



Le poids de la dette

Les crises de la dette empêchent le développement et appauvrissent la population. De nouvelles solutions sont indispensables.

Table des matières

Éditorial	3
Introduction au sujet	
La crise de la dette grecque – un déjà-vu en politique de développement	4–8
Le dernier tango – un État en faillite	9
30 ans de lutte inadéquate contre les dettes	10–11
Solutions et exemples	
La réduction de la dette: une condition préalable à la réalisation des droits humains	12
Quand le poids de la dette devient-il trop lourd?	13–15
Exemple des Philippines: le paiement du service de la dette aux dépens des pauvres	16–17
Qui est responsable de l'endettement?	18–19
Exemple de l'Afrique subsaharienne: lutte contre l'accumulation de montagnes de dettes	20–21
Les dettes ne sont pas toutes légitimes	22–23
Exemple de l'Équateur: un rôle de précurseur dans la lutte contre les dettes	24–25
Établir des règles pour gérer les faillites d'État	26–27
Nos actions	28–29
Liens et bibliographie	30
Impressum	31

Les dettes publiques peuvent devenir un véritable piège: les pays frappés par la crise de la dette en voient leur développement économique affaibli. La crise provoque souvent l'appauvrissement social de la population. Les organisations de développement mettent ce problème en évidence depuis des dizaines d'années. A présent, la crise de la dette a atteint l'Europe et les terribles conséquences auxquelles les pays du Sud se heurtent depuis plus de 30 ans sont devant notre porte.

Si les mécanismes qui font plonger les pays dans la spirale de la dette varient, l'ordonnance prescrite par la communauté des créanciers «réduire les dépenses, limiter le rôle de l'état et promouvoir les exportations» est, elle, invariable. Pourtant, elle se révèle inappropriée, si non catastrophique, depuis plus de 30 ans. «Dans le monde entier, il n'existe pas un seul exemple attestant le fait que les réductions de salaires, de pensions et de prestations sociales permettraient de guérir un pays malade», a récemment déclaré l'économiste et prix Nobel de la paix Joseph Stiglitz lors d'un entretien. Les populations des pays du Sud, qui n'ont pas accès à la santé, à l'éducation et à l'alimentation à cause des services de la dette de leurs gouvernements, en paient le lourd tribut au quotidien.

Pain pour le prochain et *Action de Carême* ont souvent joué un rôle de pionnier dans la discussion relative aux dettes. Dans les années 80, Hans Ott, l'ancien secrétaire général de

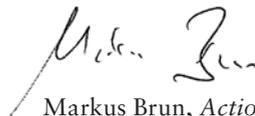
Pain pour le prochain, a introduit l'idée d'un moratoire sur les dettes. Cette idée a débouché sur la pétition des œuvres «Le développement a besoin du désendettement» à l'occasion des 700 ans de la Confédération. Grâce à la campagne cuménique «la dette ou la vie» de 1990, les deux œuvres ont considérablement contribué au succès de cette pétition.

Action de Carême et *Pain pour le prochain* ont proposé l'introduction d'une procédure d'insolvabilité équitable prenant également en compte le rôle que jouent les créanciers dans les crises de la dette dès l'année 2000 avec la campagne «Trêve et puis changer». A l'époque, cette proposition avait eu un très large écho auprès des églises. Ces dernières ont joué un rôle de fer de lance dans la campagne internationale «Jubilé 2000», encouragées par le jubilé tel qu'il est décrit dans l'Ancien Testament (Lévitique 25,8-18): chaque cinquantième année, toutes les dettes doivent être annulées.

Cette édition du repères vise aussi principalement à présenter les solutions possibles. Ces dernières émanent du mouvement international de l'annulation de la dette, auquel se sont ralliés *Pain pour le prochain* et *Action de Carême* ainsi que leurs partenaires de projets. En outre, elles s'appuient sur des stratégies élaborées par les pays en développement, qui s'efforcent de sortir du piège de la dette par leurs propres moyens.



Miges Baumann, *Pain pour le prochain*
Responsable de la politique de développement



Markus Brun, *Action de Carême*
Responsable de la politique de développement

La crise de la dette grecque : un déjà-vu en politique de développement

Bruno Stöckli, expert de la dette et chef de projet de la plateforme de dialogue de Pain pour le prochain



Soupe populaire à Athènes en avril 2012 : la crise de la dette a réduit à la pauvreté de larges pans de la population grecque. © Keystone

La crise de la dette grecque nous révèle la dure réalité à laquelle les pays du Sud sont confrontés depuis 30 ans déjà. Les crises de dettes ne sont pas seulement provoquées par les pays touchés, mais sont également « déterminées » par les bailleurs de fonds internationaux, des États tiers influents et les agences de notation au cas par cas selon les intérêts économiques ou géopolitiques. Seule l'introduction de conditions cadres internationales clairement définies peut enrayer la spirale de la dette dans le monde entier.

Selon les chiffres avancés par la banque centrale grecque, la Grèce, grevée par les dettes, aura perdu d'ici fin 2012 un cinquième des performances économiques réalisées jusque-là, et ce en l'espace de quatre ans seulement. Les causes en sont les mesures d'austérité rigoureuses que les pays influents de la zone euro imposent au pays comme condition préalable aux plans de sauvetage. Préoccupés, les Grecs ne voient pas le bout de cette récession. A court terme, il n'y a pas de reprise économique à l'horizon, bien au contraire : selon les calculs de l'*Institut für Wirtschaftsforschung*

(IFO, Institut de recherche économique), l'année prochaine, ce pays de l'Europe du Sud pourrait se voir dépasser non seulement par plusieurs pays seuils, mais également par des « pays pauvres » tels que le Vietnam ou le Bangladesh¹. La Grèce, berceau orgueilleux de la culture occidentale, se transformerait-elle en pays en développement? Cette possibilité semble pratiquement inimaginable et nécessite des explications.

Les crises de la dette : une question de définition

C'est un fait : une véritable montagne de dettes s'est amassée en Grèce, comparé à la puissance économique du pays. Or, c'est également le cas dans d'autres pays et pas uniquement dans des pays en développement. Même une puissance économique telle que les États-Unis croule sous des dettes sans précédent. La question qui se pose est donc de savoir à partir de quel moment les dettes commencent à poser problème et à déclencher une crise de la dette? Les réponses possibles sont nombreuses : les analystes financiers parlent de crise quand « Standard and Poor's » (nomen est omen) baisse la note de crédit d'un pays, que les taux d'intérêt de la dette montent en flèche et que le pourcentage de remboursement risque de baisser. Pour les ministères des finances, la situation devient critique quand le coût de la dette se renchérit et que le remboursement de la dette relève de la gageure. Le monde politique prend peur lorsqu'une situation menace de faire tâche d'huile, comme dans le cas du problème de la dette en Europe, où une zone monétaire tout entière pourrait être contaminée.

Et la population du pays criblé de dettes? Pour elle, la crise de la dette est synonyme de hausse

des prix, de réduction des prestations sociales, de pertes d'emploi et, par conséquent, de l'appauvrissement de nouvelles franges de la population. Pour les personnes touchées, la crise n'est pas une chance mais un véritable cauchemar. Est-ce pour autant une fatalité?

Plans d'ajustement structurel « Reloaded »

Lorsque des pays très endettés sont « soudain » lancés dans une récession de longue durée en raison des mesures d'austérité sévères, ce n'est que marginalement lié à la montagne de dettes. Les crises de la dette n'explorent pas quand les montagnes de dettes atteignent une

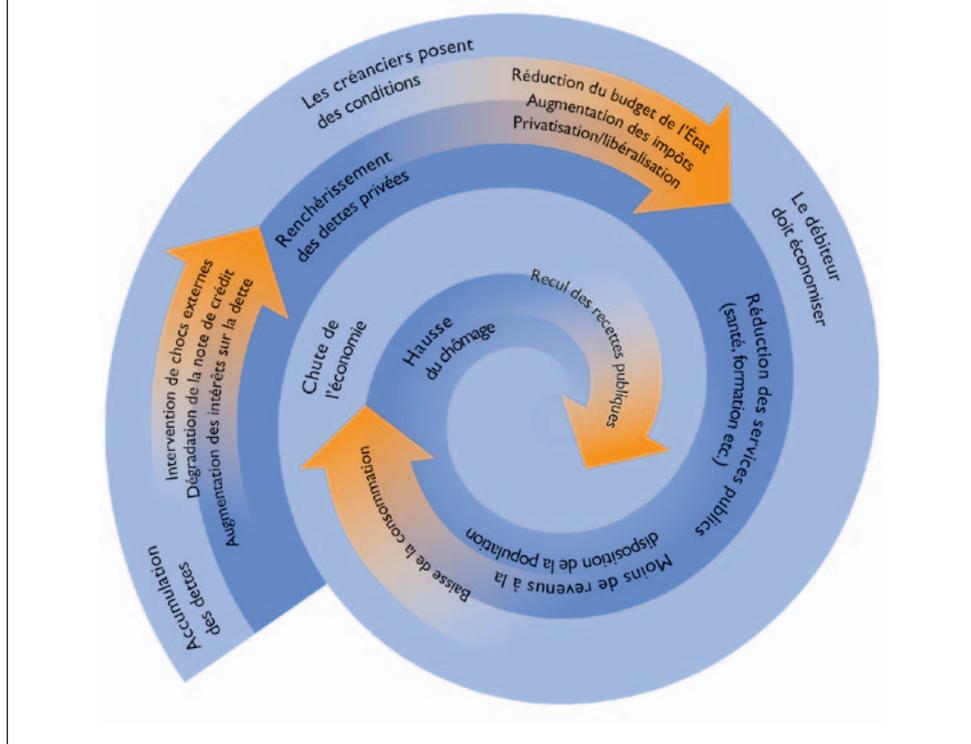
Les pays les plus endettés du monde

(Dettes 2011 en % du PIB d'une année)

Japon	229.77
Grèce	160.81
Saint-Kitts-Et-Nevis (Caraïbes)	153.41
Jamaïque	138.98
Liban	136.22
Érythrée	133.82
Italie	120.11
Barbade (Caraïbes)	117.25
Portugal	106.79
Irlande	104.95
États-Unis	102.94
Singapour	100.79
Islande	99.19
En comparaison : Suisse	48.65

Source : FMI, base de données des Perspectives de l'économie mondiale, avril 2012

Les spirales de la dette et de la pauvreté



Les spirales de la dette et de la pauvreté s'alimentent mutuellement et se transforment en cercle vicieux.

