

Nouvelle régulation face au surendettement à l'échelle mondiale: une procédure d'insolvabilité internationale

PUBLIÉ DANS

Serge-A. Weygold (éd) Recherches de nouvelles régulations sociales sous la pression d'une économie mondialisée, Centre de Recherche sur le Développement (Cedimes), Université de Neuchâtel, Neuchâtel (Suisse) 1999, pp.48-60

Introduction

La crise des dettes internationales, crise assez fréquente dans le cas des pays qui ne sont pas membre de la OCDE, mais en principe possible dans tous les cas d'un débiteur souverain, montre la lacune sérieuse de régulation du surendettement à l'échelle mondiale. Afin de résoudre la crise présente et persistante dans une manière économiquement sensée et socialement admissible, mais aussi pour empêcher que des crises futures de surendettement souverain causent les mêmes ravages économiques, écologiques et sociales dans l'avenir une telle procédure est nécessaire.

La histoire des dettes du Tiers Monde après 1982 est caractérisée par l'absence d'une régulation appropriée et par des vagues de l'enthousiasme. Dans les années soixante-dix les gouvernements des pays de la OCDE, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et les banques privées tous étaient enthousiasmés de la croissance des crédits accordés aux pays en voie de développement (PVD). Cette phase d'optimisme finissait en août 1982.

Sept ans plus tard l'Afrique subsaharienne subit une période assez brève d'optimisme quand un haut fonctionnaire de la BIRD proclama "Recovery has begun" (IBRD & UNDP 1989, p.iii). Puisque des mesures d'ajustement s'avaient appliquées en Afrique subsaharienne déjà quelques 15 années (Kanesa-Thanan 1981), la manque de succès était devenue désagréable. Mais la thèse du rétablissement économique de la région écroula immédiatement. Même aujourd'hui ni le rétablissement économique d'un seul pays de la région est achevé. Bien au contraire, la détérioration prononcée des économies subsahariennes - et des pays les plus pauvres en général - et la lourdeur accrue des dettes et des créances irrécouvrables après un quart de siècle de "ajustement" dans l'Afrique subsaharienne ont finalement forcé même les institutions multilatérales d'avouer officiellement que leurs dettes, bien qu'elles soient protégées par le privilège du créancier préféré, ne sont plus entièrement recouvrables. La initiative HIPC (Highly Indebted Poor Countries Initiative) que James Wolfensohn a fait adopter contre une opposition très forte dans la BIRD même et du FMI, est une pas nécessaire

dans la bonne direction, mais aussi l'aveu de l'échec de l'ajustement structurel par les jumeaux de Bretton Woods. Si leur stratégie fût économiquement appropriée et profonde, leurs crédits auraient du plus ou moins gagner les rendements nécessaires pour les remboursements, ils auraient été "self liquidating".

De nouveau, les années quatre-vingt-dix commençaient avec une vague d'optimisme officiel rabâchant que la crise des dettes était passée, au moins dans les cas des débiteurs qui aient poursuivi une politique économique "prudente". La gestion de la crise de surendettement de pays en voie de développement par l'FMI et la BIRD - habituellement appelées politiques de "l'ajustement structurel" - était donc, selon cette vue, justifiée. La crise "tequila" des années 1994-5 finit cette période.

Après une pause assez brève l'enthousiasme recommença, cette fois relatif aux pays "tigres" de l'Asie. En 1997 la crise de l'Asie éclata. Elle fournit définitivement la preuve que le secteur financier libéré de la régulation approprié peut facilement déclencher des désastres économiques et sociales. Ses répercussions très perceptibles aux pays industrialisés et créanciers ont même provoqué une critique très nette de l'idéologie néolibérale dominante dans le Nord. Pour la première fois le FMI et ses actions furent fortement critiqués par des économistes et politiciens conservateurs. Cette crise de l'Asie - des pays dits "pays tigres" et admirés comme "le miracle asiatique" jusqu'à l'éclat de la crise - n'était pas de tout le premier échouement que les formules traditionnelles et simplistes du FMI ont connu. En dépit des années de l'ajustement structurel les jumeaux de Bretton Woods n'ont pu rétablir aucune économie surendettée. Finalement les résultats insuffisants de l'initiative HIPC montrent, ils aussi, la nécessité d'une révision de la gestion du problème des dettes internationales.

