la dette publique avec participation citoyenne.....	24
8.2.1 Une mesure licite.....	24
8.2.2 Les cas de l’Équateur et de la Norvège.....	25
8.2.3 Les avantages de l’audit citoyen de la dette .....	26
8.3 Le droit des États à déclarer la nullité de la dette publique.....	27
8.4 Quels sont les risques pour les États ? .....	28

## Résumé

Avec la crise de la dette qui frappe de nombreux pays du Sud depuis 2015, son accélération spectaculaire suite aux effets collatéraux de la pandémie Covid-19, et le poids toujours plus important des « nouveaux » créanciers (Chine, pays du Golfe, créanciers privés), le vieux débat pour la création d'un mécanisme international de restructuration de la dette souveraine sous l'égide des Nations unies a refait surface. Si un tel mécanisme pourrait constituer une réelle avancée par rapport à la situation actuelle, il reste très hypothétique, tant par ses limites que par la complexité du processus à entreprendre en vue de l'adoption d'un traité international entérinant sa création. Surtout, elle ignore la souveraineté des Etats et le droit à l'autodétermination des peuples. D'autres solutions existent, moins compliquées, moins coûteuses, et pas du tout moins légitimes, parmi lesquelles l'établissement d'un moratoire avec gel des intérêts et la création d'un comité d'audit avec participation citoyenne visant à annuler ou répudier les dettes illégitimes au regard du droit international et des dispositions légales nationales.

Cette étude traite de l'absence d'un mécanisme international fonctionnel et complet pour la restructuration de la dette souveraine, des raisons d'un tel état de fait et des alternatives qui pourraient être envisagées. Pour ce faire, les deux premières parties présentent le contexte et un bref historique des tentatives de création d'un mécanisme de restructuration des dettes souveraines. Afin de mieux comprendre les enjeux, la section trois opère une analyse critique des différents mécanismes de restructuration actuels. La quatrième partie présente l'évolution du profil d'endettement des pays du Sud et ses nouveaux enjeux. Après avoir mis l'accent sur la gestion discutable de la dette des pays du Sud par les institutions financières internationales au cours de la période Covid-19 dans la section cinq, nous exposerons dans la sixième partie certains des principaux arguments en faveur d'une résolution des crises de la dette souveraine hors du contrôle des créanciers. Le développement des parties susmentionnées nous amène dans la section sept à établir les grands principes d'un mécanisme international de restructuration de la dette souveraine, mais aussi à en définir les limites. Enfin dans la huitième et dernière partie, nous aborderons la question des alternatives à celui-ci, à travers un argumentaire en faveur d'actes souverains unilatéraux, fondé sur le droit international et divers exemples réussis.

## 1. Contexte

Aussi surprenant que cela puisse paraître, aucune instance ou organe international représentatif n'existe actuellement pour régler spécifiquement les questions relatives aux règlements des dettes souveraines, tant intérieures qu'extérieures. A ce jour, bien qu'ils n'en ont ni spécifiquement le mandat et/ou la légitimité pour le faire, la délicate question de la restructuration des dettes souveraines est confiée à des espaces où combien discutables représentés par le G7, le G20, le couple Fonds monétaire international/Banque mondiale, et les Clubs informels dit de Paris et de Londres. Lorsqu'un État rencontre des difficultés à procéder au remboursement de sa dette, bien souvent, il s'adresse à un ou plusieurs de ces acteurs pour y remédier.

Avec la crise de la dette qui impacte nombre de pays du Sud depuis 2015, son accélération spectaculaire consécutive aux effets collatéraux de la pandémie de Covid-19, et le poids toujours plus important de « nouveaux » créanciers (Chine, pays du Golfe, créanciers privés), le débat pour la création d'un mécanisme international de restructuration des dettes souveraines sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU) a ressurgi. En 2014, au cours d'une déclaration intitulée « Vers un nouvel ordre mondial pour bien vivre », le G77 s'est positionné en faveur de l'instauration d'un mécanisme international onusien de résolution des dettes. Constitué de 134 pays du Sud Global représenté au sein de l'ONU, le G77 a rappelé la nécessité de créer un espace à la fois équitable et indépendant. Il a également soulevé l'inadéquation des cadres d'analyse de viabilité de la dette définis par le Fonds monétaire international (FMI) et soutenu par le Club de Paris, tout en rappelant que ces dernières sont tenues de prendre en compte les objectifs de développement. En arguant l'importance de la coordination des créanciers et de l'impartialité, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) s'est prononcée en faveur d'un tel mécanisme dès les années 1980. Elle a réitéré cette volonté en publiant en 2015 un guide sur la gestion des dettes souveraines intitulé « Sovereign Debt Workouts: Going Forward - Roadmap and Guide ». Depuis deux décennies, plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) travaillant sur la dette des pays du Sud Global comme Eurodad, Afrodad, Oxfam ou Jubilee Debt Campaign, se sont également positionnées en ce sens.

Le débat n'a d'ailleurs rien de nouveau. Dès 1933 lors de la conférence panaméricaine de Montevideo, une première proposition pour la création d'un mécanisme de restructuration des dettes souveraines est faite. 6 ans plus tard, la proposition émane cette fois-ci de la Société des Nations (SDN). Elle a même fait l'objet de nombreux débats lors de la création des institutions de Bretton Woods en 1944. En 2003, Anne Krueger alors directrice adjointe du FMI plaide en ce sens également. En vain, toujours. A chaque fois les créanciers présentent les mêmes arguments : une diminution de leur pouvoir d'influence, atteinte à leur droit de propriété et au secret des affaires.

Mais au-delà de la réticence des créanciers et des nombreux autres obstacles à franchir, la création d'un tel mécanisme sous l'égide de l'ONU répondrait-elle réellement aux besoins des pays et des populations du Sud global ? Ceux qui plaident pour sa création défendent avant tout la nécessité pour les pays du Sud de pouvoir bénéficier d'un cadre institutionnel démocratique indépendant des créanciers et des débiteurs. Malgré l'utilité reconnue de son action, l'ONU reste-t-elle pour autant exempt de toutes tentatives d'influences ou de corruption, est-elle véritablement indépendante et impartiale ? Sans oublier que Banque mondiale et FMI font également parties de l'ONU. Parmi les autres arguments avancés, la nécessité de faire la transparence sur la dette, tant au niveau de sa composition qu'au niveau des négociations entre le pays débiteur et les différents créanciers. Mais un tel mécanisme permettrait-il de contraindre les créanciers privés à participer ? Enfin, malgré le poids de la dette intérieure due notamment aux transferts illégitimes de dettes privées, le mécanisme ne s'intéresserait qu'à la dette extérieure publique.

Si un mécanisme de restructuration des dettes souveraines sous l'égide de l'ONU pourrait constituer une réelle avancée en comparaison des espaces actuels, il reste très hypothétique, tant par ses limites que par la complexité du processus à engager en vue de l'adoption d'un Traité international avalisant sa création. Surtout, il fait fi de la souveraineté des États et du droit à l'autodétermination des peuples. D'autres solutions existent, moins compliquées, moins onéreuses, et non moins légitimes, parmi lesquelles l'instauration d'un moratoire avec gel des intérêts et la création d'un comité d'audit avec participation citoyenne visant à annuler ou répudier les dettes illégitimes au regard du droit international et des dispositions légales nationales.

## 2. Brève histoire des tentatives de création de mécanisme de restructuration des dettes souveraines

La restructuration des dettes souveraines n'est pas un phénomène nouveau. Entre 1800 et 1945, l'histoire internationale relève 127 cessations de paiement<sup>1</sup> tandis que l'Amérique latine traverse trois crises de la dette<sup>2</sup>. En l'absence de mécanisme institutionnel international de restructuration, les dettes étaient alors exclusivement renégociées au niveau bilatéral selon des conditions rarement favorables aux débiteurs sur le plan économique ou politique (traités commerciaux, concessions portuaires ou territoriales)<sup>3</sup>. A une période où les grandes puissances de l'époque étaient engagées dans leur politique impérialiste<sup>4</sup>, ils n'étaient alors pas rare que ces pays recourent à la force pour obliger les débiteurs à honorer leur dette dans ce que l'on appelait alors la « politique de la canonniers »<sup>5</sup>.

Pour mettre fin à de tels actes de barbarie en matière de recouvrement des dettes, la convention Drago-Porter fut signée en 1907 lors de la Conférence de La Haye. Elle introduit pour la première fois la nécessité de procéder à un arbitrage pour résoudre ce type de conflit financier<sup>6</sup>. Dès lors, la question de la création d'une instance internationale prévue à cet effet fut plusieurs fois soulevée. En 1939, la Société des Nations (SDN), ancêtre des Nations unies, tenta de mettre en place un Tribunal international des Emprunts. Lors des discussions qui précédèrent la création du FMI en 1944, plusieurs portèrent sur l'opportunité d'intégrer la gestion des restructurations de dettes souveraines dans les missions du Fonds<sup>7</sup>. Ces deux options furent toutefois écartées par les principaux États créanciers, au motif qu'une institution multilatérale aurait entravé leur capacité de renégocier librement et informellement<sup>8</sup>. Nous touchons là à un point central de la dette. Pour les créanciers la dette est un puissant outil de domination politique et économique.

Depuis, d'autres propositions ont surgi. Le G77 s'est prononcé par deux fois en faveur de la création d'une Commission internationale de la dette en 1979, puis en 2014 pour un Mécanisme international onusien de résolution des dettes. Du côté de la société civile et des intellectuels les suggestions sont toutes aussi nombreuses, création d'une Chambre d'arbitrage des dettes souveraines à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, d'un Tribunal international d'arbitrage de la dette, d'un Tribunal ad hoc<sup>9</sup> et plus précisément encore en 2019 via le réseau Eurodad toujours en faveur d'un mécanisme international<sup>10</sup>. En 2015, l'ONU elle-même a argué en ce sens<sup>11</sup>, proposition appuyée quelques mois

---

<sup>1</sup> Reinhart Carmen M. et Rogoff Kenneth S., *Cette fois, c'est différent : Huit siècles de folie financière*, Les temps changent, p.112, 116-117, 2010.

<sup>2</sup> Éric Toussaint, *Le Système dette, Histoire des répudiations de dette souveraine*, Les Liens qui libèrent, 2017, p.21.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Voir notamment pour les États-Unis la doctrine Monroe ou plus largement la Conférence de Berlin relative au « partage de l'Afrique ».

<sup>5</sup> Dominique Carreau, « Le rééchelonnement de la dette extérieure des États », *Journal de Droit international*, Paris, 1985, p.8, in David Lawson, *Le Club de Paris, Sortir de l'engrenage de la dette*, L'Harmattan, octobre 2004, p.22.

<sup>6</sup> Éric Helleiner, "The mystery of the missing sovereign debt restructuring mechanism", *Contributions to Political Economy*, 2008, 1-23, p.6.

<sup>7</sup> Ibid, p.9 et Oliver, Robert W., *International Economic Co-operation and the World Bank*, MacMillan Press, London, 1975, p. 157-159.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Jurgen Kaiser, "Resolving Sovereign Debt Crises, Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework", *Friedrich Ebert Stiftung*, octobre 2013, p.17-19. Disponible à : <https://library.fes.de/pdf-files/iez/10263.pdf>

<sup>10</sup> Eurodad, « Nous pouvons y arriver – Les principes de la société civile pour résoudre la question de la dette souveraine », septembre 2019. Disponible à : [https://dette-developpement.org/IMG/pdf/debt\\_resolution\\_report\\_french\\_oct08.pdf](https://dette-developpement.org/IMG/pdf/debt_resolution_report_french_oct08.pdf)

<sup>11</sup> Juan Pablo Bohoslavsky, "Towards a multilateral legal framework for debt restructuring: Six human rights benchmarks States should consider", *United Nations Human Rights*, 26 janvier 2015. Disponible à : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEdebt/DebtRestructuring.pdf>

plus tard par la CNUCED dans un document intitulé « Sovereign Debt Workouts: Going Forward – Roadmap and Guide »<sup>12</sup>. Faute de volonté politique de la part des grands créanciers, ces demandes sont restées lettre morte.