© PPP

certaine hauteur mais quand elles sont considérées comme un danger pour les marchés financiers, voire pour l'économie régionale ou mondiale. A cet égard, la crise actuelle qui frappe le sud de l'Europe affiche d'étonnants parallèles avec la crise de la dette de l'hémisphère Sud. Cette dernière a éclaté lorsque des États d'Amérique latine ont dû déclarer faillite en raison de l'augmentation en flèche des taux d'intérêt au milieu de 1982 et que le fantôme de l'effondrement planait sur le système bancaire mondial.

Ce n'est pas par hasard si l'année 1982 a connu l'avènement du Consensus de Washington avec pour principaux artisans la Banque mondiale

et le Fonds monétaire international : la triple formule pour les États débiteurs « économiser–privatiser–libéraliser » devait directement guérir deux patients : l'État en développement apparemment inefficace et hypertrophié et les marchés financiers battant de l'aile.

Les réductions importantes de coûts et la privatisation peuvent servir de pansement de courte durée lorsque les caisses de l'État sont vides. Mais de telles mesures peuvent-elles relancer l'économie ou, autrement dit, s'agit-il d'une voie propice au développement économique et social ? Les données économiques les plus récentes pour la Grèce en font douter, tout comme les expériences faites par les pays

en développement du sud pendant de longues années: non seulement la spirale de la dette n'a pu être freinée de manière durable, mais en plus les essors économiques escomptés ne sont pas intervenus. Même d'anciens économistes en chef de la Banque mondiale tels que Joseph Stiglitz affirment que le Consensus de Washington a échoué. Sa renaissance comme solution à la crise de la dette de l'Europe du Sud est d'autant plus surprenante.



Manifestation contre le FMI et la Banque mondiale.

©ZVG

Les dettes privées remplacent l'État social

Un bon médecin prescrit une ordonnance en s'appuyant sur un diagnostic approfondi. Dès lors, on peut se demander quel problème les responsables de la gestion de la dette à Bruxelles, fortement soutenus par le Fonds monétaire international, ont diagnostiqué dans le cas de la Grèce. On dit que la Grèce aurait vécu au-dessus de ses moyens et qu'elle doit donc être assainie. Ca n'était certainement pas dû aux salaires, puisqu'une serveuse d'Athènes gagne à peine 400 euros par mois. Les propos d'une jeune Grec sont plus révélateurs: «le compromis social consiste en la possibilité de contracter des crédits. <...> On peut faire des courses au supermarché à crédit car on ne peut pas couvrir ses besoins fondamentaux avec son salaire normal²». Ces propos sont éloquentes: ne s'agit-il pas exactement du même modèle de dettes privées remplaçant l'État social qui a entraîné la bulle immobilière aux États-Unis et la faillite des Lehman Brothers?

L'attitude laxiste face aux crédits, favorisée par la politique monétaire souple des banques, n'est toutefois que l'une des explications possibles. À l'instar d'autres pays industriels, la Grèce a mis en place des programmes de re-

lance économique pour atténuer les effets de la crise économique mondiale, financés essentiellement par des crédits étrangers. Cela a augmenté le niveau d'endettement et donc des taux d'intérêt puisque les agences de notation ont revu à la baisse la solvabilité du pays. Il est devenu nécessaire d'avoir recours à des crédits toujours plus chers pour rembourser les anciennes dettes. Le cercle vicieux s'est déclenché, accélérant les spirales de la dette.

Perte de l'autodétermination

Dans la société grecque, le mécontentement se fait sentir et l'État a dû transmettre le sceptre de la politique économique aux pays solides de la zone euro, au FMI, et indirectement aux banques. Le tribut devant être payé par la population est énorme. Non seulement elle porte le fardeau principal des coûts en vue de sauver l'euro, mais en plus elle perd dans les faits toute autodétermination démocratique. En parallèle, le consortium formé autour de la crise doit se soumettre à quelques questions critiques. Un grand nombre de dégâts auraient pu être évités si la communauté des créanciers s'était accordée sur des mesures de sauvetage dès 2010, lors de l'explosion de la crise³.

Bruxelles n'a pas exactement montré sa force dans les négociations avec les banques privées. La menace d'une nouvelle dégradation de la note de crédit des pays du sud de l'Europe a suffi à décourager l'UE de contraindre les banques privées de participer au plan de sauvetage. «Interviennent trop tard, pas durables et ne règlent pas les problèmes», sont les attributs des maigres performances des mécanismes de sauvetage de Bruxelles et de Washington.

La crise de la Grèce est riche en enseignements pour les pays en développement

Du point de vue de la politique de développement, le cas de la Grèce est riche en enseignements à deux égards. En premier lieu, les crises de la dette ne sont pas des maladies chroniques frappant uniquement les pays en développement. Elles sont bien plus le résultat de nombreux facteurs liés aux politiques intérieure et internationale et peuvent toucher tous les pays ne comptant pas parmi les grandes puissances. Du jour au lendemain, la note de crédit peut chuter lorsque plane la menace d'une contagion.

Deuxièmement: il est connu que toute crise peut présenter une chance. Mais elle peut également mener à la catastrophe si l'on applique les faux remèdes. La tragédie de la dette grecque a clairement révélé l'importance de trouver une solution au problème acceptable sur les plans économique et social et intervenant au bon moment. Sinon, il y a un risque de «dé-développement», associé à la déstabilisation et à la pauvreté connus jusqu'à présent essentiellement dans les pays en développement fortement endettés.

La seule solution : des conditions cadres internationales

La sortie du piège de la dette pourrait se révéler très longue pour la Grèce. Les nombreuses expériences faites par les pays du Sud ravagés par les dettes montrent en effet que les crises de la dette ne peuvent être surmontées durablement qu'en s'attaquant à la racine des problèmes. Une stratégie axée exclusivement sur la privatisation et les mesures d'austérité permet uniquement de combattre les symptômes à court terme. Elle néglige le fait que la spirale de la dette peut rapidement s'accélérer en dépit des réductions de dépenses et du désendettement. Bien que ces constats soient tout sauf nouveaux, la communauté internationale n'a pas encore agi dans ce sens. Les organisations de politique de développement telles que *Pain pour le prochain* et *Action de Carême*, elles, agissent dans ce sens. Outre une solution acceptable sur le plan social et économique au problème des dettes (désendettement à un niveau supportable), il convient de créer des conditions cadres internationales capables d'endiguer à l'avenir les spirales étroitement liées du surendettement et de la misère sociale. Il s'agit notamment d'élaborer des règles contraignantes régissant les contrats de crédits (pp. 24–25) ainsi que les cas d'insolvabilité de l'État (pp. 18–19). Il est également nécessaire d'instituer des tribunaux d'arbitrage indépendants (pp.20–21) pouvant statuer sur la responsabilité tant des débiteurs que des créanciers. Le premier pas le plus important doit cependant être le suivant: les institutions financières internationales et les pays occidentaux doivent déposer leur double casquette de créancier et de juge au profit d'institutions indépendantes et de lignes directrices et procédures adoptées au niveau international.

Le dernier tango – un État en faillite

François Mercier, responsable du financement du développement, Action de Carême

La plus grande faillite qu'un État ait connue jusqu'à présent a frappé l'Argentine en 2001 – avec des conséquences sociales tragiques. L'exemple de l'Argentine montre toutefois aussi que la résolution d'une crise de la dette dépend en premier lieu de jeux de pouvoir économique entre les parties prenantes. Les pays pauvres, quant à eux, en sont pour leurs frais.