Une lacune sérieuse du système financier international est manifeste: le manque d'une procédure formelle d'insolvabilité pour les débiteurs souverains proposée déjà par Adam Smith (1979) dans son livre célèbre sur la richesse des nations. Le fait qu'on forçait des gouvernements du Tiers Monde fréquemment à "garantir" rétroactivement des dettes du secteur privé, transformant engagements privés pris initialement sans aucune entremise de l'état de cette manière en dettes publiques, souligne la nécessité de réforme. Cette "socialisation" forcée de pertes privées, comme récemment en Asie mais aussi souvent en Amérique Latine, reste intolérablement attractive parce que dans le cas de tous les débiteurs privés on peut perdre de l'argent quand le débiteur devienne insolvable. Il existe donc une instigation énorme de réduire le risque en transformant ses créances privées, déjà devenues irrécouvrables, en créances vis-à-vis de l'état qui ne connaît pas la faillite. Ni l'FMI ni la BIRD ont sérieusement critiqué ou opposé cette pratique juridiquement suspecte. Ils ont par contre insisté sur le service ponctuel de toutes les dettes, aussi de celles dettes "socialisées".

Cette contribution présente donc une procédure d'insolvabilité internationale des pays, des débiteurs souverains, pour remédier une situation économiquement intenable et socialement intolérable. La proposition d'une insolvabilité souveraine était faite presque immédiatement après l'août de 1982 pour résoudre la crise de surendettement par le banquier anglais David Suratgar. Ensuite elle était propagée par plusieurs économistes et, par exemple, la CNUCED en 1986 (UNCTAD 1986). Bien que économiquement raisonnable et nécessaire cette proposition d'appliquer les lois d'insolvabilité des entreprises (Chapitre 11 du Titre 11 - Insolvabilité - du code des lois des États Unis) à l'échelle internationale reste facile à démolir par un argument juridique, le problème de la souveraineté, qui n'existe pas dans les cas des entreprises et qui n'est donc pas résolu par Chapitre 11. Par conséquent il faut une procédure de faillite qui résoudre le problème des pouvoirs gouvernementaux du débiteur. Cet argument est juridiquement inattaquable, mais heureusement les lois des États Unis connaissent une telle procédure, le Chapitre 9 (Chapter 9) qui règle la faillite des "municipalities". Cette expression ne peut pas être simplement traduite par municipalité. Techniquement des villes comme New York ou districts comme Orange County sont des "municipalities", mais le terme technique inclut beaucoup plus (cf. Raffer 1990). En défense de l'idée d'une insolvabilité internationale une procédure modelée selon le Chapitre 9 était donc proposée dans l'année 1987 (Raffer 1989; 1990).

Le Chapitre 9 peut être facilement et vite adaptée aux exigences des pays débiteurs. En fait, en 1984 le Court of Appeals for the Second Circuit de New York accorda la protection de l'insolvabilité à Costa Rica puisque il considéra les actions du pays

in entire harmony with the **spirit of bankruptcy laws** the binding force of which ... is **recognised by all civilised nations** ... Under these circumstances **the true spirit of international comity requires that schemes of this character**, legalized at home, **should be recognized in other countries**

(UNCTAD 1986, p.142, souligné par KR)

Il faut ajouter qu'il existe une parallèle très prononcée à la crise présente de l'Asie: les banques des Costa Rica ne pouvaient pas servir leurs dettes à cause des restrictions de transfert des devises imposée par la banque centrale.

En 1985 le court finalement supprima sa décision basée sur l'opinion erronée que les actions de Costa Rica fussent "consistants avec le loi et la politique des États Unis" (*ibid.*) parce que l'administration nord-américaine avait déclaré que sa politique n'était pas basée sur des principes reconnus - selon le court - par tous les nations civilisées, mais était appuyer les stratégies du FMI. Puisque la consistance avec les lois des États Unis n'était pas mise en doute, une simple modification d'avis de l'administration nord-américaine en faveur des

acquis de la civilisation permettrait logiquement déjà l'application des procédures de faillite internationale dans les États Unis. On doit espérer que l'échec des politiques d'ajustement structurel, de l'initiative HIPC et le nouvel intérêt en une solution d'insolvabilité, témoignée par le report annuel plus récent de la CNUCED (UNCTAD 1998), puissent causer une telle modification, non seulement dans le cas des États Unis mais chez tous les créanciers officiels.

