

A stylized world map composed of a grid of dots, with several dots highlighted in red to represent specific countries.

Résoudre les crises de la dette souveraine

Vers un cadre international de désendettement équitable et transparent

JÜRGEN KAISER

Janvier 2011

- Dans le sillage de la crise financière mondiale, le problème de la dette souveraine étrangère se pose pour toute une gamme de pays – des pays européens à revenu élevé aux Etats les plus démunis de la planète – même après qu’ils aient bénéficié d’allègements de la dette par le truchement d’initiatives multilatérales existantes.
- Toutefois, en dépit des longues expériences avec l’insolvabilité des Etats, il n’existe actuellement aucun mécanisme pour un traitement de fond des structures complexes de la dette de nombreux pays. Les procédures actuelles de restructuration de la dette, telles que le Club de Paris, PPTE/IADM, ou la conversion de la dette du style plan »Brady«, ont soit été des mesures exceptionnelles qui ne devaient pas s’appliquer en tant que mécanisme permanent, soit elles n’ont fait qu’affirmer la difficulté de mener des actions collectives en raison de leur nature sporadique.
- Cette étude présente les arguments en faveur d’une application des principes et procédures internes de traitement de l’insolvabilité aux problèmes de surendettement des Etats pour parvenir à un rééchelonnement équitable et transparent d’une dette souveraine non soutenable. Elle explique les principes sous-jacents d’un cadre ad hoc ou institutionnalisé, décrit les moyens nécessaires pour mobiliser un soutien politique et offre des conseils techniques aux pays qui nécessitent un régime de restructuration ordonnée de leur dette souveraine.

Table des matières

Introduction: La Grèce et la résurgence des craintes de la dette souveraine	3
1. Persistance de la dette souveraine – problème systémique dans le Sud globalisé.	4
2. Gestion de la dette de la crise des années 1980 au Cadre de viabilité de la dette .5	5
2.1. Les Clubs de Paris et de Londres	5
2.2. L'Initiative des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale	6
2.3. Réduction de la dette non négociée	8
2.4. Cadre de viabilité de la dette: Peut-il prévenir les crises futures de la dette?	10
3. Carences de la gestion actuelle de la dette souveraine: L'impératif de réforme . . 11	11
3.1. Payer le prix du règlement inefficace de la crise	11
3.2. Incohérences entre les diverses enceintes de négociations	12
3.3. Conflits d'intérêts des créanciers	14
3.4. Les créanciers en tant que juges de l'insolvabilité	17
4. Propositions principales de procédures d'insolvabilité internationale 18	18
4.1. Principes de règlement de différends relatifs à la dette souveraine	18
4.2. Processus d'arbitrage ad hoc	19
4.3. Le «Mécanisme de restructuration de la dette souveraine» et son impact sur le débat mondial	20
4.4. Une Cour internationale d'insolvabilité	23
4.5. Le pour et le contre des alternatives proposées	26
5. Le débat politique 27	27
5.1. D'Adam Smith au «Financement pour le développement»: Appels en faveur d'un cadre pour l'insolvabilité souveraine	27
5.2. Engagement politiques nationaux et multilatéraux.	29
6. Mesures pratiques pour la résolution d'une crise de dette souveraine 30	30
6.1. Marge politique et juridique pour les Etats débiteurs	32
6.2. Guide pratique de mécanisme de désendettement équitable et transparent	32
6.3. Soutien politique aux gouvernements à la recherche d'une restructuration équitable et globale de leur dette	35
6.4. Comment traiter les arguments contre un cadre international de restructuration de la dette	36
Service: Bibliographie sélectives et liens internet 40	40
Liste de documentation 41	41
Glossaire 43	43
Liste d'abréviations 44	44



**Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, c'est la liberté
qui opprime et la loi qui affranchit.**

Jean Baptiste Henri Lacordaire
(1802–1861; religieux, prédicateur, journaliste et homme politique français)

Introduction: La Grèce et la résurgence des craintes de la dette souveraine

Le lundi 12 juillet 2010, le Ministre des finances allemand Wolfgang Schäuble proposa à ces homologues du groupe de travail sur la gouvernance économique de l'UE la création d'un cadre d'insolvabilité souveraine internationale. Telle initiative venant de la plus puissante économie européenne aurait été impensable ne serait-ce que six mois auparavant. L'insolvabilité de facto de l'Etat grec n'avait pas seulement anéanti le système financier et monétaire du Vieux continent. Elle avait également entraîné des mutations importantes dans certaines des orientations clés des décideurs politiques. Le fort mécontentement de la population face aux grandes actions de sauvetage d'Etats et d'investisseurs privés a poussé le gouvernement allemand de coalition libéralo-conservatrice à rechercher d'autres options. Tenir les investisseurs pour responsables lorsque les débiteurs publics se retrouvent dans une situation délicate n'est pas simplement une idée innovante. Après tout, c'est comme cela que les particuliers et les entreprises en faillite sont traités dans n'importe quel système juridictionnel européen. En dépit de premières réactions mitigées des gouvernements européens, la proposition fut accueillie positivement par les médias, les experts et, même, par certains gouvernements européens. A l'heure de rédaction de la version française de cette étude, fin décembre 2010, le Conseil européen a formellement adopté un mécanisme permanent de traitement des crises de dette souveraine qui doit garantir la contribution des créanciers privés en cas d'insolvabilité souveraine en Europe – mais seulement après 2013. (Pour une brève analyse du nouveau mécanisme européen de traitement des crises de dette souveraine ainsi que d'une contreproposition émanant du centre de recherche Bruegel, voir encadre 3, page 31.)

Un aspect tout à fait surprenant du débat européen est l'évolution d'une attitude de rejet de la possibilité de faillite des Etats sur le Vieux continent à une attitude qui veut qu'aucun Etat, hormis la Grèce et quelques autres nations européennes (Portugal, Irlande, Italie, Espagne) ne soit vraiment menacé. En réalité, le fait que les Etats peuvent et, à terme, vont faire faillite, n'est ni un phénomène nouveau, ni un problème qui se confine aux membres de l'UE. La crise européenne surgit dans le sillage de grandes turbulences de la dette souveraine en Asie, Afrique et Amérique latine, et, en vérité, les efforts

pour résoudre la crise, particulièrement dans les nations les plus pauvres perdurent à ce jour. Ainsi, l'Europe serait bien avisée de tirer les enseignements de ces autres règlements de crise.

Cette étude vise à orienter les gouvernements, les parlementaires, et tout public intéressé à la situation des pays très endettés en dehors de l'Europe, vers d'autres mécanismes de règlement de crise envisageables. Elle présente et analyse ces mécanismes, leurs carences, et, en conséquence, l'impératif de réforme aux chapitres 2 et 3. Dans son chapitre 4, sont décrits les principes et options élémentaires pour la mise en œuvre d'un cadre d'insolvabilité souveraine avant de présenter l'état du débat politique actuel au chapitre 5. Etant donné la nature dynamique de ce débat sur la réforme en Europe et ailleurs, il est fort possible que le paysage politique évolue très rapidement. Par conséquent, la section Service en fin de rapport avec sa liste de liens de plusieurs médias en ligne vient compléter cette partie. Le chapitre 6 donne un programme sommaire de procédure d'insolvabilité d'Etat moyennant un arbitrage international. Ceci est, à son tour, complété par une liste de liens et contacts d'institutions internationales, de gouvernements ayant la même optique, et des ONG qui pourront éventuellement aider ceux qui essayent d'éviter les erreurs du passé tout en réglant les problèmes de la dette souveraine d'aujourd'hui.

L'auteur remercie la Friedrich-Ebert-Stiftung pour son soutien dans l'établissement de cette étude et remercie personnellement Hubert Schillinger, qui a fourni de judicieux conseils sur le style et la teneur de cette analyse. Par ailleurs, l'auteur doit beaucoup à Ben Young et Gail Hurley pour leurs précieux avis tant sur le fonds que la forme de cet ouvrage.

En ce qui concerne la version française de l'étude, les remerciements de l'auteur vont à Catherine Gay pour la traduction du texte originale initialement apparu en Septembre 2010 sous le titre »Resolving Sovereign Debt Crises – Towards a Fair and Transparent International Insolvency Framework«, ainsi qu'à Hubert Schillinger et André Rothenbühler pour la rédaction finale de l'édition française qui, d'ailleurs, a été légèrement mise à jour pour tenir compte des derniers développements dans la zone euro (voir chapitre 5.2.).

1. Persistance de la dette souveraine en tant que problème systémique dans le Sud globalisé

Dès la mi-2008 les difficultés de dette souveraine qui avaient frappé bien des pays du Sud globalisé pendant plus de deux décennies depuis le début de la crise de l'endettement en Amérique latine au début des années 1980, semblaient enfin révolues. Après les initiatives multilatérales d'allègement de la dette PPTE/IADM¹, des réductions de dette extraordinaires accordées à certains pays au delà même du groupe des PPTE, et après six ans de croissance mondiale quasi-ininterrompue, les indicateurs d'endettement d'une grande majorité de pays du Sud s'étaient substantiellement améliorés. Ceci ne signifie pas automatiquement que tous les pays se sont rapprochés substantiellement de la réalisation de leurs objectifs de développement.

Ce tableau dans l'ensemble positif a été radicalement transformé avec la crise financière globale récente et par conséquent la récession mondiale de 2008/2009.

Bien que la crise trouva clairement son origine dans les systèmes financiers nationaux des pays riches, notamment le marché de l'immobilier américain et l'exposition périlleuse des investisseurs européens, japonais et américains à ces marchés, les retombées de la récession mondiale sur les pays en développement et les marchés émergents ont été considérables. Des revenus à l'exportation en baisse en raison de la demande mondiale atone pour les produits de base et l'effondrement du prix des produits de base; la diminution des transferts de fonds; une aide au développement en stagnation et la contraction des entrées de capitaux provenant des investissements étrangers directs (IED); ainsi que la baisse des recettes fiscales – et, en partie, des dépenses publiques supplémentaires liées aux efforts de relance budgétaire – commencent à mettre en danger la soutenabilité de la dette durement acquise dans bien des pays du Sud globalisé.

Des travaux de recherche entrepris par les institutions financières internationales (IFI) ainsi que par des ONG et universitaires ont identifié un nombre variable de pays pauvres menacés de nouveau par le surendettement, c'est-à-dire, une situation où les pays sont en train de

défaillir ou bien où le service de la dette actuelle est maintenu à un niveau de coûts irresponsable au prix de la détresse sociale ou de la surexploitation des ressources naturelles et humaines au fil de la crise. Parmi les analyses récentes on trouve:

- À la mi-2009 *erlassjahr.de* et Friedrich-Ebert-Stiftung ont analysé les perspectives de pays PPTE ayant atteint le »point d'achèvement« et constaté que sur 26 pays qui avaient obtenu l'allègement de la dette, 13 étaient exposés à de »forts« risques d'endettement renouvelé (Kaiser, Knoke, et Kowsky 2009);
- En septembre 2009 le FMI a mis à jour sa propre analyse des 61 pays à faible revenu entrepris en collaboration avec la Banque mondiale en mars 2009. Le Fonds conclut que sur ces 61 pays, 21 étaient soit surendettés, soit risquaient fort de le devenir. Seuls 18 semblaient épargnés par ces problèmes de nouvel endettement; le reste étant exposé à un risque »modéré« (FMI 2009);
- *erlassjahr.de* a examiné les 108 pays à revenu faible ou intermédiaires à la fin de 2009; 42 présentaient des indicateurs d'endettement au-delà des seuils critiques ou bien étaient confrontés à de gros risques de détérioration dans un avenir proche – ou les deux (*erlassjahr.de* et Kindernothilfe 2010).

Étant donné la gravité de la situation, les pays à revenu faible ou intermédiaires ont bénéficié de nouveaux crédits considérablement renforcés. Ceci inclut le soutien des bailleurs de fonds multilatéraux, comme le FMI, que les pays obtiennent afin de stimuler leur économie. En outre, ils ont eu un accès élargi à des aides au commerce international à des conditions non préférentielles des organismes de crédit à l'exportation des grandes économies occidentales et des pays émergents. Bien que le soutien soit bienvenu en temps de crise, ces deux flux de ressources exigent des choix fondamentaux aux gouvernements qui doivent maintenir un équilibre entre les entrées de capitaux supplémentaires et le besoin de maintenir un niveau de dette extérieure soutenable. Avec la menace d'une récession à double creux pas encore surmontée et bien d'autres variables qui échappent au contrôle des gouvernements (par ex. évolution des prix de produits de base, les transferts de fonds, les catastrophes naturelles), la probabilité d'une nouvelle phase de surendettement public reste élevée dans beaucoup de

1. L'»Initiative pour les Pays pauvres très endettés« (PPTE) et L'»Initiative d'allègement de la dette multilatérale«, soit IADM, pour une évaluation critique de ces deux initiatives, voir chapitre 2.2.

pays. Une nouvelle vague de restructuration ou d'allègement de la dette semble quasiment inéluctable malgré tous les efforts des gestionnaires de dette pour prévenir un scénario où ces pays ne seraient plus en mesure d'honorer leurs engagements auprès de leurs créanciers chez eux et à l'étranger.

Pour autant, dans l'ensemble, aucun mécanisme n'existe pour traiter sommairement une nouvelle vague d'endettement public des pays à revenu faible et intermédiaires. Comme il sera démontré dans plus de détail au chapitre 3, les initiatives PPTE/IADM pour les pays les plus démunis ont été délibérément conçues comme des exercices ponctuels qui ne sont pas à la disposition des pays qui en auront déjà bénéficié. À son tour, la gestion de la dette dans les pays intermédiaires a toujours pâti de l'incohérence des différentes enceintes de négociations comme les Clubs de créanciers de Londres et de Paris, et de l'absence de procédures bien définies pour négocier les obligations de l'Etat. Toutes ces carences montrent combien il est impératif de se doter d'un nouveau cadre global.

2. Gestion de la dette de la crise des années 1980 au Cadre de viabilité de la dette

Dans l'histoire contemporaine, le débat public sur la meilleure approche pour traiter des crises de la dette et l'appel à l'allègement de la dette des pays démunis s'est intensifié en réaction aux crises de l'endettement latino-américaines du début des années 1980.

Les premières années de la crise de l'endettement public des années 1980 qui toucha l'Amérique latine d'abord, puis un grand nombre de pays à revenu faible et moyens dans le monde entier se distinguèrent par une croyance très répandue dans le fait que les «Etats ne font jamais faillite». Par conséquent, la restructuration de la dette et la conversion de titres de créances contre des titres à échéances plus longues étaient les instruments de choix. Cependant, à la fin des années 1980, il est apparu clairement que certains pays endettés étaient en effet à nouveau cruellement en besoin d'allègement de dette.

Les créanciers organisèrent des négociations portant sur le problème de l'endettement de pays individuels dans le cadre de plusieurs enceintes ad hoc. Ces enceintes débutèrent comme «clubs» de créanciers qui se pen-

chèrent sur une partie du total de la dette extérieure d'un pays donné, par exemple, ses obligations envers des créanciers bilatéraux. Ce n'est qu'à partir de 1996 que la première tentative d'engager des procédures plus exhaustives fut entreprise.

2.1 Les Clubs de Paris et de Londres

Le «Club de Paris» fut fondé en 1956, au moment où l'Argentine rencontra des difficultés de remboursement et que le Trésor français accueillait une réunion de créanciers publics. Le Club est un forum ad hoc de négociation sans statut juridique, ni règlement intérieur. Il est constitué des 19 pays membres de l'OCDE. D'autres Etats créanciers sont invités à participer, s'ils ont des créances à l'égard du débiteur en question. Le «Procès-Verbal agréé» du Club doit se «traduire» dans des accords bilatéraux entre le débiteur et tous les membres du Club de Paris. La nature informelle du Club s'est avérée car elle permet des solutions adaptées à la situation de chaque débiteur.² Pourtant, cette flexibilité a également signifié que les pays n'étaient pas traités de manière strictement conforme aux diverses «conditions» que le Club de Paris a dressé pour les différentes catégories de pays et leurs problèmes d'endettement. Des considérations politiques ont bien souvent influencé l'issue des négociations, mettant ainsi en cause le principe fondamental du Club: la comparabilité de traitement pour tout cas comparable.

Comme dans l'autre «Club de Londres» (voir ci-dessous) encore plus informel, Le Club de Paris négocie uniquement un volet de la dette extérieure d'un pays; en l'occurrence uniquement les obligations contractées auprès de prêteurs publics bilatéraux, bien souvent associées à des prêts consentis à des conditions préférentielles dans le cadre de l'aide au développement. En s'efforçant, par les clauses de comparabilité de traitement, d'appliquer unilatéralement ses accords à des créances de non-membres, cette extension a valu de vives critiques au Club tant de la part des prêteurs commerciaux que des prêteurs publics non-membres, qui n'étaient pas prêts à

2. C'est seulement à partir de 2003, que le Club de Paris commença à communiquer avec un public plus large par son site internet <http://www.clubdeparis.org> (dernier accès le 13.9.2010). Jusque là, conformément à sa culture du secret, aucune information n'était divulguée hormis un bref communiqué de presse sur le déroulement des négociations. Aujourd'hui, le site susmentionné publie des informations de base sur les conditions, la participation, et le résultat de chaque négociation, mais toujours pas les Procès-Verbaux. Pour une analyse critique du Club en tant qu'institution, voir Kaiser (2000).

accepter une ingérence sur leurs titres de créances sans même jouir du droit fondamental d'être entendu.³

Aujourd'hui, le Club de Paris est devenu une enceinte plutôt marginale dans le domaine des négociations de la dette. La plupart des pays qui sont examinés lors des sessions mensuelles du Club sont les «Pays pauvres très endettés» ou PPTE, pour lesquels le type de traitement est, dans l'ensemble, convenu avant que les délégations n'arrivent au Trésor français, en raison des calculs réalisés en préparation des documents de points de décision et d'achèvement des PPTE. Au cours de ces dernières années, les «Non-PPTE» ont souvent été des petits Etats insulaires avec des problèmes d'endettement très particuliers et correspondant à des montants à négocier très faibles en valeur absolue.

Plus encore que son homologue à Paris, le «Club de Londres» est un groupe informel de créanciers bancaires privés qui se réunit pour négocier les modalités individuelles de restructuration de la dette des pays. En 1976, c'est lorsque l'ancien Zaïre dut restructurer son exposition aux créanciers privés, que le premier d'une série de «Comités bancaires consultatifs» ad hoc fut établi par des banques privées internationales. Bientôt ces comités devinrent le «Club de Londres» pour les distinguer du «Club de Paris». Il n'a pas d'affiliation précise mais permet de réunir les banques privées qui sont les créanciers d'un pays emprunteur donné dont les créances internationales doivent être restructurées. Ainsi, le «Club de Londres» n'a ni statut juridique, ni règlement intérieur. Il ne se réunit pas obligatoirement à Londres. L'hôte est souvent l'institution financière qui est la plus exposée aux dettes du pays concerné par les négociations.

Ces clubs ont perdu de leur importance ces dernières années. Ils furent une institution puissante lorsque les parties des dettes extérieures des pays, couvertes par les négociations, étaient les catégories plus significatives. Au fil du temps, la complexité de la plupart des profils de créances des Etats s'est accentuée, soit en raison de «multilatéralisation» de leur dette extérieure (voir ci-dessous), ou en raison de la recrudescence des émissions d'obligations souveraines qui remplacent les prêts bancaires comme instrument privilégié des financements publics dans les

années 1990. Dans ces nouvelles circonstances, la cohérence devient un aspect primordial que les structures de «club», par définition, n'étaient pas en mesure d'assurer.

2.2 L'Initiative des pays pauvres très endettés et l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale

A partir de la moitié des années 90 les créanciers durent faire face à une dérive importante de la structure de dette de nombreux Etats. Le refinancement continu du service de la dette bilatérale par l'intermédiaire des institutions multilatérales⁴ avait transformé les prêteurs multilatéraux, au départ acteurs marginaux dans beaucoup de pays, en groupe de créanciers le plus important. Mais cette évolution se trouva en conflit avec le dogme qui voulait que les titres de créances multilatérales— contrairement aux créances bilatérales— ne pouvaient à aucun moment être rééchelonnées, et encore moins allégées, en raison de la nature de prêteur de derniers recours des bailleurs de fonds multilatéraux. La montée en flèche des indicateurs d'endettement dans certains pays débiteurs lourdement endettés auprès de la Banque mondiale, du FMI, et des banques de développement régionales révéla le besoin de faire d'énormes efforts de refinancement— aux conséquences douteuses— ou alors d'abandonner le dogme.

En 1996, le G7 opta pour l'abandon et engagea l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). L'initiative PPTE était censée compléter l'action d'allègement de la dette du Club de Paris en réduisant, pour sa part, la dette bilatérale et multilatérale restante de manière à faire fléchir les indicateurs d'encours total de la dette en dessous d'un seuil prédéterminé de viabilité de la dette. A partir de 1999, l'allègement de la dette des PPTE était subordonné au respect des critères du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), qui devait être élaboré conjointement par les autorités publiques du pays, la Banque mondiale et la société civile.⁵ L'effort PPTE a permis une contraction

3. L'imposition des conditions PC (Club de Paris) à d'autres prêteurs a valu au Club le qualificatif de «Goulag-sur-Seine» par un commentateur russe, voir : Club de Paris Comes Under Attack, in EUROMONEY – FMI/ WB Annual Meeting Issue 2000, pp. 56-61.

4. L'acteur le plus prééminent dans ce processus a été le guichet concessionnel de la Banque mondiale, l'Association international du développement (AID) avec le FMI et les guichets concessionnels de la Banque africaine du développement, la Banque interaméricaine du développement, du Fonds africain du développement, et du fonds spécial d'opérations respectivement.

5. Une synthèse de l'initiative PPTE et des données sur certains aspects précis du programme PPTE complexe sont publiés sur le site de la Banque mondiale : <http://worldBanque.org/PPTE> (dernière visite le 5.1.2011).

partielle de la dette de certains Etats auprès des IFI au terme d'une procédure longue et complexe qui reposait sur les piliers suivants:

- L'allègement de la dette au titre de l'effort PPTE suppose une annulation de la dette bilatérale, dans la plupart des cas par le mécanisme régulier des accords du Club de Paris (voir ci-dessus); la contraction des créances multilatérales ne vient qu'en seconde position et va aussi loin que nécessaire pour atteindre un niveau »soutenable« d'endettement prédéfini ; La définition du »niveau d'endettement viable« revient uniquement à la Banque mondiale et au FMI; ceci vaut pour la définition des catégories comme celle des écarts permis dans des cas de figure et circonstances individuels ;
- L'allègement au titre de l'effort PPTE est concédé à l'issue d'une longue procédure qui, au début, exige des pays débiteurs de suivre les programmes d'ajustement structurels du FMI pour trois plus trois ans; par la suite cet échéancier fut assoupli, mais les pays devaient tout de même se qualifier pour le »point de décision« de l'initiative et puis attendre, ne recevant dans l'intermède qu'un mince allègement, jusqu'à l'octroi de l'allègement dans sa totalité au point de décision déterminé par la Banque et le Fonds;
- Seul un groupe de 41 pays sélectionnés, tous pauvres et relativement petits, se qualifia pour recevoir le traitement au titre de l'initiative. Tout au long de son histoire, des pays furent retirés de la liste tandis que d'autres y furent ajoutés;
- Toute l'aide au titre de l'initiative PPTE fut subordonnée à la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel du FMI;
- Au delà des créanciers du Club de Paris et des IFI, les prêteurs bilatéraux non-membres de l'OCDE, les banques commerciales et les institutions multilatérales plus petites furent mis à contribution pour assurer un effort; pourtant, c'est le débiteur qui dut en fin de compte se charger d'obtenir cet allègement essentiel pour atteindre le niveau d'endettement »viable«.