En décembre 2001, des milliers de personnes en Argentine descendent dans les rues en scandant: «Que se vayan todos!» – qu'ils s'en aillent tous! La police intervient en force pour empêcher les gens de retirer leur épargne des banques. Des milliers de per-



Manifestation contre les voleurs (chorros), Argentine, 2004.
©Trigon-Film

sonnes sont arrêtées. Plus de six millions de personnes perdent leur emploi. Que s'est-il passé? L'État argentin, assis sur une dette extérieure de près de 150 milliards \$US, est en faillite. Comment en est-on arrivé là? Dans les années 1990, encouragé par le Fonds monétaire international (FMI) – le pays lance une vague de privatisation d'entreprises d'État. À cause de la corruption et du népotisme, c'est en réalité un bradage de grandes entreprises qui a lieu. Des avantages fiscaux ainsi qu'un taux de change garanti permettent à des privilégiés de transférer des gains énormes à l'étranger alors que la dette de l'État double en moins de dix ans. Grâce à son rôle important dans l'économie mondiale, l'Argentine est néanmoins en mesure de mener d'après négociations avec les créanciers. Auprès de ses créanciers privés, l'Argentine parvient en 2005 à imposer des réductions du capital dû allant jusqu'à 70%. Pendant ce temps, le pays continue à rembourser les institutions financières internationales telles que le FMI et certains pays considérés comme des créanciers privilégiés.

Or, les pays n'ayant pas le poids économique de l'Argentine ne pèsent pas lourd dans la balance des négociations. Les pays les plus pauvres, eux, doivent céder à la pression du Club de Paris, un groupe informel réunissant les États riches créanciers. Pourtant, les responsabilités d'un surendettement sont généralement partagées (voir pp. 16–17). Seule une procédure internationale coordonnée (voir pp. 18–19) permettra à l'avenir à tous les acteurs d'être sur un pied d'égalité.

30 ans de lutte inadéquate contre les dettes

Bruno Stöckli, expert de la dette et chef de projet de la plateforme de dialogue de Pain pour le prochain



Engagement depuis les années 1980. En juin 1990, Pain pour le prochain et d'autres acteurs présentent la pétition «Désendettement du tiers monde» qui a recueilli 230000 signatures.

En août 1982, la crise de la dette éclate en Amérique latine. Elle s'étend rapidement au reste de l'hémisphère Sud, écornant le mythe du développement financé par la dette. De nombreuses initiatives de désendettement bilatérales et multilatérales plus tard, force est de constater que les spirales de la dette se poursuivent allègrement sans que l'on ne comprenne ce qui s'est passé.

Contrairement aux pays à revenu moyen, les pays pauvres sont les débiteurs non pas des banques privées mais plutôt des États occidentaux et des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI) ou les banques de développement. Les montagnes de dettes des pays pauvres sont donc un pro-

blème lié à la politique de développement: jusqu'à la naissance de la crise de la dette il y a trente ans, les dettes n'étaient pas considérées comme un problème mais comme une solution. S'il manquait à un pays l'argent nécessaire pour poursuivre son développement, il suffisait de l'emprunter à l'étranger.

Les premiers doutes surgissent en 1982, lorsqu'un nombre croissant de pays annoncent leur insolvabilité, provoquant la crainte de l'effondrement du système bancaire et financier mondial. La crise a été directement déclenchée par le tarissement du flux de pétrodollars bon marché, associé à l'augmentation explosive des taux d'intérêt internationaux. Les montagnes de dettes qui s'amassent deviennent soudain un double problème: sur le plan économique pour les pays débiteurs et sur

le plan des risques de défauts de crédit pour le système financier mondial.

Les recettes néolibérales ne font qu'envenimer la situation

Mus par la crainte d'une crise bancaire et financière mondiale, les pays créditeurs demandent au FMI et à la BM de gérer les dettes et dotent ces institutions de compétences globales pour appliquer leur politique économique néolibérale aux pays en développement: désormais, le développement économique doit être favorisé par un ensemble de réductions budgétaires, de promotion des exportations et de « plus de marché et moins d'État » en lieu et place de crédits étrangers. À l'aide de programmes d'ajustement structurel (PAS) et de la restructuration des dettes, les pays surendettés devraient pouvoir quasi automatiquement redevenir solvables.

Cette tentative concertée de la communauté internationale des créanciers de maîtriser le problème de la dette fait long feu: Les PAS entraînent des conséquences sociales catastrophiques tandis que les reprises économiques se font attendre et les montagnes de dettes ne se réduisent pas. Au contraire, entre 1982 et 1999, les dettes des pays en développement se multiplient par trois tandis que les dettes auprès de la BM et du FMI montent en flèche. Au tournant du siècle, il y a plus de fonds circulant du Sud vers le Nord que l'inverse.

Les initiatives de désendettement sont insuffisantes

La Suisse est l'un des premiers pays débiteurs à agir. Inspiré par l'une des plus grandes campagnes jamais menée par des œuvres suisses (« Le développement a besoin du désendette-

ment »), notamment *Pain pour le prochain* et *Action de Carême*, le gouvernement se déclare prêt à effacer toutes les obligations bilatérales des pays en développement très endettés en 1992. La seule condition: une partie des moyens libérés doit être affectée à la lutte contre la pauvreté. La Suisse lance finalement l'idée d'une initiative mondiale de désendettement ensemble avec quatre pays d'Europe du Nord en 1994 à Genève.

Peu avant le nouveau millénaire, le moment est arrivé: en 1999, le G7 décide d'effacer toutes les créances bilatérales des pays pauvres prêts à effectuer des réformes et les autres pays de l'OCDE suivent le mouvement. Il apparaît vite que ces mesures sont insuffisantes pour réduire les dettes à un niveau supportable. Cinq ans plus tard, le G8 annonce donc une nouvelle initiative pour réduire les obligations face au FMI et à la BM dans l'objectif de faire baisser les dettes multilatérales des pays les plus pauvres de 100 milliards de \$US à moins de 10 milliards. Il suffit cependant de jeter un regard sur les statistiques pour voir que les pays endettés ont dû payer eux-mêmes une grande partie de la note car les pays créancier financent la réduction de la dette en puisant dans les budgets du développement ordinaires. Les statistiques récentes montrent également que les spirales de la dette se poursuivent allègrement après le désendettement. Selon la CNUCED, 49 des pays pauvres se trouvent dans une situation d'endettement critique en 2009. De toute évidence, il ne suffit pas d'éponger les dettes du passé. Si l'on veut éviter que les nouvelles dettes ne deviennent un jour les dettes du passé, il est indispensable de mettre en place des mécanismes orientés vers l'avenir (voir solutions pp.12-27) garantissant que les crédits sont utilisés de manière à favoriser le développement durable.

La réduction de la dette : une condition préalable à la réalisation des droits humains

Markus Brun, responsable de la politique de développement, Action de Carême

Les dettes publiques sont de graves pièges pour le développement. *Pain pour le prochain* et *Action de Carême* proposent ci-dessous plusieurs solutions permettant de les éviter.

L'endettement de l'État ne pose pas vraiment problème en Suisse. Pourtant, la population suisse a voté en faveur du frein à l'endettement dans le cadre d'un amendement constitutionnel il y a plus de dix ans. Ce faisant, elle engage la Confédération à maintenir un équilibre entre les recettes et les dépenses sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel.

Pas de service de la dette aux dépens de la lutte contre la pauvreté

De tels «mécanismes de protection» font défaut dans de nombreux pays du Sud. Depuis plus de trente ans, les dettes publiques y posent un problème essentiel. Les dépenses sociales sont fortement réduites en vue de rembourser les capitaux empruntés ainsi que les intérêts en découlant, entraînant des catastrophes sociales: les populations de pays endettés ne sont plus en mesure de couvrir les coûts de l'alimentation, de la santé et de la formation car l'État endetté fait répercuter son service de la dette sur ses habitants. Les droits de participation démocratique sont amputés, parce qu'un État endetté doit mettre en œuvre les mesures d'adaptation structurelle imposées par les créanciers internatio-

naux. Les pays pauvres deviennent de plus en plus dépendants face aux pays industrialisés et aux institutions financières internationales. Aussi l'endettement devient-il un vrai piège pour le développement alors que l'argent emprunté pourrait favoriser un développement permettant à chaque personne de jouir de ses droits humains grâce à des investissements productifs sur le plan économique et équitables sur le plan social.

En ce nouveau siècle, les pays pauvres et, partant, un grand nombre de personnes démunies, continuent à être souvent très endettés. On dit des 49 pays les plus pauvres qu'ils se trouvent dans une situation de dette critique. Si l'on veut favoriser la réalisation des droits humains de tous les citoyens de la terre et si l'on veut plus particulièrement que le droit à l'alimentation devienne une réalité pour tous, la solution à l'endettement est un levier central qu'il convient d'appliquer. La lutte contre la pauvreté ne doit pas être sacrifiée à l'autel du service de la dette. Plusieurs ébauches de solutions essentielles sont présentées ci-dessous.