L'insolvabilité des débiteurs de droit public dans les États Unis

Contrairement au plupart des pays de l'Europe la loi des États Unis connaît aussi la insolvabilité de débiteurs avec pouvoirs gouvernementaux, appelés "municipalities" en anglais juridique. En parenthèses on puisse remarquer que maintenant l'Hongrie, conseillée par une firme privée de consultants, introduit, elle aussi, une lois nationale de faillite des débiteurs gouvernementaux.

Puisque le problème des pouvoirs gouvernementaux de "municipalities" est en principe égal à ce de la souveraineté - cette procédure se prête naturellement et facilement à une application internationale aux pays surendettés. Dans tous le deux cas la question surgit si et jusqu'à ou les créanciers (ou le court) peuvent intervenir dans la sphère gouvernemental du débiteur. Dans les États Unis la solution est très simple et clair: conformément au paragraphe 904 pas de tout. Les décisions quels services le débiteur va offrir a la population reste entièrement chez lui. Une municipalité ne peut pas être forcée à supprimer des services sociaux essentiels pour la santé, sécurité et pour le bien-être de ses habitants pour être capable de payer les créanciers. Les augmentations des impôts sont limitées par la lois. Dans le cas de Asbury Park les créanciers insistaient sur une augmentation plus grande pour recevoir des remboursements plus élevés. Mais le Supreme Court décida clairement:

The notion that a city has unlimited taxing power is, of course, an illusion. A city cannot be taken over and operated for the benefit of its creditors, nor can its creditors take over the taxing power.

(Malagardis 1990, p.68)

La protection du débiteur, principe commun de tous les lois nationales de insolvabilité, n'est pas de tout mise en doute, assurant des conditions de vie à la population de la municipalité qui sont absolument inconcevable dans le cas des habitants de un pays endetté. Le principe presse-citron appliqué par les jumeaux de Bretton Woods pour obtenir remboursement plus élevés en faveur des créanciers mais aux préjudices de l'économie et le développement du débiteur, la santé et de la dignité humaine de la population est nettement contraire au droit. Les populations des pays surendettés qui ne sont pas membre de la OCDE restent les seules qui ne jouissent de aucune protection. Dans les case des pays membre de la OCDE une alternative existe déjà: on simplement paie pas, comme l'ont fait les États Unis ou le plupart

des pays de l'Europe qui n'ont repayé leurs dettes aux États Unis. La Grande Bretagne par exemple doit aux États Unis encore (surtout dettes de guerre) à peu près la même somme que l'Afrique subsaharienne doit à Grand Bretagne. Il y a une nuance tout de même: personne exige que le pays européen rembourse.

Bien que l'intervention par les créancier et par le court soit impossible, la "municipalité" doit proposer en revanche des termes raisonnables aux créanciers qui doivent recevoir un pourcentage raisonnable, la solution doit aussi être dans leur "meilleur intérêt" conformément au paragraphe 943. Finalement la solution doit être achevée dans des négociations justes et équitable (fair and equitable bargain) sans le moindre lésion, que subtile qu'elle soit (cf. Raffer 1992, p.399)

Les négociations conformément au Chapitre 9 sont très transparentes et caractérisées par cette participation des citoyens aux prises de décisions que tous les donneurs désirent et exigent récemment. Elles accomplissent de cette manière deux exigences principales des pays membres du Comité d'aide au développement et donneurs de APD. C'est donc surprenant et inexplicable pourquoi les pays membres du CAD n'ont pas encore proposé l'adaptation de cette procédure modelée selon leurs propres principes aux dettes internationales.

Dans les États Unis les habitants de la municipalité concernés par la solution proposée ont le droit de la opposer en justice. Ce sont les employés municipaux et les contribuables dont les impôts on veut élever. Le court est obligé de garantir ce droit d'audition (right to be heard). En outre ce droit peut aussi être accordé à tout partie intéressé.