Etant donné les très hauts seuils de viabilité arrêtés en 1996, seuls six pays purent obtenir jusqu'en 1999

quelques avantages limités de cette initiative.⁶ Par conséquent, elle fut révisée en 1999 au Sommet du G8 à Cologne. Une aide plus rapide et plus efficace dans un cadre plus souple en fut le résultat. Toutefois, à partir de 2002 il apparut clairement que certains pays nécessitaient des »majorations« d'allègement de la dette multilatérale dépassant le cadre de »Cologne«, ce qui fut alors convenu lors du Sommet du G8 à Kananaskis au Canada.

Mais, même sans ces aménagements, deux problèmes majeurs du mécanisme d'allègement de la dette devinrent manifestes lorsque le G8 se réunit en 2005 à Gleneagles en Ecosse.

- Quelques pays subirent de nouvelles poussées de surendettement après la procédure PPTE partiellement en raison de nouveaux prêts considérables, et partiellement dû à des circonstances externes défavorables qui n'avaient pas été bien prises en compte dans le calcul de la restructuration de la dette.
- L'administration de montants relativement modestes d'anciennes créances dans certains cas de figure signifia un effort disproportionné par rapport aux montants en jeu.

Ainsi, plutôt que de traiter la nouvelle situation de surendettement de ces pays, le G8 décida d'éponger la dette de tous les PPTE et de garantir aux pays qui s'étaient qualifiés au cours de la procédure PPTE, une annulation de toutes leurs créances auprès de l'Association de développement international (AID), du FMI, et du Fonds africain du développement (FAD). Ce programme d'allègement supplémentaire fut baptisé Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

Peu après la Banque interaméricaine du développement (BID) emboîta le pas et accorda un allègement semblable des arriérés de créances de son guichet concessionnel, le Fonds spécial d'opérations (FSO). Ceci devait assurer le traitement équitable des quatre PPTE latino-américains (cinq avec Haïti après son inclusion), par rapport à l'allègement obtenu par tous les autres PPTE africains auprès du FAD.

6. La Bolivie, le Burkina Faso, la Guyane, le Mali, le Mozambique, et l'Ouganda reçurent la garantie combinée d'un allègement de l'ordre de 3.4 milliard de dollars US. Ces engagements sont encore en vigueur à ce jour au titre du cadre renforcé.

A première vue, l'apurement «total» au titre de l'IADM sembla mettre un terme au long périple vers l'allègement de la dette qui avait débuté en 1989 par la définition du premier plan d'aide aux flux de dette conformément aux «conditions de Toronto» du Club de Paris. Pourtant, en réalité, l'annulation de la dette au titre de l'IADM était loin d'être «totale», car les IFI imposèrent des dates-buttoirs: fin 2003 pour les banques de développement multilatérales et fin 2004 pour le FMI. Seules les créances contractées avant ces dates seraient annulées au titre de l'IADM.

Comme les IFI ne sont pas autorisées, contrairement aux banques commerciales, à passer par profits et pertes les créances en souffrance, le «financement» de l'inévitable allègement de la dette a constitué un écueil tout au long des procédures PPTE et IADM. Pour ce qui concerne l'IADM, les participants au Sommet de Gleneagles sont convenus d'un régime compliqué de «compensation» des remboursements de créances annulés pour des engagements déjà pris ou prévus dans le cadre de programmes de prêts fondés sur la performance des IFI. En clair, cela signifie dans le cas de l'AID, que le montant du service de la dette non perçu sera déduit annuellement des enveloppes allouées au pays, de telle manière que, dans un premier temps, les pays doivent payer pour bénéficier de leur propre allègement de dette. C'est seulement dans un deuxième temps que les pays riches contribueront des ressources supplémentaires à la même hauteur, qui pourront par la suite être distribuées aux bénéficiaires de l'AID conformément à son programme d'allocation fondée sur la performance (AFP)⁷. Cette pratique mena à des réductions considérables des ressources mises à disposition par certains pays pour financer le développement (CFPIR 2009). Les PPTE les plus vulnérables sont le plus touchés. A l'heure de rédaction, les administrateurs de l'AID proposent donc d'abroger le système de «compensation».⁸

L'allègement de la dette au titre des initiatives PPTE-1 (1996), PPTE-2 (1999), et IADM (2005) a certainement permis de réduire le fardeau des dettes insoutenables de

pays inclus dans ces programmes. Toutefois, deux gros problèmes subsistent:

- Le respect des objectifs d'allègement de la dette au sein de la communauté des créanciers est inégal: Bien que les fondateurs de l'initiative (membres du Club de Paris, Banque mondiale, FMI, AfDB, et BID) assurent l'allègement qu'ils ont eux-mêmes défini, ce qui n'est pas surprenant, d'autres créanciers sont moins enclins à faire de même. Les Etats prêteurs non-membres de l'OCDE ont apporté seulement 35-40 % de l'allègement prévu; le taux de participation des prêteurs commerciaux n'a pu être ramené au dessus de 20 % que grâce aux grosses opérations de rachat multilatérales pour le Nicaragua et le Mozambique; et même parmi les prêteurs multilatéraux plus petits le taux de conformité est en dessous des 100% (AID 2009);
- L'initiative PPTE fut délibérément élaborée comme une opération exceptionnelle. Elle n'a jamais eu pour vocation de devenir un mécanisme permanent. Ceci repose sur l'hypothèse implicite que le surendettement est un problème exceptionnel et passager qu'on peut surmonter une bonne fois pour toutes. Cette hypothèse surprenante des pères de l'initiative s'est avérée fautive dès la fin de 2008, c'est-à-dire, avant que le dernier pays sur la liste ne puisse même démarrer la procédure PPTE. Dans leur rapport de mise en œuvre 2008, l'AID et le FMI identifient quatre pays PPTE dans la phase de post-point d'achèvement confrontés à un grave risque de surendettement dû aux retombées de la crise financière mondiale, entre autres. Dès lors, les prévisions pour savoir combien de pays seraient à nouveau surendettés, jouent les montagnes russes (voir la documentation indiquée au chapitre 1).⁹ Le fait que les initiatives PPTE/IADM n'aient pas «solutionné» le problème de dette des pays pauvres pour de bon reste indéniable.

2.3 Réductions de dette non-négociées

Les accords d'allègement de la dette n'ont pas tous suivis les lignes rigides des procédures décrites précédemment.

Tout d'abord, il y a eu des écarts considérables par rapport aux conditions, qui, en principe, auraient dû s'appli-

7. L'AFP est le dispositif d'allocation de ressources habituel de l'AID. Il tient compte non seulement des besoins financiers des pays mais aussi de leur performance lors d'allocations précédentes (en tant que valeur indicative de la capacité d'absorption des pays).

8. Estimer que l'allègement au titre de l'IADM soit en l'occurrence «additionnelle», comme le G8 l'a promis à Gleneagles, reste sujet à controverse. Les nouvelles ressources distribuées par le biais du programme AFP viennent régulièrement des budgets de développement des pays riches, en d'autres termes en l'absence d'IADM, ces fonds auraient été affectés à d'autres fins de développement.

9. Kaiser, Knoke, et Kowsky (2009), FMI (2009), erlassjahr.de/ Kinder-nothilfe (2010).

quer à n'importe quel pays débiteur. Ceci aurait pu être pour le mieux ou pour le pire selon l'intérêt politique que représente le pays aux yeux de membres influents du Club de Paris dans la plupart des cas. Le Nigéria est un cas d'école. Le pays figure sur la liste originale des PPTE, mais il en est retiré sous un prétexte en 2000, alors que la dictature militaire en place depuis fort longtemps s'effondre et que les créanciers craignent de ne plus pouvoir refuser l'aide PPTE au Nigeria en invoquant sa mauvaise gouvernance notoire. Or, en 2005, le Nigeria reçoit une réduction de deux tiers de son encours total dans le cadre d'un arrangement spécial.

Un autre écart positif concerne l'ex-Yougoslavie après la chute du régime Milosevic pendant l'offensive de l'OTAN contre la Serbie en 1999. Le nouveau gouvernement pro-occidental serbe reçoit une réduction de deux tiers de l'encours du Club de Paris dans des conditions normalement limitées aux pays à faible revenu («Conditions de Naples»)¹⁰.

A son sommet de 2003 à Evian, le G8 décide d'institutionnaliser le traitement plus souple en instaurant l'«Approche d'Evian»,¹¹ qui signifie, en somme, que quelles que soient les autres «conditions», les membres du Club de Paris peuvent traiter chaque pays comme bon leur semble. Cette flexibilité a, sans doute, représenté une avancée pour beaucoup de pays, qui sinon n'auraient pas eu de traitement approprié selon les conditions en vigueur. Pour autant, ceci contredit un pan essentiel de la raison d'être du Club, à savoir le principe de traitement comparable pour cas comparables.

Plus intrigant que certains assouplissements des procédures du Club de Paris ou PPTE sont les cas de pays qui ont d'eux-mêmes pu alléger leur dette, ou ont joui d'un traitement d'exception auprès d'un groupe plus large de créanciers.

A titre d'exemple pour ce second cas de figure - l'aide que le Club de Paris accorda à l'Indonésie en 1969, à partir d'une évaluation indépendante de la capacité de rembourser de ce pays (voir encadré 2, page 25).

Deux exemples phares d'allègement de la dette par le pays débiteur sont l'échange de dette de l'Argentine suite à la faillite de l'Etat au terme de l'année 2001, et l'allègement arrangé par l'administration équatorienne actuelle sous la présidence de Rafael Correa à la fin 2008. Dans les deux cas, les gouvernements nouvellement élus ont appliqués:

- Une baisse considérable de la valeur actualisée nette
- D'une grosse partie des dettes publiques extérieures
- Par une action unilatérale
- En faisant valoir dans le discours politique la légitimité contestable des créances en question, sans pour autant qu'il y ait jamais de suites légales.

Dans les deux cas, la conversion de dettes anciennes à l'égard de créanciers privés a impliqué une «décote»¹² de l'ordre de 70% de sa valeur nominale. Le niveau d'acceptation des créanciers était aussi de l'ordre de 70%, ce qui veut dire que les deux pays ont en face d'eux des récalcitrants qui détiennent environ 30 % des anciens titres de créances convertis. A l'heure de rédaction, la problématique des récalcitrants reste entière, même si le gouvernement argentin déploie de formidables efforts pour arriver à un accord avec les créanciers inflexibles depuis plus de cinq ans après la conversion de ses dettes.

En dépit du fait que la réduction de la dette réalisée fut utile aux deux Etats pour se procurer des ressources essentielles au financement du développement, la nature conflictuelle de la conversion de la dette n'a pas seulement lestée les relations financières extérieures de deux pays. Cela les a aussi largement empêché d'accéder à nouveau aux marchés des capitaux. A cet égard, les mesures unilatérales ne peuvent pas se substituer à des solutions négociées équitables, transparentes, et, dans l'ensemble, acceptables pour tous, comme décrit ci-dessous.

10. En réalité, le Club de Paris affirma que le traitement n'était pas pleinement conforme aux conditions de Naples puisque l'allègement de la dette correspondait à moins de 1% de moins que prévu.

11. <http://www.clubdeparis.org/sections/types-traitement/reechelonnement/approche-d-evian> (dernier accès le 13.9.2010)

12. Pour une synthèse et des liens vers des analyses individuelles de la viabilité de la dette dans les pays à faible revenu, voir la Fiche: Le cadre conjoint de viabilité de la dette pour les pays à faible revenu de la Banque, <http://www.FMI.org/external/np/exr/facts/jCVD.htm> (dernièrement visité le 13.9.2010).

2.4 Cadre de viabilité de la dette: Peut-il prévenir les crises futures de la dette?

Suite à l'IADM, les créanciers se mirent à affirmer que les problèmes d'endettement pouvaient être prévenus ou, à tout le moins, atténués, par un instrument post-PPTE, qui, géré par la Banque mondiale, dissuaderait les pays débiteurs de trop d'emprunter à l'avenir, a fortiori à des conditions non-préférentielles. Le Cadre de viabilité de la dette de la Banque mondiale (CVD)¹³ devait assurer qu'aucun pays post-PPTE à revenu faible ne contracte de nouveaux prêts qui lui seraient impossible à rembourser.

Le CVD comporte deux éléments:

- Il définit un plafond maximal d'endettement viable pour chaque pays à faible revenu en tenant compte de ses perspectives économiques et de la qualité de sa gouvernance, comme il ressort du Cadre de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) de la Banque;¹⁴
- Il menace les pays de comprimer ses prêts à conditions fortement préférentielles de l'AID et d'autres guichets concessionnels, s'ils font des emprunts qui, selon la Banque mondiale, viendraient hypothéquer la viabilité de leur dette.

Ce régime de sanctions est la distinction majeure entre le CVD et les analyses de viabilité de la dette (AVD), que les Institutions de Bretton Woods (IBW) produisent régulièrement à l'attention des membres à revenu faible et intermédiaire. Les modalités techniques du CVD ont été amplement débattues et critiquées (erlassjahr and EURO-DAD 2006). La teneur principale des critiques porte sur la définition contestable des plafonds et sur le caractère partial du cadre, qui exerce une pression sur l'emprunteur sans même tenir compte de l'attitude des prêteurs. Par ailleurs, le cadre se focalise exclusivement sur la quantité des emprunts nouveaux contractés par les pays à faible

revenu sans envisager le rôle et la validité de ces prêts pour les programmes de développement nationaux.¹⁵

A un stade précoce de conception du CVD, la Banque avait dressé un projet de lignes directrices¹⁶ qui tentèrent de prendre en considération les critiques récentes de la pratique actuelle du AVD.

- Des projections plus réalistes devraient émaner d'un examen plus approfondi des données historiques nationales (plutôt que des hypothèses de croissance globale).
- Les écarts entre les données historiques nationales et les projections antérieures devraient être expliqués et pris en compte lors de l'élaboration de nouvelles projections.
- Les hypothèses de trajectoires de développement exagérément positives (par le passé tristement célèbres pour la manière dont les dettes plus élevées paraissaient viables) doivent être explicitement motivées.
- Bien que l'on constate un effort évident pour rendre les projections plus réalistes dans les AVD récentes, la mise en œuvre des bonnes intentions semble assez vague (Rehbein 2010).

L'élément le plus frappant du CVD, toutefois, ne réside pas dans son fonctionnement, mais dans l'hypothèse implicite qu'il pourrait prévenir la récurrence du surendettement des Etats à l'avenir, et par là même faire en sorte que toute volonté de travailler à un mécanisme de sortie de la dette soit superflue.

Comme le précise le chapitre 1, il semble parfaitement illusoire de supposer que le plein respect des règles du CVD épargne au monde en développement des crises de la dette futures et, ainsi, de la nécessité de parfaire les procédures d'insolvabilité de l'Etat. La recrudescence des risques d'endettement, constatée par les IBW par rapport aux retombées de la crise sur les pays à faible revenu (voir chapitre 1), le démontre clairement. En outre, des évolutions dans le processus du G20 semblent également indiquer – au moins temporairement – un revirement politique pour passer d'un souci prioritaire de

13. Pour un descriptif plus détaillé de la méthodologie CPIA, voir: <http://siteresources.worldBanque.org/IDA/Resources/CPIA2007Questionnaire.pdf> (dernière visite le 13.9.2010).

14. Ces considérations se font occasionnellement, quand la Banque décide d'accorder des dérogations pour non-respect dans des cas particuliers. Néanmoins, cela ne porte que sur le champ limité des conditionnalités de la Banque et du Fonds, ce qui peut s'avérer utile pour la viabilité budgétaire et monétaire du pays, ou pas. L'on suggère ici que la réflexion se fonde sur une base de critères plus large de l'illégitimité de la dette, et que la prise de décision soit confiée à une institution indépendante, puisque les prêts de la Banque peuvent être de faible qualité, comme avec n'importe quel autre établissement.

15. FMI et Banque mondiale (2007).

16. G20, Communiqué Final, pt. 25.

maintien de la dette en dessous des seuils de viabilité à plus de marge de manœuvre aux emprunts renforcés pour stimuler la croissance des économies à revenu faible et intermédiaires. Ainsi le G20 a décidé à son Sommet de Londres d'avril 2009, «[...] de revoir la flexibilité du cadre de viabilité de la dette et de demander à la Banque mondiale et au FMI de faire rapport au Comité monétaire et financier international (CMFI) et au Comité de développement dans le cadre des Assemblées annuelles de la Banque mondiale ou du FMI». ¹⁷ En conséquence, le Communiqué Final des Assemblées FMI/WB du printemps 2009 annonçait «[...] un examen des options pour renforcer la souplesse du Cadre de viabilité de la dette» ¹⁸

Au fond, la logique sous-jacente de la «flexibilité renforcée» tient à ce que les limites étroites du cadre qui donnait la priorité à la viabilité de la dette avant les besoins d'une politique budgétaire expansionniste, soient devenues obsolètes, au moins dans un contexte de crises économiques. Ils ont permis des approches sur mesures tout en conservant formellement les règles et critères généralisés.

Quant aux emprunts à venir des PPTE, cela veut dire que (a) les restrictions, qui assuraient une certaine forme de traitement égal entre les pays, seront suffisamment levées pour permettre l'entrée de capitaux frais de sources officielles affluant individuellement vers le pays ; (b) au cas où les pays auraient déjà souscrits des emprunts supplémentaires atteignant un niveau critique auprès d'autres sources, les IFI devront trancher. Useront-ils du CVD pour bloquer l'accès des pays aux fonds multilatéraux – ce qui serait à terme indispensable pour sauvegarder l'équilibre des finances publiques – ou pour garantir les dépenses sociales ou encore une politique monétaire génératrice de croissance? Il faut sans doute se féliciter de cette évolution des IFI qui ont (a) dressé des règles transparentes pour leurs propres prêts, et fait leur maximum pour améliorer la qualité de leurs prêts conformément à ces règles; et (b) appliqué ces règles avec une certaine souplesse. En revanche, ce qui reste problématique est l'autonomie de facto de la Banque à émettre des règles concernant l'ensemble des emprunts, étant donné le conflit d'intérêt possible entre le rôle de prêteur, et la responsabilité fiduciaire (présumée) en tant qu'organe expert de la viabilité globale de la dette publique du pays

17. <http://www.FMI.org/external/np/cm/2009/042509.htm> (dernière visite le 13.9.2010)

18. Voir: Gitlin (2002); à l'époque, Richard A. Gitlin était associé du cabinet d'avocats Bingham Dana de Boston.

3. Carences de la gestion actuelle de la dette souveraine: L'impératif de réforme

3.1 Payer le prix du règlement inefficace de la crise

Comme nous l'avons vu au chapitre 2.1., la pratique du traitement de la dette souveraine et du défaut de paiement des États a débuté sur l'hypothèse erronée qui veut que les «États ne font pas faillite». Jusqu'à la fin des années 1980s, cette hypothèse a orienté les décisions politiques en matière de refinancement et rééchelonnement du service de la dette actuelle, plutôt que d'assurer des décotes aux créances des prêteurs, qui sont un élément normal dans tout régime d'insolvabilité des particuliers et des entreprises.

Lorsqu'il apparut à la fin de cette décennie que le refinancement perpétuel ne contribuerait qu'à une accumulation de dettes extérieures irremboursables, les créanciers décidèrent de se lancer dans un processus progressif permettant un service de la dette fragmentaire – et dès 1994 un petit allègement du stock de la dette – au lieu de réductions drastiques de l'encours des créances. Les deux types de traitement fonctionnaient sur la base de quotas d'allègement de la dette prédéfinis (et assez limités), plutôt que sur la base d'une évaluation individuelle des besoins de restructuration afin de rétablir la viabilité de la dette. Ce système de quotas du Club de Paris fut introduit par les «conditions de Toronto» de 1989, qui permirent aux pays les plus démunis d'obtenir une réduction de 33 % du montant exigible du service de la dette dans des délais assez courts. Ces quotas s'avérèrent insuffisants pour rétablir la viabilité de la dette – en moyenne tous les 2,5 ans – et furent révisés. Ceci eut pour effet que certains pays durent revenir frapper à la porte du Club de Paris pour renégocier les accords d'ajustement de la dette, qui parfois n'avaient même pas été pleinement mis en œuvre dans le cadre des indispensables accords bilatéraux avec tous les membres du Club. Le Sénégal bat le record avec 13 cycles de négociations au Club de Paris.

Dès le début de ce mécanisme, les observateurs et experts préconisaient des réductions importantes mais uniques au lieu d'un allègement fragmentaire (cf., Raffer 1990 et Raffer 1993), expliquant que l'insolvabilité ordonnée des finances publiques serait à la longue moins douloureuse

et onéreuse pour tout le monde. Ensuite, la Banque d'Angleterre et la Banque du Canada soutinrent dans un communiqué conjoint sur l'ébauche d'une proposition relative à un Mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM) en 2001, que: »Une meilleure approche serait de reconnaître que le défaut de paiement est un trait naturel du mécanisme de marché, et non quelque chose qu'il faut éviter à tout prix.« Après quoi, les experts Haldane et Kruger (2001) affirmèrent avec force que les suspensions ordonnées du service de la dette valaient mieux que des défauts de paiements désordonnés. Même le secteur privé se mit à appeler de ses vœux des institutions telles que le »forum de la dette souveraine«.¹⁹

Au moment de la restructuration de l'économie mondiale en 1944, aucun mécanisme de sortie ordonnée de la dette n'avait été créé, malgré la longue expérience de cessation de paiement de la dette publique d'avant-guerre et les lourdes répercussions politiques et sociales de la faillite dans les faits des Etats souverains. Ceci ne signifie pas qu'un développement progressif vers un système qui fonctionne – comme on l'a vu depuis les années 1980 – soit forcément une mauvaise chose. L'histoire des régimes d'allègement de la dette depuis la crise du Mexique en 1982 prouve que, en dépit de la violente rhétorique contre cette notion, l'allègement de la dette généreux dans sa phase précoce pouvait être convenu – au moins pour certains pays – par les créanciers. Pourtant, les populations les plus démunies des pays endettés ont payé un prix très élevé pour les vingt années de trop peu d'allègement accordé trop tard. Ainsi, l'enjeu actuel du risque de réapparition d'une crise de la dette souveraine plus globale est de savoir si la communauté internationale sera en mesure de tirer les bonnes conclusions des carences des régimes existants, et, si oui, de le faire rapidement et efficacement. Ou bien l'allègement de la dette sera-t-elle refusée pendant des années encore en raison de la volonté de créanciers individuels de garder la main mise sur tout processus de restructuration de la dette?