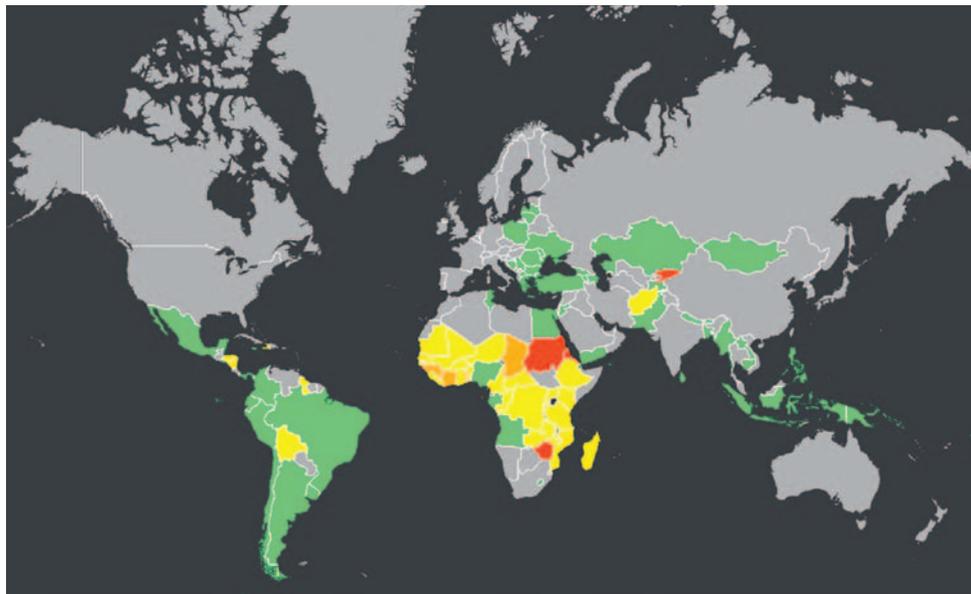


Burkina Faso: investir dans les écoles plutôt que dans le service de la dette.

©ActAlliance

Quand le poids de la dette devient-il trop lourd ?

Jürgen Kaiser, coordinateur politique d'erlassjahr.de



Classement des pays en développement selon le programme de désendettement PPTF du FMI et de la BM : ■ dettes partiellement annulées ■ endettement élevé sans nécessité d'agir pour l'instant ■ évaluation des dettes en cours ■ critères remplis pour l'allègement de la dette
© Erlassjahr.de

Dans chaque pays, il y a un seuil critique au-delà duquel la montagne de dettes dépasse les capacités de remboursement. Or, les opinions concernant le niveau de viabilité des dettes d'un pays sont très divergentes. La société civile et l'ONU exigent depuis des années un minimum vital pour les États afin d'éviter que la réalisation de tâches étatiques fondamentales telles que la lutte contre la pauvreté ne soit sacrifiée au profit du service de la dette.

Le fait de contracter des dettes et de devenir un débiteur ne pose pas vraiment problème en soi, bien au contraire: il peut s'agir d'un

moyen très efficace de consentir des investissements productifs bénéfiques pour tous. Les dettes publiques deviennent problématiques dans deux cas de figure: d'une part lorsque les dettes sont contractées pour des projets nuisibles et non utiles à l'économie nationale (voir pp.20–21), d'autre part quand le niveau des dettes n'a plus aucun rapport raisonnable avec les performances économiques de l'État concerné. On parle alors de manque de viabilité de la dette. Cette dernière est déterminée sur la base de certains indicateurs types, dont les plus courants figurent ci-dessous:

- L'état d'endettement comparé à l'ensemble de la performance économique

- l'état d'endettement comparé aux revenus annuels tirés des exportations (car les pays pauvres doivent généralement rembourser les dettes en devises étrangères) et
- le service de la dette annuel (intérêts et amortissements) comparé aux revenus annuels tirés des exportations.

Ce n'est qu'en 1996 que les gouvernements des bailleurs de fonds et les institutions financières ont reconnu qu'il pouvait y avoir un plafond de viabilité de la dette pour les États et qu'ils ont créé l'Initiative en faveur des *pays pauvres très endettés* (PPTE). Depuis lors, le FMI et la Banque mondiale ont tenté d'établir une distinction entre les dettes viables et les dettes non viables. En outre, ils ont examiné la question de savoir à partir de quel niveau de dette les États ont été en défaut de paiement dans le passé. Les analyses régulières de la viabilité de la dette servent notamment de base pour fixer les limites actuelles pour les pays les plus pauvres.

« Il est tout à fait possible, et c'est d'ailleurs le cas actuellement, qu'un pays ou une région ait une montagne de dettes viable selon les critères macro-économiques du FMI alors que des millions d'habitants de ce pays meurent de maladie ou de faim. »

Jeffrey Sachs, célèbre économiste des États-Unis

Service de la dette aux dépens du pays et de la population

Le problème de cette analyse « mathématique » est que les États sont capables de servir une dette pendant très longtemps, même si elle n'est pas viable. A cet effet, ils exploitent leurs ressources naturelles ou transforment

la pression externe exercée par les créanciers en répression interne et contraignent les employés à accepter des salaires de misère. Ils peuvent également brader les biens publics pour une bouchée de pain afin d'honorer le service de la dette face à leurs créanciers étrangers. Au bout du compte, ces stratégies entraînent l'insolvabilité.

Les « propositions » que Bruxelles soumet actuellement au gouvernement grec suivent exactement cette logique (voir pp.4–8). Les recettes néolibérales du FMI et de la Banque mondiale ont été appliquées dans les pays les plus pauvres dès le commencement de la crise de la dette au début des années 80 jusqu'aux exonérations partielles dix ans plus tard. Elles ont empêché un nombre incalculable de personnes de mener une vie digne et ont parfois même fait perdre la vie.

Un minimum vital est indispensable pour les États

Aussi des organisations non gouvernementales, des cercles académiques mais aussi l'ONU ont-ils régulièrement tenté de trouver une définition alternative de la viabilité de la dette. De manière générale, ils ont opté pour un « minimum vital pour les États » ne devant pas être menacé par le service de la dette. Ce faisant, ils ont suivi une certaine logique qui protège également les particuliers endettés en leur permettant de conserver le minimum vital.

Les valeurs de référence étaient les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement ou des calculs basés sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (les DESC). Pour logiques et humains que soient ces approches, elles se sont jusqu'à présent heurtées

aux difficultés de définir de manière cohérente et convaincante un tel minimum vital.

Ainsi, la définition d'un endettement viable reste la chasse gardée de la Banque mondiale et du FMI. Or, comme ces institutions jouent un double rôle d'expertes et de créanciers, leur définition de la viabilité de la dette coïncide fréquemment « de manière fort surprenante » avec les concessions que les pays créanciers sont prêts à faire. Et les pays débiteurs concernés en paient les conséquences.

L'exemple du Burundi

L'exemple du Burundi, pays fortement endetté, révèle à quel point le double rôle néfaste du FMI et de la Banque mondiale peut constituer un obstacle à l'allègement de la dette lors de l'évaluation de la viabilité de la dette. Immédiatement après la remise de sa dette en 2009, ce pays d'Afrique de l'Est a à nouveau affiché un niveau d'endettement dangereusement élevé. Un examen de la situation a démontré que la BM s'était trompée dans ses calculs en déterminant la réduction définitive de la dette et, plus précisément et de manière assez ironique, dans le versement de ses propres nouveaux crédits. En raison de ces nouvelles dettes, il



La population du Burundi a été victime d'«erreurs de calcul» de la part du FMI et de la BM. © ZVG

aurait en réalité fallu annuler 11,6 millions de \$US supplémentaires de vieilles dettes. Selon les règles de l'initiative PPTE, le pays aurait dû bénéficier d'un allègement supplémentaire, appelé «Topping up» (l'augmentation de moyens, par exemple en cas de chocs externes tels que des catastrophes naturelles ou la chute du prix de matières premières importantes). Or, la Banque mondiale a décidé sans autre forme de procès qu'une erreur de calcul à Washington ne constituait en aucun cas un « choc externe », rejetant la demande de «Topping up». Pour la Banque mondiale, 11,6 millions de \$US est une somme dérisoire. Le Burundi, en revanche, aurait pu augmenter ses dépenses consacrées à la santé publique de 50% pendant un an grâce à ce montant.

La séparation des rôles est indispensable

Les analyses des pays menés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne sont pas toutes aussi déplorables. Or, l'expérience du Burundi montre qu'on ne peut pas se fier à une organisation qui porte la double casquette d'expert et de crédeur. Aussi des organisations telles qu'*Erlassjahr*, *Pain pour le prochain* et *Action de Carême* exigent-elles qu'une instance indépendante soit chargée de déterminer la viabilité des dettes. En outre, l'évaluation doit se faire au cas par cas afin de prendre en compte de manière pertinente la situation de chaque pays endetté. Par ailleurs, l'évaluation doit accorder le même poids aux critères sociaux qu'aux aspects économiques et prendre en compte les dettes de l'ensemble des crédeurs.

Le paiement du service de la dette aux dépens des pauvres

Maria Fatima Villena, collaboratrice de la Freedom for Debt Coalition (FDC)



Enfants philippins laissés pour compte par l'État : réduction des moyens alloués à la formation, à la santé et à la lutte contre la pauvreté au profit du service de la dette. © ZVG

Depuis des années, le gouvernement philippin accorde la priorité au remboursement des dettes publiques par rapport à la réalisation des tâches fondamentales qui lui incombent. La population en porte le lourd tribut en étant contrainte de payer de sa poche la formation, les coûts de la santé etc. et donc de s'endetter fortement. L'organisation philippine Freedom for Debt Coalition (FDC)⁴, une organisation partenaire d'Action de Carême, défend les droits de la population.