Une procédure d'insolvabilité internationale aux termes de Chapitre 9

La procédure américaine puisse être appliquée immédiatement au cadre international. L'unique modification nécessaire concerne le court. La suspicion légitime exige que le rôle du court doit être joué par une unité totalement neutre et impartiale. Aucun court national, soit il dans un pays créancier ou dans le pays débiteur, peut être considéré qualifié. Le droit international offre une solution, déjà pratiqué avec succès depuis des siècles - la procédure arbitrale. Bien que l'arbitrage ne soit une innovation mais plutôt un instrument assez traditionnel du droit international, cette proposition, quand je la faisais la première fois en 1987, provoquait une forte désapprobation. L'idée même d'une décision arbitrale afin de régler les modalités de la solution concrète y inclue le pourcentage du valeur nominale des dettes qui doit être remboursé aux créanciers, était évidemment considéré, tout de même, trop inaccoutumé, au moins par les pays créanciers.

Mais aujourd'hui la procédure arbitrale jouit de une popularité extraordinaire. Les pays membres de la OCDE qui sont aussi les principaux pays créanciers sont très en faveur de

l'arbitrage, comme témoigne la introduction de cet instrument dans la traité de NAFTA, dans la Organisation Mondiale de Commerce et le désir de membres de la OCDE de la introduire aussi dans l'Agrément Multilatéral sur les Investissement, projet qui finalement était abandonné dès que les négociations secrètes et confidentielles devenaient publique. Il y a donc aucune raison de soupçonner que une procédure aujourd'hui tellement désirée et propagée par les pays créancier pour résoudre des problèmes très diverses ne soit pas également accepté favorablement afin de protéger la dignité humaine des plus pauvres du monde.

Chaque partie, les créancier et le débiteur, nomme le même nombre des arbitres, pour la raison de la praticabilité on proposerait qu'ils ne soient pas plus de deux personnes par partie, et les deux ou quatre nommés choisissent une personne de plus pour atteindre une nombre impair. Cette commission d'arbitrage serait chargée de présider les négociations, conseiller les parties et servir d'intermédiaire, garantir que la population concernée puisse exercer le droit d'exprimer son avis sur la solution proposée et de la opposer, sauvegarder que les ressources nécessaire pour maintenir un minimum des dépenses sociaux de base soient exemptes et disponible pour protéger les plus pauvres dans une façon respectant la dignité humaine, et - si nécessaire dans les cas où les parties ne peuvent arriver à une solution commune - octroyer les décisions nécessaires.

Précisément comme dans une procédure dans les États Unis les syndicats ou associations des employés peuvent représenter les employés du débiteur. Par contre, la population ne peut pas user le droit d'audition individuellement comme les contribuables nord-américains, mais doit être représentée par des organisations qui agissent en qualité de leurs avocats, par exemple organisations de base, syndicats, organisation non gouvernementales (ONG) ou UNICEF. La possibilité de décrire publiquement les effets prévisibles des actions proposées sur les groupes "vulnérable" contribuerait certainement à une solution à face humaine. Négociations transparentes - en analogie des audiences publiques des courts et tribunaux nationaux - aideraient sans doute à arriver au solutions justes, équitables et participatives.

La différence entre toutes les procédure de l'insolvabilité et la gestion de la crise de surendettement est assez simple. Il s'agit de la différence entre le pouvoir arbitraire de créanciers - caractérisé par la prison pour dettes ou l'esclavage des débiteurs - et le droit moderne qui protège tout être humain. Jusqu'aujourd'hui les pays créancier du Nord qui prêchent le droit de l'homme et l'État de droit aux autres ne sont point prêts à se comporter dans une façon qui serait plus conforme aux leurs propres exigences. Ils se réfèrent même à la "morale" pour justifier qu'ils refusent ces solutions aux leurs débiteurs qu'ils mêmes ont appliquées aux leurs propres dettes de temps à autre.

Une insolvabilité internationale modelées selon Chapitre 9 dût naturellement inclure des réformes économiques. Mais à lieu de forcer les débiteurs à libéraliser et à exporter coût que coût face à créanciers qui ne permettent pas une croissance suffisante des importations pour rembourser ces dettes, des politiques économiques adaptées à la réalité - non à la idéologie des libre échanges - doivent être accomplies, y inclue la possibilité de substituer des importations. Les pays créanciers pourraient rester plus protectionnistes en échange contre des réductions des dettes plus grands.