19. Un des arguments favorables contre l'allègement de la dette pour les Etats souverains reposait sur l'allégation qu'un Etat dont la dette est réduite s'exclurait de lui-même du marché international des capitaux. Bien que dénué de sens historique et économique, cet argument jouit d'un soutien inouï parmi les créanciers qui souhaitaient endiguer la vague prévisible de contractions de la dette à la fin des années 1980. Tandis que les prêteurs bilatéraux apportaient une aide depuis plusieurs années déjà, on eut recours à une variante de cet argument dans les batailles d'arrière-garde prétextant que l'allègement des créances multilatérales aurait un effet dévastateur sur les emprunteurs – alors que, pour une raison inconnue, ce ne serait pas le cas avec l'allègement bilatéral.

Les paragraphes suivants examineront les carences des cadres en vigueur et esquisseront à partir de cette analyse les éléments d'une réforme qui constitue le noyau de cette étude.

3.2 Incohérences entre les diverses enceintes de négociation

En l'absence d'institution mondiale convenue, les négociations d'allègement de la dette entre débiteurs souverains et leurs créanciers se déroulèrent, dans un premier temps, de manière ad hoc et au cas par cas, au fur et à mesure que les besoins de restructuration se manifestèrent. A partir de 1956, les créanciers bilatéraux officiels proposèrent le Club de Paris comme plateforme de discussion des problèmes d'endettement. Le Club de Londres devint un instrument de négociations majeur après 1982, au moment où les débiteurs commencèrent à ne plus pouvoir s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis de leurs créanciers bancaires privés. Les Etats débiteurs tendaient à être principalement endettés auprès d'un groupe donné de créanciers (bilatéraux) dans les années 1980. Dès lors, ce groupe – dans certains cas des établissements bancaires privés, dans d'autres des gouvernements – chercha à restructurer leurs titres de créances à l'égard du débiteur au moindre coût possible et ne se soucia pas tant du comportement d'autres créanciers provenant d'autres secteurs, qui, en principe, n'avaient qu'une influence plutôt marginale.

Dès la moitié des années 1980, cependant, les choses devinrent plus floues: des pays d'Amérique latine à revenu moyen restaient encore très exposés aux banques privées. Pourtant, les prêts publics n'étaient plus négligeables dans des pays comme le Brésil et l'Argentine. Entre autres, ceci était lié au fait que les gouvernements des pays créanciers s'efforçaient de soutenir leurs exportations vers l'hémisphère Sud par l'intermédiaire d'aides officielles, tandis que les banques privées s'étaient montrées réticentes après les défauts de paiement de 1982. Par ailleurs, le flux croissant de capitaux publics se composait principalement de prêts aux conditions du marché, et, dans une moindre mesure, d'aides publiques au développement (APD). Les conditions des prêts non-concessionnels sont généralement comparables à celles proposées par les prêteurs commerciaux.

Avec quelques écarts régionaux, les profils type de créanciers suivants sont apparus et se sont bien maintenus jusqu'au 21^{ème} siècle: les pays à faible revenu – sans accès réel aux marchés internationaux des capitaux – étaient normalement les plus endettés auprès des créanciers publics avec une part de dettes multilatérales croissante (par opposition aux bilatérales); les pays à revenu moyen restèrent attractifs aux yeux des prêteurs privés après que le plan « Brady » permit d'amortir le choc des spectaculaires défauts de paiement du début des années 1980. Néanmoins, parmi les prêteurs privés, la priorité passa des prêts syndiqués bancaires aux obligations comme instruments privilégiés, et revint en partie aux prêts syndiqués quand certains pays, sous la pression des créanciers publics, inclurent les obligations dans les restructurations de dette.

Dans cette situation, la cohérence des créanciers devint une question capitale dans la gestion internationale de la dette souveraine. A l'évidence le système de négociations au cas par cas et mutuellement indépendantes encourageait les récalcitrants. En d'autres termes, chaque groupe de créanciers avaient à gagner, si d'autres se chargeaient de rétablir la capacité de rembourser d'un débiteur en renonçant à une partie de leurs propres titres de créances. Cela aboutit à des attermoissements dans la négociation de cas d'endettement clairement non viable, à des accusations réciproques entre créanciers publics et privés, et – pire que tout – à l'émergence d'un secteur de créanciers à l'attitude inflexible et de fonds vautours.²⁰

Les créanciers publics ont tenté de réagir en insérant des clauses de « comparabilité de traitement » dans leurs accords du Club de Paris. C'est-à-dire, qu'ils obligent le débiteur à rechercher une restructuration avec n'importe quel créancier bilatéral, qui serait au moins aussi favorable que celle convenue avec le Club de Paris. Bien que l'heure soit clairement au traitement égal, ces clauses n'étaient pas bien adaptées. Elles imposaient au débiteur de prendre

à leur charge cette démarche (parfois sous la menace de suspension de l'aide du Club de Paris). Mais le débiteur n'avait guère de moyens de contraindre les créanciers à respecter la clause, d'autant moins qu'ils n'étaient souvent pas des pays, des banques ou des obligataires membres du Club de Paris – parfois il s'agissait d'entités dont le débiteur dépendait politiquement et économiquement pour coopérer. Ces créanciers étaient souvent consternés, à juste titre, de l'intervention d'une partie tiers sur leurs titres de créances sans qu'ils soient même entendus à ce propos. Ainsi, le respect des règles était assez faible et les difficultés avec les inflexibles en furent la conséquence, au lieu d'une réduction ordonnée et globale du niveau de la dette que le Club – à partir d'analyses du FMI et de la Banque mondiale – aurait tenu pour viable.

Lorsque le « modèle de traitement comparatif » fut ancrée dans l'initiative PPTE ultérieure, les taux de conformité étaient extrêmement bas: moins de 50% parmi les créanciers publics non membres du Club de Paris, et moins de 20% parmi les créanciers commerciaux (voir ci-dessus).

Les conséquences de la réforme sont évidentes.

- Une fois qu'un pays a renégocié une dette insoutenable, les *négociations doivent se tenir dans un forum cohérent et unique*, où tout détenteur de titres de créances à l'égard du débiteur doit participer, ou jouir, au minimum, du droit d'être entendu.
- En principe, *tous les créanciers doivent être traités sur un pied d'égalité*. Aucun créancier ne peut bénéficier d'exemption, ni de traitement préférentiel sauf par consentement mutuel. A titre d'exemple, un tel consentement pourrait reposer sur la volonté de certains créanciers d'appuyer un processus de redressement avec de l'argent frais ou bien sur une date-butoir ou un seuil de minimis convenus.²¹
- La comparabilité de traitement n'est possible que si les décisions sont prises par un *organe décisionnel neutre*,

20. Un fonds vautour est un fonds d'investissement qui achète des dettes en souffrance en grandes quantités à un prix largement inférieur à leur valeur nominale sur le marché secondaire. Une fois que l'aptitude d'un Etat endetté à assurer le service de la dette est rétablie par le biais de l'allègement de la dette par d'autres créanciers, les vautours intentent des procédures en remboursement intégrale avec intérêts, intérêts composés et sanctions financières éventuelles comprises. Dans certains cas, les profits des fonds vautours dépassent les 200% du capital investi. Dans d'autres cas, ils n'ont pas pu faire saisir les actifs des débiteurs. Toutefois, la majorité des problèmes est lié au fait que le débiteur est empêché de participer sur les marchés financiers internationaux dans des conditions normales. En mai 2010, les fonds vautours se sont vu refuser le droit de saisir les instances juridictionnelles britanniques grâce à un projet de loi introduit par un membre du parlement à la veille des élections de 2010. Néanmoins, cette loi n'est en vigueur qu'une année durant et sera révisée par la nouvelle législature en mai 2011.

21. « De minimis » désigne un seuil minimum de créances à l'égard d'un débiteur. Seules les créances qui franchissent ce seuil sont incluses dans l'accord de rééchelonnement négocié, tandis que le service de créances en en dessous des seuils doit être assuré intégralement. Le but de la définition d'un seuil minimum est d'éviter de devoir négocier et rechercher un accord pour des créances qui, en somme, n'ont pas d'incidence mesurable sur le rétablissement de la viabilité de la dette. Traditionnellement, le Club de Paris fonctionne avec des seuils de minimis de 500 000 ou 1 million de dollars américains.

ou par un créancier mandaté à négocier par tous les autres créanciers.

- Tout comme la loi sur l'insolvabilité est contraignante dans le droit national, *les créanciers doivent pouvoir compter sur le respect des dispositions – et, si nécessaire, la mise en application légale – de la solution négociée*. Bien que l'arbitrage de la dette puisse se « négocier dans l'ombre de la loi », comme cela se pratique parfois, dans l'idéal il devrait reposer sur un traité international qui facilite l'exécution par les instances juridictionnelles nationales, si besoin est.

Généralités mises à part, l'enjeu particulier d'une procédure cohérente est que certaines créances litigieuses à l'égard de débiteurs souverains sont d'origine nationale et relèvent donc du droit national, alors que les titres de créances extérieurs normalement pas. Or, encore une fois, le principe de comparabilité de traitement entre les créanciers nationaux et étrangers est censé prévaloir. Pourtant, il s'agira de garder une certaine souplesse eu égard à la définition de la comparabilité étant données les possibilités d'intervention, ou même de manipulation, du souverain dans le cas de créances nationales. Il faut prendre en considération le fait que les créanciers nationaux couvrent un large champ d'acteurs allant des fonds de retraite nationaux – tenus par la loi d'acheter des obligations d'État – , des fonctionnaires corrompus aux grands délinquants qui pillent les caisses de l'Etat et transfèrent leur fortune à l'étranger.

3.3 Conflits d'intérêt des créanciers

Toute restructuration de la dette doit reposer sur une hypothèse concernant la capacité future de l'emprunteur à rembourser – si l'on souhaite éviter un nouvel endettement post-allègement. Les chapitres précédents décrivent comment les prêteurs ont développé leurs enceintes et procédures de négociation. Avec la normalisation progressive des procédures, et le nombre croissant de pays candidats aux négociations, la standardisation des procédures d'évaluation devint manifeste – ne serait-ce que pour garantir l'égalité et l'équité de traitement.

En résultat, on attribua le rôle d'expert indépendant pendant de telles négociations à la Banque mondiale et au FMI, comme prévu dans les dispositions de procédure du Club de Paris. C'est au stade initial de la procédure que

ces deux institutions soumettent leurs évaluations. Mais, alors que d'autres comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) peuvent aussi présenter leur analyse et suggestions de traitement de la dette en tant qu'observateurs, les délibérations du Club commencent normalement par les avis rendus par les deux institutions de Bretton Woods.

Quand le mécanisme d'allègement de la dette du Club de Paris fut complété par les initiatives PPTE et IADM, la position des deux institutions se renforça: elles eurent la maîtrise du processus tout entier, et leurs conseils d'administration décidaient même de l'assistance PPTE/IADM uniquement sur la base des évaluations de leurs propres collaborateurs.

Ce dispositif est critique sur deux plans:

- Primo, il est toujours problématique que des institutions détiennent un monopole de l'expertise et, en fin de compte, de la décision. Alors qu'en droit financier national, les juges ont la liberté de choisir à partir d'une panoplie d'experts indépendants, s'ils ont besoin d'expertises dans une affaire, le monopole des IBW sur les dossiers de restructuration de la dette souveraine n'a jamais été contesté.
- Secundo, il ne s'agit pas de simple monopole mais d'un qui est régi par une entente entre deux organisations, elles-mêmes créancières. Particulièrement dans le cas des pays les plus pauvres, les membres du Groupe de la Banque mondiale et du FMI sont souvent leurs plus importants créanciers. Sachant que leurs évaluations ont une incidence directe sur la recouvrabilité des montants prêtés, nous avons là un conflit d'intérêt classique. Au cours des négociations du Club de Paris, hormis pour les PPTE, où les réductions des créances des IFI ne sont pas prévues, elles sont incitées à demander le plus d'allègement possible aux membres du Club et encore plus aux non-membres, qui n'ont pas leur place à la table des négociations pour sauvegarder leurs remboursements. Même s'il arrive que ce dispositif fonctionne en la faveur des pays débiteurs, ce n'est en aucun cas un instrument qui permette un partage juste de la charge et une solution durable avec le plus haut degré d'acceptation parmi les créanciers.

Des travaux de recherche réalisés par des ONG, des universitaires indépendants et, même, par les institutions

Encadré 1: Le rôle problématique des institutions de Bretton Woods dans la gestion de la dette souveraine – quelques études de cas:

Exemple 1:

Le Nicaragua au de Club de Paris en 1995: Interdépendance entre experts et décideurs – un jeu de dupes?

En 1995 le Nicaragua lourdement endetté fait l'objet de négociations au Club de Paris et une réduction de l'encours total de 67% est concédée – un quota d'annulation vivement critiqué par les partisans de l'allègement de la dette et d'autres. L'Allemagne était le créancier numéro 2 du Nicaragua en raison d'une aide sous la forme de prêts accordée par l'ancien régime de la RDA au gouvernement sandiniste dans les années 1980.

En réponse à une question posée par un député du Parlement allemand demandant pourquoi l'accord initial était si opportun, le Ministre des finances allemand de l'époque affirma que «l'analyse de la balance des paiements réalisée par le représentant du FMI dans le cadre du 3ème tour des négociations de rééchelonnement de la dette du Club de Paris, (...) a démontré que, dans le long terme, un quota d'annulation de 67%, (...) serait suffisant». Lorsque le même député fit une demande directe au FMI, le Directeur exécutif allemand du Fonds, dans sa réponse écrite, nia catégoriquement tout rôle du Fonds dans cette affaire: «Par principe, aucune annulation particulière n'est jamais présumée, mais, en revanche, après les discussions avec les créanciers, une «offre d'annulation» de ce que l'on peut attendre raisonnablement des créanciers entre dans le calcul. Nous-mêmes avons, sur ordre du Ministère des finances, exhorté à plusieurs reprises les services du FMI de s'en tenir à cette procédure, de manière à ce que les pourparlers du Club de Paris ne soient pas compromis par d'éventuelles «hypothèses» (Kaiser 2000). Ultérieurement, en 2000, les créanciers reconnurent enfin officiellement que le Nicaragua devait bénéficier d'une annulation intégrale de ses dettes bilatérales auprès des membres du Club de Paris.

Exemple 2:

Argentine 2001-2005: Le Fonds dans le rôle de courtier honnête ou protégeant ses propres intérêts?

Le rôle du FMI en tant que financier et conseiller durant la restructuration de la lourde dette argentine

(2001-2005) a été mis sur la sellette dans plusieurs analyses. Une étude publiée par la Banque centrale d'Espagne en 2008 résume les aspects pertinents de la sorte:

«Une des raisons pour lesquelles la politique de prise en charge d'arriérés par un nouveau prêt (LIA)¹ a fait l'objet d'un examen plus attentif ces dernières années est dû au mécontentement généralisé par rapport au rôle du Fonds pendant la restructuration de la dette argentine (2001-2005). En effet, cette épisode a sensibilisé les esprits aux nombreuses carences et ambiguïtés dans la politique de LIA, parmi lesquels on retient en particulier: (i) l'exposition financière du Fonds vis-à-vis de ce pays qui engage une restructuration semble provoquer un conflit d'intérêt pour l'institution, et, par conséquent, réduit sa crédibilité en tant qu'acteur impartial et indépendant dans le processus de règlement de la crise; (...) (iii) Certains ont avancé que, pour exclure le risque d'ingérence dans les négociations entre le débiteur souverain et ses créanciers privés, le FMI devrait s'abstenir de fournir une «enveloppe budgétaire» de restructuration par le truchement du cadre macroéconomique de son programme. D'autres affirment, au contraire, que c'est là un aspect essentiel du service de bien public rendu par le FMI pendant une démarche de restructuration; (iv) toujours dans la même veine d'argumentation, il y a l'ambiguïté immanente du rôle du Fonds comme prestataire d'information et comme source de l'analyse de viabilité de la dette soumise aux parties concernées par une restructuration» (Diaz-Cassou et al. 2008: 9).

L'étude conclue que:

«Cela tend à affaiblir la thèse du débiteur non des-saisi comme justification de la politique de prise en charge des arriérés par un prêt. Par ailleurs, cela peut générer un conflit d'intérêt pour le FMI, qui pourrait être perçu comme étant avant tout soucieux de sauvegarder ses investissements et de préserver son statut de créancier privilégié. Aussi, cela tend à entacher la légitimité du Fonds en tant qu'acteur indépendant chargé d'une mission de bien public qui vise à améliorer le résultat de la restructuration

1. Lending into Arrears (LIA), c'est-à-dire, l'apport de prêts nouveaux malgré que le débiteur soit en arriérés de remboursement de dettes en cours auprès d'autres créanciers ((publics)).

Encadré 1 continué

et à limiter son impact sur la prospérité internationale. Ce conflit d'intérêts tend à s'accroître quand il s'agit de grands programmes hérités, où le Fonds pourrait craindre les séquelles d'une extension du défaut de paiement aux multilatérales. Ce fut le cas en Argentine, ce qui explique en partie pourquoi la participation du Fonds dans cette restructuration fut si controversée» (ibid.: 28).

Exemple 3:

Les projections de point de décision PPTE: Un vœu pieux?

Dans l'histoire de l'initiative PPTE, les revenus à l'exportation futurs des pays PPTE semblent avoir été fréquemment surestimés par les IFI, ce qui aboutit à des projections de niveaux viables de la dette trop optimistes, en d'autres termes, à une tendance à sous-évaluer le besoin d'allègement de la dette. Ce parti pris fut particulièrement évident pendant la première vague de pays qui réussirent à passer le point de décision PPTE. Ainsi, l'allègement au titre du PPTE devait s'accompagner de la possibilité de majoration de l'aide au moment de passer le point d'achèvement en cas de chocs extérieurs dès 2002. En 2005, les IFI rendirent leurs propres évaluations de viabilité superflues en annulant purement et simplement chaque créance à leur portefeuille par l'intermédiaire de l'initiative IADM. Lorsque les ONG comparèrent les projections de point de décision avec les chiffres réels des exercices 2004/5 de cinq pays PPTE en amont du sommet de Gleneagles en 2005, elles constatèrent une sous-estimation systématique des indicateurs d'endettement, essentiellement due à

une surévaluation de recettes à l'exportation (erlass-jahr.de et EURODAD 2006).

Exemple 4:

Qu'est-ce qu'un choc extérieur? Majoration refusée au Burundi

Les pays PPTE ont droit à une majoration de l'allègement calculé de leur dette, si les indicateurs d'endettement franchissent des seuils critiques provoqués par des chocs internes et externes (par ex, une chute inattendue des prix des produits de base exportés par le pays). Dans le cas du Burundi (qui franchit le cap de point d'achèvement seulement en 2009), les indicateurs de dette au point d'achèvement se trouvèrent être plus élevés que prévu, en raison d'une erreur de calcul de la Banque des déboursements sur ses propres prêts au Burundi. Puis les IFI refusèrent une majoration prétextant que (1) une erreur de calcul de la Banque ne pouvait être considérée comme un choc externe; (2) l'allègement non perçu par le Burundi était minime: 11.6 million de dollars US.

Ces deux arguments étaient pour le moins surprenants. Si une erreur de calcul commise par une entité sur laquelle le Burundi n'exerce aucune influence perceptible n'est pas le fait d'un choc externe (c'est-à-dire, une évolution défavorable en dehors de la portée du gouvernement), alors comment définir un choc externe? Et 11.6 million de dollars US étaient assurément une «broutille» pour la Banque mondiale. Pour le Burundi cette somme correspondait, en gros, à la moitié de son budget annuel pour l'éducation (FMI et IDA 2009).

de Bretton Woods ont produit quantité de données empiriques démontrant que ce conflit d'intérêt a mené à des analyses biaisées, à un allègement de la dette insuffisant, et à une répartition des charges inéquitable entre les créanciers pour un niveau donné d'annulation de dette (voir encadré 1 ci-dessous).

Quelles conclusions tirées pour une réforme?

- *Les évaluations de viabilité de la dette doivent être réalisées par une instance indépendante sur laquelle*

ni les débiteurs, ni les créanciers ne peuvent exercer d'influence. Ce principe fondamental de primauté du droit doit s'appliquer aux négociations de la dette souveraine tout comme dans tout autre contentieux opposant le débiteur au créancier.

A terme, les *mandats de la Banque mondiale et du FMI doivent être complètement dissociés*: une institution peut ou bien être créancière, ou bien faire fonction d'«expert indépendant».

3.4 Les créanciers en tant que juges de l'insolvabilité

Le chapitre précédent a démontré les difficultés liées aux créanciers qui font de facto fonction de juges de l'insolvabilité. Le double rôle de juge et partie est précisément au cœur de l'inadéquation du dispositif de gestion de la dette en vigueur. Comme vu, le conflit d'intérêts va au delà des pouvoirs disproportionnés entre créanciers et débiteurs. Cela affecte aussi les rapports entre les créanciers, puisqu'en réalité ce ne sont pas les créanciers qui, en fin de compte, tranchent leur propre situation (et celle de leurs co-crédanciers) mais plutôt un groupe restreint de prêteurs en mesure d'influencer le cours des négociations selon leur intérêt bien compris.

Ce déséquilibre ne revête pas seulement une dimension économique et juridique. Il a des incidences très fortes au niveau de la politique, qui, normalement, se démarque de la logique économique qui devrait présider aux négociations de la dette, et encore plus de la dimension des droits humains, qui sont l'élément central de la réglementation relative aux procédures d'insolvabilité individuelle dans la plupart des pays. Il revête aussi une forte dimension psychologique, puisque cela fait passer l'allègement de la dette pour quelque chose d'autre: notamment, une conséquence indésirable et inéluctable de tout mécanisme de prêt. Dès lors, le rééchelonnement de la dette apparaît comme un acte de grâce de la part d'un prêteur bienveillant qui, à terme, décide «d'effacer» la dette de l'emprunteur.