Ces dernières années, le gouvernement philippin a régulièrement affirmé que l'endettement public n'était plus un motif d'inquiétude. Lors de son mandat de neuf ans (2001–2010), l'an-

cienne présidente Gloria Macapagal-Arroyo avait décidé que toutes les dettes impayées auprès du Fonds monétaire international (FMI) seraient remboursées de manière anticipée. Pourtant, jamais autant de nouvelles dettes n'ont été contractées pendant un mandat : elles ont doublé de 2,38 billions de Php en 2001 à 4,72 billions de Php en 2010.

Son successeur Benigno Aquino s'est efforcé, du moins au début de son mandat, de mener une bonne gouvernance et de vérifier minutieusement les projets étatiques financés par des crédits : il a supprimé un projet belge d'un montant 18,7 milliards de Php visant à draguer le lac Laguna. Il a exigé l'examen et la renégociation d'un projet français d'un coût exorbitant de 12 milliards de Php prévoyant

la construction de 72 installations portuaires pour les ferrys chargés du transport sur l'archipel philippin. L'examen a révélé que le projet était évalué à un montant 200 pour cent supérieur aux coûts réels et que seule la moitié des installations étaient utilisées.

Or, dès la première année de son mandat, il est clairement apparu qu'il n'opérerait aucun changement progressif ou à long terme dans la politique de l'endettement. Il a notamment insisté sur un décret gouvernemental selon lequel 30 à 40% du budget public serait automatiquement affecté au service de la dette. Ce dernier comprend également des dettes illégitimes que le gouvernement s'entête à ne pas examiner ou reconnaître en tant que telles.

Pas d'argent pour les médicaments et le personnel enseignant

Les premières victimes de la politique de l'endettement du pays sont les habitants. Étant donné que le service de la dette absorbe une grande partie du budget public, il n'y a pas suffisamment de moyens pour remplir les tâches élémentaires de l'État: les médecins font défaut, aux centres de soins de santé des communes manquent de médicaments et il y a une pénurie d'enseignants et de salles de classe. Les jeunes des familles pauvres n'ont plus d'accès à la formation car les bourses ont été fortement limitées.

Étant donné que l'État ne remplit pas ses tâches fondamentales, les ménages sont confrontés à des dépenses plus élevées pour l'alimentation, l'éducation, le logement et les soins de santé. Les plus démunis se trouvent dans une situation particulièrement précaire: un grand nombre d'entre eux n'arrivent plus à assumer leurs dépenses et s'endettent auprès de prêteurs. Ces derniers les obligent à

rembourser les crédits avec des versements quotidiens à des taux d'intérêts élevés (allant jusqu'à 100% des crédits obtenus). À défaut de cela, les prêteurs s'emparent de leurs possessions personnelles en guise de gage ou de paiement des dettes.

La société civile réagit

L'objectif de la *Freedom for Debt Coalition* (FDC) est d'atténuer le fardeau de la dette publique ainsi que ses effets sur la population. Aussi l'organisation partenaire *d'Action de Carême* œuvre-t-elle ensemble avec d'autres organisations pour que le gouvernement ne souscrive à des crédits que dans la mesure où c'est dans l'intérêt de la population. Une première mesure essentielle en ce sens est l'introduction d'un audit de la dette portant sur la légitimité de l'ensemble des contrats de crédit. Par ailleurs, il convient de mettre sur pied une commission chargée de vérifier régulièrement tous les crédits pris par le secteur public. Il est également important d'abroger des lois telles que le décret sur le remboursement automatique du service de la dette.

La FDC contribue également à résoudre le problème de la dette en menant des campagnes et en renforçant la société civile. En 2008, elle a lancé la campagne relative aux jeunes «Six Will Fix», basée sur des événements publics, des manifestations et des actions médiatiques attirant l'attention sur le fait que les dépenses pour la formation ont été massivement réduites en raison du remboursement de la dette et qu'elles s'élevaient uniquement à 2,26% du PNB à la fin 2007. En prenant appui sur les lignes directrices de l'UNESCO, Six Will Fix que le 6% du PNB soit alloué à l'éducation et qu'une annulation de la dette soit envisagée. www.fdc.ph

Qui est responsable de l'endettement ?

D'Yvan Maillard Ardent, responsable des marchés financiers, de l'endettement et de la corruption chez Pain pour le prochain



Rencontre entre les créanciers les plus puissants, le FMI et la Chine : Christine Lagarde et le vice-Premier ministre chinois Wang Qishan. ©FMI

De nombreux crédits accordés à des pays en développement ont augmenté le niveau d'endettement de ces derniers sans pour autant contribuer à leur développement. Les créanciers, souvent mus par leurs propres intérêts économiques et politiques, en sont en partie responsables. Le Réseau européen et africain sur la dette et le développement a élaboré des lignes directrices afin que les crédits soient octroyés et utilisés de manière plus responsable à l'avenir.

Depuis quelques années et pour diverses raisons, les appels lancés aux débiteurs et aux créanciers pour qu'ils se montrent plus responsables se font de plus en plus pressants. La Norvège est le premier pays créateur à avoir reconnu sa part de responsabilité dans les dettes illégitimes (voir encadré). D'un autre côté, l'apparition de nouveaux pays créateurs tels que la Chine, l'Inde, le Venezuela, le Brésil et d'autres suscite des peurs – légitimes ou non

– auprès des pays donateurs « traditionnels », qui craignent que ces nouveaux acteurs ne contribueront à créer une nouvelle montagne de dettes irresponsables pour les pays en développement. La crise du marché des prêts hypothécaires à risque aux États-Unis, elle aussi, a montré qu'il est nécessaire de prendre des mesures contre le comportement de prédateurs de certains créanciers.

Des règles claires pour les contrats de crédit

Le Réseau européen sur la dette et le développement EUROAD⁵ a élaboré une « charte pour un financement responsable »⁶ dans l'objectif de donner aux créanciers et aux débiteurs des lignes directrices en matière de crédits. Le respect des éléments centraux d'un contrat de crédit responsable doit permettre d'améliorer la qualité des crédits pour les pays en développement et endiguer les dettes illé-

gitimes (voir pp 20–21). Il s'agit notamment de conditions contractuelles équitables, d'un processus de conclusion de contrat transparent, du respect des droits humains et des normes environnementales dans le pays bénéficiaire ainsi que de la résolution juste et efficace des difficultés de paiement et des litiges. Un grand nombre des règles stipulées par la charte reposent sur des conventions et des accords internationaux déjà existants et signés tant par les États débiteurs que par les États créditeurs. Par ailleurs, la charte exige que les emprunts et les investissements soient au préalable soumis pour approbation au parlement et à la société civile.

Lignes directrices pour les pays débiteurs

La charte⁷ élaborée en 2010 par le Forum et réseau africain sur la dette et le développement (AFRODAD) (voir pp.24–25), une organisation partenaire de *Pain pour le prochain*, porte davantage sur la responsabilité des pays débiteurs. Elle est axée sur la reconnaissance qu'un grand nombre de gouvernements n'ont pas la capacité de négocier les crédits dans l'in-

térêt de leur pays. Il est nécessaire de mettre sur pied des systèmes de gestion des dettes efficaces et d'avoir une bonne vue d'ensemble des contrats de crédit signés. Partant, la charte d'AFRODAD a pour objectif de donner aux pays débiteurs des lignes directrices pour une prise de crédit responsable et une gestion efficace des crédits contractés, notamment par la mise en place de bureaux autonomes chargés de gérer les dettes. Dans cette charte aussi, les éléments centraux sont la participation de la société civile ainsi que le respect de l'environnement et des droits humains.

L'importance de la volonté politique

Les deux chartes forment une bonne base pour la gestion responsable des crédits en exhortant les parties prenantes à faire preuve d'équité et en offrant une sécurité de planification. Pour l'instant, il appartient toutefois à chaque créancier et à chaque pays débiteur de décider s'il veut respecter les règles. Les progrès effectués dans ce domaine sont donc, une fois encore, tributaires de la volonté et du courage politiques des États.

La Norvège reconnaît sa responsabilité

La Norvège est le premier pays au monde à poser un jalon important en reconnaissant sa responsabilité de créancier dans l'octroi de « crédits illégitimes ». Vers la fin des années 1970, l'industrie de construction navale norvégienne connaît la crise. Le gouvernement norvégien commence alors à contracter des accords avec des pays en développement: sous couvert de l'« aide au développement », plusieurs pays, dont l'Équateur (voir pp.22–23), obtiennent des crédits apparemment bon marché pour acheter 150 navires norvégiens d'une valeur totale de 594 millions de \$US. Or, les navires ne correspondent pas du tout aux besoins locaux et se révèlent même en partie dangereux. En raison des taux d'intérêt montés en flèche, les services de la dette pour les navires achetés deviennent exorbitants. En 2006, le gouvernement norvégien décide de reconnaître sa responsabilité et d'annuler toutes les dettes liées à l'achat des navires de cinq pays, dont l'Équateur.

Lutte contre l'accumulation de montagnes de dettes

Fanwell Kenala Bokosi et Tafadzwa Mabenge, AFRODAD



Les dettes illégitimes de Mobutu, l'ancien dictateur du Congo-Kinshasa, ont été partiellement annulées en 2010.