En 2001, la proposition la plus étonnante, par sa provenance, est faite par Anne Krueger, alors directrice générale adjointe du FMI, en faveur d'un mécanisme de restructuration des dettes souveraines (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism* - SDRM). Plus habitués à être renfloués par les créanciers officiels (bilatéraux et multilatéraux) lorsqu'un ou plusieurs pays rencontrent des difficultés à rembourser leur dette souveraine, les créanciers privés ont rapidement signifié leur désapprobation auprès de John Taylor, sous-secrétaire international du Ministère de l'Economie étasunien. Convaincu qu'ils avaient plus à gagner à élargir les Clauses d'action collective (CAC)<sup>13</sup>, le Trésor s'est opposé en interne à la création d'un SDRM. Toujours aussi perméable aux intérêts des États-Unis<sup>14</sup>, le FMI a alors tué la proposition dans l'œuf, promettant que l'on ne l'y reprendrait plus.

---

<sup>12</sup> UNCTAD, "Sovereign Debt Workouts: Going Forward – Roadmap and Guide", avril 2015. Disponible à : [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1_en.pdf)

<sup>13</sup> Recommandée par le G20 et le FMI pour résoudre le problème des fonds vautours, les CAC prévoient que l'État en difficulté financière soumet au vote de ses créanciers une proposition de restructuration de sa dette qui, si elle est acceptée par une majorité des créanciers, s'impose à l'ensemble des détenteurs des titres de la dette. Parmi les nombreuses limites des CAC, notons qu'elles ne s'appliquent qu'aux créanciers privés sans parvenir à contrer efficacement l'action des Fonds vautours. Voir notamment : « Fonds vautours : Limites et effets des clauses d'action collective », *CADTM*, 5 avril 2018. Disponible à : <https://cadtm.org/Fonds-vautours-Limites-et-effets>

<sup>14</sup> « L'ABC du Fonds monétaire international (FMI) », *CADTM*, 13 février 2020. Disponible à : <https://www.cadtm.org/L-ABC-du-Fonds-monetaire-international-FMI>

## 3. Les mécanismes actuels

### 3.1 Le Fonds monétaire international

Créé en 1944 en parallèle de la Banque mondiale, le FMI a pour mission première d'assurer la stabilité financière mondiale en réglementant la circulation des capitaux. Il a également pour fonction de prévenir et d'assurer la gestion des crises monétaires et financières. Il fournit ainsi des crédits aux pays qui sont confrontés à une crise de balance des paiements en leur octroyant des prêts conditionnés à l'application d'un ensemble de mesures économiques. En 2021, 190 pays en étaient membre. Chaque membre détient une quote-part qui détermine ses droits de vote au sein du FMI. Les pays du G7 en détiennent à eux seuls 43,29 % dont 16,50 % pour les États-Unis, lui octroyant par la même un droit de veto sur toutes les grandes décisions prises au sein du Fonds<sup>15</sup>. En parallèle les pays du Sud pâtissent d'une sous-représentation structurelle<sup>16</sup>.

Et si le **FMI ne représente pas à lui seul un organe de restructuration des dettes**, il n'en reste pas moins **un acteur incontournable dans tous les espaces traitant ces questions**. Club de Paris, Club de Londres, IIF, G7 ou G20 (voir 3.2 et 3.3), tous confèrent au FMI un rôle d'intermédiaire entre créanciers et débiteur. Il réalise les évaluations financières des pays en difficulté. Il juge de la soutenabilité de la dette du pays dans un cadre restrictif, évaluant uniquement la capacité à rembourser auprès des créanciers la dette à court terme. Il a un rôle clé à chaque étape des négociations et la signature d'un accord avec le FMI est en règle générale un préalable à toute négociation. C'est enfin lui qui garantit le suivi des conditionnalités adossées à la restructuration accordée.

Contrairement à ses obligations en tant qu'institution spécialisée officiellement liée à la Charte des Nations unies<sup>17</sup>, le FMI a toujours pris de sérieuses distances avec le strict respect des droits humains. L'institution de Bretton Woods justifie cette posture par la « non-politisation » de ses activités et sa prétendue « neutralité »<sup>18</sup>.

### 3.2 Le Club de Paris

Sans organe international représentatif de restructuration des dettes souveraines, et sans volonté politique qu'il y en ait du point de vue des grands créanciers, les dettes furent donc exclusivement « renégociées » dans des cadres bilatéraux entre pays créancier et pays débiteur, entre pays impérialiste et pays colonisé jusqu'à la moitié du XXe siècle. Il va sans dire qu'au travers des pressions économiques, politiques et militaires exercées par les créanciers, la possibilité de renégocier sa dette et de parvenir à un accord équitable, ou même acceptable, était loin d'être garantie pour le pays débiteur. Seule exception à la règle, lorsque les créanciers rencontrèrent un intérêt géopolitique

---

<sup>15</sup> Toutes les grandes décisions soumises à un vote nécessitent de rassembler au moins 85 % des quote-part. De fait, sans accord des États-Unis, aucun changement ne peut avoir lieu.

<sup>16</sup> "What are the main criticisms of the World Bank and the IMF?", Bretton Woods Project, 4 juin 2019. Disponible à : <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/06/what-are-the-main-criticisms-of-the-world-bank-and-the-imf/>

<sup>17</sup> « Le Comité [des droits économiques, sociaux et culturels] est pleinement conscient du fait que, dans le cas du FMI ou de la BIRD, les statuts établissant les organisations ont parfois été interprétés par ces dernières comme n'exigeant pas d'elles qu'elles tiennent compte des considérations relatives aux droits de l'homme dans leurs décisions. Le Comité ne souscrit pas à cette interprétation. [...] En outre, en tant qu'institutions spécialisées des Nations Unies, le FMI et la BIRD sont tenus d'agir conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies ». Nations unies, « La dette publique et les mesures d'austérité sous l'angle du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ». (PIDESC), « Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels », E/C.12/2016/1, 22 juillet 2016, p.4. Disponible à : <https://undocs.org/fr/E/C.12/2016/1>

<sup>18</sup> Éric Toussaint, « La Banque mondiale, le FMI et les droits humains », CADTM, 25 octobre 2020. Disponible à : <https://cadtm.org/La-Banque-mondiale-le-FMI-et-les-droits-humains>



majeur, à l'image de l'accord de Londres de 1953 obtenu par l'Allemagne défaite lors de la Seconde Guerre mondiale<sup>19</sup>.

C'est à partir de 1956 que l'on voit naître, presque par hasard, un véritable premier espace multipartite de restructuration des dettes souveraines. Après le renversement du président argentin Juan Domingo Perón (1946-1955) par un coup d'État militaire, l'État argentin souhaite s'intégrer dans les grandes instances internationales et désire rejoindre les rangs de la Banque mondiale et du FMI. Comme il est de coutume avec ces deux institutions, l'exigence sera de régler au préalable le contentieux autour du remboursement de sa dette extérieure. Sur invitation du ministre français de l'Économie, l'Argentine et les représentants de ses onze créanciers bilatéraux<sup>20</sup> se réunissent à Paris le 16 mai 1956. Satisfaits du cadre offert pour procéder à la renégociation, État français et créanciers réitèrent l'opération dans les années qui suivirent. Le Club de Paris était né.

Revendiquant son statut de « non-institution », le Club de Paris se définit comme un groupe informel de créanciers officiels. Son rôle est « *d'assurer le recouvrement des créances officielles et la coordination des créanciers publics lors des restructurations de dettes* ». Par sa qualité, il offre aux créanciers un espace leur permettant de se concerter afin de réfléchir à la meilleure stratégie à adopter pour éviter tout défaut de paiement du pays débiteur, et ce, selon une logique exclusivement financière. Pour cela, le Club peut compter sur la force dissuasive de ses membres, au nombre de 22 en 2021. Depuis sa création, il a toujours été composé des pays considérés comme étant les plus grandes puissances. G5, G6, G7 ou G8, tous sont membres du Club. Les liens entre ces deux groupes informels dépassent leur simple composition, puisque les différentes directives sur la thématique de la dette adoptées lors des sommets annuels du G7 ou du G20 sont directement suivies d'effets au sein du Club.

Concrètement, un pays endetté souhaitant renégocier sa dette publique se verra contraint d'en discuter avec le Club de Paris. Dans une position des plus inconfortables, le pays débiteur se retrouve face à une vingtaine des plus gros créanciers. A cela s'y ajoute la présence centrale du FMI. Toute demande est assujettie à la signature préalable d'un « accord » avec le Fonds. L'évaluation financière du débiteur est également réalisée par le FMI avec le concours des créanciers bilatéraux. Pour finir, la restructuration de la dette sera soumise à l'application stricte d'un plan d'ajustement structurel du FMI, bien connu des populations pour accroître pauvreté et inégalités au mépris des droits humains fondamentaux.

Plutôt méconnu, on doit au Club de Paris « l'initiative pays pauvre très endettée » (dite « Initiative PPTTE ») préalablement présentée au sommet du G8 de Lyon et ensuite approuvée par le couple Banque mondiale/FMI en 1996. En 2020, c'est le quatuor Banque mondiale/FMI/G20/Club de Paris qui a mis sur pied « l'Initiative de suspension du service de la dette » (dite « ISSD »).

Les critiques à l'encontre du Club de Paris sont nombreuses<sup>21</sup>. Sans existence légale, il n'a ni charte, ni personnalité juridique<sup>22</sup>. A l'image du G7 ou du G20, il s'agit d'un espace de régulation s'appuyant sur des accords de principes entre États plutôt que sur des règles de droit. Il n'a à ce titre « aucune

---

<sup>19</sup> Éric Toussaint, Hervé Nathan, « Le 27 février 1953 : les alliés désendettent l'Allemagne », *CADTM*, 20 février 2015. Disponible à : <https://www.cadtm.org/Le-27-fevrier-1953-les-allies-desendettent-l-Allemagne>

<sup>20</sup> Les pays créanciers étaient l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Voir site du Club de Paris. Disponible à : <http://www.clubdeparis.org/fr/traitements/argentine-16-05-1956/fr>

<sup>21</sup> Pour un détail complet du fonctionnement du Club de Paris, voir « Club de Paris. Comment sont restructurées les dettes souveraines et pourquoi une alternative est nécessaire », *PFDD*, mars 2020. Disponible à : [https://dette-developpement.org/IMG/pdf/club\\_de\\_paris.pdf](https://dette-developpement.org/IMG/pdf/club_de_paris.pdf)

<sup>22</sup> Odette Lienau, "Legitimacy and Impartiality in a Sovereign Debt Workout Mechanism", Cornell Law Faculty Publications, Paper 1110, 2014, p.18. Disponible à : [https://debt-and-finance.unctad.org/Documents/Legitimacy\\_and\\_Impartiality\\_in\\_a\\_Sovereign\\_Debt\\_Workout\\_Mechanism.pdf](https://debt-and-finance.unctad.org/Documents/Legitimacy_and_Impartiality_in_a_Sovereign_Debt_Workout_Mechanism.pdf)

légitimité »<sup>23</sup>. En plus des 22 États membres permanents, Banque mondiale, FMI et principaux créanciers (bilatéraux et multilatéraux) participent aux réunions de restructuration. Son fonctionnement ressemble à s'y méprendre à un cartel de créanciers. A la fois juges et parties, les créanciers brillent par une analyse exclusivement financière, par une aveuglante opacité dans leur délibération, par une partialité certaine dans les allègements de dette accordés<sup>24</sup> et par l'inefficacité de leur mesure (*voir 4*). Autre limite, les décisions du Club de Paris ne s'appliquent qu'aux créanciers bilatéraux. Se protégeant derrière un statut de « créancier privilégié », les créanciers multilatéraux ne participent pas à l'effort de restructuration. Au contraire, les rembourser est un préalable pour s'adresser au Club de Paris<sup>25</sup>. Quant aux créanciers privés, c'est aux pays endettés que revient la responsabilité de leur faire appliquer la « clause de comparabilité de traitement » (*voir 3.3*)<sup>26</sup>.