Enfin, l'«octroi» allégué d'allègement de la dette est une question de comportement puisqu'il sert à coopérer, ou, le cas échéant, intimider ceux qui devraient en principe œuvrer sur pied d'égalité avec les créanciers à la recherche de solution à un problème commun: les délégations et représentants des pays débiteurs.²² Leur position d'infériorité structurelle – qui va plus loin que la faiblesse «naturelle» d'un pays pauvre vis-à-vis d'un cartel de pays riches – dans des enceintes comme le Club de Paris a deux conséquences très concrètes:

- Premièrement, l'acceptation d'un droit «naturel» des créanciers de s'ingérer dans les questions de politique intérieure du débiteur. Si l'allègement de la dette est

un acte de grâce, le créancier bienveillant jouit du droit moral et factuel d'exiger une bonne conduite en retour. Cette bonne conduite attendue et obtenue par les créanciers comme le FMI a, par le passé, abouti à l'acceptation par l'emprunteur de conditionnalités qui n'ont rien à voir avec les dettes individuelles en jeu, ni même avec l'intérêt général d'améliorer la situation budgétaire du débiteur pour assurer le service de plus de dettes à venir. Cela touche à des questions d'ouverture des marchés aux exportateurs et investisseurs des pays créanciers, ou même à des concessions politiques en échange d'allègement.²³

- Deuxièmement, l'intervention des intérêts politiques dans le règlement de l'endettement. Lors de la conception du cadre original PPTE (PPTE-I) en 1995, le gouvernement français estima que le programme favorisé induit les pays anglophones africains où prévalait l'influence britannique et américaine. Ainsi, il préconisa l'inclusion d'un critère supplémentaire – le ratio de la dette aux recettes budgétaires – dans le programme. Par la suite, la Côte d'Ivoire se qualifia comme plus gros bénéficiaire du mécanisme PPTE. De même, après le Guerre du Golf en 2003, ce n'est que la pression politique de l'administration Bush – en la personne de son Envoyé spécial James Baker – qui assura à l'Irak un allègement de 80%. Ceci rencontra l'opposition ferme d'une coalition d'Etats particulièrement mal disposés, avec l'Allemagne et la Russie à sa tête, et tous deux grands argentiers du régime de Saddam. Aucune analyse de la viabilité de la dette ne serait parvenue à prouver pourquoi une restructuration d'exactlyment 80% – plutôt que de 50% ou une annulation intégrale, par exemple – était indispensable au redressement de la viabilité budgétaire et de la dette extérieure irakienne.

Quelles en sont les conséquences pour la gestion de la dette souveraine? *Les négociations de la dette souveraine doivent être menées sous la direction et le pouvoir de décision d'une entité impartiale, économiquement et politiquement indépendante tant vis-à-vis du débiteur souverain que de ses créanciers.*

22. Son fonctionnement quand, par exemple, les délégations de débiteurs sont reçues au prestigieux Ministère des finances français à Bercy est décrit dans l'ouvrage de Kaiser (2000).

23. Un exemple édifiant fut celui de l'Egypte avec 50% d'annulation de dette accordée en 1991, ce qui allait bien au delà de tout ce que les membres du Club de Paris étaient prêts à consentir à tout pays se trouvant dans une situation semblable à l'Egypte, et qui fut, en quelque sorte, une récompense pour la bonne conduite de ce pays pendant la guerre du Koweït.

4. Propositions principales de procédures d'insolvabilité internationales

4.1 Principes de règlement de différends relatifs à la dette souveraine

La Charte des Nations Unies invite tous les pays à régler leurs différends rapidement et pacifiquement. Heureusement, le temps de la diplomatie de la canonnière en matière de dette souveraine est révolu, de sorte que les règlements pacifiques sont, en effet, à l'ordre du jour. Néanmoins, il existe manifestement une marge d'amélioration possible quant à la rapidité et l'opportunité des règlements de différends en matière de dettes souveraines.

Aux chapitres précédents, quelques grands principes furent déduits des défaillances des régimes en vigueur. Dans le présent chapitre, il s'agira d'explorer les axes de leur mise en oeuvre dans la pratique.

Ces principes sont :

- Un organe décisionnel indépendant;
- L'évaluation indépendante de la situation budgétaire et conjoncturelle des débiteurs;
- L'impératif de traitement global, en d'autres termes, toutes les créances à l'égard d'un souverain doivent être traitées dans le cadre d'une même procédure.

En sus, les caractéristiques propres à une procédure d'insolvabilité souveraine seront introduites et analysées dans le cadre de propositions concrètes, sachant qu'elles varient en importance selon la proposition:

- Un moratoire sur la dette en cas de litige pour éviter l'épuisement des moyens en attendant d'engager une procédure ordonnée;
- Le droit de toutes les parties concernées, y compris la société civile du pays débiteur, d'être entendues;
- Le droit du débiteur de soumettre une proposition;²⁴

24. Ce droit fondamental – et obligation – du débiteur soumis à n'importe quel cadre potentiel de l'insolvabilité souveraine est un des enseignements à tirer des faillites d'entreprises. Lire: Bolton (2003: 16). Un autre aspect analysé par Bolton est la position de force de l'administrateur judiciaire en droit français et japonais de l'insolvabilité.

- L'application sur le plan juridique d'une décision – même si elle résulte d'une procédure dans le cadre de Modes Alternatifs de Résolution des Conflits (MARC) et pas d'une procédure juridictionnelle normale.

Les chapitres suivants examineront les alternatives principales pour un cadre international de l'insolvabilité, qui font l'objet de débats au niveau international depuis ces vingt dernières années, avant de les évaluer sur la base de six critères qui reflètent les principes précités de résolution de litiges dans le cadre de la dette souveraine. Cette analyse comparative identifie trois propositions politiques majeures. A la fin du chapitre 4.4, une synthèse de leurs caractéristiques principales sera présentée dans un tableau comparatif avant d'analyser les avantages et les inconvénients de deux options au cœur du débat actuel et présentées sous forme tabulaire au chapitre 4.5.

1. La proposition de *procédure d'arbitrage ad hoc de la dette* remonte à l'économiste autrichien Kunibert Raffer, qui la publia pour la première fois en 1989, puis 1990 (Raffer 1990). Ce concept fut plus tard retravaillé en certains points pour être enfin adopté par les ONG militant pour l'allégement de la dette («Campagne Jubilee 2000») et dénommé aujourd'hui Processus d'arbitrage équitable et transparent (FTAP).

2. La proposition du FMI de *Mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM)*, avancée pour la première fois en 2001, mais rejeté par la suite par le Conseil d'administration du FMI en 2003.

3. Les propositions plus récentes de création d'une *Cour internationale de l'insolvabilité*, c'est-à-dire, la proposition d'un Conseil international d'arbitrage de la dette souveraine avancée par les économistes latinoaméricains Oscar Ugarteche et Albert Acosta (Acosta et Ugarteche 2003), la proposition d'établir une chambre d'arbitrage auprès de la Cour permanente d'arbitrage à la Haye, Pays-Bas, préconisé par le réseau africain sur la dette AFRODAD (Lungu 2004), ainsi que la proposition de créer un tribunal de la dette souveraine sous l'égide des Nations Unies par les juristes allemands Christoph Paulus et Stephen Kargman (Kargman et Paulus 2008).

4.2 Processus d'arbitrage ad hoc

Comme vu, la gestion de la dette souveraine fonctionne dans l'ensemble sans ancrage dans le droit international. Elle repose plutôt sur les intérêts politiques des parties impliquées. Les enceintes, mécanismes et procédures existants comme le Club de Paris se distinguent par leur grande flexibilité et faible réactivité eu égard à toute norme de droit.

Par voie de conséquence, les procédures alternatives, qui visent la mise en oeuvre des principes sus-mentionnés, devraient aussi commencer par un degré (faible) de force obligatoire. Ceci nous mène aux techniques communément appelées modes alternatives de résolution des conflits (MARC). Les MARC désignent une large gamme d'instruments de règlement de différends, de la recherche la plus informelle de conseil indépendant à des procédures quasi-juridiques, dont la force contraignante émane de conventions internationales.²⁵ Tous présentent des avantages et inconvénients, et le choix de technique par les parties est souvent basé sur une pondération de ces points forts et faibles pour chaque cas particulier. Toutes ces techniques – de la démarche d'établissement de fait neutre²⁶ au véritable arbitrage – ont ceci en commun:

- Les processus mettent en équilibre les intérêts des parties, pas la force de leurs raisonnements juridiques;
- Leur coût est faible par rapport à celui des procédures légales formelles;
- Les parties conservent leur autonomie; elle ne se soumette par à un organe de décision quelconque;
- La confidentialité de la procédure; un accord dans l'ombre de la loi permet à tous de ne pas perdre la face: il n'y a ni gagnants, ni perdants, et cela devrait normalement mener à un compromis entre les parties.

Eichengreen et Portes ont essayé d'appliquer les avantages des MARC à la dette souveraine dès 1995, lors qu'ils appelèrent à l'établissement d'un «service de médiation pour la conciliation et l'arbitrage volontaire» (Eichengreen et Portes 1995). Malheureusement, leur effort fut vain.

25. Pour une vue d'ensemble, lire: Orrego Vicuña (2001).

26. Pour en savoir plus sur la valeur d'un processus qui exige simplement un établissement des faits et avis d'expert indépendant, voir encadré 2 sur la remise de la dette indonésienne en 1969 p.55.

Rechercher le compromis plutôt que l'injonction d'un tribunal, qui sous-entend le risque de paiement intégral ou l'invalidité d'une plainte, semble convenir assez bien aux différends relatifs à la dette souveraine. Pourtant, il y a une distinction majeure entre la plupart des litiges réglés grâce aux MARC et ceux qui portent sur la dette souveraine: tandis que le premier règle normalement les litiges un à un, les négociations relatives aux dettes souveraines se caractérisent par le fait que le débiteur se retrouve en face d'un nombre plus grand de créanciers, qui souvent défendent des intérêts conflictuels.

Pour mettre au point cet arrangement particulier, Raffer (1990) formula l'idée d'imiter un régime existant de l'insolvabilité en l'adaptant aux particularités de la situation des débiteurs souverains. Il y eut des discussions poussées dans les milieux universitaires et politiques pour savoir si les procédures prévues pour les faillites d'entreprises, comme le chapitre 11 du code de l'insolvabilité américain, pouvaient s'appliquer aux souverains surendettés. Toutefois, la conclusion générale était que cela était impossible, car les souverains ne pouvaient et ne devaient pas être soumis aux procédures de redressement judiciaire. Raffer ²⁷ suggère alors d'émuler le chapitre 9 du Code de l'insolvabilité des Etats-Unis, qui régie l'insolvabilité des «municipalités», c'est-à-dire, des entités qui détiennent la compétence de gouvernement en vertu de la Constitution américaine. Les paragraphes 903 et 904 règlent la protection du domaine de souveraineté, c'est-à-dire, qu'ils limitent la capacité des créanciers à s'ingérer dans le processus de prise de décision économique du débiteur²⁸ ou l'accès aux actifs jugés essentiels au bon fonctionnement de la municipalité endettée dans l'intérêt général de la société.²⁹

27. En sus des textes de référence en annexe, voir les commentaires plus récents par le même auteur sur: <http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer/> (dernier accès le 13.9.2010).

28. Le §903 exclut explicitement que le débiteur soit contraint à augmenter les impôts pour satisfaire à ses obligations de paiement. Ce qui ressemble à un privilège indu du débiteur est censé éviter que des pressions soient exercées sur les contribuables de la municipalité endettée et, donc, de provoquer un cercle vicieux où personne n'y gagnerait. Pour plus de détails, lire: Kupetz (1995).

29. Ceci rappelle fort la situation des souverains endettés du Sud, car l'existence d'Etats défaillants et les retombées sociales, politiques, et économiques coûtent cher à la communauté mondiale. Tout comme si la ville de New York se transformait en un lieu ingouvernable, sans ordre public, ni écoles, ni services sanitaires et que les Etats-Unis étaient amenés à corriger la situation. Ainsi, le chapitre 9 n'est pas un acte de «grâce» bienveillant à l'égard du débiteur, mais une réglementation saine à la défense des intérêts à long terme des créanciers.

Raffer affirme que le chapitre 9 comporte en substance tous les éléments et règles nécessaires à l'insolvabilité souveraine, si on remplace le juge des faillites, qui n'existe pas à l'échelon international dans une procédure d'arbitrage ad hoc. L'issue d'une procédure qui combinerait le chapitre 9 et l'arbitrage serait informelle, comme pour les MARC, dans le sens qu'elle resterait entre les mains des parties. Elle disposerait cependant de règles clairement prédéfinies et permettrait la protection du domaine de souveraineté du débiteur. Une des autres caractéristiques du chapitre 9 innovante dans le contexte d'un règlement de la dette souveraine est le «droit d'être entendu», qu'il prévoit pour tous ceux concernés par son résultat. Ceci permettrait un processus bien plus participatif avec l'obligation d'écouter les secteurs de la société civile qui pâtiraient (ou profiteraient) des répercussions d'un taux de remboursement plus ou moins élevé.

Par ailleurs, un processus comme celui prévu au chapitre 9, comme toute autre procédure d'insolvabilité commerciale, inclut forcément tous les créanciers, et pas uniquement un groupe de créanciers plus ou moins privilégiés. S'inspirant de la Convention de New York relative à la reconnaissance des sentences arbitrales de 1958,³⁰ un tel arrangement renforcerait le respect des décisions d'arbitrage – un problème majeur du programme PPTE, comme on l'a vu tantôt.

Une émulation³¹ du processus prévu au chapitre 9 n'exigerait pas la création d'une nouvelle institution internationale, avec tous les atermoiements que cela implique normalement. En principe, point n'est besoin d'une infrastructure technique puisque le processus reste dans les mains des parties. Par contre, il serait peut-être utile d'établir un secrétariat auprès d'une des agences onusiennes. Il aurait la fonction de point focal pour tenir le registre des demandes de procédure d'arbitrage individuelle et archiver les dossiers conclus avec les sentences. Ainsi, il aurait un rôle strictement technique sans possibilité de peser sur le résultat de la procédure d'arbitrage individuelle.

30. Voir http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html (dernier accès le 13.9.2010). A ce jour, 144 pays ont signé cette convention, quelques uns, cependant, avec des réserves.

31. Nous parlons d'émulation de principe, pas nécessairement d'une application littérale, contre laquelle Bulow, entre autres, avait mis en garde (Bulow 2002). Toutefois, ceci n'est pas sujet à controverse parmi les avocats d'une procédure de type Chapitre 9.

4.3 Le «Mécanisme de restructuration de la dette souveraine» et son impact sur le débat mondial

En novembre 2001 le FMI surprit la communauté internationale en soumettant sa propre proposition de cadre d'insolvabilité internationale : le Mécanisme de restructuration de la dette souveraine (SDRM). En réalité, la publication de la proposition élaborée par une petite équipe du service juridique du Fonds, fut provoquée par une décision du Secrétaire du Trésor américain Paul O'Neill. Le Trésor américain, encore sous le choc du 11 septembre 2001, recherchait des pistes pour augmenter la stabilité dans le monde pour des situations où les solutions à la dette souveraine en dehors du domaine des PPTE tendaient à être chaotiques et prolongées, et recelaient un énorme potentiel de ressentiment anti-occidental et anti-américain dans certains des grands pays du Sud.

Anne Krueger, première directrice générale adjointe du FMI à l'époque, rattrapa la balle au bond et fut pendant deux années durant la figure de proue d'une proposition innovante, bien que controversée.

La carte maîtresse du SDRM est la mise sur pied du Forum de résolution des différends relatifs à la dette souveraine (SDDRF). Ce Forum est la dernière instance décisionnelle eu égard à toute question de remboursement de dette au titre du SDRM, tandis que, à l'inverse, toute «catégorie» de créanciers (normalement le détenteur d'une obligation, éventuellement aussi les créanciers publics en tant que groupe) doit consentir à la proposition du SDDRF. Le Forum lui-même se constituerait à partir d'un cercle d'arbitres identifiés par le Conseil d'administration du FMI (dans une version ultérieure, par le Directeur général et un panel de sélection qu'il aura lui-même choisi).³²

Lors des réunions de printemps du FMI/ Banque mondiale d'avril 2003, il fut décidé de mettre de côté le SDRM en raison du manque de soutien des Etats-Unis et quelques pays émergents importants. Pour autant, il reste plus qu'un souvenir dans la mémoire institutionnelle de ceux qui travaillent dans le domaine de la dette

32. Pour la dernière version, voir: Report of the Managing Director to the International Monetary and Financial Committee on a Statutory Sovereign Debt Restructuring Mechanism (8.4.2003); <http://www.FMI.org/external/np/omd/2003/040803.htm> (dernier accès le 13.9.2010).

souveraine. Ainsi, on parle généralement de la proposition plus large de cadre de l'insolvabilité internationale comme d'un «SDRM» – sans référence explicite à la proposition concrète du FMI.

Le SDRM comportait trois facteurs essentiels à son acception et, à terme, à sa chute.

- Un des atouts indéniables du SDRM était la possibilité convaincante d'assurer l'exécution: son fonctionnement devait reposer sur un amendement des statuts du FMI, par lequel, dans la pratique, tous les pays seraient tenus d'accepter ses décisions sans légiférer plus avant.
- Par contre, cela introduit dans le même temps une de ses failles capitales: le rôle prépondérant du FMI. Un panel de décision désigné par le FMI (Conseil d'administration) n'était pas pour satisfaire à l'exigence d'indépendance des décisions, dès lors que le FMI continuerait d'être le créancier de nombreux Etats, et restait sous la coupe de ses membres les plus affluents.
- En outre, les titres de créances du Fonds, ainsi que d'autres entités multilatérales, seraient exclus de toute restructuration, donnant ainsi le statut de créancier privilégié (ou exempté) des IFI à certains pays débiteurs à moyen revenu plus importants alors que, dans le cadre des PPTE, ils avaient déjà fait l'objet d'importantes annulations de dettes.

Quant au processus, la proposition s'inscrivait dans le sillage des évolutions politiques internes des Etats-Unis. Elle put faire surface lorsque l'administration Bush ressentit un fort besoin d'avoir plus de stabilité financière dans le monde, car elle anticipait une déstabilisation considérable de la crise imminente en Argentine et d'autres marchés émergents. La proposition fut écartée au moment où la longue période de croissance mondiale (qui dura de 2001 à 2008) commença à décoller, en attendant que les décideurs américains se sentent mieux disposés à son égard. Par ailleurs, elle coïncide avec le cas très en vue de l'Argentine: comme une réforme des règles mondiales est très difficile à mettre en chantier quand tout le monde sait à qui cela va s'appliquer, les services du Fonds ont fait valoir que le SDRM concerné les Argentines de la planète (par opposition aux pays PPTE), mais pas l'Argentine elle-même. Les pères du SDRM n'ont pas toujours su transmettre de manière crédible ce message

complexe. Et, enfin, la position des Etats-Unis était loin d'être claire: Alors que Paul O'Neill était encore en train de plaider publiquement en faveur du SDRM, son Sous-secrétaire du Trésor, John Taylor, recherchait d'autres solutions dès février 2002. Avec le soutien marqué du secteur privé de plus en plus sceptique, Taylor avait d'entrée de jeu opté en faveur de la création de «clauses d'action collective» (CAC) obligatoires dans les contrats obligataires comme alternative à la proposition du FMI. Il finit par réussir: aujourd'hui la majorité des obligations des marchés émergents inclue des CAC, qui permettent à une grosse majorité des détenteurs (environ 70%) d'un titre donné de faire appliquer une restructuration aux porteurs non consentants. Bien que les CAC soient un instrument souhaitable et utile, ils ne sont pas en mesure de résoudre la plupart des différends entre les créanciers, qui dépassent les instruments individuels. Ainsi, leur potentialité en la présente crise est limitée.

Directement après la chute du SDRM, le service juridique assura que le concept serait conservé dans les tiroirs du FMI, et qu'il serait reproduit dès la prochaine crise. Pourtant, depuis 2003, le service a considérablement édulcoré son propos et déclara récemment que le FMI avait appris sa leçon et que dorénavant il ne se brûlerait plus les doigts. En effet, depuis le début de la crise financière, le rôle du FMI a été dans une très large mesure de mobiliser des ressources; il n'a ouvert aucun tiroir pour retirer quelque chose qui ressemblerait à un processus général de restructuration de la dette. A l'évidence, Mme Krueger a emporté les clés des tiroirs lors de son départ du FMI en 2006.

Quoiqu'il n'existe pas d'autres alternatives pour discuter de programmes de remise de la dette du FMI, on peut tirer quelques enseignements du projet SDRM pour le processus de réforme – sur le plan du contenu et de la démarche.

- Si l'on souhaite mettre en œuvre une grande réforme, il faut que son impartialité soit crédible. Le SDRM n'a jamais su dissiper la méfiance du secteur privé, qui craignait que cela n'entrave toute tentative de recours juridictionnel, sans offrir grand-chose en retour. Certains pays émergents furent tout aussi méfiants car ils n'avaient pas oublié l'ingérence grossière du Fonds dans leurs politiques nationales pendant la période des ajustements structurels des années 80 et 90. Ainsi n'étaient-ils pas prêts à faire confiance à cette institution.