©ZVG

En dépit de diverses initiatives de désendettement, les dettes des pays subsahariens continuent à s'amasser et à envenimer les problèmes sociaux et économiques. Le réseau africain sur les dettes et le développement AFRODAD a élaboré une charte encourageant les pays débiteurs à adopter une politique de crédit responsable.

En dépit de diverses initiatives de désendettement, les problèmes de dettes de l'Afrique n'ont pas diminué ces dernières années et le fardeau de la dette continue à peser lourd dans un contexte de réduction de l'aide au développement, de baisse des revenus liés à l'ex-

portation et de chute des prix des matières premières: en 2009, les dettes externes de la région ont augmenté de 243 à 256 milliards de dollars US et les prévisions annonçaient des dettes à hauteur de 278 milliards de dollars US en 2010.

Mauvaise gestion et corruption

Ce qui rend ces montagnes de dettes particulièrement révoltantes, c'est que la majorité d'entre elles n'ont jamais été bénéfiques aux populations et qu'elles devraient être considérées comme des dettes illégitimes ou « dettes odieuses » (voir pp. 20–21). Outre les devises

qui ont atterri directement dans les poches de despotes ou de fonctionnaires du gouvernement corrompus et sur des comptes bancaires à l'étranger, de nombreux crédits ont été contractés dans le cadre de guerres civiles pour acheter des armes et maintenir le pouvoir dominant en place. Un grand nombre de projets prestigieux non productifs tels que des stades sportifs et des palais ou des projets d'infrastructures surdimensionnés ont également contribué à ces montagnes de dettes.

Or, les gouvernements des pays débiteurs ne sont pas les seuls responsables. Les créditeurs ont également leur part de responsabilité : un grand nombre de crédits ont été octroyés alors que les créanciers savaient pertinemment qu'ils ne seraient pas utilisés au profit de la population. Par ailleurs, les créanciers accordaient souvent des prêts sans aucune vérification des risques digne de ce nom ou en donnant la priorité à leurs propres intérêts politiques et économiques.

Les dettes sont synonymes de perte de souveraineté

Les dettes et les remboursements de crédits bloquent des quantités considérables de fonds publics : en raison de l'endettement important de leurs États, les populations de nombreux pays africains ne peuvent jouir de leurs droits fondamentaux à la santé, la formation, l'alimentation, l'eau potable, un logement adéquat et une vie digne et basée sur l'égalité.

Le fait que pour chaque \$US obtenu sous forme d'aide au développement, les pays pauvres africains renvoient à l'Occident cinq \$US au titre du service de la dette est tout aussi révoltant. Et, fait important, les dettes représentent une importante perte de souveraineté et vont à l'encontre du droit à l'autodéter-

mination des pays africains, dont les mains sont liées à cause des exigences insatiables des créanciers.

Lignes directrices pour contracter des crédits

AFRODAD, une organisation partenaire de *Pain pour le prochain*, est née du souhait de trouver des solutions probantes au problème des dettes croissantes de l'Afrique. Depuis de nombreuses années, en s'appuyant sur des travaux de recherche scientifiques, AFRODAD publie des informations sur le problème des dettes africaines et sensibilise les dirigeants politiques et l'opinion publique à ce sujet.

En 2010, AFRODAD a élaboré la *Charte pour les emprunts souverains en Afrique subsaharienne*. Cette dernière s'adresse en premier lieu aux débiteurs et établit des principes et des directives visant à garantir une utilisation efficace des crédits et à éviter une rechute dans la spirale de la dette. Il s'agit de veiller à ce que les gouvernements rendent des comptes aux populations par rapport aux crédits contractés et qu'ils les consultent pour toute décision liée aux crédits. En outre, il ne faut pas souscrire à un crédit destiné à des investissements contraires aux droits humains et à l'environnement. La charte prévoit également la mise sur pied d'un bureau de gestion des dettes indépendants afin garantir une politique de crédit cohérente. En cas de difficultés de paiement ou de contentieux entre les parties, un tribunal arbitral indépendant est chargé de statuer. L'un des principaux objectifs d'AFRODAD est l'adoption et la mise en œuvre de la charte dans tous les pays africains. En effet, cette charte sert de base pour un processus de développement équilibré et pérenne permettant de sortir l'Afrique de la pauvreté.

Les dettes ne sont pas toutes légitimes

Yvan Maillard Ardent, responsable des marchés financiers, des banques et de l'endettement, Pain pour le prochain



Nelson Mandela a choisi de rembourser les 20 milliards de dettes héritées du régime de l'apartheid.

©ZVG

La population d'un pays est-elle tenue d'accepter des dettes contractées par un gouvernement pour acheter des armes ou pour s'enrichir? La notion de dettes illégitimes ou odieuses répond très clairement : NON. Elle permet à de nombreux pays en développement de se libérer du fardeau des dettes passées et de responsabiliser les créanciers.

En vertu du droit international, les gouvernements sont tenus de reprendre les dettes contractées par leurs prédécesseurs. Cette obligation fait l'objet de critiques depuis longtemps : en 1927, le juriste de droit international russe, Alexander Nahum Sacks, développe le concept de « dettes odieuses ». Selon lui, il

s'agit de dettes contractées par des dirigeants despotiques « non pas pour répondre aux besoins et aux intérêts de l'État et de ses citoyens, mais pour renforcer leur régime despotique et opprimer la population. »

Stark estime que de telles dettes ne doivent pas être remboursées en cas de changement de régime. Ce concept connaît un grand engouement pour la première fois dans le cas de l'Afrique du Sud : lors de son élection en tant que premier Président démocratique en 1994, Nelson Mandela hérite d'une dette d'environ 20 milliards de \$US de l'ancien régime de l'Apartheid. De nombreuses ONG demandent en vain à Mandela de considérer ces dettes comme des « dettes odieuses » et de ne pas les reconnaître.

Par la suite, les « dettes odieuses » sont régulièrement utilisées pour rejeter les dettes de régimes despotiques. Après l'invasion militaire de l'Irak et la chute de Saddam Hussein, les États-Unis demandent l'annulation de la dette iraquienne qu'ils qualifient d'odieuse. Lorsqu'ils se rendent compte qu'ils risquent de créer un précédent, ils renoncent à faire référence au caractère « odieux » de la dette mais obtiennent malgré tout l'annulation d'une grande partie de la dette.

Aux dépens de la population

Le concept des dettes illégitimes est plus récent. Il dépasse la notion de dette odieuse et comprend au sens large toutes les dettes contractées « par les pays en développement pour des crédits n'ayant jamais été bénéfiques pour la population. Ceci, car ils ont servi à l'enrichissement personnel de régimes despotiques, à l'armement ou à l'oppression de la population ou car les dettes sont le résultat d'un projet de développement raté mal conçu ou entaché de corruption », selon la définition de l'EURODAD, le Réseau européen sur les dettes et le développement.

De nombreuses dettes contractées par des pays pauvres du Sud relèvent de cette définition (voir exemples de cas pp. 22–27). C'est le cas de l'ensemble des crédits qui ont disparu dans les poches d'élites corrompues ou dans de grands projets d'infrastructure qui n'ont jamais abouti ou qui ont été mal conçus. Un exemple en est la construction de la centrale nucléaire sur la péninsule philippine de Bataan, l'un des principaux postes d'endettement de l'État philippin. Le réacteur a été construit dans les années 1980 pour un montant de 2,3 milliards de \$US sans jamais être mis en service. En effet, il s'est révélé qu'il

avait été construit sur une faille géologique au pied d'un volcan.

Pas encore de reconnaissance dans le droit international

C'est en 2000 que le terme de « dette illégitime » apparaît pour la première fois dans un document juridique: la Cour Suprême argentine révèle le caractère illégitime de la dette contractée par la dictature durant les années 70 et 80. Elle a aussi relevé la responsabilité des créanciers et des débiteurs. En 2006, la Norvège est le premier pays créancier à avoir recours à ce concept pour permettre à certains de ses pays débiteurs, dont l'Équateur, de ne pas rembourser certains crédits (voir l'encadré page 17).

En dépit de sa popularité croissante, la notion de dettes illégitimes n'a toujours pas été intégrée dans la jurisprudence internationale. Aussi des organisations de développement telles que *Pain pour le prochain* et *Action de Carême* ainsi que de nombreux pays en développement exigent-ils depuis des dizaines d'années l'introduction de mécanismes et de tribunaux institutionnels chargés de statuer sur la légitimité des dettes (voir pp. 18–19).

Un rôle de précurseur dans la lutte contre les dettes

Yvan Maillard Ardenti, responsable des marchés financiers, des banques et de l'endettement, Pain pour le prochain



Affiche électorale pour le président Rafael Correa à Recreo, Équateur, 2006

©Keystone

L'Équateur a fait œuvre de pionnier dans la lutte contre les dettes publiques : grâce à la révélation de dettes étrangères illégitimes et du rachat des créances associées, l'État andin a pu économiser 300 millions de \$US par an.

En 1980, 40 % du budget de l'Équateur était destiné à la santé et l'éducation et 15 % au service de la dette. En 2005, la situation est inversée : le gouvernement consacre 40% du budget au remboursement de la dette tandis que les dépenses de santé et d'éducation ne s'élèvent plus qu'à 15% du budget!