Le Club de Paris n'en reste pas moins un acteur incontournable. Depuis sa création, il revendique pas moins de 477 renégociations, auprès de 101 pays différents pour un montant dépassant les 600 milliards de \$US<sup>27</sup>. Largement décrié par les pays du Sud et les mouvements sociaux suite à sa gestion catastrophique de la crise de la dette des années 1980, le Club de Paris a été très largement boudé de 2000 à 2020. Mais fort du soutien constant de la Banque mondiale, du FMI du G7 et du G20, le Club a su saisir l'opportunité de la pandémie de Covid-19 pour revenir au premier plan...

### 3.3 Le Club de Londres et l'IIF

Sans les inclure directement, le Club de Paris n'en reste pas moins proche des créanciers privés et de leurs intérêts, créanciers réunis au sein du Club de Londres. Créé en 1976, cet autre Club rassemble les banques privées détenant des créances sur des États<sup>28</sup>. Défini également comme une non-institution, son rôle et son fonctionnement sont analogue à celui du Club de Paris<sup>29</sup>. Dans les années 1970, les banques de dépôt étaient devenues la principale source de crédit des pays en difficulté. Dès la fin de

---

<sup>23</sup> Déclaration de Cephos Lumina, ex-rapporteur indépendant auprès du Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies, et spécialiste de l'impact des dettes extérieures sur l'exercice des droits humains, lors de la séance du 1er mars 2016 au Parlement européen « Restructuration de la dette – Reconstruction de la démocratie ». Disponible à : <https://www.guengl.eu/events/restructuring-debt-rebuilding-democracy/> et <https://www.cadtm.org/Video-Cephos-Lumina-The-Paris-Club>

<sup>24</sup> En 1991, après le démantèlement du Pacte de Varsovie et son ralliement au camp occidental à la fin de la guerre froide, la Pologne obtient le rééchelonnement intégral de sa dette détenue par les membres du Club de Paris, soit près de 30 milliards \$US. La même année, la dette bilatérale de l'Égypte est rééchelonnée (21 milliards \$US) après s'être ralliée à la coalition internationale anti-irakienne menée par les États-Unis durant la première guerre du Golfe. En 2001, l'importante restructuration de la dette du Pakistan à l'égard du Club de Paris a pu être perçue comme un geste de remerciement suite à leur collaboration avec les États-Unis pour intervenir en Afghanistan après les attentats des *Twin Towers* à Manhattan. Le cas de l'Irak est probablement le plus emblématique. Suite à l'invasion du pays et l'instauration d'un gouvernement militaire provisoire, les États-Unis et leurs alliés ont réclamé une annulation de 95 % de la dette détenue par le Club envers l'Irak. Les créanciers membres du Club et non-favorable à la guerre d'Irak (France, Russie et Allemagne) ne souhaitent eux pas aller au-delà de 50 %. Après d'âpres discussions, l'annulation porta finalement sur 30 milliards \$US, soit 80 % des créances du Club. Pour tous les pays précités, les restructurations ont été opérées dans un cadre ad hoc, en dehors des termes ordinairement applicables dans le cadre des règles définies par le Club de Paris.

<sup>25</sup> A ce jour, la seule exception concerne l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), extension de l'initiative PPTTE à destination des créanciers multilatéraux, créée en 2005. Voir : <https://www.imf.org/external/np/exr/mdri/fra/index.htm>.

<sup>26</sup> La « clause de comparabilité de traitement » est un des six principes de fonctionnement du Club de Paris. Elle invite le pays débiteur à conclure auprès de ses créanciers publics non-membres du Club et de ses créanciers privés des accords de restructurations similaires à ceux conclus avec le Club. Censée assurer un traitement équitable entre les différents créanciers d'un même pays débiteur, le pays débiteur n'a pourtant aucun moyen d'exiger son application, rendant la clause purement théorique et inopérante.

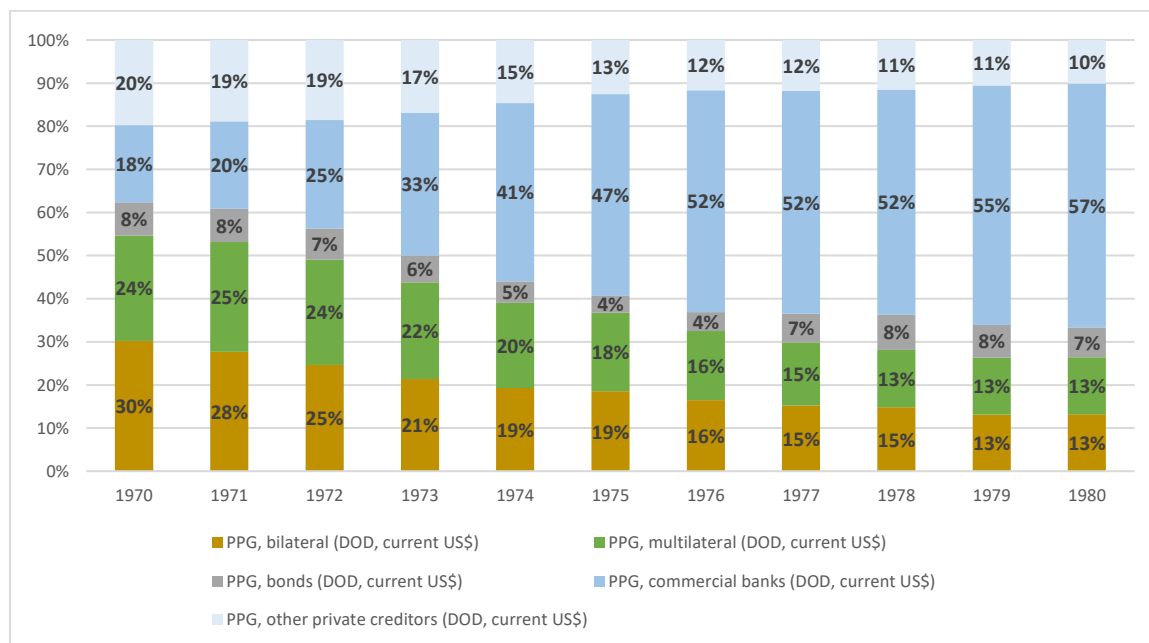
<sup>27</sup> Voir la page d'accueil du site du Club de Paris. Consultée le 2 décembre 2021. Disponible à : <https://clubdeparis.org/fr>

<sup>28</sup> Voir « La logique de l'allègement de la dette des pays les plus pauvres », FMI, septembre 2000. Disponible à : <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/fra/092300f.htm>

<sup>29</sup> Sophie Béranger-Lachand et Christian Eugène, « Le Club de Paris : instrument stratégique au sein de la communauté internationale », Bulletin de la Banque de France n°81, septembre 2000, p.75-76. Disponible à : [https://www.banque-france.fr/fileadmin/user\\_upload/banque\\_de\\_france/archipel/publications/bdf\\_bm/etudes\\_bdf\\_bm/bdf\\_bm\\_81\\_etu\\_2.pdf](https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/archipel/publications/bdf_bm/etudes_bdf_bm/bdf_bm_81_etu_2.pdf)

cette décennie, elles allouaient plus de 50 % du total des crédits accordés, tous prêteurs confondus (voir graphique 1). A compter du défaut de paiement du Mexique en 1982 et de la crise de la dette du Tiers monde, le Club de Londres se tourna vers le FMI pour trouver un soutien. Les contacts informels entre Club de Londres, Club de Paris et le FMI deviennent alors fréquents.

*Graphique 1 : Évolution de la dette extérieure publique des pays du Sud d'Amérique latine et Caraïbe, par catégorie de créanciers, en valeur relative (1970-1980)*



Source : Banque mondiale, *International Debt Statistics*. Consulté le 15 février 2022. Disponible à : <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>.

Légende : En marron : les créanciers bilatéraux ; en vert : les créanciers multilatéraux ; les trois autres couleurs correspondent aux créanciers privés (gris : obligations ; bleu foncé : banques privées ; bleu clair : autres créanciers privés).

Avec la hausse du recours aux emprunts obligataires<sup>30</sup> consécutive à la progression du capitalisme financier, l'importance du Club de Londres a progressivement diminué, sans pour autant disparaître, au profit de l'*Institute of International Finance* (IIF). Créée en 1982, l'IIF revendique l'adhésion de près de 500 établissements financiers (banques, gestionnaires d'actifs, compagnies d'assurance, fonds souverains et des fonds spéculatifs)<sup>31</sup>. Avec le soutien du G20 et des institutions de Bretton Woods<sup>32</sup>, la collaboration entre le Club de Paris et l'IIF s'est mise en place progressivement. Mais les bénéfices de cette collaboration profitent bien davantage aux créanciers privés qu'aux débiteurs.

Lorsqu'un ou plusieurs États se retrouvent en situation de défaut de paiement, s'opère alors une coordination entre les différents créanciers visant avant tout à transférer les créances détenues par les opérateurs privés vers les créanciers bilatéraux et multilatéraux.

Dans les années 1980, FMI, Banque mondiale et trésor étasunien sont ainsi venus en aide aux créanciers privés très largement exposés à la crise de la dette traversée par une série de pays du Sud, principalement en Amérique latine (Argentine, Brésil, Costa Rica, Équateur, Mexique, Uruguay et

<sup>30</sup> Bodo Ellmers, « La nature évolutive de la dette des pays en développement et solutions pour le changement », *Eurodad*, juillet 2016. Disponible à : <http://dette-developpement.org/La-nature-evolutive-de-la-dette-des-pays-en-developpement-et-solutions-pour-le>

<sup>31</sup> Voir page « About us » de l'IIF. Consultée le 2 décembre 2021. Disponible à : <https://www.iif.com/about-us>

<sup>32</sup> Voir rapport annuel 2010 du Club de Paris, p.41. Disponible à : <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/press-release/publication-du-rapport-annuel-2010-du-club-paris-04-07-2011>

Venezuela). Ils mettent alors en place le plan Brady<sup>33</sup>, qui consistait à un échange des créances bancaires contre des titres garantis par le Trésor étasunien. Alors que les créanciers privés détenaient 53 % de la dette extérieure publique des pays du Sud en 1980, cette part était retombée à 40 % en 2000 (*voir 4*).

Lorsqu'éclate ladite « crise des dettes souveraines » en Europe en 2010, un procédé similaire au plan Brady est appliqué pour Chypre, la Grèce, l'Irlande et le Portugal. Aux côtés du FMI et de l'IIF, on retrouve cette fois-ci la Commission européenne et la Banque centrale européenne avec la création du Mécanisme européen de stabilité (MES).