Tableau 1: Caractéristiques principales de trois propositions de restructuration de la dette

Critère/ Proposition	Arbitrage ad hoc (FTAP)	SDRM	Cour d'insolvabilité
Principes fondamentaux	Prise de décision et évaluation indépendantes de la situation du débiteur ainsi que d'autres aspects pertinents par un panel d'arbitres neutres, nommés en nombre égal par les parties avec une personne en plus nommée directement par les arbitres.	Catégories de créanciers regroupés comme base de décision à la majorité qualifiée; prise de décision par les parties par l'intermédiaire du SDDRF, établi par le FMI et «indépendant» de ses services permanents.	Décision et évaluation indépendantes de la situation du débiteur et d'autres éléments pertinents par une instance arbitrale placée sous la juridiction d'une institution internationale convenable, qui n'est elle-même ni créancière, ni débitrice.
Cadre et procédure institutionnels	Procédure initiée par un panel ad hoc indépendant, constitué par les parties, le cas échéant, avec le soutien d'un secrétariat. Droit du débiteur d'émettre une proposition.	Processus déclenché par un débiteur souverain; SDDRF établi pour les cas individuelles dénué de compétence décisionnelle mais fait office de facilitateur. Le débiteur élabore un projet, qui, après vérification par le SDDRF, doit recevoir l'aval de la majorité qualifiée des créanciers, organisés en catégorie d'actifs.	Procédure décisionnelle de la Cours fondée sur le droit international, et à partir d'un plan de sortie de la dette soumis par le débiteur.
Statut juridique de la procédure et de son résultat	Statut juridique fondé sur la soumission ex-ante des parties au pouvoir de décision du panel; exécution conformément à la Convention de New York sur la reconnaissance des sentences arbitrales étrangères de 1958 et/ou à la législation nationale des juridictions d'émission de titres d'emprunt.	Amendement des Statuts du FMI constituant la base juridique d'exécution des accords négociés par le SDDRF.	Procédure de décision de la Cour fondée sur un nouveau traité international ou sur un traité existant, sur lequel repose une institution existante (par ex., la CPA).
Pays éligibles	Tout pays en situation de besoin d'allègement de dette.	Pays en situation de besoin d'allègement de dette, en dehors de l'initiative PPTE.	Tout pays en situation de besoin d'allègement de sa dette.
Dette éligible	Toute dette extérieure d'un débiteur souverain; la dette publique intérieure et la dette extérieure non souveraine peuvent faire l'objet d'un traitement semblable.	Dette due aux porteurs d'obligations; la dette due aux Banques privées et créanciers publics bilatéraux peut être incluse come catégories d'actifs distinctes.	Toute la dette extérieure d'un débiteur souverain.
Critères appliqués en matière d'allègement vs. remboursement	Viabilité de la dette, mais aussi la légitimité des créances, peut être mise en cause par chacune des parties ou toute autre partie prenante exerçant son droit à être entendue. Le domaine de souveraineté du débiteur est protégé, conformément au chapitre 9 du Code de l'insolvabilité américain.	Viabilité de la dette telle qu'estimée par le FMI.	Tout argument pertinent avancé par les parties, notamment la viabilité de la dette, mais aussi la légitimité des créances peut être mise en cause par chacune des parties ou toute autre partie prenante exerçant son droit à être entendue.
Participation du public et transparence	Toute partie prenante a le droit d'être entendue en se faisant représenter par des organismes de la société civile.	La procédure se limite strictement aux parties concernées; aucune participation de parties tiers.	La Cour internationale doit appliquer les normes internationales pertinentes de transparence et de participation des parties intéressées.

- Quelque soit le rôle du FMI dans un régime réformé, il ne doit garder aucun pouvoir décisionnel. Si cela sous-entend qu'il faille se passer de la garantie séduisante d'application légale en invoquant les statuts du Fonds, alors soit. Alors il faudra trouver d'autres solutions.
- En outre, une séparation nette des fonctions du FMI en tant que créancier et expert auprès d'un organe de décision. Ce principe vaut aussi pour toute réforme

des institutions de Bretton Woods, même au-delà de leur rôle dans les mécanismes internationaux de restructuration de la dette. Aucun «pare-feu» interne ne peut empêcher l'institution d'entrer dans des conflits d'intérêt lorsqu'elle assume ces deux fonctions. Que l'immeuble du FMI sur la 19ème Avenue à Washington DC suffise comme pare-feu – c'est-à-dire, réserver l'octroi de prêts à la Banque mondiale, et donner le rôle d'expert au FMI – est en principe discutable.

Mais, aucune répartition du travail n'est sérieusement envisagée à l'heure actuelle par ces institutions.

- Enfin, chaque réforme doit trouver sa «fenêtre d'opportunité». Dans l'idéal, les réformes se conçoivent quand tout va bien avant que des situations brûlantes des pays ne viennent fausser la perspective des décideurs politiques. Cependant, la leçon de 2003 jusqu'à l'éclatement de la présente crise financière mondiale est bien qu'aucune réforme ne se fera sans problème aigu à résoudre.

4.4 Une Cour internationale d'insolvabilité

Contre cette toile de fond de propositions d'arbitrage ad hoc, certaines ONG et des universitaires indépendants associés au monde des ONG estimèrent que l'arbitrage ad hoc ne garantirait pas suffisamment de sécurité juridique aux pays endettés économiquement et politiquement faibles. Ils craignaient que les régimes ad hoc très souples pouvaient en fait être «assouplis» par les puissants créanciers. Alors il n'y a aurait pas beaucoup de différence avec les procédures en vigueur dominées par les prêteurs. Par conséquent, des réseaux d'ONG du Sud discutèrent des possibilités d'une Cour permanente d'arbitrage de la dette plus formelle avec pour mission s'occuper uniquement du surendettement des souverains.

Les premiers défenseurs de cette idée étaient les économistes Oscar Ugarteche du Pérou et Alberto Acosta d'Equateur (2003) qui présentèrent leur proposition de tribunal de la dette souveraine, *Tribunal Internacional de Arbitraje sobre Deuda Soberana* (TIADS).³³ S'appuyant sur des travaux de Raffer et autres concernant la proposition ad hoc, Acosta et Ugarteche demandèrent l'établissement d'un tribunal d'arbitrage permanent qui s'inspire des mécanismes existants. Ayant à l'esprit la faisabilité politique à l'époque où le projet SDRM fit l'effet d'un éléphant dans la salle, ils suggérèrent d'abord que la fonction d'arbitrage soit assumée par la Chambre internationale de la Chambre de commerce de Paris. Dans des travaux plus récents, ils proposèrent de créer un conseil indépendant d'arbitrage de la dette souveraine composé d'associations de débiteurs souverains, de porteurs privés, de banques privées et de prêteurs. Le fonctionnement du

conseil s'inscrirait dans un nouveau code financier, qui pour sa part serait basé sur un traité des Nations unies.

Le réseau continental d'ONG africaines travaillant sur les questions de dette et de développement, AFRODAD, organisa une série de conférence sur l'arbitrage de la dette souveraine s'appuyant sur des études commanditées auprès de divers experts juridiques et économiques africains. Ensuite, AFRODAD préconisa la création d'un tribunal arbitral pour l'endettement au sein d'une structure existante, et leur premier choix tomba sur la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (Lungu 2004). La Cour permanente d'Arbitrage (CPA), avec siège à La Haye, fut créée lors des conférences de la paix de 1899 et de 1907 à La Haye.³⁴ La CPA fait fonction de greffe pour les tribunaux d'arbitrage ad hoc censés résoudre des différends particuliers et dispose d'un panel d'experts nommés par les Etats contractants et à partir duquel les Etats peuvent choisir les arbitres pour statuer sur leurs différends. Les Etats doivent ratifier les conventions CPA pour se prévaloir de ces arrangements.

En 1962, la CPA commença à recevoir des requêtes de règlement de différend entre organisations étatiques et «non étatiques» ou particuliers. En 1996, la CPA adopta une série de «Règlements facultatifs» fondés sur le règlement d'arbitrage de la Commission CNUDCI³⁵. La CPA a ainsi des règles eu égard à l'arbitrage de différends interétatiques (pour traiter des problèmes de dette bilatérale), entre Etats et organisations internationales (pour traiter les questions de dette multilatérale, par ex. la Banque mondiale et le FMI), et même entre deux parties où seule une est un Etat (pour juger les affaires de dette privée, les dettes publiques garanties, fonds détournés).

L'organe devrait fonctionner selon des modalités bien définies, détenir un petit secrétariat administrative pour aider à l'administration d'arbitrage conformément à son règlement, et faire office d'instance de décision lorsque les parties ne sont pas en mesure de s'entendre (sur des questions de juridiction, nomination d'arbitres etc.). La CPA est un bon exemple d'organisation qui couvre toutes ces caractéristiques.

33. Une version ultérieure fut publiée en anglais: Global Economy Issues and the International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD), El Norte – Finnish Journal of Latin American Studies 2 (Dec. 2007).

34. Les Conventions CPA sont sur: http://pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1187 (dernier accès le 13.9.2010).

35. CNUDCI est la Commission des Nations unies pour le droit commercial international qui siège à Vienne. Vous trouverez les «Règlements facultatifs» de la CPA sur: http://pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1064 (dernier accès le 13.9.2010).

Tableau 2: Principaux avantages et désavantages

Critères	Arbitrage ad hoc	Cour permanente d'insolvabilité
Faisabilité	Facile à mettre en œuvre dans le court terme; exige l'initiative du pays débiteur et de l'appui politique d'une masse critique de créanciers animés du même esprit.	Exige une réforme globale qui a déjà été entamée, entre autres, par le Bureau du financement du développement (FfD) de l'ONU ; cela peut prendre du temps, cependant, avant qu'un nouveau régime devienne opérationnel; il est plus facile de ne pas créer de toutes pièces une instance permanente mais plutôt qu'elle naisse sous l'égide d'une juridiction d'arbitrage existante comme la CPA.
Sécurité juridique	Selon la volonté des créanciers participants et non participants de permettre un contentieux et la saisie des actifs dans leur juridiction respective.	Elevée basée sur acceptation pleine et entière des dispositions de la Convention de New York de 1958 sur la reconnaissance des sentences arbitrales étrangères.
Traitement égal pour chaque cas individuel	Il n'est pas certain, puisque toutes les procédures individuelles seraient indépendantes; les précédents peuvent, mais ne doivent pas obligatoirement pris en considération.	Probabilité élevée en raison de la continuité institutionnelle assurée par le cadre d'arbitrage institutionnalisé unique.
Caractère exhaustif (inclusion de tous les créanciers)	Exécuter par le refus du débiteur à honorer ses engagements par rapport à des créanciers non participants; ainsi, selon la volonté du débiteur et de créanciers animés par le même esprit et la capacité d'exclure crédiblement les paiements aux récalcitrants.	Fort grâce au statut juridique formel de la procédure qui fait que les recours en justice des récalcitrants sont improbables.
Participation de la société civile et transparence	Elevée car la procédure se déroulerait dans le pays débiteur; exécution du droit des parties prenantes à se faire entendre lors d'auditions publiques.	Plutôt difficile au sein des mécanismes d'arbitrage existants qui tendent à se baser sur la confidentialité des procédures.
Examen de la qualité des crédits	Une vérification de la qualité des crédits offre ipso facto la possibilité de remettre en cause la validité des réclamations individuelles, soit par le gouvernement débiteur ou par la société civile au cours d'auditions publiques.	Dépend du règlement de la juridiction d'arbitrage choisie.

Les possibilités de la CPA à établir une chambre arbitrale supplémentaire seront discutées dans le cadre de l'examen de la proposition récente des Pays-Bas ci-dessous.

Les juristes Christoph Paulus et Stephen Kargman aboutissent à une thèse semblable, cette fois non pas de la perspective d'une ONG mais de celle d'experts juridiques.³⁶ Leur préoccupation principale est qu'un arbitrage ad hoc pourrait fonctionner de manière désordonnée et, par conséquent, il n'y aurait pas de traitement égal assuré aux affaires individuelles indépendantes et non liées. La prévisibilité de traitement, à son tour, est essentielle, puisqu'elle assure la cohérence juridique et la possibilité de gagner une procédure indépendante avec suffisamment de soutien politique. C'est pourquoi ils proposent qu'un groupe d'arbitres soit constitué par le Secrétaire général (SG) des Nations Unies. Puisant dans ce groupe, le SG devrait nommer les arbitres chargés des

instances individuelles dont il sera saisi par les parties. Les dossiers devraient être gérés par le Cabinet du SG, et les membres du groupe auraient conscience de faire partie d'un régime cohérent et global. Ils proposent aussi que les arbitres ne soient pas uniquement des juristes, mais aussi des économistes et experts en développement, afin de prendre en compte les aspects de viabilité financière et les engagements de développement. Ce »groupe« ressemble formellement au SDRM, à la différence près que ses membres ne seraient ni directement, ni indirectement nommés par un créancier (le FMI), mais par un organisme qui n'est ni le débiteur, ni le créancier, c'est-à-dire par le Cabinet du Secrétaire général de l'ONU. Il faut noter que le précédent cité en exemple par ces deux experts est le Tribunal des réclamations États-Unis-Iran³⁷, considéré comme étant une tentative d'arbitrage dans l'ensemble réussie dans un domaine extrêmement délicat.

36. S'inspirant de travaux antérieurs de Paulus, les auteurs soumettent pour considération leur proposition de tribunal de la dette souveraine au Bureau du financement du développement des Nations Unies lors de sa conférence de suivi du FfD à Doha à la fin de 2008; voir: Kargman et Paulus (2008).

37. Le Tribunal des réclamations États-Unis-Iran fut constitué en 1981 pour statuer sur des plaintes réciproques entre des citoyens américains et iraniens après que les relations entre les deux pays furent interrompues après la crise de la prise d'hôtage.

Encadré 2: Illustration historique: L'impartialité paie – Médiation entre le Club de Paris et l'Indonésie en 1969

L'impartialité dans les décisions relatives à la dette souveraine n'est pas une invention de ce siècle. Il ce n'est pas sans précédent. En 1968 le Club de Paris a pris conscience que l'Indonésie ne serait pas en mesure d'honorer le service de sa dette extérieure totale, qui alors s'élevait à 2.1 milliards de dollars US, une somme modeste par rapport aux montants actuels, mais à la fin des années 1960, l'Indonésie était en bas de l'échelle des pays à faible revenu et sortant en plus d'une phase d'importants bouleversements politiques. Le Club était largement divisé: le cartel des créanciers devait-il s'en tenir à sa politique de non allègement mais uniquement de restructuration de la dette de l'époque, ou bien rechercher une solution innovante, aussi pour satisfaire aux intérêts géopolitiques des Etats Unis en Asie du sud-est.

Seuls des gouvernements étaient les créanciers de l'Indonésie alors. Un des plus importants prêteurs publics était toutefois l'Union soviétique, avec plusieurs de ses alliés ce qui compliqua sérieusement la prise de décision au Club (dont les pays socialistes n'étaient pas membres).

En 1965, un coup d'État militaire sanglant destitua, le président Soekarno, père fondateur du pays et donnait lieu à une longue période de «démocratie dirigée» par le Général Soeharto. Les militaires tuèrent un nombre estimé à 500 000 personnes lors du coup, le climat de libéralisme politique relatif céda la place à une dictature prolongée. Au beau milieu de la guerre du Vietnam et après la fin du rôle prépondérant joué par Soekarno dans le mouvement des non-alignés, les généraux farouchement anticomunistes étaient des alliés importants de l'Occident, et des Etats Unis en particulier.

Le Club de Paris, avec les Pays-Bas, les Etats Unis et le Royaume Uni en tête conclurent qu'un médiateur indépendant s'imposait afin de résoudre la situation d'endettement non viable for compliqué de ce pays de manière acceptable pour tous.

Après l'examen de plusieurs alternatives, le choix de médiateur tomba sur le banquier allemand Hermann Josef Abs. A l'époque, il était le Président de conseil d'administration de la Deutsche Bank, et parmi ses nombreuses activités secondaires, il travaillait aussi

pour le conseil d'administration de l'institution publique de crédits au développement Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). En cette dernière capacité, on lui demanda de faire fonction de médiateur et il accepta. Pour le gouvernement indonésien, il était particulièrement qualifié pour le poste en raison du rôle clé qu'il avait joué pour l'Allemagne de l'Ouest pendant les grandes négociations de restructuration de sa dette dans le cadre l'Accord de Londres de 1953. Abs démarra au début de 1969 avec une petite équipe, dont les dépenses étaient partagées à parts égales entre la Banque mondiale et la KfW. Officiellement, son rôle n'était d'être ni arbitre, ni médiateur. Sa mission était de livrer un avis réaliste sur la capacité de remboursement à venir de l'Indonésie. De fait, ceci aboutit à des recommandations au Club de Paris, au gouvernement indonésien, et aux créanciers en dehors du Club relatives au traitement de la dette extérieure de ce pays. Cet exemple prouve ainsi la portée de ces recommandations sur l'issue des pourparlers, même si elles n'avaient pas le caractère formel d'une décision officielle.

Entre mars et octobre 1969, Abs s'engagea dans une sorte de mission diplomatique itinérante entre Jakarta et les capitales des créanciers. Il proposa une solution, qui visait à réduire substantiellement le ratio de service de la dette non viable de 20%, en s'appuyant sur les principes suivants:

- Remboursement intégral des capitaux empruntés
- Traitement équitable de toutes les créances litigieuses à l'égard du débiteur
- Remboursement sur 30 ans en versements égaux sans période de grâce
- Pas de versement d'intérêts

Grâce à ce dernier point, environ la moitié des obligations de paiements pendant toute la période de remboursement de l'Indonésie fut annulée.

La proposition d'Abs ne suscita pas le même enthousiasme chez tous les créanciers. Fait intéressant, les divers gouvernements qui se succédèrent en Allemagne au moment de sa mission étaient parmi les plus sceptiques. Vers la mi-1970 l'accord basé sur la proposition d'Abs fut tout de même ratifié. Suite aux pressions des sceptiques, l'annulation intégrale des intérêts fut changée contre une réduction de 0,5 %, ce qui réduit l'effet de baisse mais pas trop. Après l'accord, l'Indonésie reprit les remboursements de

1. Pour une description plus fournie de ce cas, voir: Hoffert (2001)

Encadré 2 continué

ses crédits— comme l'Allemagne l'avait fait après les accords de Londres de 1953 – et ne connut plus de problèmes d'endettement souverain jusqu'à la crise asiatique qui frappa en 1998.

Pendant l'élaboration de sa proposition, Abs avait dû tenir compte des grands Etats créanciers qui s'inquiétaient de la possibilité que sa solution indonésienne puisse servir de précédent à d'autres nations endettées. Nous savons aujourd'hui que le Club de Paris ne fut pas interpellé par d'autres nations une fois l'affaire conclue. Mais les raisons citées par Abs pour justifier la situation exceptionnelle de l'Indonésie livrent une liste de vérification très intéressante aux gouvernements qui estiment que la situation de leur dette extérieure mériterait une évaluation indépendante aujourd'hui.

- Sans remise de dette de grande envergure, l'Indonésie n'aurait pas pu recouvrer l'accès aux marchés des capitaux et à de l'argent frais en général.

- La dette négociée n'avait pas été contractée par le gouvernement en place mais par la dictature évincée (c'était l'interprétation occidentale officielle du régime de Soekarno de l'époque).

- Cette «dictature» n'a pas utilisé les crédits de manière productive; au lieu de quoi le service de la dette courante était couvert par le budget national.

- Si l'Indonésie était contrainte à honorer la valeur nominale du service de sa dette, cela comporterait de grands risques politiques et sociaux.

A présent ces quatre raisons pourraient valoir pour une part importante de la dette extérieure d'autres pays. Le premier alinéa est particulièrement intéressant puisqu'il contredit de manière convaincante un des arguments privilégiés par les créanciers d'aujourd'hui, à savoir que la remise de dette exclurait automatiquement un pays débiteur des marchés de capitaux.

Dans toutes les propositions sus-mentionnées, un organe formellement légitimisé fonctionnerait sur la base d'une convention ou d'un traité international. Comme pour la CPA, ceci pourrait, le cas échéant, se faire par un amendement d'une institution et d'une convention en vigueur.

4.5 Le pour et le contre des alternatives proposées

Etant donné que le SDRM en tant que processus de réforme est actuellement en suspens, et qu'il est impossible de dire si une reprise est envisageable, la synthèse suivante se focalise sur les deux concepts phares en faveur d'une procédure de restructuration de la dette globale et impartiale. Ces deux alternatives générales d'arbitrage ad hoc et institutionnalisé semblent constituer un progrès majeur par rapport aux mécanismes existants et remplissent les critères de réforme identifiés au chapitre précédent. Elles présentent toutes deux des avantages et des inconvénients lorsqu'on les compare. A maints égards, les circonstances de l'espèce jouent un rôle important. C'est pourquoi le tableau suivant se borne à livrer une synthèse rapide des inconvénients et atouts principaux. Il convient de relever que les deux propositions de réforme du régime de restructuration de la dette ne s'excluent pas mutuellement, mais – comme nous le soutenons à la fin du chapitre – peuvent logiquement se suivre.

Particulièrement le premier critère, il semble y avoir une suite logique des étapes de réforme: alors que les retombées de la crise financière mondiale de 2008/2009 se font encore ressentir et que la menace de récession «en double creux» accompagnée de besoins considérables de marge budgétaire supplémentaire dans certains pays n'est pas encore passée, il serait déplacé de concentrer les efforts de réforme uniquement sur la création d'une nouvelle institution. L'atout décisif de l'approche ad hoc est qu'elle serait mise en œuvre immédiatement – si la volonté politique de le faire est acquise. Ainsi, initier un arbitrage ad hoc dans des cas d'endettement public insoutenable et, ensuite, élaborer progressivement un processus plus formel semble être la voie la plus prometteuse.

La pratique des Etats acquerrait le statut d'«instrument non contraignant» (ou «soft law»), c'est-à-dire, qu'un accord entre les parties, même s'il n'émane pas du droit positif, peut encore influencer, puisqu'il oriente le comportement des parties.³⁸ Rappelons que toutes les conditions appliquées au cours de l'histoire du Club de Paris n'ont jamais eu de fondement légal. Pourtant elles

38. Smith et Kufour démontrent l'influence du droit non contraignant en citant l'exemple de l'Accord d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975. Il n'est jamais devenu loi dans aucun pays participants. Pourtant, sa capacité à transformer et encourager le changement en Europe orientale ne saurait être surestimée. Voir: Smith et Kufour (2000: 15).

ont orienté les décisions sur les plans de restructuration de la dette de manière considérable, même si cela tend aujourd'hui à se réduire. Ainsi, un processus de réforme reposant sur le «soft law» semble, ici, particulièrement appropriée.

L'encadré 2 ci-dessous décrit un cas qui aurait pu instituer l'impartialité comme élément clé de futures négociations de la dette souveraine. Le fait que cela ne se soit jamais produit – même après la conclusion heureuse de l'affaire – est regrettable. Toutefois, les débiteurs peuvent encore citer ce bon exemple d'évaluation impartial dans le contexte financier et politique fort complexe de l'Indonésie en 1969, et exiger le même type d'évaluation.

Dans la prochaine partie de l'étude, nous montrerons où nous en sommes avec ce genre de réforme. Dans le dernier chapitre sur les mesures concrètes vers une réforme, nous poseront l'hypothèse du scénario décrit plus haut: un pays du Sud endetté à la recherche d'une solution équitable et durable moyennant une procédure d'arbitrage ad hoc. Cette démarche peut ultérieurement aboutir à une réforme des institutions et procédures globales.

5. Le débat politique

5.1 D'Adam Smith au «Financement du développement»: Appels en faveur d'un cadre pour l'insolvabilité souveraine

La logique des cadres d'insolvabilité ordonnées remontent essentiellement aussi loin que l'Ancien Testament et ses règles de l'année du jubilé, qui stipulent que les personnes et familles de l'antique Israël doivent régulièrement être soulagés de la charge de leur dette, quelque soit leur responsabilité eu égard aux dettes et les prérogatives politiques du moment.³⁹

Le premier renvoi important dans l'histoire de l'économie moderne remonte à Adam Smith, qui préconisait l'insolvabilité ordonnée dans son célèbre ouvrage *De la richesse des Nations* de 1776.

S'il devient nécessaire à un état de se déclarer en faillite, tout comme cela peut devenir nécessaire à un individu, une faillite juste, ouverte et avouée est toujours la mesure qui est, à la fois, la moins déshonorante pour le débiteur, et la moins douloureuse pour le créancier.