Le pays menace de tomber dans la spirale des dettes lorsque Rafael Correa, candidat de gauche, est élu président du petit pays andin en janvier 2007. Dans un geste qui a fait date, Correa décide en juillet 2007 de créer une « Commission de vérification des dettes publiques » dans l'objectif d'examiner à la loupe la légitimité de toutes les dettes publiques étrangères. La Commission est composée de représentants du gouvernement et d'experts en dettes, dont l'économiste Franklin Canelos, du Conseil des Églises d'Amérique latine (CLAI), une organisation partenaire de *Pain pour le prochain*. Pendant des

mois, la Commission examine des documents et des contrats de dettes couvrant une période de 30 ans au total.

Achats d'armes et corruption

« Nos recherches nous ont permis de constater que l'Équateur a contracté de nombreux crédits pour des projets inaboutis ou pour l'armement. Certains crédits ont également alimenté la corruption d'anciennes élites politiques », affirme Franklin Canelos. Or, les débiteurs ne sont pas les seuls à porter cette responsabilité : « les créanciers ont une grande part de responsabilité car ils savaient que ces fonds n'allaient pas être bénéfiques à la population. » La Commission a donc déclaré que ces dettes sont illégitimes (voir pp. 20–21). La Norvège a également joué un rôle de pionnier en annulant certaines dettes de l'Équateur et en étant ainsi le premier pays au monde à reconnaître sa part de responsabilité en tant que pays créancier (voir encadré p. 19).

Nous arrêtons de payer !

En novembre 2008, Correa prend une nouvelle mesure courageuse : il décide de suspendre le paiement du service de la dette aux créanciers privés pour les crédits considérés comme illégitimes par la commission. En 2009, il rachète les dettes à un prix très bas (35 pour cent de la valeur nominale initiale). Ainsi, le gouvernement est en mesure d'acquiescer des dettes d'une valeur de trois milliards de \$US pour un total de 900 millions de \$US. Ce rachat a permis au pays d'économiser 300 millions de \$US par année en intérêts. « Cela correspond à la moitié du montant que l'Équateur reçoit chaque année au titre de l'aide au développement de la part de bailleurs de fonds interna-

D'autres pays suivent l'exemple de l'Équateur

Le succès de l'audit de la dette mené en Équateur a rencontré un grand intérêt dans les États voisins. Pour l'instant, la société civile et les Églises du Brésil, de la Bolivie et du Pérou souhaitent s'inspirer des expériences faites par l'Équateur. Elles peuvent compter sur l'expertise du Conseil des Églises d'Amérique latine (CLAI). Avec le soutien de *Pain pour le prochain*, le CLAI a rédigé des documents sur l'audit des dettes et ses avantages. www.claiweb.org

tionaux », souligne Canelos. En extrapolant sur les prochaines 20 années, le pays pourra ainsi économiser sept milliards de \$US qui pourront être affectés aux nombreuses fonctions essentielles de l'État telles que le renforcement des systèmes de l'éducation et de la santé ainsi que la lutte contre la pauvreté.

Freins à l'endettement dans la nouvelle Constitution

L'Équateur est même allé plus loin en intégrant dans la Constitution adoptée démocratiquement en 2008 des critères limitant fortement la possibilité pour des fonctionnaires de l'État de contracter des crédits. Par ailleurs, la Constitution interdit la prise de crédits en vue de rembourser d'anciennes dettes ou des intérêts moratoires et avertit le créancier que ce dernier ne pourra en aucun cas exiger une demande de remboursement dans les cas où les crédits ont été octroyés à des fins illégitimes. Et, enfin, la Constitution prévoit l'introduction d'un tribunal arbitral permanent chargé d'examiner régulièrement et de manière exhaustive l'ensemble des dettes.

Établir des règles pour gérer les faillites d'État

François Mercier, responsable du financement pour le développement, Action de Carême



Des vautours à l'affût de leurs proies. A partir de quel moment ces prédateurs en quête de faillites peuvent-ils passer à l'attaque?

©ZVG

L'introduction d'un tribunal arbitral international indépendant et équitable permettrait aux pays pauvres d'être mis sur un pied d'égalité avec leurs créanciers plus puissants. Un tel tribunal présenterait également des avantages pour les pays plus riches grâce à des conditions cadres claires.

Que se passe-t-il si l'entreprise où vous travaillez fait faillite? Ou si vous n'êtes plus en mesure de rembourser vos dettes privées? En Suisse les droits des débiteurs et des créanciers sont protégés. Ainsi, une entreprise en faillite doit d'abord payer les salaires et cotisations sociales. Quant aux faillites privées, on ne peut retirer aux personnes le minimum vital. Pour les États à ce jour, il n'existe pas de procédure internationale en cas d'insolvabilité. Pourtant, depuis des dizaines d'années, il arrive régulièrement que des États fassent faillite.

Le cadre actuel encourage le surendettement

Il va de soi qu'une crise de la dette d'un pays n'est pas directement comparable à l'insolvabilité d'une entreprise ou d'un privé. La complexité est bien plus grande. À ce jour, une multitude de pratiques et de systèmes juridiques différents règlent les cas d'insolvabilité et les différends entre débiteurs et créanciers. En l'absence d'une procédure internationale coordonnée, les problèmes suivants se posent :

- Les pays pauvres ont un pouvoir de négociation bien plus faible que les pays riches et sont à la merci des créanciers.
- Le fait de ne pas reconnaître explicitement qu'un État peut faire défaut n'encourage pas les prêteurs à la prudence et peut pousser au surendettement.
- L'absence de conditions cadres augmente le risque de voir des réactions de panique destructrices sur les marchés financiers.

- Le « sauvetage » d'États en faillite par des institutions internationales confère à ces dernières les rôles problématiques d'arbitre, de créancier et d'exécuteur de sanctions économiques.

Une procédure équitable d'insolvabilité favorise le développement

Depuis de nombreuses années, *Action de Carême* et *Pain pour le prochain* demandent l'introduction d'une procédure d'arbitrage équitable et transparente pour les États. Cela permettrait de lancer une procédure régulière en cas d'insolvabilité et de faire prévaloir les droits humains (voir pp.13–15). Cette procédure garantirait également que les créanciers assument leur part de responsabilité et

permettrait d'éviter que des investisseurs rachètent à très bas prix les anciennes dettes de pays pauvres pour ensuite faire saisir leurs biens à l'étranger en dégageant un énorme profit. En conclusion, ce procédé pourrait émettre une opinion sur la viabilité d'une dette et décourager un futur surendettement.

En décembre dernier, le Conseil Fédéral a confirmé que la Suisse était favorable à la mise en place d'un mécanisme d'insolvabilité pour les États, mais que le FMI devait jouer un rôle central dans ce processus. Pour *Action de Carême* et *Pain pour le prochain*, le conflit d'intérêt entre la fonction de prêteur et d'arbitre n'est pas acceptable. Nous suivrons donc de près les nouvelles propositions du Conseil Fédéral.

Comment fonctionnerait une procédure de mise en faillite équitable et transparente ?

1. *Moratoire*: la mise en œuvre d'une telle procédure déclenche l'arrêt du remboursement de toutes les dettes extérieures afin d'éviter que les créanciers privés et les « fonds vautours » ne saisissent des biens de l'État ou ne profitent de se faire rembourser pendant les négociations de dettes publiques.
2. *Tribunal d'arbitrage indépendant*: les débiteurs et créanciers choisissent un tribunal d'arbitrage indépendant. Il serait encore mieux de créer une cour permanente instituée au niveau international.
3. *Participation de tous les créditeurs*: tous les créditeurs doivent participer aux négociations. Les institutions financières internationales telles que le FMI et la BM doivent également être considérées comme des prêteurs et non comme des arbitres.
4. *Responsabilité partagée*: tant les débiteurs que les créditeurs doivent assumer leurs responsabilités face aux dettes illégitimes, aux dettes découlant de la corruption, aux prêts irresponsables etc.
5. *Participation*: le tribunal d'arbitrage veille à un bon équilibre entre la représentation des intérêts des créanciers et de l'État débiteur (parlement, et société civile).
6. *Viabilité de la dette*: pour les pays pauvres, tout accord sur la dette doit prendre en compte les moyens nécessaires au financement des tâches sociales essentielles (par ex. la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement de l'ONU) pour savoir dans quelle mesure la dette de l'Etat est soutenable.

Maintien des revendications de longue date

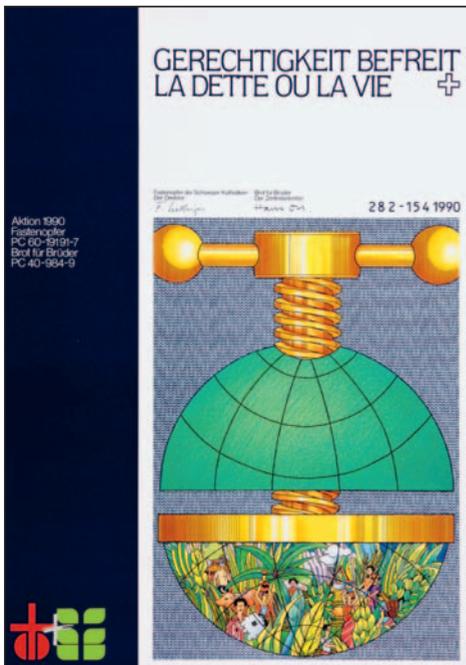
Pain pour le prochain et *Action de Carême* participent au débat relatif à la dette depuis plus de 30 ans. Les œuvres ont notablement contribué à l'initiative de désendettement de la Suisse en 1991. Elles continuent à formuler de nombreuses revendications en matière de prévention de nouvelles spirales de l'endettement.