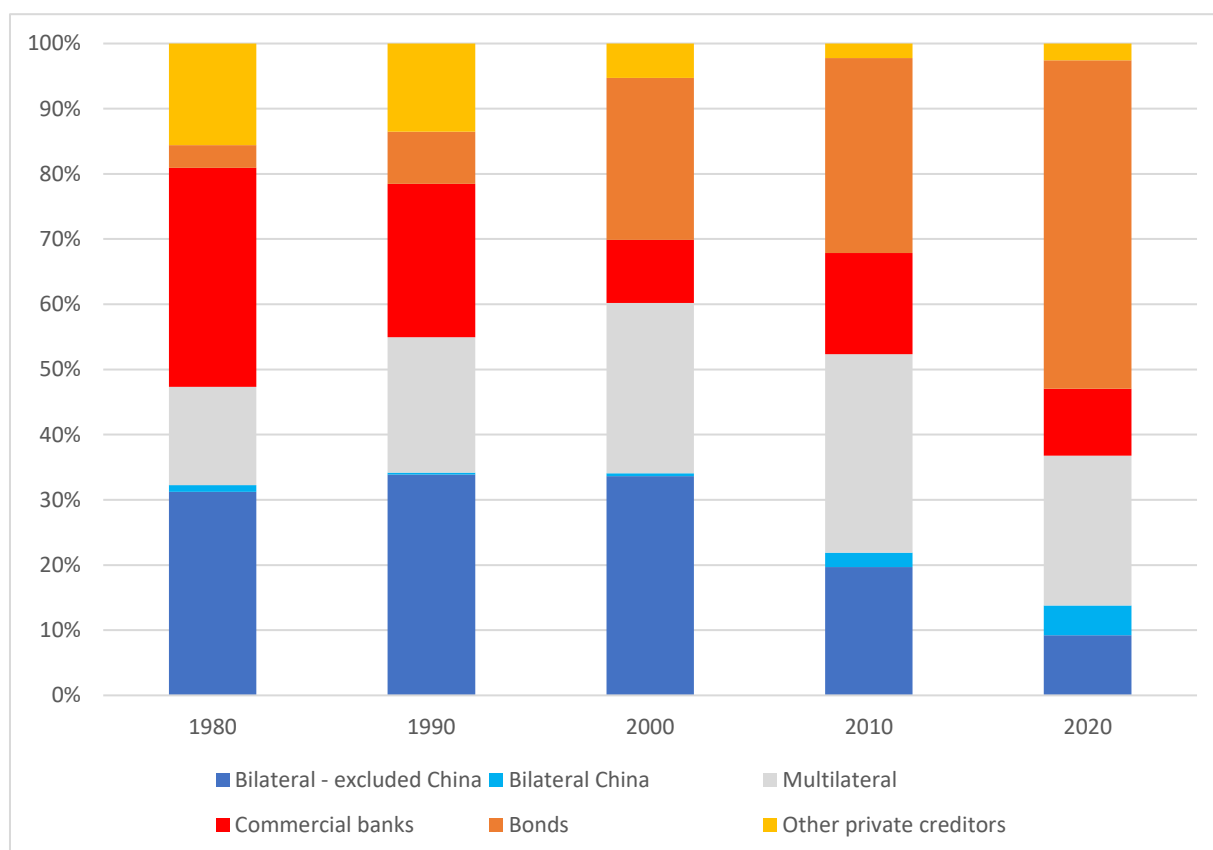
---

<sup>33</sup> Instauré en 1989, le Plan Brady concernait une vingtaine de pays du Sud. Le mécanisme de ce plan de restructuration consistait à un échange des créances bancaires contre des titres garantis par le Trésor étasunien. Si le volume de la dette a été réduit de 30 % dans certains cas, les nouveaux titres, les bons Brady, ont garanti un taux d'intérêt fixe d'environ 6 % très favorable aux banquiers.

## 4. L'évolution de la dette extérieure publique des pays du Sud

Au-delà des critiques énoncées ci-dessus, l'évolution de la dette extérieure publique des pays du Sud au cours de ces 40 dernières années pose un nouveau défi (voir graphique 2).

Graphique 2 : Évolution de la dette extérieure publique de tous les pays du Sud par catégorie de créancier, en valeur relative<sup>34</sup>

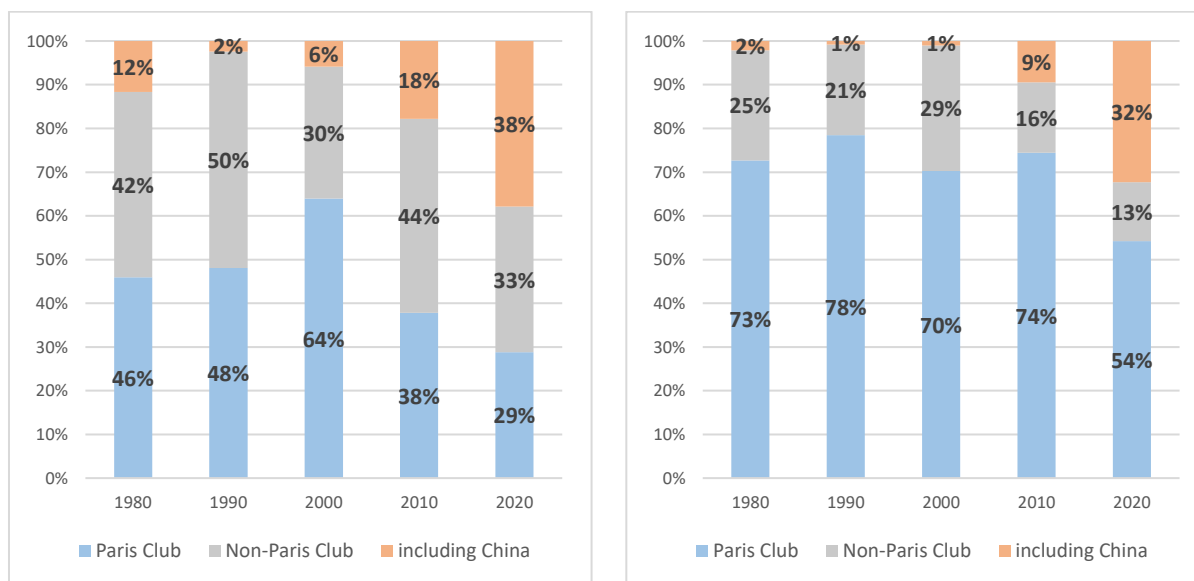


Source : Banque mondiale, *International Debt Statistics*. Consulté le 15 février 2022. Disponible à : <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>.

Légende : En bleu foncé : les créanciers bilatéraux (hors Chine) ; en bleu clair : la Chine ; en gris : les créanciers multilatéraux ; les trois autres couleurs correspondent aux créanciers privés (rouge : obligations ; orange : banques privées ; jaune : autres créanciers privés).

<sup>34</sup> Chiffres de la Banque mondiale disponibles sur la base de données *International Debt Statistics*. Disponible à : <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>

Graphiques 3 et 4 : Evolution de la dette extérieure publique des pays à faible revenu (à gauche) et des pays à revenu intermédiaire (à droite), en valeur relative



Source : Banque mondiale, *International Debt Statistics*. Consulté le 15 février 2022. Calculs de l’auteur. Les résultats ayant été arrondis, le total peut dépasser 100 %. Disponible à : <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>

Légende : En bleu les créanciers bilatéraux membres du Club de Paris, en gris (hors Chine) et orange (Chine exclusivement), les créanciers bilatéraux non-membres du Club de Paris.

Autrefois majoritaires, les membres du Club de Paris arrivaient à rassembler l’ensemble des créanciers bilatéraux autour de la table pour faire appliquer les décisions de restructuration prises en son sein, aussi contestables soient-elles. Ce n’est plus le cas aujourd’hui. Plusieurs États non membres du Club sont devenus d’importants créanciers bilatéraux, parmi lesquels l’Inde et des pays du Golfe. La Chine surtout, détient désormais à elle seule un tiers de la dette extérieure publique bilatérale des pays du Sud.

Au niveau privé, la donne est sensiblement similaire. Sans pour autant disparaître, le Club de Londres a vu son influence diminuer à mesure du développement du capitalisme financiarisé. Si les créanciers privés sont toujours très largement majoritaires, les dettes se trouvent désormais sur les marchés financiers et non plus uniquement entre les mains des banques privées.

En conséquence, aucun des espaces de restructuration de dette actuel ne s’impose à l’ensemble des créanciers. L’évolution du profil des créanciers depuis les années 1990 a rendu inopérant des cadres de restructuration déjà hautement discutables. Désormais créancier minoritaire en comparaison de la Chine, le Club de Paris échoue à faire appliquer ses décisions à l’ensemble des créanciers bilatéraux (*voir graphiques 3 et 4*). Il en va de même auprès des créanciers privés. Rien ne les contraint à appliquer la « clause de comparabilité de traitement » du Club de Paris. Protégés par les institutions financières internationales et par les accords d’investissement internationaux<sup>35</sup>, les créanciers privés imposent leur diktat aux pays débiteurs.

Pour les pays endettés, conclure un accord avec l’ensemble de ses créanciers est dans les faits impraticable.

<sup>35</sup> Yuefen Li, “How international investment agreements have made debt restructuring even more difficult and costly”, Investment Policy Brief, South Centre, février 2018. Disponible à : [https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/02/IPB10\\_How-international-investment-agreements-have-made-debt-restructuring-even-more-difficult-and-costly\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/02/IPB10_How-international-investment-agreements-have-made-debt-restructuring-even-more-difficult-and-costly_EN.pdf)

## 5. La gestion de la pandémie de Covid-19

G7/8, G20, FMI, Banque mondiale, Club de Paris, Club de Londres ou encore IIF, ces espaces informels et/ou non-démocratiques, au sein desquels les pays du Sud ne sont pas ou peu représentés, ne répondent qu'à une logique exclusivement financière. Les restructurations de dettes souveraines auxquelles ils opèrent reposent sur une définition de la « soutenabilité de la dette » aux antipodes des droits humains fondamentaux. Seule la capacité du pays à rembourser la dette dans le temps imparti est prise en compte. Protégés par ces mêmes espaces, les créanciers s'en tirent toujours à très bon compte.

Face à l'exacerbation de la crise de la dette des pays du Sud consécutive aux effets économiques et sociaux de la pandémie de Covid-19, les dernières initiatives en date en sont une énième démonstration.

### 5.1 L'initiative de suspension du service de la dette (ISSD)

En 2020, suite au sommet du G20 et aux réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale, ils mettent en place avec le Club de Paris l'« ISSD ». Cette mesure au rabais consiste à reporter à 2024 le paiement de deux années de service de la dette bilatérale de 73 pays présélectionnés en échange de la signature d'un accord avec le FMI. Malgré le discours mensonger du FMI<sup>36</sup>, les institutions multilatérales ont été une nouvelle fois exemptées de participation à l'ISSD au motif de leur statut de « créancier privilégié ». Et si le FMI a bien apporté une « assistance financière » à 87 pays<sup>37</sup>, plus de 80 % de son intervention était conditionnée à l'application de mesures d'austérité<sup>38</sup>. Quant à la Chine, elle s'est longtemps refusée à appliquer l'ISSD. Censée aider les pays du Sud, l'ISSD n'a concerné que 1,66 % de leur dette extérieure publique.