Bien que cette thèse du père de l'économie moderne soit rarement citée, il existe une histoire oubliée de mécontentement en Amérique latine à propos de la manière désordonnée dont de nombreuses défaillances de la plupart des états latino-américains furent gérées dans les années 1930 (Eichengreen et Lindhert 1989). Le point culminant de cette grogne fut atteint lors de la Conférence panaméricaine de Montevideo en 1933. Le Ministre des affaires étrangères mexicain, José Manuel Puig, demanda à l'assemblée d'examiner la «possibilité de créer des organisations intergouvernementales pour s'occuper des négociations et accords de dette pour, ainsi, exclure l'intervention des commissions bancaires et rechercher la satisfaction des intérêts à la fois des débiteurs et des prêteurs»⁴⁰. Helleiner (2008: 6) interprète l'initiative mexicaine et d'autres déployées dans le cadre de cette conférence comme étant une tentative de limiter le pouvoir de la politique de la canonnière (européenne) et des commissions bancaires (au profit de l'influence des gouvernements). Sous un angle positif, ces initiatives visaient à intégrer la «Doctrine Drago», qui interdisait, par un traité formel, le recours à la force (aux Européens) pour recouvrer leurs dettes en souffrance en Amérique latine. Les autres propositions mises en avant par un groupe de gouvernements latino-américains incluent une gamme d'institutions financières latino-américaines indépendantes qui devaient en somme mener à «la libération définitive de l'économie latino-américaine des mains des créanciers». L'administration américaine avec sa politique du «New Deal» soutint le raisonnement derrière la plupart de ces propositions, aidée par le fait que la politique de recouvrement des dettes par la méthode de la canonnière était en définitive obsolète.

Les propositions ne réussirent pas en fin de compte car: (a) pas tous les états latino-américains ne les appuyèrent – certains craignaient que la création d'un système indépendant de restructuration de la dette entraverait leur

39. A savoir, régulièrement tous les 7x7+1=50 ans; voir: Deutéronome 25, pp. 8-55.

40. Pour plus de détails sur le bien-fondé de cette inquiétude, voir Encadré 2 sur le plan de sortie de la dette de l'Indonésie p. 55

accès aux marchés des capitaux⁴¹; (b) les Etats Unis, bien que pas catégoriquement contre, ne voulaient pas d'une instance qui, le cas échéant, pourrait obliger le gouvernement américain à adopter une position sur les créances privées de ses citoyens. Enfin, l'initiative n'avait pas réuni deux tiers des voix, à savoir 14 pays participants, et fut donc écartée. Helleiner (2008: 9-12) conclut que c'est ce même sentiment du gouvernement américain qui a également fait échouer la tentative suivante d'établir une procédure de restructuration de la dette multilatérale impartiale et ordonnée 10 ans plus tard. Pendant la phase préparatoire de la Conférence de Bretton Woods en 1944 qui devait réorganiser l'économie mondiale après la Deuxième Guerre mondiale, le chef de la délégation américaine, Henry Dexter White, avait proposé de mandater le FMI émergent de livrer les orientations d'un nouveau régime d'allègement de la dette et de le sortir du giron des porteurs d'obligations privés. Aucun pays, suggéra White, ne devait jouir du droit de se déclarer en défaut de paiement sans l'aval du Fonds. En échange, cette institution multilatérale allait organiser un mécanisme d'arbitrage contraignant une fois le défaut survenu. White argumenta que cette disposition aiderait la relance des crédits internationaux après le chaos des années 1930 en instaurant un système de règlement de crises de la dette juste et ordonné. Dans ses propres termes, «on ne peut pas sérieusement attendre qu'une décision objective sur la faillite puisse être prise par le pays défaillant ou le pays qui gagnerait le plus du service prolongé de la dette. Pour que le caractère contraignant de l'arbitrage de la dette soit un instrument acceptable et utile, le jugement proposé doit venir d'un grand groupe de nations, dont la majorité n'est pas directement et immédiatement touchée par la décision. L'analyse du pour et du contre par le Fonds en cas d'un défaut de paiement envisagé promet une telle objectivité, et donc ne devrait pas être une exigence qui empêche un gouvernement d'accepter»⁴².

Cette impartialité du FMI émergent (et de la Banque mondiale) était, évidemment, présupposé par White

bien avant qu'aucune de ces deux institutions ne devienne systématiquement un créancier majeur des souverains endettés. On ne connaît pas les raisons de la mise en sommeil de cette proposition de l'homme fort de la délégation américaine au processus de Bretton Woods avant même que les statuts du FMI soient mis aux voix. Pourtant, Helleiner avance des indications claires que le facteur clé était une fois de plus le manque de volonté des Etats Unis d'être entraînés dans les affaires des investisseurs privés à l'étranger.

Il est surprenant que, à aucun moment dans le débat sur la proposition de SDRM du FMI entre 2001 et 2003, on n'évoqua ces premières tentatives de création d'un mécanisme de sortie de la dette souveraine avec, en son cœur, le FMI.

Quant à la crise moderne de la dette souveraine, ce fut la CNUCED plutôt que le FMI qui reprit le concept d'un cadre de l'insolvabilité internationale pour les débiteurs souverains. Dans ses rapports sur le commerce et le développement de 1986 et 1998, elle appelle à la mise sur pied d'un tel mécanisme. Dans son rapport de 1998 – sous le choc du rôle malheureux des définitions des IFI de la viabilité de la dette dans le cadre du programme PPTE-I – la CNUCED inclut la revendication d'une évaluation indépendante de la viabilité de la dette «par un organe indépendant pas indument influencé par les intérêts des créanciers» (UNCTAD 1998: XII). Mais, à l'époque, il avait déjà été décidé de confier la tâche de perfectionner les mécanismes internationaux d'allègement de la dette à la Banque mondiale et au FMI. Etant donné qu'après sa montée en puissance politique des années 1970 et 1980, la CNUCED se trouvait en perte d'influence, sa proposition resta lettre morte.

Parmi les états individuels, l'unique initiative politique fut celle du Parlement fédéral suisse. A la demande d'un député, le gouvernement conclut au «Conseil des Etats» qu'en effet l'absence d'un mécanisme ordonné de sortie de la dette était une lacune importante du droit international que la Suisse prendrait l'initiative de la combler. Mais, en consultant les autres gouvernements (européens), on constata qu'il n'y avait pas assez de soutien et le projet fut écarté.⁴³

41. Ständerat Dokument 92.1072: Einfache Anfrage Gadiant vom 19.6.1992: Insolvenzrecht zur Entschuldung reformwilliger Entwicklungsländer.

42. <http://arbeiderpartiet.no/Kontakt/Information-in-English/>. Cette partie s'appuie sur la déclaration antérieure (2005) du gouvernement précédent de la même coalition. La déclaration Soria-Moria de 2005 stipule: «Le Gouvernement soutiendra le travail d'élaboration d'une cour de règlement de la dette internationale qui statuera sur des affaires touchant à la dette illégitime»; voir: <http://arbeiderpartiet.no/Kontakt/Information-in-English/The-Soria-Moria-Declaration-on-International-Policy> (dernier accès le 13.9.2010). Ces engagements sont encore valables.

43. Voir le texte et les commentaires publiés par <http://www.erlassjahr.de/sur:> <http://www.erlassjahr.de/blog/2009/10/24/insolvenzverfahren-im-koalitionsvertrag/> (dernier accès le 13.9.2010).

5.2 Engagements politiques multilatéraux et nationaux

Depuis l'initiative helvétique du début des années 1990 à ce jour, trois gouvernements de l'hémisphère nord et un du sud ont clairement exprimés leur intérêt pour une réforme de la gestion globale de l'endettement centrée sur la création d'un cadre de l'insolvabilité des Etats.

La Norvège prit les devants avec ses propositions innovantes relatives à la gestion internationale de la dette, avant tout ses mesures pratiques d'annulation de ses propres créances douteuses à l'égard des pays du Sud, et avec les consultations internationales qu'elle lança sur les dettes illégitimes. Dans le cadre de ces consultations, il apparut vite que pour obtenir un consensus sur des questions telles que les dettes illégitimes et les prêts responsables, un remaniement des compétences de décisions concernant la gestion de la dette souveraine serait indispensable. Alors, en octobre 2009, le gouvernement norvégien réélu publia une déclaration de politique (Soria Moria II) où il s'engage à «œuvrer au développement de mécanismes pour apurer les dettes internationales, traiter les créances illégitimes [et] un ensemble de règles internationales contraignantes en matière de prêts responsables»⁴⁴.

En Allemagne, la majorité parlementaire sortante avait adopté une motion du Bundestag à la mi-2009, qui exhortait le gouvernement à travailler à l'établissement d'un cadre de l'insolvabilité internationale. Après une série de dialogues entre parlementaires, personnel expert du parti, ONG, et universitaires, le nouveau gouvernement de centre-droite qui entra en fonction en novembre 2009, confirma dans son traité de coalition qu'il comptait travailler ces quatre années suivantes à l'établissement d'un cadre de l'insolvabilité internationale. □

Le gouvernement néerlandais a examiné le besoin d'une réforme globale et juste pour venir à bout du problème de la dette à la mi-2009. Sous la pression de la crise financière mondiale, Les autorités publiques néerlandaises craignaient que les pays ne soient pas en mesure de se conformer aux seuils rigoureux de dette nouvelle établis au titre du CVD et, donc, qu'ils se retrouvent à nouveau en situation de surendettement. Les Néerlandais étaient

toutefois dubitatifs quant à la création de nouveaux dispositifs ou institutions, et suggérèrent à la place d'envisager de demander à la CPA à la Haye de créer une nouvelle chambre spécialisée dans les questions relatives à la dette souveraine. Le gouvernement néerlandais décida d'entamer un processus de consultation internationale auprès d'experts et parties prenantes afin d'élucider les possibilités d'établir une chambre d'arbitrage de la dette à la CPA. En raison d'événements frappant la politique intérieure des Pays-Bas, ce processus de consultation, prévu initialement pour 2009, sera probablement remis jusqu'à 2011.

Parmi les gouvernements (débiteurs) du Sud, c'est la nouvelle administration de l'Équateur dirigée par *Allianza Pais* et le Président Rafael Correa, qui reprit la proposition concernant TIADS. Rien de surprenant puisqu'un de ses auteurs, Alberto Acosta, était membre du premier cabinet de Correa nommé au début de 2007. Depuis, le gouvernement a choisi une stratégie plus conflictuelle à l'égard de ses créanciers. Il utilisa les conclusions d'une commission d'audit de 2007/2008 pour étayer sa demande (en fin de compte appliquée unilatéralement) de conversion de vieilles dettes obligataires avec une décote substantielle d'environ 65 %.

Toutefois, malgré un niveau de participation élevé à la conversion, environ 5% des créanciers déclinèrent l'offre. Le pays, qui depuis n'a plus accès aux marchés financiers étrangers hormis ceux des nations animées du même esprit, pourrait être confronté à une formidable opposition de la part de ces «inflexibles», une fois qu'il voudra normaliser ses relations financières avec un cercle plus grand de pays. L'Équateur aurait sans doute pu négocier une décote moins radicale dans un processus plus équitable et impartial que celui auquel il s'est opposé unilatéralement. Alors, il aurait en retour bénéficié d'une réadmission rapide dans les relations financières avec ses créanciers et partenaires commerciaux.

Parmi les parlements, il y eut des décisions isolées de parlements régionaux, à savoir le Parlement andin et le Parlement européen.

Le parlement régional des pays andins décidèrent en 2003 de travailler à l'établissement d'un nouveau dispositif de sortie de la dette fondé sur le respect des droits

44. Pour une analyse critique de la conversion de dette de l'Équateur en 2009 voir: A. Porzecanski, *When Bad Things Happen to Good Sovereign Debt Contracts: The Case of Ecuador*; dont l'auteur dispose.

humains et utilisant les instruments de l'arbitrage international.⁴⁵

Le Parlement européen reprit cette question dans le cadre de sa résolution «Vers un nouveau partenariat pour le développement durable», adoptée en 2002,⁴⁶ qui stipule que le Parlement:

18. Se félicite de la proposition de mécanisme de sortie de la dette internationale du Consensus de Monterrey en tant que première étape dans le sens d'une procédure d'arbitrage équitable et transparente au combien nécessaire aux pays endettés, et demande à l'UE de présenter une initiative concrète au Sommet de Johannesburg (...)

La résolution du PE traduit bien la position adoptée par le système onusien dans le Consensus de Monterrey lors de la Conférence sur le financement du développement (FfD) en 2002 au Mexique. Cet appel fut répété six ans plus tard pendant la Conférence FfD de suivi à Doha, quoiqu'usant d'une formule plus floue, en parlant de «mécanismes nouveaux de sortie de la dette» au lieu de demander explicitement une procédure d'arbitrage indépendante et transparente.⁴⁷

Les crises de la dette souveraine grecque et irlandaise – et, peut-être, d'autres pays européens – ont mis à la une l'appel à un cadre de l'insolvabilité en Europe pendant toute l'année 2010. Les propositions les plus discutées furent celles de Gros et Mayer dans le contexte d'appels à la création d'un Fonds monétaire européen (Gros et Mayer 2010) et celles émanant du centre de recherche bruxellois Bruegel (Gianviti, Krueger, Pisany-Ferry, Sapir, et von Hagen 2010). Dans la proposition de Gros et Mayer, les auteurs incluent la possibilité d'une faillite ordonnée des Etats comme alternative au refinancement perpétuel et à l'exclusion de la zone euro pour les Etats membres en difficulté. Les auteurs ne sont pas tout à fait précis quant aux modalités de fonctionnement de ce projet. Cependant, l'idée qu'une simple insolvabilité pourrait constituer

un choix préférable au refinancement constant et à la rétrogradation politique dans le processus d'unification européen avait depuis le vent en poupe.⁴⁸

Sur l'initiative du ministère des finances allemand, le Conseil européen a adopté en Décembre 2010 un mécanisme permanent de traitement des crises de dette souveraine. Entre autre, ce mécanisme doit garantir la contribution des créanciers privés en cas de besoin d'une restructuration de la dette publique d'un pays membre de la zone euro. Cependant, le nouveau régime n'entrera pas en vigueur qu'en 2013 après la fin du 'Fonds européen de stabilité financière' (FESF), un fonds de soutien doté de 750 milliards d'euros qui a été mis en place dans l'urgence en mai, dans le sillage du plan de sauvetage de la Grèce, par l'UE et le FMI. (Pour une brève analyse du nouveau mécanisme ainsi que de la proposition du centre de recherche Brueel, voir encadre3 ci-dessous)

6. Mesures pratiques pour la résolution d'une crise de dette souveraine

Dans ce chapitre nous examinons la manière dont les gouvernements, qui anticipent une situation de surendettement, pourront faire usage du processus équitable et transparent décrit ci-dessus.

Aux trois paragraphes suivants, nous discuteront de la marge politique dont disposent les gouvernements pour engager une procédure de négociations impartiale et indépendante. Ensuite nous esquisseront comment une telle procédure pourrait être progressivement élaborée à partir de la prise de décision au niveau du Bureau de gestion de la dette et du cabinet des ministres pour reprendre les remboursements une fois qu'une décision aura été rendue par le panel d'arbitrage. Enfin, nous analyserons certains arguments courants contre la logique, le processus et la faisabilité d'une procédure d'arbitrage de la dette souveraine.

45. Parlamento Andino 2.4.2003: Decisión No. 1045: Endeudamiento Externo de los Países de la Subregión Andina.

46. Résolution du Parlement européen relative à la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée Un partenariat mondial pour le développement durable (COM(2002) 82– C5-0173/2002 – 2002/2074(COS)) (pp. 18-19) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0251+0+DOC+XML+V0//FR> (dernier accès le 22.12.2010).

47. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/55/PDF/N0863055.pdf?OpenElement> (dernier accès le 17.7.2010)

48. Cela fut repris, en autres, par le ministre des finances allemand Wolfgang Schäuble dans sa position favorable au FME, voir: W. Schäuble, Wie Europa gestärkt aus der Krise kommt, FTD (12.3.2010), p. 26.

Encadré 3 : Un mécanisme de résolution de crise pour la zone euro

En Décembre 2010, le Conseil européen a formellement adopté un mécanisme permanent de traitement des crises de dette souveraine qui doit garantir la contribution des détenteurs privés en emprunts d'Etat, lorsqu'il s'agira de résoudre les situations d'insolvabilité souveraine en Europe après 2013. Les éléments clés du mécanisme envisagé, à la différence du mécanisme décrit dans ce guide, sont :

- Une décote du principal, qui sera toujours le dernier ressort, au cas où les gros efforts de refinancement ne suffisent pas pour rétablir l'accès du pays aux marchés des capitaux.
- La proposition ne porte que sur les emprunts obligataires, émis après 2011 et assortis de clauses d'actions collectives (CAC) obligatoires.
- La proposition envisage un élément de neutralité en la personne du président; cependant les attributions du président seront strictement formelles.
- Le mécanisme doit fonctionner sur la base d'un amendement du Traité de Lisbonne; donc cela ne lie que les créanciers qui relèvent des juridictions européennes.
- Le mécanisme n'est pas exhaustif et ne porte que sur les nouveaux emprunts, tandis que les autres dettes devront être traitées dans le cadre de procédures du Club de Paris et/ou de Londres.

Au plus fort de la crise, début Novembre 2010, l'influent centre de recherche européen, Bruegel, publiait une proposition de «Mécanisme européen de résolution de crise» (ECRM). La proposition, signée, entre autres, par le directeur de Bruegel, Jean Pisany-Ferry et l'ex-directrice générale adjointe du FMI, Anne Krueger (Gianviti, Krueger, Pisany-Ferry, Sapir et von Hagen 2010), est manifestement plus ambitieuse et exhaustive que la version officielle européenne. Ses points saillants sont :

- Une institution neutre (constituée d'un organe juridique, économique et financier) amorcele pro-

cessus, qui pourra, le cas échéant, se solder par une décote pour les créanciers privés.

- La proposition ne parle que des emprunts nouveaux, comme le fait le projet européen; en revanche, il est souligné que, pour des raisons d'équité et d'efficacité, toutes les créances à l'égard du débiteur doivent être renégociables en cas de restructuration.
- Toute restructuration de dette sera calculée par une «entité économique», prenant en considération les aspects de justice sociale et intergénérationnelle, tout en dérivant les capacités de service de la dette postérieure du débiteur à partir de l'excédent primaire réalisable.
- Le mécanisme repose sur une base juridique, moyennant un amendement du Traité de Lisbonne.
- A l'aune de la proposition relative au processus d'arbitrage équitable et transparent (FTAP), le mécanisme européen de résolution de crise (ECRM) implique un sursis immédiat des remboursements, dès que la procédure est amorcée.

Quelle marche à suivre en Europe ?

A cette heure il est permis de douter que le mécanisme européen officiel soit installé, même s'il est probable que la crise de solvabilité des débiteurs européens se poursuive après la fin du Fonds européen de stabilité financière (FESF) en 2013. C'est seulement si (a) assez des nouveaux emprunts contiennent effectivement des CAC, et (b) la restructuration des nouveaux emprunts suffit pour garantir assez d'allègement de dette dans un scénario de crise post-2013, que la proposition allemande/européenne aura un sens. La proposition Bruegel offre plus d'ouverture pour que les éléments clés d'un mécanisme impartial, rapide et exhaustif esquissé dans notre étude soient pris en compte.

6.1 Marge politique et juridique des gouvernements débiteurs

Les contrats de crédit sont, en principe, régis soit par la législation nationale du pays du créancier, soit par la législation d'un pays tiers convenu. Les prêts de sources officielles sont généralement sous la juridiction du prêteur, tandis que les investisseurs privés préfèrent pour la plupart la juridiction de New York ou de Londres. Théoriquement, un droit de recours doit être clairement défini pour les parties en cas de litige sur le paiement ou non paiement des arriérés de dette souveraine. Mais les dettes des Etats se distinguent des dettes commerciales du fait que le domaine de souveraineté des débiteurs, qui inclut généralement la plupart de son patrimoine, n'est pas saisissable. Cette limitation des effets des procédures légales normales explique le besoin de règlements négociés et d'organes mis en place par les créanciers aux fins de ces négociations. En ce sens, les deux parties doivent équilibrer les avantages qu'ils obtiendraient en ne respectant pas, le cas échéant, l'accord convenu et souvent imposé – dans le cas des PPTE et du Club de Paris – et les paiements garantis obtenus par ce truchement. Quand il s'agit de dette souveraine, le non-respect est toujours une possibilité pour toutes les parties. Mais, cette étude soutient que tant le débiteur souverain que les créanciers de bonne foi ont le plus à gagner par un compromis obtenu impartialement qui augmente la probabilité que chacun estime ce compromis comme étant le meilleur arrangement possible étant donné les circonstances puisqu'il offre le moins d'incitation à ne pas respecter.

En ce sens, la dette souveraine est traitée «dans l'ombre de la loi», et par principe aussi bien que dans la pratique, le débiteur jouit du même droit d'organisation de la procédure de négociation que ses créanciers. Comme vu plus haut, une telle pratique de la part du débiteur pourrait aussi bien être codifiée par des normes de droit non contraignantes (soft law), voir même de droit contraignant (hard law), comme tout dispositif conçu par les créanciers. Le droit international émane souvent de la pratique des Etats qui se traduit dans des textes conventionnels ou traités mondiaux.

Pour le processus envisagé d'arbitrage, cela sous-entend que les arbitres puissent être nommés librement par les parties sur la base d'un accord mutuel relatif au nombre d'arbitres, aux qualifications et au mandat du panel. Dans la pratique il serait utile que des experts juridiques

et économiques soient nommés par les parties, et qui, auraient de l'expérience en gestion de dette souveraine. Cela correspond au raisonnement sous-jacent de Kargman et Paulus qui proposent de constituer une sorte de réserve d'arbitres pour assurer la continuité institutionnelle et la cohérence entre les affaires. Il n'existe pas de restriction juridique qui empêcheraient les parties de s'occuper elles-mêmes de la nomination des arbitres comme bon leur semble.