Pain pour le prochain et *Action de Carême* œuvrent depuis les années 1980 en faveur du désendettement durable des pays les plus pauvres. Cela inclut non seulement des programmes de désendettement, mais également

l'instauration d'accords internationaux permettant d'éviter que de nouvelles spirales de la dette ne se forment et de réduire les inégalités de pouvoir entre les pays pauvres et les pays riches lors des négociations sur les dettes. Concrètement, nous revendiquons

- un tribunal arbitral équitable et indépendant pour régler les crises de la dette des États. Cela doit également permettre de résoudre le problème du double rôle que jouent le FMI et la Banque mondiale en tant que juge et partie
- une redéfinition de la viabilité des dettes prenant également en compte les aspects sociaux (réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement)
- un cadre de réglementation (voir charte EURODAD pp. 18–19) établissant les critères d'octroi et de prise de crédits responsables
- une définition contraignante du concept de dettes illégitimes que les pays débiteurs peuvent invoquer sur le plan juridique
- une garantie financière de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) actuellement en cours
- une séparation du désendettement et de l'aide au développement bilatérale afin que les dettes bilatérales ne soient pas simplement épongées par l'intermédiaire du budget de développement. Les fonds destinés au développement doivent plutôt être utilisés pour renforcer les capacités de gestion des dettes des pays.

La campagne «Defuse the Debt Crisis» (www.defusethebtcrisis.org) a repris plusieurs de



«La dette ou la vie», campagne œcuménique 1990



Groupes d'épargne en Inde, 2006 ©Patricio Frei, Action de Carême

ces revendications à son compte. Lancée début 2011 lors du Forum social mondial à Dakar en réaction à la crise financière internationale, elle bénéficie du soutien de *Pain pour le prochain* et d'*Action de Carême*.

Exigences à l'égard de la Suisse

En Suisse, *Pain pour le prochain* et *Action de Carême* œuvrent pour que notre pays s'engage en faveur d'une procédure internationale d'insolvabilité. Le Conseil fédéral voit d'ailleurs une telle procédure d'un bon œil. Par contre, on peut reprocher à la position suisse actuelle de vouloir limiter la procédure à des créiteurs étatiques et continuer à donner au FMI un rôle central dans la gestion des crises de la dette. En outre, la Suisse ne défend pratiquement plus la mise en œuvre d'une procédure d'insolvabilité auprès du FMI et de la BM par crainte de se voir isolée au sein de leurs organes de direction en raison de sa position. L'un des raisons principales pour lesquelles les pays pauvres s'endettent est leur capacité limitée à générer des recettes fiscales. Outre la faiblesse des institutions étatiques, c'est essentiellement l'absence de règlements interna-

tionaux en matière de fiscalité qui en est la cause. La conséquence en est la fuite des capitaux aux mains de privés et d'entreprises, qui transfèrent les revenus engrangés dans les pays en développement dans des paradis fiscaux en ayant recours à des imputations internes. Partant, nous demandons à la Suisse qu'elle contraigne les multinationales à faire preuve de plus de transparence fiscale en leur imposant une comptabilité par pays («*country by country reporting*»).

Soutien concret au Sud

Dans les pays du Sud, en finançant des projets, nous soutenons les activités de lobbying communes et l'échange régulier d'informations entre des organisations partenaires telles qu'AFRODAD, le CLAI ou FDC. En dehors de leurs activités spécifiques, ces organisations contrôlent de manière compétente les finances publiques et mènent un dialogue critique avec leurs gouvernements afin de permettre un contrôle démocratique des budgets et des plans d'endettement.

Les dettes publiques ont toujours des répercussions sur les dettes privées de la population: les réductions des dépenses dans le domaine social entraînent la hausse des coûts dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'alimentation. Aussi encourageons-nous dans le domaine du «développement rural» des groupes d'épargne composés de femmes et d'hommes luttant contre les dettes privées. Grâce à une gestion commune des caisses, ils sont en mesure de briser leurs spirales individuelles de l'endettement. Une fois libérés de ce cercle vicieux, il leur reste suffisamment de moyens financiers, grâce à la vente locale, pour contrer les augmentations de prix dans le domaine social.

Liens et bibliographie

Liens

Organisations non gouvernementales spécialisées dans la question de la dette

www.afrodad.org
www.aktionfinanzplatz.ch
www.alliancesud.ch
www.cidse.org
www.defusethedebtcrisis.org
www.erlassjahr.de
www.eurodad.org
www.fdc.ph
www.ids.ac.uk
www.transparency.ch

Pages spéciales du FMI et de la BM sur la crise financière

www.worldbank.org/financialcrisis
www.imf.org/external/np/exr/key/finstab.htm

Bibliographie générale

Texte page 9: Argentiniens: Tangotanz auf dem Vulkan, SÜDWIND, 2004
Texte pages 13–15: Schulden müssen tragbar sein. Ein Handbuch, erlassjahr.de, 2006
Texte pages 26–27: Défendre l'esprit de Monterrey, CIDSE, 2008
Texte pages 26–27: Prévenir le réendettement: Une approche fondée sur le développement humain, CIDSE, 2007

Bibliographie

- 1 Süddeutsche Zeitung: Griechenland spart sich auf Schwellenland-Niveau herunter, 13. 3. 2012.
- 2 Haris Triandafilidou et al., Griechenland: Diese Schulden haben Klassencharakter
- 3 Erlassjahr.de, 2012, Griechenland: Die Kosten der Insolvenzverschleppung
- 4 La coalition comprend 250 organisations aux Philippines, www.fdc.ph
- 5 Réseau de 50 organisations non gouvernementales (ONG) dans 19 pays européens. www.eurodad.org
- 6 www.eurodad.org
- 7 Comité pour l'Abolition de la Dette du Tiers-Monde (CADTM): L'Équateur à la croisée des chemins, pour un audit intégral de la dette, 2007: <http://www.cadtm.org/Chapitre-1-La-dette-illegitime-de>

Impressum

- Éditeurs:* Pain pour le prochain / Action de Carême, Berne/Lucerne, juin 2012
- Rédaction:* Pascale Schnyder
- Auteurs:* Miges Baumann, Fanwell Kenala Bokosi, Markus Brun, Jürgen Kaiser, Tafadzwa Mabenge, Yvan Maillard Ardent, François Mercier, Bruno Stöckli, Maria Fatima Villena
- Traduction:* Nadja Benes
- Graphiques/tableaux:* grafik.trieb, Biel
- Graphisme:* Cavelti AG, Druck und Media, Gossau
- Tirage:* 8600 (allemand), 3500 (français)
- Commandes:* Pain pour le prochain, Av. du Grammont 9, 1007 Lausanne
Tél. 021 614 77 15, Fax 021 617 51 75, materiel@bfa-ppp.ch
Action de Carême, Av. du Grammont 7, 1007 Lausanne
Tél. 021 617 88 81, Fax 021 617 88 79
actiondecareme@fastenopfer.ch
- Prix:* CHF 5.–



Les crises de la dette sont toujours synonymes de crises sociales: elles entravent le développement économique d'un pays, entraînent le démantèlement de l'État et l'appauvrissement de la population. Ces crises, qui sont une dure réalité pour de nombreux pays du Sud depuis plus de 30 ans, sont à présent à nos portes en touchant la Grèce. Cette édition du Repères décrit la formation des spirales de la dette, explique quels problèmes sont d'origine intérieure et quel est le rôle joué par la communauté internationale des créditeurs. Elle présente également des solutions permettant de mettre un terme au surendettement au Sud comme au Nord.

PAIN POUR LE PROCHAIN

Pain pour le prochain est le service des Églises protestantes de Suisse pour le développement. Il soutient quelque 350 projets d'aide favorisant l'autonomisation en Asie, en Amérique latine et en Afrique. En matière de politique de développement, *Pain pour le prochain* œuvre pour un système économique international équitable, le droit à l'alimentation, la justice climatique, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et des relations financières transparentes.

Pain pour le prochain, av. du Grammont 9, 1007 Lausanne
Téléphone 021 614 77 17, Fax 021 617 51 75
www.ppp.ch, ppp@bfa-ppp.ch

ACTION DE CARÊME

Action de Carême est l'œuvre d'entraide des catholiques en Suisse. Ses 400 projets mis en œuvre dans 16 pays visent à renforcer les communautés locales qui s'efforcent d'améliorer leurs conditions de vie. *Action de Carême* s'engage aux niveaux national et international en faveur d'une meilleure politique de développement et d'une plus grande justice.

Action de Carême, av. du Grammont 7, 1007 Lausanne
Téléphone 021 617 88 81, Fax 021 617 88 79
www.actiondecareme.ch, actiondecareme@fastenopfer.ch