### 5.2 Le *Common Debt Framework*

Après un nouveau sommet du G20 et les réunions annuelles de la Banque mondiale et du FMI à l'automne 2020, les créanciers privés, jusque-là totalement épargnés, ont été « invités » par le G20 à participer aux restructurations de dette des pays qui leur en feront la demande. Un an plus tard, l'opération s'avère être un véritable échec. Seuls l'Éthiopie, le Tchad et la Zambie ont fait appel à ce *Common Debt Framework* (CF), et aucun créancier privé n'a concédé quelconque forme d'allègement de la dette. L'actuelle Directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, a elle-même reconnu l'échec du CF<sup>39</sup>. Entre-temps, agences de notation et créanciers privés ont menacé de dégrader les notes souveraines et de couper les robinets de financements de tous les pays souscrivant à l'ISSD. Cerise sur le gâteau, les créanciers privés ont été les premiers bénéficiaires de l'ISSD. Principaux détenteurs de la

---

<sup>36</sup> Le FMI prétend avoir annulé 850 millions \$US de ses créances à destination de 29 pays à faible revenu. Si ces pays ont bien été exemptés de ses remboursements, le FMI a en revanche perçu ses créances par l'intermédiaire d'un fonds fiduciaire, dit « d'assistance et de riposte aux catastrophes », alimenté par différents États membres du FMI. Disponible à : <https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/49/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust>

<sup>37</sup> "COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief", FMI. Consulté le 2 décembre 2021. Disponible à : <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>

<sup>38</sup> Isabel Ortiz, Matthew Cummins, "Global Austerity Alert - Looming Budget Cuts in 2021-25 and Alternative Pathways", *Policy Dialogue*, avril 2021. Disponible à : <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>

<sup>39</sup> Kristalina Georgieva et Ceyla Pazarbasioglu, "The G20 Common Framework for Debt Treatments Must Be Stepped Up", FMI, 2 décembre 2021. Disponible à : <https://blogs.imf.org/2021/12/02/the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up/>

dette extérieure publique des pays du Sud<sup>40</sup>, ils ont perçu des 46 pays ayant souscrit à l'ISSD près de 15 milliards \$US<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> D'après les derniers chiffres de la Banque mondiale, 63 % de la dette extérieure publique des pays du Sud est entre les mains des créanciers privés. 80 % sous la forme d'obligations et 16 % via les banques privées.

<sup>41</sup> "How the G20 debt suspension initiative benefits private lenders", Jubilee Debt Campaign, Octobre 2021. Disponible à : [https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/How-the-G20-debt-suspension-initiative-benefits-private-lenders\\_10.21.pdf](https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/10/How-the-G20-debt-suspension-initiative-benefits-private-lenders_10.21.pdf)



## 6. De la nécessité de s'extirper des griffes des créanciers

Espaces informels, non-représentatifs et/ou non-démocratiques, mesures d'allègement de dettes inadaptées par leur apparition trop tardive et par un champ d'application trop restrictif tant du côté des débiteurs que des créanciers, transfert des dettes du secteur privé vers le secteur public, incapacité (ou absence de volonté de) à libérer les populations du fardeau de la dette, opacité dans les prises de décisions, définition de la soutenabilité de la dette sous un angle exclusivement financier, non-respect de la primauté des droits humains fondamentaux sur tout autre droit y compris ceux des créanciers, absence de prise en compte du droit international, application quasi-systématique de plans d'ajustement structurel sous le contrôle rapproché du FMI, atteinte à la souveraineté des États et du droit à l'autodétermination des peuples, absence des mouvements sociaux dans les prises de décision, les critiques à adresser aux cadres actuels de restructuration des dettes souveraines ne manquent pas.

D'autres éléments centraux non mentionnés jusque-là peuvent être soulevés. La dette publique interne n'est nullement concernée par ces restructurations. Elle représente pourtant près du triple de la dette extérieure publique des pays du Sud, largement héritée d'un transfert de dette du secteur privé vers le secteur public et par ailleurs très largement entre les mains de banques privées locales contrôlées par des groupes bancaires étrangers, de même que par des fonds de pension. Que dire enfin de la question des dettes illégitimes. L'origine illégitime, illégale ou odieuse n'est nullement prise en compte<sup>42</sup>. Les créanciers refusent purement et simplement d'assumer leur responsabilité dans l'endettement des États en difficultés. Le transfert illégal des dettes coloniales<sup>43</sup>, l'application de taux usuraires ou de conditionnalités violant les dispositions légales en vigueur, le non-respect des cadres législatifs internationaux et nationaux lors de la signature du contrat de prêt, les violations d'embargo international ou de faute grave des créanciers (corruption, menace, dol, mauvaise foi, contrainte, etc.) ou tout simplement absence de bénéfices pour la population sont autant d'éléments volontairement écartés dans leur prise de décision. A l'heure où les populations du Sud sont les premières victimes des basculements écologiques provoqués par les grandes puissances industrielles, la reconnaissance de la dette écologique<sup>44</sup> de ces derniers envers 80 % de la population mondiale est également passée sous silence.

---

<sup>42</sup> Pour une définition complète voir Renaud Vivien, « Dette illégale, odieuse, illégitime, insoutenable, comment s'y retrouver ? », *CADTM*, 3 mai 2017. Disponible à : <https://www.cadtm.org/Dette-illegale-odieuse-illegitime-insoutenable-comment-s-y-retrouver>

<sup>43</sup> Il ne s'agit pas ici de la mentionner comme un caractère purement historique. Puisque les États remboursent leur dette selon le principe du *roll-over* (roulement de la dette), le poids de la dette coloniale continue de constituer un obstacle à la souveraineté des États dans leurs politiques de développement.

<sup>44</sup> La dette écologique est la dette contractée par les pays industrialisés envers les autres pays à cause des spoliations passées et présentes de leurs ressources naturelles, auxquelles s'ajoutent la délocalisation des dégradations et la libre disposition de la planète afin d'y déposer les déchets de l'industrialisation. La dette écologique trouve son origine à l'époque coloniale et n'a cessé d'augmenter à travers diverses activités.

## 7. Principes et limites d'un mécanisme international de restructuration des dettes souveraines

### 7.1 Principes

Tribunal international, Cour internationale, Tribunal ad-hoc, *SDRM* du FMI, etc. les propositions en faveur d'une structure représentative et démocratique de restructuration des dettes souveraines sont aussi nombreuses que variées. Pour définir ces grands principes, nous nous baserons sur ceux énoncés par le réseau Eurodad en 2019 dans un rapport intitulé « We can work it out – 10 civil society principles for sovereign debt resolution »<sup>45</sup>. Très complet, ce rapport constitue une bonne synthèse des débats. Il se repose par ailleurs sur les revendications des pays du Sud réunis au sein du G77, sur les propositions de l'ONU et a été réalisé en collaboration avec de nombreuses organisations de la société civile du Nord et du Sud.

Ce rapport énonce dix grands principes :

1. La création d'un organe indépendant des créanciers et des débiteurs, soit sous l'égide des Nations unies, soit sous une forme ad hoc. Objectif principal : Eviter d'avoir des créanciers juges et parties afin de garantir l'impartialité des prises de décision ;
2. Toute demande de restructuration peut être à l'initiative du débiteur et doit nécessairement aboutir à une suspension du service de la dette dans l'attente de la décision finale ;
3. En parallèle du moratoire sur les paiements, l'organe indépendant protège l'État débiteur de toute éventuelle poursuite judiciaire à l'initiative des créanciers. L'idée est de contrer les fonds vautours<sup>46</sup> ;
4. L'ensemble du stock de la dette est traité dans un processus unique. L'État débiteur n'a plus à s'adresser successivement aux créanciers bilatéraux, multilatéraux et privés via notamment la clause dite de « comparabilité de traitement » ;
5. « Une participation inclusive de toutes les parties prenantes », c'est-à-dire créanciers, débiteur, individus ou organisation de la société civile en relation avec l'État débiteur, ainsi que les citoyen-nes via des audiences publiques. La procédure de restructuration est prévue dans le pays débiteur ;
6. Le caractère légitime de la dette, énoncé comme la « viabilité de la dette », doit être évalué par un organisme indépendant. Il devra notamment réaliser des études d'impact de la dette sur les droits humains et tenir compte de la co-responsabilité des créanciers et du débiteur ;
7. L'évaluation de la « viabilité de la dette » doit permettre à l'État débiteur de satisfaire ses obligations en matière de respect des droits humains fondamentaux et de développement ;
8. La restructuration de la dette doit ériger en priorité le « Respect du droit international des droits humains et mise en œuvre des engagements internationaux en matière de développement » via des « évaluations de l'impact sur les droits humains » (EIDH) ;

---

<sup>45</sup> “We can work it out - 10 civil society principles for sovereign debt resolution”, Eurodad, septembre 2019. Disponible à : [https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/523/attachments/original/1590689165/We\\_can\\_work\\_it\\_out.pdf?1590689165](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/523/attachments/original/1590689165/We_can_work_it_out.pdf?1590689165)

<sup>46</sup> Les fonds vautours sont des fonds d'investissement qui achètent sur le marché secondaire (la brocante de la dette) des titres de dette de pays en difficultés financières. Ils les obtiennent à un montant très inférieur à leur valeur nominale auprès d'autres investisseurs préférant s'en débarrasser à moindre coût, quitte à essuyer une perte, de peur que le pays en question se place en défaut de paiement. Les fonds vautours réclament ensuite le paiement intégral de la dette qu'ils viennent d'acquérir, allant jusqu'à attaquer le pays débiteur devant des tribunaux qui privilégient les intérêts des investisseurs, typiquement les tribunaux étasuniens et britanniques.

9. Principe de transparence : Les prêts, les contrats de prêts, les négociations et les décisions prises dans le cadre de la restructuration de la dette doivent être consignés dans un registre public ;
10. Toutes les parties engagées devront respecter les décisions rendues par cet organe indépendant de restructuration des dettes.

## 7.2 Limites<sup>47</sup>

**Principale limite, un tel mécanisme peut-il voir le jour ?** On peut raisonnablement douter de la réelle volonté des gouvernements des pays créanciers de rompre avec les cadres existant de traitement de la dette. Si les créanciers ont délaissé dans les faits la « politique de la canonnière » et des négociations exclusivement bilatérales au milieu du XXe siècle, c'est pour mieux se réunir au sein de Clubs informels dans lesquels le rapport de force est nettement à leur avantage. Ils dominent par ailleurs le processus relatif à la gestion de la dette extérieure publique au sein du FMI et de la Banque mondiale, espaces dans lesquels ils possèdent toujours la majorité des droits de vote. Sans oublier l'appui infaillible du G7 et du G20. Ni les États, ni les institutions financières internationales (IFI), ni les milieux financiers ne sont prêts à se mettre d'accord sur un tel mécanisme international. Rien ne garantit non plus l'adhésion des dirigeants de pays débiteurs, tant certains profitent des mécanismes actuels.

**Seconde limite, la temporalité.** La création de ce mécanisme nécessite au préalable la ratification d'un Traité international. Cela implique une procédure laborieuse de trois phases : la négociation, la signature et la ratification dudit Traité. A titre d'exemple, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) signé en 1966 n'est entré en vigueur qu'en 1976 ou encore le Traité sur la succession des États, signé en 1978 pour une entrée en vigueur qu'en 1996<sup>48</sup>. Par ailleurs, il est toujours possible pour un État de refuser au dernier moment de ratifier le Traité, de ne pas l'appliquer sans subir de véritable sanction, ou encore de s'en retirer *a posteriori*. Il est pourtant primordial d'agir immédiatement. Et ni la crise de la dette du Tiers monde, ni la crise financière de 2007-2008, ni la crise multidimensionnelle liée au Covid-19 n'ont fait infléchir les grands créanciers sur ce point, au contraire. Si, malgré tout, un tel mécanisme devait voir le jour, une autre limite pourrait concerner la rapidité des prises de décision, déjà beaucoup trop longue dans les arènes actuelles de restructuration. Les réticences de tous les créanciers à accorder un tel rôle à l'ONU renforcent cette crainte d'un allongement des procédures.