Ensuite, la force exécutoire des sentences du panel d'arbitrage reposerait sur deux piliers:

- La Convention de New York sur la reconnaissance des sentences arbitrales étrangères, qui permet dans bon nombre de cas aux instances nationales de débouter les requêtes de créanciers d'avis dissident, une fois que la sentence arbitrale est prononcée;
- Le processus doit être inclusif et équitable pour toutes les parties dès le départ. Cela offre des chances de limiter le nombre des récalcitrants et des créanciers dissidents à un niveau assez faible, et, donc, d'user plus aisément de moyens légaux ou politiques pour résoudre le différend.⁴⁹

6.2 Guide pratique de mécanisme de désendettement équitable et transparent

L'hypothèse de départ est qu'un ministère des finances (MF) d'un pays X en situation de risque imminent ou avéré de dette souveraine grave cherche une solution équitable d'ensemble par le truchement de l'arbitrage comme décrit ci-dessus. Les démarches individuelles vers une telle solution devraient comporter ce qui suit.⁵⁰

1. Le MF doit faire une évaluation réaliste de la viabilité de la dette souveraine du pays en s'appuyant sur les services compétents de son bureau de gestion de la dette (DMO), et conclure que des négociations

49. Etant donné le rejet massif du modèle commercial des «fonds vau-tours», comme le G8 l'a réitéré maintes fois et comme cela est précisé dans les chapitres respectifs des divers rapports d'Avancement sur la mise en œuvre du PPTE de l'AID et FMI.

50. Bien des recommandations fournies par Debt Relief International pour les négociations dans le contexte de négociations traditionnelles menées par les créanciers sont aussi valables pour des négociations dans le cadre d'un mécanisme international pour le traitement des cas d'insolvabilité d'Etats souverains. Voir: Gueye, Vaugeois, Martin, et Johnson (2007).

avec les créanciers sont nécessaires. L'autre motif pour entamer des négociations serait la présence de questions sérieuses sur la légitimité des créances individuelles ou des portefeuilles entiers détenus par des prêteurs individuels. Comme la légitimité discutée de créances individuelles doit être négociée individuellement avec chaque créancier concerné et pas avec toute la communauté des prêteurs dans le cadre d'un processus global, cette ébauche synthétique part du principe que la non viabilité de la dette est le problème qui a déclenché le processus – pas la question de la légitimité. Mais dans ce type de démarche, des inquiétudes sur la légitimité de la dette peuvent, bien sûr, survenir et être pris en compte par le panel d'arbitrage (voir point 9 ci-dessous).

2. Le MF doit notifier tous les créanciers – dans la mesure où il peut les identifier – de la suspension générale. Si le pays n'est pas un cas « pionnier », un petit secrétariat chargé de fournir un appui technique à l'arbitrage de la dette souveraine devra être mis sur pied au sein du système onusien, ou ailleurs. Dans ce cas, le secrétariat est informé en même temps que les créanciers. Le MF interrompt immédiatement tout versement à chaque créancier à long terme du pays. Ceci est capital afin de garantir à tous les prêteurs qu'il n'y aura pas de saisie d'actifs permise à aucun créancier, et, par conséquent, qu'il n'est pas utile qu'un d'eux intente une procédure contre le gouvernement. Le MF décidera s'il souhaite faire des remboursements symboliques couvrant une partie du service de la dette initialement prévu sur un compte de fiducie, afin de mettre en exergue sa volonté à négocier de bonne foi.
3. Le MF contacte les prêteurs individuels dont il suppose la volonté de coopérer à l'effort de rétablissement de la viabilité, même au prix de perdre certains des titres de créances. En général, il s'agit de gouvernements prêteurs avec qui le pays entretient des relations particulièrement bonnes. Il peut aussi s'agir de banques de développement multilatérales qui jouent un rôle important dans le pays, ou encore de prêteurs privés qui veulent maintenir un engagement à long terme dans le pays. Le MF ne doit à aucun moment rechercher leur appui en promettant un meilleur traitement individuel puisque cela contredirait le principe d'égalité de traitement

essentiel au déroulement des négociations de bonne foi. En fin de compte, il appartient au panel d'arbitrage d'assigner des décotes à des créanciers individuels. En principe, plus le groupe des « amis du pays X » est large et diversifié, mieux cela vaut pour un bon déroulement des négociations. La fonction première la plus importante du groupe d'« amis » est, dans la mesure du possible, la coordination des créanciers pendant la procédure d'arbitrage.

4. Le MF nomme deux arbitres (ou bien un seul, ou trois, mais en général, deux suffisent pour être opérationnel). Il choisit des personnalités réputées pour leur professionnalisme et leur intégrité personnelle, mais qui ne dépendent pas du MF, ou avec lesquelles l'Etat débiteur n'entretient pas de rapports professionnels ou contractuels. Bien que des ressortissants du pays débiteur ne soient exclus d'emblée du rôle d'arbitre, il est préférable de choisir des ressortissants d'autres pays. Le MF nomme une des personnes sélectionnées à la présidence en exercice du panel. L'unique fonction du président en exercice est d'organiser la première séance du panel dans son ensemble, après que les créanciers aient élus leurs arbitres. Pendant cette session les arbitres élus élisent un 5^{ème} (ou 3^{ème}, 7^{ème}) arbitre, qui prendra la fonction de président (voir point 6 ci-dessous).
5. Le MF doit assumer les coûts de la procédure de négociations, dans la mesure où ils ne sont pris en charge par le secrétariat. Le cas échéant, le MF peut demander le soutien du groupe « amis ». Il ne faut pas oublier que les coûts de procédure seront infimes en rapport aux enjeux de la dette, et assumer ses coûts est un indicateur éloquent de l'attitude de bonne foi du débiteur envers les créanciers à un stade critique de la procédure, c'est-à-dire, au moment où ils doivent être réunis au sein d'une procédure de négociation couvrant diverses régions du monde, et en tant que groupe qui n'a jamais auparavant fonctionné comme une seule entité.
6. Le MF invite les créanciers à nommer le même nombre d'arbitres que lui. La liste des nouveaux nommés est remise à ceux désignés par le MF et un projet de calendrier des travaux du panel de négociations est proposé. Pour contacter les créanciers assurément assez dispersés, le MF s'en remettra

au soutien du groupe »ami«. Sinon, les créanciers devront être contactés par le biais des associations mondiales pertinentes : le secrétariat du Club de Paris pour les bilatéraux officiels; l'Institut international des finances pour les crédits des banques centrales; et l'Association pour les marchés émergents (EMTA) ainsi que les associations de porteurs d'obligations. Les prêteurs multilatéraux sont limités en nombre et peuvent être contactés directement.⁵¹ Il est recommandé d'être flexible au niveau des horaires et modalités d'organisation du processus du côté des créanciers. Etant donné que tout le processus se met en branle avec la suspension intégrale des remboursements, le MF peut compter sur le fait que les créanciers ne souhaiteront pas retarder la procédure mais, au contraire, se mettre à l'œuvre le plus rapidement possible.

7. Le MF propose une institution qui pourrait se charger d'une évaluation impartiale de la viabilité de la dette publique. Mais, le choix appartient en définitive au panel d'arbitrage.
8. Le panel d'arbitrage au grand complet entame ses travaux. Cela devrait normalement se dérouler dans la capitale du débiteur. Un autre lieu peut être choisi si cela arrange les arbitres, par exemple, s'ils viennent tous du même continent, de manière à minimiser leurs efforts en temps et déplacement, ou par rapport au secrétariat, s'il existe déjà.
9. Le MF prépare le processus de vérification des créances. Ceci n'est pas nouveau. Les négociations du Club de Paris débutent aussi par une réconciliation de données avancées par le débiteur et les créanciers. La distinction ici est que la vérification correspond au moment où l'on peut aussi mettre en cause la validité et la légitimité des créances individuelles devant le panel d'arbitrage indépendant. Cette procédure consiste pour le panel à écouter les arguments contre la validité et la légitimité des réclamations, à les examiner et soit les rejeter comme étant dépourvus de fondement (ce qui confierait au panel le soin de réconcilier les données divergentes), ou les garder pour examen ultérieur, ce qui

sous-entend normalement qu'on entende l'avis des créanciers et des discussions avec les parties prenantes (voir le point suivant), ainsi que mener ou commanditer des recherches plus poussées.

10. Le MF propose un niveau d'endettement soutenable. Ce faisant, il insistera sur la responsabilité du gouvernement à honorer ses obligations au titre des objectifs internationaux de développement convenus tels que les Objectif du Millénaire pour le développement (OMD).⁵² Il existe plusieurs approches pour définir la viabilité de la dette à la lumière des besoins de financement des OMD.⁵³ Préserver les dépenses publiques indispensables contre le risque de saisie par les créanciers est un principe qui vaut non seulement pour les cas d'insolvabilité d'entreprises ou de particuliers dans le monde mais aussi pour les municipalités, comme le stipule le chapitre 9 du Code américain de l'insolvabilité. Même si le panel ne suit pas la ligne d'argumentation du MF *in toto*, il est capital de faire valoir ce principe, si l'on souhaite une solution durable. Dès lors, le gouvernement doit apporter autant de garanties que possible que l'argent économisé en cas d'allègement de la dette sera véritablement dépensé conformément aux priorités de développement.
11. Le MF organise les auditions publiques sur la dette avec le panel. Un facteur essentiel à la procédure d'insolvabilité municipale au titre du chapitre 9 du Code américain de l'insolvabilité est le droit de toutes les parties prenantes à être entendues. Hormis les différents secteurs de la communauté créancière pour qui le panel peut définir des enceintes d'audition, – soit virtuelles, soit par une série de réunions avec les parties prenantes– la partie intéressée la plus importante reste la population du pays endetté, qui sera obligatoirement touchée en cas de remboursement et de non remboursement de la dette que son gouvernement estime être non viable. Par conséquent, le gouvernement doit veiller à ce que la population puisse exprimer ses revendications. Elles peuvent être de nature très va-

51. Cela vaut pour les prêteurs bilatéraux également. Toutefois, il serait peut-être utile de les contacter par l'intermédiaire du Club de Paris pour indiquer la transparence du processus, à savoir que le pays débiteur n'a pas l'intention de passer des ententes particulières avec aucun créancier.

52. En septembre 2005, Kofi Annan, Secrétaire Général des Nations Unies à l'époque invita à un ré-examen du concept de viabilité de la dette en proposant de le »redéfinir comme étant le niveau de la dette qui permet à un pays de réaliser les OMD et atteindre 2015 sans augmentation de ratios de la dette«, Annan (2005).

53. Pour une synthèse, lire: *erlassjahr.de* et EURODAD (2006) et Gunter, Rahman, et Shi (2009).

riée avec, d'une part, les bénéficiaires d'aides d'état qui pourraient pâtir d'une reprise du service de la dette non viable et, d'autre part, les entrepreneurs locaux qui craignent un resserrement du crédit en cas d'interruption des relations entre les instituts bancaires nationaux et les créanciers étrangers. En outre, les droits constitutionnels des parlements de participer au processus doivent être respectés. Rappelons que ces processus, si nécessaire par le truchement d'auditions publiques avec des représentants des grandes organisations sociales, ne servent pas seulement à tenir compte des préoccupations légitimes de ces groupes. Ils servent aussi la fonction essentielle de mobiliser un soutien interne du gouvernement en conflit avec ses créanciers extérieurs.

12. Le panel rend une décision définitive en tenant compte de tous les aspects soumis.
13. Sur la base de la sentence d'arbitrage concernant le taux de remise de la dette et, le cas échéant, d'autres décisions concernant des aménagements spéciaux pour certains créanciers (par ex., pour leur rôle dans l'apport continu d'argent frais), le MF prépare un plan de remboursement et le soumet au panel pour examen.
14. Après examen du plan proposé par le panel – ou sa version amendée – le MF se conforme à la sentence.

Les derniers paragraphes présentent des recommandations pratiques relatives au commencement d'un processus de sortie de la dette juste et transparent pour les pays individuels. D'abord nous verrons les institutions qui apporteront une assistance technique et politique, avec une section FAQ avec les réponses aux questions les plus fréquentes. Enfin, nous ferons des suggestions de lecture, liens Internet à consulter pour des informations actualisées sur l'état d'avancement du débat sur la réforme mondiale, et les coordonnées de nombreuses institutions citées aux paragraphes suivants.

6.3 Soutien politique aux gouvernements à la recherche d'une restructuration équitable et globale de leur dette⁵⁴

De nombreux pays ont par le passé obtenus une assistance technique pour la gestion de leur dette au sens large, ou plus particulièrement, en préparation des négociations dans les enceintes traditionnelles, comme le Club de Paris. Les institutions qui les ont soutenus à l'époque sont bien évidemment prêtes à aider à la préparation des négociations dans un cadre nouveau et plus équilibré. De même, un processus d'insolvabilité internationale exigera aussi une préparation poussée du pays débiteur – leur soutien peut s'avérer essentiel afin de produire les meilleurs résultats possibles. Les deux organisations phare dans cette catégorie sont:

- CNUCED/SYGAD (Système de gestion et d'analyse de la dette; le service d'assistance de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement). SYGADE fournit des logiciels/progiciels, une assistance informatique, et des conseils sur les questions techniques relative à la gestion de la dette;
- Debt Relief International (DRI) est une ONG internationale financée par plusieurs gouvernements prêteurs qui fournit des aides techniques à la gestion de la dette, surtout aux pays à faible revenu pendant leurs négociations de dette au Club de Paris ainsi qu'à l'initiative PPTE plus large. Pour beaucoup, DRI s'appuie sur un réseau d'affiliés régionaux en Afrique et en Amérique latine. Par ailleurs, DRI coordonne la position commune des ministres des finances des PPTE pendant les réunions annuelles de la Banque mondiale/FMI et les aide à dégager des positions communes pour d'autres manifestations globales.

En outre, la famille des Nations Unies compte le Bureau de la politique du développement du PNUD (BPD) qui travaille sur les liens entre la réalisation des OMD et la viabilité de la dette. Ce lien revête une importance décisive lorsqu'il s'agit de chiffrer les besoins de réduction de la dette selon les principes d'un cadre international de restructuration de la dette. L'on peut consulter le BPD-PNUD pour des conseils dans ce domaine de compétence particulier.

54. Les coordonnées des institutions citées ici sont fournies au chapitre 7 (liens Internet).

Au-delà des conseils techniques dans des cas individuels, on peut compter sur le soutien politique de gouvernements qui ont exprimé leur soutien au processus de réforme globale.

Les gouvernements de Norvège et d'Allemagne se sont engagés à œuvrer pour une réforme de la gestion de la dette internationale. Tous deux entretiennent des relations bilatérales saines et durables avec de nombreux pays du Sud globalisé et peuvent être contactés par leurs ministères du développement pour une assistance dans le contexte d'un processus d'allègement de la dette générale. Dans les deux cas, l'assistance peut être directe ou par l'intermédiaire d'agences spécialisées compétentes dans le domaine de la gestion de la dette ou de la politique du développement. Cependant l'appui politique dans des enceintes internationales et la mise en place de contacts avec d'autres créanciers par des organismes tels que l'OCDE, le Club de Paris et l'Union européenne, entre autres, sont sans doute plus importants encore que l'aide technique.

Enfin, les gouvernements peuvent aussi se prévaloir du soutien d'ONG et d'universitaires qui se spécialisent dans le domaine.

Parmi les ONG, les relais les plus importants sont les réseaux continentaux d'ONG qui s'occupent de la dette et du développement: AFRODAD basée à Harare, Zimbabwe; LATINDADD avec son secrétariat à Lima, Pérou; et EURODAD, basée à Bruxelles, Belgique. Chacun de ces réseaux fournira des listes de contact des ONG pertinentes dans la région ou le pays même, ainsi que des contacts aux ONG dans les principaux pays prêteurs qui pourraient aider à établir les premiers contacts avec les agences publiques pertinentes, soutenir les revendications de plan de sortie de la dette juste et transparent en travaillant avec les médias, et aider à établir des contacts avec les parlementaires et autres groupes influents dans les pays prêteurs. Selon l'origine géographique des créanciers principaux de l'Etat débiteur, les réseaux d'ONG, comme JubileeUSA ou JubileeAustralia peuvent aussi aider à contacter des collègues dans des pays qui ne figurent pas dans la liste de ce petit guide pratique.

Parmi les universitaires à contacter, il y a ceux qui travaillent dans le domaine macroéconomique, sur l'analyse de la viabilité, les définitions alternatives de la viabili-

té de la dette, les questions de légitimité de la dette, par exemple. Par ailleurs, il est possible de demander conseil à des experts en droit sur la question de comment assurer une plus grande participation et comment assurer que le processus de négociations soit inattaquable en cas de recours contentieux.⁵⁵ Jusqu'ici, le potentiel de coopération entre les spécialistes universitaires et les autorités publiques des pays endettés n'a pas été pleinement exploité.

6.4 Comment traiter les arguments contre un cadre international de restructuration de la dette

Aux paragraphes suivants, nous examinons de plus près les critiques les plus courantes du besoin et des opportunités d'un cadre international de restructuration de la dette ces dernières années. La majorité de ces thèses ici ont déjà été évoquées peu ou prou dans d'autres volets de cette étude. Ainsi, le dessein de cette partie est de faire un rapide résumé des arguments les plus courants contre un cadre international de restructuration de la dette et quelles y ont été les réponses dans le débat mondial sur la réforme.

Argument:

L'insolvabilité est prévue pour les sociétés; elle ne s'applique pas aux Etats puisque les Etats sont souverains.

Réponse:

Cela est juridiquement juste, si on prend l'acception commune de l'insolvabilité des entreprises et des particuliers. Mais c'est précisément la raison pour laquelle le chapitre 9 du Code américain de l'insolvabilité est proposé comme modèle. Le chapitre 9 a été conçu et mis en œuvre afin de traiter des possibilités et des contraintes spécifiques auxquelles les débiteurs qui détiennent des compétences de gouvernement sont confrontés. Tous ses principes peuvent et doivent être d'application internationale.

Argument:

«Le droit international ne connaît pas d'huissier» – l'arbitrage ne peut être appliqué.

55. Le recours contentieux est un renvoi au modèle commercial des fonds voutours; voir note 21.

Réponse:

En effet, il n'y en a pas. Mais c'est le cas pour tous les arbitrages, y compris ceux qui ne sont pas liés aux dettes. Pourtant, l'arbitrage fonctionne pour les litiges internationaux et comme mécanisme de règlement de différends dans le cadre d'organisations internationales comme l'OMC. Dans tous ces cas de figure, l'absence d'une application formelle ne pose pas problème. La même chose se vérifie avec les accords de dette en vigueur, par exemple, avec le Club de Paris. Les accords entre les pays et leurs créanciers ne peuvent être mis en exécution légalement comme les contrats entre individus dans un pays. La seule raison qui veut que les États souverains honorent leurs engagements internationaux, comme ceux sur le remboursement de la dette, est qu'ils considèrent les gains – politiques autant qu'économiques – comme étant plus grands que les pertes qu'ils subiraient en entrant en conflit avec ceux qu'ils ont vu à la table de négociations.

Quant à cette faiblesse fondamentale des relations internationales, une procédure d'arbitrage n'est formellement ni meilleure, ni pire que les procédures en vigueur dominées par les créanciers. Dans la pratique, le fait que les accords soient obtenus avec une plus large participation de toutes les parties impliquées tend à produire des résultats meilleurs et plus durables. Personne ne propose de se passer du Club de Paris et du Club de Londres simplement parce qu'il est impossible de faire respecter les arrangements par les États débiteurs. En fait, les décisions du Club de Paris sont rejetées par les créanciers et les débiteurs individuels. Une des raisons en est que, normalement, seul un certain nombre de créanciers du souverain intervient dans les négociations des arrangements du Club de Paris – habituellement les pays de l'OCDE, qui se trouvent être aussi membres du Club de Paris. Les autres nations créancières – qu'elles soient des économies émergentes ou des PPTE – souvent ne voient aucune raison d'accorder un allègement de la dette au débiteur car un accord a été passé sans qu'ils puissent intervenir. Ceci est encore plus vrai pour les créanciers privés que les membres du Club de Paris essaient d'impliquer par les « clauses de traitement équitable », qui stipulent que le créancier privé doit accorder au débiteur des conditions comparables à celles convenues par le Club. Surtout en des temps où les flux privés vers le Sud globalisé font jusqu'à neuf fois le volume des flux publics, les prêteurs privés sont encore moins enclins à accepter ce genre de tutelle. Alors qu'un accord négocié avec la par-

ticipation de toutes les parties concernées a bien plus de chance d'être honoré par toutes les parties prenantes.

Argument:

Les pays ne recevront plus jamais de crédits nouveaux après une insolvabilité/procédure d'arbitrage; de fait, ils s'excluent d'eux-mêmes des marchés des capitaux.

Réponse:

Si c'était vrai, aucune entreprise restructurée ne pourrait obtenir de nouveaux crédits – or l'expérience du quotidien montre bien que cela est faux. C'est également faux quand il s'agit d'emprunteurs souverains: l'Indonésie a obtenu une remise de dette lors de son insolvabilité de fait en 1969 (voir Encadré 2 p 25). Vers la moitié des années 1970 elle connut la crise « Pertamina » (la société pétrolière parapublique indonésienne) parce que le secteur public avait pu à nouveau emprunter à l'excès.

Par ailleurs, les investisseurs prennent leurs décisions avant tout en jugeant la probabilité de remboursement à venir. Les antécédents de l'emprunteur en matière de service de la dette passé est un des facteurs, mais pas nécessairement le plus prépondérant, dont ils tiennent compte. D'autre part, ils estiment logiquement que les perspectives de remboursement sont améliorées, une fois qu'ils ont l'assurance que le débiteur ne va pas utiliser une partie de l'argent frais qu'ils apportent pour servir la dette issue d'investissements antérieurs mauvais ou devenus non rentables.

Argument:

Une nouvelle bureaucratie internationale devrait être créée pour encadrer les procédures d'insolvabilité.

Réponse:

Il faut souligner le fait qu'une procédure en insolvabilité internationale de type chapitre 9 du Code américain de l'insolvabilité n'exigerait pas ni la création d'une nouvelle organisation internationale, ni une administration onéreuse. Les panels d'arbitrage sont temporaires. Une fois que l'élaboration d'un plan viable de composition de la dette est lancée, le panel peut être dissout. Si des désaccords surviennent par la suite, les mêmes personnes (ou, le cas échéant, d'autres arbitres) peuvent se réunir pour les régler. Théoriquement, un traité international établissant une procédure internationale d'insolvabilité ou de restructuration de dette ratifié par tous ne serait même pas la chose la plus indispensable (ou la plus per-

tinente), du moment que les pays créanciers sont résolus à résoudre le problème. Dans la pratique, cependant, un traité international serait sans doute utile.