**Troisième limite, l'impartialité.** Même sous l'égide de l'ONU, un tel mécanisme n'est pas un gage d'indépendance et d'impartialité. L'ONU reste perméable aux rapports de force entre États. Certes, il y a le principe d'égalité dans certaines instances (ex : l'Assemblée générale) mais il existe des pressions, des achats de vote, etc. De plus, l'ONU est composée d'institutions non démocratiques (FMI, Banque mondiale, Conseil de sécurité). Si l'Assemblée générale des Nations unies reste à ce jour le meilleur cadre international décisionnel, l'ONU ne doit pas pour autant être idéalisée.

**Quatrième limite, le cadre réglementaire.** Si suffisamment de ratifications étaient obtenues pour créer ce mécanisme, les positions progressistes des campagnes dette ne seraient pas nécessairement reprises dans l'accord final. Les règles inscrites dans ce Traité doivent impérativement être acceptées au préalable par les débiteurs et les créanciers. Produit d'un rapport de force politique entre créanciers

---

<sup>47</sup> En adaptant, actualisant et augmentant les arguments développés dans le document « Pourquoi l'arbitrage international ne peut pas résoudre le problème de la dette publique des pays en développement ? » rédigé par le CADTM en avril 2011. Disponible à : <https://www.cadtm.org/Pourquoi-l-arbitrage-international-ne-peut-pas-resoudre-le-probleme-de-la-dette>

<sup>48</sup> Voir « Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels », disponible à : <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IV/IV-3.fr.pdf> et « Traité sur la succession des États », disponible à : [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII-2&chapter=23&clang=fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&clang=fr)

et débiteurs, quels seraient les critères retenus pour restructurer la dette ? Malgré les nombreuses recommandations de l'ONU en matière de respect des droits humains, seul la « soutenabilité de la dette » fait foi dans les restructurations actuelles. Elle est ardemment défendue par le FMI et les autres créanciers. Or la notion de « soutenabilité » s'inscrit parfaitement dans le système actuel, y compris pour certains dirigeants du Sud, où ce qui prime est la capacité du pays à rembourser tout en continuant à s'endetter auprès des bailleurs de fonds internationaux. S'il est évident que le critère de « légitimité de la dette » devrait primer, les créanciers y sont fermement opposés. Cela ouvrirait une véritable boîte de Pandore dont ils seraient les principaux perdants. Dans ce contexte, les notions juridiques de « dette odieuse » ou de « dette illégitime », ne seront très certainement pas acceptées par la majorité des riches créanciers ni même avancées par certains gouvernements du Sud. On se souvient notamment de l'hostilité de la Banque mondiale à la doctrine de la dette odieuse, dans un rapport intitulé « *The Concept of Odious Debt: some considerations*<sup>49</sup> ». Il en va de même pour d'autres arguments juridiques tels que l'enrichissement sans cause, le dol, l'abus de droit, l'équité, la bonne foi, etc. Concernant le lien entre la dette et les droits humains, les créanciers y restent majoritairement opposés. Cephias Lumina, Expert indépendant de l'ONU de 2008 à 2014 déclarait à ce sujet en 2009 : « *les États du Nord considèrent que la problématique de la dette n'a aucun lien avec les droits humains, qu'elle est purement économique et qu'elle doit donc être traitée en dehors du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale de l'ONU (...) Les responsables de la Banque mondiale que j'ai consultés ont des positions différentes entre eux. Certains réfutent catégoriquement l'approche basée sur les droits humains pour ne considérer que la dimension économique de la dette*<sup>50</sup> ».

**Cinquième limite, le champ d'application.** Concernant la dette publique extérieure : Là encore produit d'un rapport de force politique entre créanciers et débiteurs, les règles inscrites dans le Traité ne lieront que les États parties à l'accord et les créanciers privés, à condition que le siège de ces créanciers privés se trouve sur le territoire de ces États et que le Traité précise que les règles s'appliqueront à ces créanciers privés. Sachant que ces derniers sont les premiers détenteurs de la dette des pays du Sud, cela ne représente pas une mince affaire. La question de la Chine se pose désormais tout autant. Première créancière bilatérale des pays du Sud, la Chine se refuse à agir dans des cadres extérieurs au sien. S'agissant des dettes multilatérales (dues au FMI, à la Banque mondiale, et autres banques de développement régionales), la compétence du mécanisme pour examiner ces dettes est encore plus incertaine. Il semble difficilement envisageable que ces institutions renoncent à leurs prérogatives actuelles, d'autant que les États-Unis peuvent à eux seuls s'opposer à l'arbitrage sur les dettes dues au FMI et à la Banque mondiale (par ailleurs institutions spécialisées des Nations unies, voir 3.1), du fait de leur droit de veto de fait au sein de ces deux institutions. Concernant la dette publique intérieure : Très souvent supérieure à la dette extérieure, elle résulte par ailleurs en grande partie d'un transfert de dette privée vers le secteur public. Il est tout aussi indispensable d'analyser ces dettes, comme le reconnaît le FMI, bien que cela implique d'autres défis spécifiques<sup>51</sup>. Or, ce mécanisme ne serait pas compétent en la matière.

---

<sup>49</sup> Vikram Nehru, Mark Thomas, *The Concept of Odious Debt: Some Considerations*, Policy Research Working Paper No. 4676, World Bank, 2008. Disponible à : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6825>

<sup>50</sup> Renaud Vivien, Cephias Lumina, « Entretien avec l'Expert indépendant de l'ONU sur la dette externe : « *J'encourage tous les États à mener des audits de la dette* » », CADTM, 16 juin 2009. Disponible à : <https://www.cadtm.org/Entretien-avec-l-Expert>

<sup>51</sup> IMF, "Issues in Restructuring of Sovereign Domestic Debt", Policy Paper No. 2021/071, 2021. Disponible à : <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/11/30/Issues-in-Restructuring-of-Domestic-Sovereign-Debt-510371>

**Sixième limite, la jurisprudence négative.** Les peuples du Sud comme du Nord seraient très certainement les grands perdants. Dans le rapport de force actuel, les décisions rendues risquent de légitimer des dettes qualifiées d'« odieuses » et d'« illégitimes » par les mouvements sociaux, les autres organisations de la « société civile » ou par le gouvernement qui les mettraient en avant. Les décisions rendues pourraient former une jurisprudence dangereuse pour les règlements de dettes souveraines à venir.

**Septième limite, les peuples comme simples témoins de l'endettement de leur pays.** Une action contre la dette suppose une compréhension du mécanisme d'endettement en tant qu'instrument de transfert des ressources financières du Sud vers le Nord, des classes populaires vers les classes dominantes. La dette doit être comprise comme un outil de domination politique sur les peuples. Il faut que les peuples prennent conscience qu'ils sont les vrais créanciers. Au Sud, la dette a déjà été remboursée plusieurs fois et le Nord ne s'est toujours pas acquitté de sa dette historique, sociale et écologique à l'égard du Sud. Au Nord, les populations souffrent tout autant du poids de la dette publique héritée du comportement irresponsable d'acteurs du secteur financier. Les institutions financières internationales n'ont pas hésité à faire payer la note aux classes populaires et à appliquer des politiques similaires aux plans d'ajustement structurel pour sauver un système financier *Too big, to fail*. La hausse vertigineuse de la dette publique dans les pays du Nord depuis 2008 est illégitime et doit être comprise comme tel. Pour ce faire, les campagnes dette ont un rôle important à jouer dans la conscientisation des populations, en articulant les revendications politiques avec la mise en avant d'exemples concrets de dettes illégitimes générées, (éléphants blancs, sauvetages bancaires, etc.). L'objectif étant la mobilisation populaire pour le non-paiement de la dette, la fin des conditionnalités et plus largement la mise en place d'alternatives au système capitaliste. Or, dans un tel mécanisme, il n'est pas garanti que les populations, les mouvements sociaux ou autres organisations de la société civile (OSC) aient voix au chapitre. Quand bien même ils y seraient conviés, avec quel statut ? Contraignant ou consultatif ? Quelles OSC seraient bienvenues ou écartées ? Sur quel motif ?

**Huitième limite, le respect des décisions rendues.** Rien ne garantit le respect des décisions rendues. Rappelons-le, il est tout à fait possible pour un État de se retirer d'un Traité qu'il aurait ratifié. Pour les institutions multilatérales, qui ne sont par ailleurs qu'un rassemblement d'État disposant d'une quote-part, celles-ci pourraient toujours faire valoir leur statut de « créancier privilégié ». Pour les créanciers privés enfin, rappelons que ni les institutions financières internationales, ni le G7 et le G20 n'ont su les contraindre à réaliser des efforts financiers, même minimes, dans le cadre du *Common Debt Framework* instauré en novembre 2020.

Imposer de telles conditions à tous les créanciers est pourtant possible. Pour cela, il s'agit pour les États endettés de poser des actes unilatéraux (*voir 8*) et/ou de mettre fin au système actuel, où les règles définies par les institutions internationales et les pouvoirs financiers sont les deux faces d'une même pièce. En conséquence, si les dix principes énoncés ci-dessus sont respectables (*voir 7.1*), la perspective de les voir appliquer *stricto sensu* est hautement hypothétique, tant les rapports de force politiques, économiques, financiers voire institutionnels sont à ce jour (et depuis près d'un siècle) défavorables. La prise en compte des questions de justice sociale, historique et écologique semble aussi illusoire que lointaine.

## 8. Poser des actes unilatéraux immédiats pour se libérer de la dette

Dans ce contexte, c'est donc aux États endettés et aux populations que revient la responsabilité de contester le remboursement de la dette. Le droit international donne aux États la possibilité de poser des actes unilatéraux afin de libérer des ressources financières susceptibles de protéger leur population et d'assurer la satisfaction des droits humains fondamentaux. Parmi ces actes, notons la suspension du paiement de la dette avec gel des intérêts, l'audit de la dette et la répudiation/annulation<sup>52</sup> de la dette.

### 8.1 Imposer un moratoire et s'opposer aux conditionnalités des créanciers

Le moratoire doit s'étendre à l'ensemble de la dette publique (externe et interne). Et pour se protéger des pénalités de retard infligées par les créanciers, il doit impérativement s'accompagner d'un gel des intérêts. Sur le plan juridique, cette double protection découle de la supériorité des obligations relatives aux droits humains sur les obligations financières.

Face au fardeau la dette, les États peuvent suspendre immédiatement son remboursement pour se mettre en conformité avec leurs engagements internationaux de protection des droits humains tels que la Charte de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH), la Charte sur les droits et les devoirs économiques des États (1974), la Déclaration sur le droit au développement (1986) ou encore le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966. Plus récemment, la primauté des droits humains sur tout autre droit fut de nouveau consacrée en 2016 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>53</sup>, ainsi qu'en 2011<sup>54</sup> et en 2019<sup>55</sup> par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

Par ailleurs, si l'État peut prendre la décision d'imposer un moratoire, le caractère potentiellement illégitime de sa dette n'est pas une condition indispensable. En droit international, au moins deux arguments peuvent être invoqués. **L'état de nécessité**, dans le cas où le remboursement de la dette contrevient aux obligations d'un État de répondre aux besoins les plus urgents de sa population. Ou encore **le changement fondamental de circonstances**, lorsque des éléments conjoncturels impactent la capacité d'un État à respecter l'exécution d'un contrat de dette. Dans ces deux cas, le caractère légitime ou non de cette dette n'a aucune importance. Les *Principes directeurs de l'ONU relatifs à la dette et aux droits de l'homme* adoptés en 2012 indiquent clairement que « *des circonstances mettant ces États dans l'incapacité de rembourser* (par exemple une crise financière grave ou une catastrophe naturelle) *peuvent justifier des modifications des obligations réciproques de l'État débiteur et de ses créanciers* »<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> La répudiation de dette est à l'initiative du débiteur, tandis que l'annulation est à l'initiative du créancier.