Qu'en est-il du personnel technique nécessaire en cas d'arbitrage? Tant les créanciers que les débiteurs emploient des personnes qualifiées en gestion de plans de restructuration ou autres questions afférentes à la dette. Dans le cadre d'une procédure internationale de type Chapitre 9, ces personnes feraient simplement ce qu'elles ont fait jusque là: négocier et défendre leurs arguments. Seulement ici elles le feraient devant des arbitres au lieu de rester entre eux, avec le pouvoir de décision ultime dans les mains d'une seule partie, à savoir les créanciers. Sachant que le panel se compose de trois ou cinq arbitres avec éventuellement le même nombre de personnel technique ou administratif par affaire, on ne peut sérieusement parler d'une bureaucratie internationale lourde, même si l'on tient compte du fait qu'il pourrait y avoir un bon nombre d'instances en raison de l'arriéré d'affaires cumulé. Pour sa part, l'OMC (qui dispose de services permanents) n'a pas exprimé d'inquiétude au sujet de créer de nouvelles administrations. Si un dispositif d'arbitrage ad hoc se transformait ultérieurement en tribunal international et permanent d'insolvabilité (ce qui présenterait nombre d'avantages), alors cela signifierait la création d'une nouvelle institution. Mais, par rapport à son importance, il s'agirait d'une structure tout aussi légère très proche de celle des panels ad hoc décrits ci-dessus. Et n'oublions pas que les services des institutions existantes comme le Club de Paris, le Club de Londres, et les bureaux de gestion de la dette de la Banque mondiale et du FMI, qui deviendraient en partie superflus, ne sont pas gratuits.

Argument:

Les pays seront tentés de faire des emprunts sans réfléchir, une fois qu'ils ne seront plus confrontés à la perspective déplaisante de devoir taper à la porte du Club de Paris en cas de défaillance.

Réponse:

Quoiqu'il arrive, les débiteurs devront, dans le cadre d'une procédure d'arbitrage, faire l'objet d'enquêtes approfondies de leurs actifs, ainsi que de leurs pratiques d'emprunt et de gouvernance antérieures. Ceci se déroulerait sous contrôle public, ce qui renforce plutôt que cela n'affaiblit la discipline des gouvernements débiteurs et des fonctionnaires.

Toutefois, l'effet disciplinaire des mécanismes en place a été très unilatéral. En réalité, un mauvais emprunt implique ipso facto l'existence d'un mauvais prêteur. Le respect nécessaire de la discipline tant pour l'emprunteur que pour le prêteur n'a jamais été pris en compte dans les cadres existants. L'Histoire révèle que l'effet de dissuasion des mécanismes en place sur les mauvais emprunteurs a été minime par le passé. Les dirigeants corrompus ou dictatoriaux ne se préoccupent guère de considérations de remboursement ou de renégociation dans le long terme lorsqu'ils souscrivent des emprunts pour subvenir à leurs besoins immédiats. À l'inverse, les créanciers qui au cours des années 1970 distribuaient des «pétro-» et «métrodollars» en grande quantité sans poser de questions y auraient songé par deux fois s'ils avaient réfléchi à la possibilité de défaillances futures.

Argument:

Au lieu d'inventer des mécanismes complètement nouveaux, il vaudrait mieux améliorer ceux qui existent déjà. En fait, le PPTE intègre désormais bon nombre d'éléments d'arbitrage en insolvabilité dans ses procédures.

Réponse:

Cette affirmation est bien loin de la réalité du PPTE. Sur les quatre principes fondamentaux qui sous-tendent la procédure d'insolvabilité internationale, le PPTE ne comporte que quelques traces d'un seul: Il ne prévoit pas de prise de décision indépendante, pas d'audition de toutes les parties prenantes avant de statuer sur l'allègement de la dette, et la procédure – même si elle prétend l'être parfois – n'est pas exhaustive. L'unique élément de procédure d'insolvabilité auquel le PPTE peut prétendre est la protection des besoins fondamentaux d'un pays endetté par l'allègement de la dette. Pourtant, les attentes de «viabilité de la dette», promise tout le long de l'histoire de ce programme, étaient dans un premier temps tellement élevées et irréalistes que certains pays ont fini par payer encore plus même après avoir été «allégés» du fardeau de leur dette. Ce n'est qu'avec l'ajout de l'initiative IADM que cette anomalie put être dans l'ensemble corrigée.

Cette lacune évidente n'est pas le fruit du hasard. Elle traduit le défaut inhérent lié au fait qu'un règlement durable de conflit n'est pas possible si une des parties est à la fois juge et partie. Par conséquent, un «Club de Paris réformé» ne serait pas une solution. Un cartel de créanciers peut, dans le meilleur des cas, agir avec bien-

veillance à l'égard d'un débiteur. Il ne peut, par contre, jamais rendre justice. Voilà pourquoi l'impartialité est un des éléments clés du principe de légalité.

Argument:

Nous n'avons jamais pratiqué cela...

Réponse:

Ceci n'est pas tout à fait juste. Lorsque l'Indonésie se frôla la défaillance en 1969 et que le Club de Paris n'avait pas les instruments et procédures pour soulager le pays de certains remboursements insoutenables – sachant qu'à l'époque il était très motivé à stabiliser un régime pro-occidental dans un coin d'importance stratégique

de la planète— les membres du Club ne manquèrent pas d'imagination pour trouver une solution. Le Club manda-ta un banquier expérimenté pour arriver à un compromis cohérent (même en incluant l'union soviétique, créancier principal de l'Indonésie) et acceptable pour tous. Le »médiateur« présenta une solution qui, en tout état de cause, ignorait les principes directeurs du Club de Paris à l'époque. Il put en fin de compte convaincre toutes les parties d'accepter une annulation quasi-intégrale des créances passées. Bien que cette »médiation« ne fut pas un arbitrage au sens strict du terme, elle comporte bon nombre de ses éléments, et mit en exergue la supériorité des solutions négociées en rapport avec celles imposées par les créanciers (voir aussi Encadré 2, p. 25).

Bibliographie sélective et liens internet

Un grand nombre de publications sont parues depuis le début de la crise de la dette moderne. La liste ci-dessous présente quelques unes des plus importantes. A cela s'ajoute la liste de documentation pour plus d'information sur les textes cités dans cette étude. En deuxième partie de la section Services, on trouvera une liste de liens Internet pour les contributions les plus actuelles.

Les textes de base introduisant le concept d'arbitrage ad hoc et l'idée de Cour internationale d'insolvabilité sont:

Raffer (1990), dont l'article introduit la proposition d'un panel d'arbitrage ad hoc fondés sur les principes du Chapitre 9 du Code américain de l'insolvabilité;

AFRODAD (2002): The efficacy of Establishing an International Arbitration Court for Debt; Technical Paper No. 1/2002; (appelle à l'établissement d'une cour d'arbitrage de la dette souveraine sur la base d'un traité);

Kargman et Paulus (2008) est la proposition la plus récente de juridiction plus institutionnalisée pour traiter de la dette internationale. Cette idée est également défendue dans la première proposition venant du Sud globalisé: **Acosta et Ugarteche** (2003); et la version actualisée de la proposition par les mêmes auteurs dans **Acosta et Ugarteche** (2007).

Le Chapitre 9 du Code américain de l'insolvabilité est expliqué (en anglais) dans ses grands axes sur: http://en.wikipedia.org/wiki/Chapter_9,_Title_11,_United_States_Code

Un bon résumé de l'histoire des propositions relatives à la réforme de la gestion de la dette est fourni par **Helleiner** (2008) et l'article de synthèse le plus récent sur l'état d'avancement de la discussion est **Buckley** (2009).

Un guide utile sur les implications techniques de la gestion de la dette par les enceintes existantes est livré **Gueye et al.** (2007).

Les principes sous-jacents d'une procédure de sortie de la dette équitable et transparente du point de vue de la société civile sont résumés dans **EURODAD** (2009).

Les déclarations les plus importantes faites par des organisations de la famille des Nations Unies appelant à un mécanisme de sortie de la dette équitable et transparent sont :

UNCTAD (1986): *Trade and Development Report 1986*.

UNCTAD (1998): *Trade and Development Report 1998*.

Annan (2005): *Dans une liberté plus grande*. New York: Nations Unies, Septembre.

La Commission d'experts sur les réformes du système monétaire et financier international (2009): *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York: Nations Unies.

Liens Internet utiles

Réseaux d'ONG:

<http://www.erlassjahr.de>

<http://www.eurodad.org>

<http://www.latindadd.org>

<http://www.afrodad.org>

Institutions onusiennes:

<http://r0.unctad.org/dmfas/>

<http://www.uncitral.org/>

Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale (CCI/ICC) en France:

<http://www.iccwbo.org/court/>

Cour Permanente d'Arbitrage (La Haye, Pays-bas):

<http://www.CPA-cpa.org/>

Universitaires:

<http://homepage.univie.ac.at/Kunibert.Raffer/>

Consultants internationaux en matière de gestion de la dette:

<http://www.PPTE-cbp.org>

<http://www.fpc-cbp.org>

<http://www.development-finance.org.org>

Liste de documentation

- AFRODAD** (2002): Fair and Transparent Arbitration on Debt. Issues Paper 1.
- Acosta, A., et O. Ugarteche** (2003): A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana. Available at: <http://www.latindadd.org>. (dernier accès le 13.9.2010)
- (2007): Global Economy Issues and the International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD), *El Norte – Finnish Journal of Latino-américaine Studies* 2 (December).
- Annan, K.** (2005): *Dans une liberté plus grande - Développement, sécurité et droits de l'homme pour tous*. Rapport du Secrétaire général des Nations unies qui constituera le document de travail des chefs d'État et de gouvernement, septembre 2005. Disponible sur: <http://www.un.org/largerfreedom/> (dernier accès le 13.9.2010).
- Bolton, P.** (2003): Towards a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Corporate Bankruptcy Practice around the World. Document de travail FMI 03/13.
- Buckley, R.** (2009): The Bankruptcy of Nations: An Idea, Whose Time Has Come, *The International Lawyer* 43(3) (Fall 201189-121609).
- Bulow, J.** (2002): First World Governments and Third World Debt. Brookings Papers on Economic Activity 1.
- CFPIR – Center for Public Interest Research** (2009): Options for Reducing the Impact of MDRI Netting Out on New IDA Country Allocations. October.
- The Commission of Experts on the Reform of the International Financial System** (2009): *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York: United Nations.
- Díaz-Cassou, J., A. Eroe-Dominguez, et J.J. Vazquez-Zamora** (2008): Recent Episodes of Debt Restructurings – A Case Study Approach. Banco de España: Documentos Ocasionales, No.0804.
- Eichengreen, B., et P. Lindhert (eds.)** (1989): *International Debt Crisis in Historical Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Eichengreen, B., et R. Portes** (1995): *Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors*. London, Centre for Economic Policy Research.
- erlassjahr.de, et Kindernothilfe** (2010): *Schuldenreport 2010*.
- erlassjahr.de, et EURODAD** (2006): *To Repay or to Develop? Handbook on Debt Sustainability*. Disponible sur: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20DebtSustainabilityHandbook.pdf (dernier accès le: 13.9.2010).
- EURODAD** (2009): *A Fair and Transparent Debt Workout Process. 10 Civil Society Principles*. EURODAD Brussels. December. Disponible sur: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20debt%20workout%20principles_FINAL.pdf?n=13 (dernier accès le 13.9.2010).
- Gianviti, F., A.O. Krueger, J. Pisany-Ferry, A. Sapir, et J. von Hagen** (2010): A European Mechanism for Sovereign Debt Crisis Resolution: A Proposal. 9.11.2010, Bruegel Blueprint Series, Volume X. Disponible sur: http://www.bruegel.org/pdf-download/?pdf=uploads/tx_btbbreugel/101109_BP_as_jpf_jvh_A_European_mechanism_for_sovereign_debt_crisis_resolution_a_proposal.pdf (dernier accès le 5.1.2011)
- Gitlin, A.** (2002): Sovereign Debt Forum: A Proposal. Bingham Dana.
- Gros, D., et T. Mayer** (2010): How to Deal with Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. CEPS Policy Brief No. 202. February.
- Gueye, C.F., M. Vaugeois, M. Martin, et A. Johnson** (2007): Negotiating Debt Reduction in the HIPC Initiative and Beyond. DRI publication No. 11. February.
- Gunther, B., J. Rahman, et H. Shi** (2009): Linking Social Development with the Capacity to Carry Debt: Towards an MDG-Consistent Debt-Sustainability Concept, *Development Policy Review* 27(3): 269-286.
- Haldane, A., et M. Kruger** (2001): The Resolution of the International Financial Crisis, *Banque of Canada Review* (winter 2001/02). Banque of England/Banque of Canada.
- Helleiner, E.** (2008): The Mystery of the Missing Sovereign Debt Restructuring Mechanism. In *Contributions to Political Economy*. Department of Political Science, University of Waterloo, Canada.
- Hoffert, A.** (2001): The 1970 Indonesian Debt Accord. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Ruhr Universität Bochum. Discussion Paper No. 05-01.
- IDA** (2009): *HIPC and MDRI Status of Implementation Report 2009*. September.
- IMF** (2009): *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-income Countries – An Update*. September 28.
- IMF et World Bank** (2007): Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-income Countries. April 16.
- IMF et IDA** (2009): *Burundi – Point d'achèvement Document*. IMF Country Report 09/84, p. 28.
- Kaiser, J.** (2000): Debt Management à la Louis XVI – A Short Promenade through the Programme and Practice of the Club de Paris. Available at: http://www.erlassjahr.de/dev/cms/upload/englisch/dokumente/Debt_management_a_la_Louis_XVI.pdf (last accessed 15.7.2010).
- Kaiser, J.** (2010): Talking Stock of Proposals for More Ordered Workouts. In *Overcoming Developing Country Debt Crises*, ed. B. Herman, J.A. Ocampo, et S. Spiegel. Oxford University Press.
- Kaiser, J., I. Knoke, et H. Kowsky** (2009): Towards a Renewed Debt Crisis? Dialogue on Globalization, Occasional Papers, No. 44. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. June. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06444.pdf> (dernier accès le 15.7.2010).



Kargman, S.T., et C. Paulus (2008): Reforming the Process of Sovereign Debt Restructuring: A Proposal for a Sovereign Debt Tribunal. UNDESA. April 8/9.

Kupetz, D.S. (1995): Municipal Debt Adjustment under the Banqueruptcy Court, *The Urban Lawyer* 27(3).

Lungu, J. (2004): The Case for the Establishment of a Fair and Transparent Arbitration on Debt. Discussion paper. Lusaka, Zambia: AFRODAD.

Orrego Vicuña, F. (2001): Arbitration in a New International Alternative Dispute Resolution System, *ICSID-News* 18(2).

Raffer, K. (1990): *Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face*, *World Development* 18(2) (February): 301-313.

——— (1993): What's Good for the United States Must Be Good for the World. Advocating International Chapter 9 Insolvency. In *From Cancún to Vienna. International Development in a New World*, ed. Bruno Kreisky Forum for International Dialogue. Vienna, 64-74.

Rehbein, K. (2010): Warum der IWF die Schuldentragfähigkeit in Entwicklungsländern regelmäßig überschätzt; erlassjahr.de Fachinfo Nr. 25, September. Available at: http://www.erlassjahr.de/dev2/cms/upload/fachinfo/erlassjahr_Fachinfo_25_201009.pdf (dernier accès le 13.9.2010).

Smith, A., et K.O. Kufour (2000): Legal Aspects Underlying International Resolution of State Insolvency; School of Law; University of East London.

UNCTAD/CNUCED (1986): *Trade and Development Report 1986*.

UNCTAD/CNUCED (1998): *Trade and Development Report 1998*.



Glossaire

Cadre de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA): Série complète d'indicateurs qui permet à la Banque Mondiale d'évaluer la robustesse des institutions et politiques économiques d'un pays. Le CPIA sert à définir l'aptitude des pays à souscrire et, ensuite, à honorer le service de la dette.

Cadre de viabilité de la dette: Un ensemble de règles et de seuils qui permet à la Banque et au Fond de jauger si la dette d'un pays est viable telle que caractérisée par sa robustesse institutionnelle et politique. Une charge non viable de la dette peut conduire à des réductions de l'aide au développement multilatérale.

Conditions de Naples : Modalités de réduction de la valeur nette de la dette éligible définies par le Club de Paris en 1994. Les conditions de Naples permettent pour la première fois une réduction (à deux-tiers) des arriérés de la dette publique d'un Etat (par opposition à une réduction du service de la dette, qui était exclusivement accordée précédemment). Les conditions de Naples ont été étayées par les »**Conditions de Lyon**« (réduction pouvant aller jusqu'à 80 % à partir de 1998), et les »**Conditions de Cologne**« (réduction jusqu'à 90% et plus à partir de 1999).

Conversion de la dette: Echange régulier de créances existantes contre de nouvelles créances à des conditions plus favorables afin d'assurer l'allègement de la dette. Les créances peuvent être également échangées contre de nouveaux types d'engagements financiers ou même politiques, tel que le financement de projets, convenus avec le créancier original.

De minimis: Désigne un seuil minimum de créances à l'égard d'un débiteur. Seules les créances qui franchissent ce seuil sont incluses dans l'accord de restructuration négociée, tandis que le service de créances en deçà des seuils doit être assuré intégralement. Le but de la définition d'un seuil minimum est d'éviter de devoir négocier et rechercher un accord pour des créances qui, en somme, n'ont pas d'incidence mesurable sur le rétablissement de la viabilité de la dette. Traditionnellement, le Club de Club de Paris fonctionne avec des seuils de minimis de 500 000 ou 1 million de dollars américains.

Décote: Expression courante signifiant une réduction de la créance, soit en réduisant la valeur nominale, soit en assouplissant les taux d'intérêt et les conditions de remboursement.

Fonds vautour : Un fonds vautour est un fonds d'investissement qui achète des dettes en souffrance en grandes quantités à un montant largement inférieur à leur valeur nominale sur le marché secondaire. Une fois que l'aptitude d'un Etat endetté à assurer le service de la dette est rétablie par le biais de l'allègement de la dette par d'autres créanciers, les vautours intentent des procédures en remboursement intégrale avec intérêts, intérêts composés et sanctions financières, le cas échéant. Dans certains cas, les profits des fonds vautours dépassent les 200% du capital investi. Dans d'autres cas, ils n'ont pas pu faire saisir les actifs des débiteurs. Toutefois, la majorité des problèmes est lié au fait que le débiteur est empêché d'accéder aux marchés financiers internationaux dans des conditions normales.

Indicateurs de dette: Les indicateurs de dette les plus importants sont les encours de la dette publique contre le revenu national brut (EDT/GNI), encours de la dette publique contre revenus annuels des exportations (EDT/XGS), et service annuel de la dette contre les revenus annuels des exportations (TDS/XGS).

Plan Brady: Accord d'échange de dettes dans les années 1990, organisé par le secrétaire au Trésor américain Nicholas Brady. Avec le plan« Brady », les pays débiteurs ont pu obtenir une annulation limitée de leur dette extérieure auprès des banques commerciales. Le restant de la dette fut converti en obligations à coupon zéro du Trésor américain.

Point d'achèvement: Le moment où l'allègement de la dette accordé dans le cadre de l'initiative PPTE est irrévocablement annulé.

Procès-verbal agréé: Résultat final d'une session de négociation au Club de Paris. Il doit »se traduire dans des accords bilatéraux contraignants entre chacun des créanciers«.

Récalcitrant: Un récalcitrant est un créancier qui refuse de s'associer à un accord de restructuration de la dette négociée avec tous ou la majorité des autres créanciers vis-à-vis d'un débiteur souverain.

Restructuration de la dette: Accord entre un pays débiteur et ses bailleurs de fonds extérieurs visant l'allègement de la dette pour atteindre un niveau viable.

Surendettement: Le FMI estime qu'un pays est en situation de surendettement s'il a accumulé des arriérés de paiement pendant une période prolongée.

Viabilité de la dette: Les institutions financières internationales considèrent que la dette publique et/ou extérieure d'un Etat est viable, si l'Etat est en mesure d'assurer le service de la dette sans accumuler des arriérés sur une période prolongée. D'autres offrent une définition plus ambitieuse de la dette: L'ancien Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan a proposé de redéfinir la dette comme étant un niveau de dette extérieure qui permet à un pays d'honorer ses engagements de développement multilatéraux.



Liste d'abréviations

AFP	Allocation fondée sur la performance
AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
AVD	Analyses de viabilité de la dette
BDP	Bureau des politiques de développement (PNUD)
BID	Banque interaméricaine de développement
CAC	Clauses d'action collective
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CPA	Cour Permanente d'Arbitrage
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i> (Cadre de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales)
CVD	Cadre de viabilité de la dette
DMO	<i>Debt Management Office</i> (Bureau de gestion de la dette)
DRI	<i>Debt Relief International</i>
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EMTA	<i>Emerging Markets Trade Association</i> (Association professionnelle des marchés émergents)
FAD	Fonds africain de développement
FfD	<i>Financing for Development</i> (Financement du développement)
FSO	Fonds spécial d'opérations
FTAP	<i>Fair and Transparent Arbitration Process</i> (Processus d'arbitrage équitable et transparent)
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IBW	Institutions de Bretton Woods
IED	Investissements étrangers directs
IFI	Institutions financières internationales
FMI	Fonds Monétaire Internationale
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (institution publique allemande de crédits au développement)
MARC	Modes Alternatives de Résolution des Conflits
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PSTE	Pays pauvres très endettés
SDDRF	<i>Sovereign Debt Dispute Resolution Forum</i> (Forum de résolution des différends relatifs à la dette souveraine)
SDRM	<i>Sovereign Debt Restructuring Mechanism</i> (Mécanisme de restructuration de la dette souveraine)
SYGADE	Système de gestion et d'analyse de la dette (progiciel)
TIADS	<i>Tribunal Internacional de Arbitraje sobre Deuda Soberana</i>



Information sur l'auteur:

Jürgen Kaiser est coordinateur et chargé de recherche auprès de erlassjahr.de (Réseau allemand sur la dette et le développement)

Contact :
j.kaiser@erlassjahr.de

Impression

Friedrich-Ebert-Stiftung
Department for Global Policy and Development
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Allemagne

Responsable:
Hubert René Schillinger, Coordinateur, Dialogue sur la Mondialisation

Tel.: ++49-30-269-35-7415 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes-globalization.org>

Vous pouvez commander des publications à:
globalization@fes.de

Dialogue **sur la** mondialisation

Dialogue sur la mondialisation contribue au débat international sur la mondialisation – par le vecteur de conférences, d'ateliers et de publications – et fait parti des activités internationales de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). *Dialogue sur la mondialisation* repose sur la prémisse que la mondialisation peut être formulée et mise sur une trajectoire de promotion de la paix, de la démocratie et de la justice sociale. *Dialogue sur la mondialisation* s'intéresse aux «porteurs d'idées novatrices» du Sud comme du Nord globalisé, par ex. aux acteurs politiques, aux syndicalistes, aux responsables publics,

au milieu des affaires, aux journalistes aussi bien qu'aux représentants d'ONG et d'organisations internationales, et au monde universitaire.

Dialogue sur la mondialisation est sous la coordination du siège de la Friedrich-Ebert-Stiftung à Berlin et des bureaux FES à New York et Genève. Le programme exploite les ressources du réseau international de la Friedrich-Ebert-Stiftung – une institution à but non lucratif allemande acquise aux principes de la démocratie sociale – avec des bureaux, programmes et des partenaires implantés dans plus de 100 pays.