<sup>53</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 22 juillet 2016, p.4. Disponible à : <https://undocs.org/fr/E/C.12/2016/1>

<sup>54</sup> « Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme » A/HRC/20/23. Disponible à : <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.23.FRA.pdf>

<sup>55</sup> Conseil des droits de l'homme, « Les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels », A/HRC/40/L.13. Disponible à : [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_f.aspx?si=A/HRC/40/L.13](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_f.aspx?si=A/HRC/40/L.13)

<sup>56</sup> « Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme » A/HRC/20/23. Disponible à : <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.23.FRA.pdf>

Citons deux exemples pour démontrer les avantages économiques du moratoire :

1. Après trois années de récession économique, l'Argentine a déclaré en 2001 le plus grand moratoire sur la dette de l'histoire, pour un montant avoisinant les 100 milliards de dollars US. Grâce en partie au non-paiement de la dette, le pays a pu renouer avec la croissance (7 à 9 % de taux de croissance annuel entre 2003 et 2009) et dégager d'importantes ressources financières pour les classes populaires. En établissant ce rapport de force avec ses créanciers, l'Argentine a fait changer d'avis le FMI sur les exigences qu'il formulait lors des négociations de septembre 2003<sup>57</sup>. Surtout, elle a permis d'imposer aux créanciers privés une décote de 70 % en 2005, la plus importante de l'histoire moderne<sup>58</sup>. C'est en souhaitant reprendre le processus classique de négociation décrit précédemment dans ce chapitre que l'Argentine a de nouveau rencontré des problèmes importants avec son endettement extérieur à partir de 2010.
2. *A contrario*, si l'Afrique du Sud avait mis en place un moratoire de dix ans sur le remboursement de la dette (odieuse) accumulée par le régime d'apartheid, le gouvernement aurait économisé 8,9 milliards \$US. Mais en cédant à la menace de fermeture de l'accès au marché des capitaux et aux promesses d'investissements directs étrangers (IDE), le gouvernement sud-africain a finalement remboursé la dette de l'apartheid de 10 milliards \$US. En contrepartie, les IDE ont été bien inférieurs aux montants promis et l'Afrique du Sud n'a bénéficié que de 1,1 milliard de dollars d'aide extérieure sur les dix années qui ont suivi l'élection de Mandela<sup>59</sup>. En 1995 en Namibie et en 1999 au Mozambique, l'Afrique du Sud avait pourtant décidé d'annuler ses créances au motif... des conséquences de l'*apartheid* sur la région.

En instaurant un moratoire, l'État se donne le temps et les moyens nécessaires pour auditer la dette. Il est dans l'intérêt financier des États de ne pas céder aux marchés financiers. Surtout, il oblige les créanciers à s'asseoir à la table des négociations. Le rapport de force s'inverse ou s'équilibre, constat largement partagé par Joseph Stiglitz : « *Tant la théorie que la pratique suggèrent que la menace de fermeture du robinet du crédit a été probablement exagérée* »<sup>60</sup>. Pour Eduardo Levy Yeyati et Ugo Panizza, deux anciens économistes de la Banque interaméricaine de développement (BID), « *Les périodes de défaut de paiement marquent le début de la récupération économique* »<sup>61</sup>.

En parallèle du moratoire, l'État doit refuser d'appliquer les conditionnalités dictées par les créanciers. A la libéralisation des mouvements de capitaux, les États ont au contraire intérêt à instaurer un contrôle strict et taxer lourdement les transactions financières.

---

<sup>57</sup> Éric Toussaint, « Argentine : le tango de la dette entre 1975 et 2003 », *CADTM*, 31 décembre 2019. Disponible à : <https://www.cadtm.org/Argentine-le-tango-de-la-dette-entre-1975-et-2003>

<sup>58</sup> Mario Damill, Roberto Frenkel, Martín Rapetti, "The Argentinean Debt: History, Default and Restructuring", *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), décembre 2005. Disponible à : [https://anpec.org.br/revista/vol6/vol6n3p29\\_90.pdf](https://anpec.org.br/revista/vol6/vol6n3p29_90.pdf)

<sup>59</sup> Voir le document de la CNUCED par Robert Howse "The concept of odious debt in public international law", juillet 2007. Disponible à : [https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20074\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20074_en.pdf)

<sup>60</sup> Joseph Stiglitz, "Notes on Theoretical Frameworks and Policy Analyses". *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series*, 2010. Disponible à : <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8DR32BS>

<sup>61</sup> Eduardo Levi Yeyati, Ugo Panizza, "The elusive costs of sovereign defaults". *Journal of Development Economics*, 94(1), 95-105, 2011. Disponible à : [https://www.academia.edu/26231578/The\\_elusive\\_costs\\_of\\_sovereign\\_defaults](https://www.academia.edu/26231578/The_elusive_costs_of_sovereign_defaults)

## **8.2 Procéder à un audit de la dette publique avec participation citoyenne**

Pendant la durée du moratoire, les États doivent s'engager dans une analyse minutieuse de leur endettement. En auditant leurs dettes publiques, ils renforcent leur argumentaire en vue de la répudiation de toutes les dettes identifiées comme illégitimes, illégales ou odieuses. Cet argumentaire est tout aussi indispensable pour engager des poursuites judiciaires contre les responsables de cet endettement, à la fois à l'extérieur et à l'intérieur du pays.

En analysant chacun des emprunts contractés par le pays concerné, l'État s'engage à respecter un principe démocratique de transparence. Cela permet de révéler les circonstances qui entourent la conclusion du prêt, la destination prévue des fonds, leur destination réelle, la contrepartie de ces prêts (les conditionnalités). L'audit de la dette permettra de répondre à plusieurs questions essentielles : combien le pays doit-il réellement ? à qui ? pour quoi (pour quel projet de développement) ? Quels sont les impacts environnementaux, sociaux, économiques des conditionnalités liées à la dette, etc. L'audit révélera les pratiques de corruption et de détournement de fonds de la classe dirigeante du pays endetté ainsi que la responsabilité des créanciers dans ces détournements.

L'audit de la dette n'est pas seulement un examen comptable, réservé à des experts. Il doit avant tout être vu comme un outil permettant de remettre la dette au centre des discussions politiques, au centre de la vie sociale. Aux quatre coins de la planète, nous observons une défiance croissante des populations à l'égard des dirigeants et des institutions. Les populations sont lassées de la corruption, du détournement d'argent public, des mécanismes d'évasion fiscale. Un pourcentage significatif et croissant de la population demande une réelle démocratie, directe, participative, inclusive, permettant finalement d'opérer des changements aussi indispensables qu'urgents. Si le terme d'audit peut sembler technocratique, il s'agit en réalité d'engager un processus démocratique à même de contrer la puissance solidement établie de la finance. Les personnes menant l'audit peuvent être de simples citoyens, des représentants de mouvements sociaux ou d'organisations de travailleurs et de travailleuses, etc. L'audit de la dette est donc un instrument permettant de faire participer activement les citoyens à l'examen de l'impact que l'accumulation de la dette a pu avoir sur l'économie et sur la population.

**La participation active des citoyens à cet audit est un élément crucial pour au moins deux raisons.** Cela lui confère un caractère profondément démocratique. Elle permet par ailleurs de déplacer le débat de la dette publique d'une sphère technocratique et financière réservée aux expert-es vers la sphère politique, sociale et publique. En ce sens, l'audit avec participation citoyenne se distingue très nettement des audits réalisés à l'initiative exclusive des institutions financières internationales et/ou des gouvernements. Dans cette configuration, les conclusions de l'audit sont nécessairement soumises au débat public.

### **8.2.1 Une mesure licite**

Selon le droit international, la détermination du caractère licite ou illicite de la dette externe relève de la compétence des pouvoirs publics. Il en va de même pour la dette intérieure. L'audit peut être mené par le pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire. Il peut être impulsé par les populations.

L'audit renvoie aux droits inscrits dans plusieurs textes majeurs du droit international comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) adoptée par l'ONU en 1948 ou encore le PIDESC. L'article 21 de la DUDH dispose que « *toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants* ». Soulignons que tous les États membres de l'ONU doivent adhérer à cette déclaration. L'article 19 du PIDESC pose la liberté d'expression : « *tout citoyen a le droit de rechercher, de recevoir et de répandre*



*des informations et des idées de toute espèce* ». L'audit correspond donc à une exigence de démocratie et de transparence. C'est le droit pour tous les citoyens de savoir et de demander des comptes à leur gouvernement.

Notons également que le Règlement n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 enjoint aux États membres de l'Union européenne soumis à un programme d'ajustement macroéconomique de réaliser « *un audit complet de leurs finances publiques afin, notamment, d'évaluer les raisons qui ont entraîné l'accumulation de niveaux d'endettement excessifs ainsi que de déceler toute éventuelle irrégularité* » (paragraphe 9 de l'Article 7). En 2018, le Parlement européen a également adopté une résolution concernant l'amélioration de la viabilité de la dette des pays du Sud indiquant que « *la restructuration de la dette devrait s'accompagner d'un audit indépendant de la dette de manière à distinguer les prêts illégitimes et odieux des autres prêts [et] souligne que les prêts illégitimes et odieux devraient être annulés* »<sup>62</sup>.

### **8.2.2 Les cas de l'Équateur et de la Norvège**

En 2007, le président Rafael Correa s'interroge sur la légitimité de la dette publique. Il crée alors une commission d'audit de la dette composée de représentants de l'État, de représentants de la société civile équatorienne et de membre de la société civile internationale. Le rapport final<sup>63</sup> montrait notamment que de nombreux prêts avaient été accordés en violation des règles élémentaires. Avec le soutien du peuple équatorien, le nouveau pouvoir décide alors en 2008 de suspendre le remboursement de la dette constituée de titres de la dette venant à échéance les uns en 2012, les autres en 2030. Le gouvernement de ce pays du Sud est sorti vainqueur d'une épreuve de force avec les banquiers nord-américains détenteurs de ces titres. Il a racheté pour moins de 1 milliard \$US des titres valant 3,2 milliards \$US, économisant au passage environ 2,2 milliards \$US de stock de dette, auxquels il faut ajouter les 300 millions \$US d'intérêts annuel pour la période 2008-2030. Au total, l'Équateur a épargné 7 milliards \$US. Cela a permis de dégager de nouveaux moyens financiers permettant au gouvernement d'augmenter les dépenses sociales dans la santé, l'éducation, l'aide sociale et dans le développement d'infrastructures de communication.

En 2006, après plusieurs années de campagnes menées par les mouvements sociaux, l'État Norvégien a cédé à la pression en reconnaissant le caractère illégitime voire odieux des créances qu'elle détenait envers cinq pays depuis la fin des années 1970. En procédant à un audit et à une annulation unilatérale et sans conditions de ses créances envers l'Équateur, l'Égypte, la Jamaïque, le Pérou et la Sierra Leone pour un montant avoisinant 80 millions \$US<sup>64</sup>, la Norvège a ouvert une brèche sur la responsabilité des créanciers.

---

<sup>62</sup> Article 29 de la Résolution du Parlement européen du 17 avril 2018 sur l'amélioration de la viabilité de la dette des pays en développement, disponible à : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0104+0+DOC+XML+V0//FR>.

<sup>63</sup> CAIC, "Final Report of the Integral Auditing of the Ecuadorian Debt - Executive Summary". Disponible à : <https://www.cadtm.org/Final-Report-of-the-Integral>

<sup>64</sup> Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, "Cancellation of debts incurred as a result of the Norwegian Ship Export Campaign (1976-80)", Annex to press Release No 118/06, 2 octobre 2006. Disponible à : <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Cancellation-of-debts-incurred-as-a-result-of-the-Norwegian-Ship-Export-Campaign-1976-80/id420457/>

### 8.2.3 Les avantages de l'audit citoyen de la dette

L'audit n'est pas une procédure onéreuse. Il peut être mis en place dans un laps de temps très rapide sans attendre l'adoption d'un traité international contrairement au mécanisme international de restructuration des dettes souveraines. Il permet par ailleurs de s'extraire de tous les cadres contraignants et illégitimes imposés par les créanciers, tant au niveau des structures (FMI, Club de Paris, etc.) qu'en termes d'évaluation de la dette (non-recours au critère de « soutenabilité de la dette », reconnaissance de la souveraineté des États et de la primauté des droits humains sur tout autre droit). L'annulation ou la répudiation des dettes identifiées comme illégitimes s'appliqueront par ailleurs à tous les créanciers concernés, intérieurs comme extérieurs, bilatéraux, multilatéraux ou privés.

L'audit permet de mettre à nu la complicité des créanciers, des classes dominantes, et les blanchiments de dettes qui se dissimulent souvent derrière les restructurations de dettes. Prenons l'exemple de la République démocratique du Congo (RDC). Le trio Club de Paris / FMI / Banque mondiale a organisé à partir de 2002 le blanchiment de la dette odieuse de la RDC, héritée de la dictature de Mobutu, en restructurant les arriérés laissés par le dictateur. En 2021, un procédé similaire a été réalisé concernant la dette du Soudan héritée des deux régimes despotiques successifs du Général Nimeiry et d'Omar El Béchir<sup>65</sup>. Un audit permettrait également de mettre en évidence la socialisation des dettes privées, comme cela s'est produit en Argentine et au Chili en 1982-1984, au Mexique en 1995, en Indonésie et en Corée du Sud en 199, ou encore dans les pays du Nord, après les crises économiques de 2007-08 et de la pandémie de Covid-19 pour sauver les banques privées *Too big to fail*.

L'audit fournit des arguments juridiques plaçant le pays endetté en position de force face à ses créanciers pour imposer une réduction de sa dette, comme le montre le cas de l'Équateur, ou pour répudier une partie de sa dette, comme l'a fait le Paraguay en 2005<sup>66</sup>.

L'audit de la dette constitue enfin un outil de contrôle démocratique, participatif et inclusif de la politique d'endettement d'un pays afin d'éviter la formation d'un nouveau cycle d'endettement illégitime.

---

<sup>65</sup> Elliott Aubert, « Au Soudan, une annulation de la dette en trompe-l'œil », *Afrique XXI*, 25 octobre 2021. Disponible à : <https://afriquexxi.info/article4873.html>

<sup>66</sup> Le 26 août 2005, le gouvernement du Paraguay a, en effet, promulgué un décret notifiant que le pays refuse de payer une dette publique de 85 millions de dollars, au motif que celle-ci a été contractée frauduleusement.

### 8.3 Le droit des États à déclarer la nullité de la dette publique<sup>67</sup>

Plusieurs gouvernements, dans l'Histoire, ont refusé de payer une dette héritée du régime qui les précédait, arguant que cette dette n'engageait que le régime en question, non l'État. Le principe de continuité de l'État, qui a comme conséquence la transmission des dettes au régime successeur, n'est pas absolu car il est notamment limité par les principes généraux du droit international (comme l'équité, la bonne foi) ou encore la doctrine de la dette odieuse. La doctrine est également une source du droit international public, au sens de l'article 38 paragraphe 1 du Statut de la CIJ<sup>68</sup>.

D'autres arguments existent. **Un Etat peut ainsi définir comme illégale, toute dette contractée en violation du droit international et des règles nationales en vigueur** (Constitutions, lois, règlements). Le caractère illégal de ces dettes pourra être apprécié selon le respect ou non des procédures en vigueur (par exemple un prêt non ratifié par le Parlement), selon les termes du contrat (par exemple des taux usuraires ou encore l'objet du contrat), selon les conditionnalités imposées ou encore selon les responsabilités du créancier (corruption, menace, dol, mauvaise foi, contrainte).

L'État peut aussi recourir à l'argument de l'illégitimité de la dette, s'il démontre qu'elle n'a pas été contractée dans l'intérêt général mais au bénéfice d'une minorité privilégiée. Bien que non reconnu en droit international, cette notion recouvre des principes juridiques (interdiction de l'abus, équité, dignité humaine, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, etc.) sur lesquels peuvent s'appuyer les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires. Argument utilisé par l'Équateur et la Norvège (voir 8.2.2), il se retrouve indirectement dans les *Principes directeurs de l'ONU relatifs à la dette et aux droits de l'homme* adoptés en 2012, lesquels indiquent clairement que l'obligation de payer une dette se limite à celle « *contractée dans le cadre d'un accord [...] valide et légitime* »<sup>69</sup>.

Le gouvernement d'un pays débiteur ou créancier a donc le droit de déclarer la nullité d'une dette publique. Une décision souveraine d'annuler / répudier une dette rentre dans la catégorie des actes unilatéraux qui sont des sources du droit international.

**Par conséquent, la suspension du paiement de la dette (avec gel des intérêts), la mise en place d'un audit de la dette et la répudiation/annulation des dettes illégitimes (qui peuvent découler des résultats de l'audit) sont des actes de nature juridique qui produisent des effets, qui ne sont pas conditionnés par l'acceptation par un autre État (créancier) ou de tout autre sujet de droit international. Ces trois mesures présentent à bien des égards des avantages concrets en comparaison d'un mécanisme international de restructuration des dettes souveraines.**

---

<sup>67</sup> Cette sous-partie s'inspire du texte de Hugo Ruiz Diaz, « La décision souveraine de déclarer la nullité de la dette publique », disponible à : <https://www.cadtm.org/La-decision-souveraine-de-declarer,3658> et du texte de Renaud Vivien, « Dette illégale, odieuse, illégitime, insoutenable : comment s'y retrouver ? », 3 mai 2017, disponible à : <https://www.cadtm.org/Dette-illegale-odieuse-illegitime-insoutenable-comment-s-y-retrouver>

<sup>68</sup> Site internet de la Cour internationale de Justice. Consultée le 2 décembre 2021. Disponible à : <https://www.icj-cij.org/fr/statut>

<sup>69</sup> Cephas Lumina, « Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme », A/HRC/20/23, Nations unies, 10 avril 2012. Disponible à : <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Development/IEDebt/Pages/GuidingPrinciples.aspx>

## 8.4 Quels sont les risques pour les États ?

Dans une étude de 2014<sup>70</sup>, Reinhart et Trebesch, alors économistes au FMI, ont analysé une cinquantaine de défauts de paiement de pays à « économie avancée » envers des créanciers publics et de pays à « économie émergente » envers des créanciers privés. Leurs conclusions : les pays qui ont considérablement réduit leur dette ont vu leur situation économique s'améliorer. Leur dette a diminué, leur revenu national a augmenté, leur note souveraine n'a pas été dégradée, leur accès aux marchés financiers a été maintenu, voire amélioré, et le service de leur dette a diminué. En revanche, aucune étude ne montre que les pays qui ont fait défaut sur leur dette publique auraient vu leur situation économique se détériorer durablement, celle-ci n'excédant pas plus d'une à deux années<sup>71</sup>.

Cela ne veut pas dire que le fait de faire défaut sur sa dette publique est un remède miracle qui n'a pas de conséquences économiques négatives à court terme. Mais on peut affirmer que les restructurations de dette ordonnées par les institutions financières internationales - hors intérêts géopolitiques particuliers des créanciers - se traduisent toujours par l'application de mesures d'austérité sévères et par un renforcement de la dépendance des États débiteurs vis-à-vis des financements extérieurs, à court, moyen et long termes. En agissant par des actes souverains, l'État se donne la possibilité de conserver une plus grande marge de manœuvre sur les politiques qu'il entend mener.

Si peu de gouvernements ont remis en cause le remboursement de la dette au cours des dernières décennies, le problème se situe finalement beaucoup moins au niveau économique qu'au niveau politique. Sans tomber dans la paranoïa, la crainte d'être déstabilisée, renversée ou assassinée est réelle et amènent les dirigeants à se plier au dogme néolibéral. Les exemples de dirigeants démocratiquement élus et qui furent renversés (Mossadegh en Iran en 1953, Soekarno en Indonésie en 1965), voire assassinés (Lumumba au Congo en 1960, Allende au Chili en 1973, Sankara au Burkina Faso en 1987) ne manquent pas. Leur point commun ? Avoir remis en cause le remboursement de la dette. Le témoignage de John Perkins est à cet effet éclairant<sup>72</sup>. Sur un plan électoral, il est vrai également que sans débat public visant à convaincre leur population des bienfaits d'un défaut, les gouvernements augmentent leur risque de ne pas être réélu pour un prochain mandat<sup>73</sup>. Mais quel intérêt doit prévaloir ? Autre question, les dirigeants de nos pays ont-ils vraiment la volonté de s'opposer au modèle dominant ? La plupart des politiciens sont issus de milieux privilégiés, ayant étudié dans les mêmes universités, formés au dogme (néo-)libéral et à son strict respect. En fait, la plupart des gouvernements tentent de préserver les intérêts des classes dominantes, classes qui bénéficient directement du mécanisme de la dette, souvent en tant que créanciers. Comme l'atteste par ailleurs le phénomène des « portes tournantes »<sup>74</sup>, les intérêts des représentants des mondes politique et financier sont souvent très proches.

---

<sup>70</sup> Carmen M. Reinhart, Christoph Trebesch, "A distant mirror of debt, default, and relief", (No. w20577), *National Bureau of Economic Research*, octobre 2014. Disponible à : [https://epub.ub.uni-muenchen.de/21832/1/Distant\\_Mirror\\_October\\_27\\_2014.pdf](https://epub.ub.uni-muenchen.de/21832/1/Distant_Mirror_October_27_2014.pdf)

<sup>71</sup> Eduardo Borensztein, Ugo Panizza, "The costs of sovereign default", *IMF Staff Papers*, 56(4), 683-741, octobre 2008. Disponible à : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08238.pdf>

<sup>72</sup> John Perkins, *Les confessions d'un assassin financier*, 2007.

<sup>73</sup> Eduardo Borensztein, Ugo Panizza, "The costs of sovereign default", *IMF Staff Papers*, 56(4), 683-741, octobre 2008. Disponible à : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08238.pdf>

<sup>74</sup> Voir notamment, « Les portes tournantes tournent encore ». *Corporate Europe Observatory*, 20 janvier 2016. Disponible à : <https://corporateeurope.org/fr/revolving-doors/2016/01/les-portes-tournantes-tournent-encore>

**En conclusion, la différence fondamentale entre la restructuration de la dette - même sous l'égide de l'ONU - et les actes souverains décrits ci-dessus réside finalement davantage dans la conception qu'a le gouvernement de ce que doit être sa politique de développement. Dans le premier cas, il accepte les règles du jeu imposées par les institutions financières internationales, même si ces règles semblent déséquilibrées, inégales et injustes. Dans le second cas, il s'attaque directement aux racines de son endettement, quitte à remettre en cause les inégalités de classe de son pays afin de privilégier les intérêts de sa population. Les deux options ont leurs avantages et leurs inconvénients. Dans un cas, l'histoire semble déjà écrite, tandis que dans l'autre, le champ des possibles reste ouvert.**