Toutes les dettes doivent être vérifiées parce que contrôles peuvent trouver des erreurs. Dans les cas de Costa Rica une telle vérification de chaque crédit par experts trouva un erreur en faveur des créanciers de presque dix pour-cent des intérêts en arrière (Bogdanowicz-Bindert 1985, p.145). Naturellement, toutes les dettes "socialisées" doivent être déclarées nulles et non avenues.

Finalement, tous les créanciers doivent être traités dans une façon strictement égale. Ça veut dire que le privilège du créancier préféré dont les institutions financières internationales (IFI) jouissent doit être supprimé. Normalement les crédits des IFI portent des taux d'intérêts plus bas des ceux des banques privées, qui justifierait une traitement préféré, bien que leurs crédits normaux soient tout de même trop durs pour être reconnus comme APD selon la définition officielle du CAD. Mais contrairement aux banques commerciales les IFI ont déterminé les décisions de leurs clients comment dépenser ces crédits multilatérales et ils ont en général exercé une influence massive sur ces économies. Dans les années quatre-vingt le Groupe des 24 critiquait la prolifération des critères de performance du FMI, et leur caractère souvent micro-économique. La BIRD était toujours fière de son "monitoring" détaillée et rigoureux, bien que dans la passée plus récente cette fierté ne fût plus présentée toujours si volontiers.

Brièvement, les IFI prennent des décisions économiques tout de même refusant nettement toute participation aux risques des ses propres décisions. Le pays emprunteur doit les rembourser entièrement, même si négligence ou faute lourde de la part du personnel des IFI aient causé des dommages considérables. On donne peut-être un nouveau crédit avec lequel le client peut avec de la chance réparer les dommages faits par le première crédit. L'emprunteur devienne plus endetté, la IFI en revanche gagne plus, augmentant ses profit par ses propre fautes. Ce système est même plus ennemi à l'économie du marché et plus dépourvu de la moindre rationalité économique que les économies planifiées de l'Europe de l'est l'étaient.

Afin d'illustrer ce point important, prenons par hasard l'exemple de Polonoeste en Brésil: après des dégradations considérable du environnement causée par le premier crédit du \$240 millions de la BIRD ses employés admettaient qu'ils eussent fait erreur. Le résultat était un nouveau crédit à Brésil pour réparer les dégradations dont la co-responsabilité était reconnue

par la BIRD, si bien qu'on puisse. La Banque gagna presque deux fois le profit comparé avec la situation si ce projet eût réussi, l'emprunteur avait presque un demi milliard des dollars plus des dettes sans aucune autre bénéfice que ce d'être là où il était avant le projet si on puisse réparer toute dégradation.

Une attitude similaire existe évidemment aussi chez l'FMI. Le banquier allemand Erwin Blumenthal chargé par la BIRD de la supervision de la Banque de Zaïre écrivit en 1982 un report dans lequel il lança un avertissement très expressément et avec toute clarté de consentir aucune crédit de plus. A cause de la corruption de la clique Mobutu, écrivit-il, les créanciers de Zaïre ne dussent pas espérer d'être remboursés. L'FMI réagissait par consentir au Zaïre la plus grande tirage par un pays africain jusqu'à cette temps, justement dans l'année après le report Blumenthal. Comme prévu par Blumenthal l'argent était immédiatement disparu. Dans la période jusqu'à 1989 le Fonds triplait le volume des tirages zaïroises.

Bien qu'elles ne soient les seules ces deux illustrations incroyables et désastreuses doivent suffire. Le manque de saine gestion financière - ou de bonne gestion des affaires publiques puisque les IFI sont des institutions publiques et non pas privées - et de la responsabilité explique un tel comportement ou les résultats également désastreux documentés par des publications officielles comme le Report Wapenhans. Dès que la jonction entre décisions et responsabilité financière est défaite l'efficacité est sévèrement endommagé - les économie planifiée de l'Est en témoignent. Il faut donc qu'on applique le mécanisme plus fondamental de toutes formes des économies du marché aux IFI aussi en joignant leurs décisions aux risques économiques. Accordant toute la confiance aux déclarations officielles sur les avantages des marchés qui sont publiées par les pays membre de la OCDE on doit espérer que l'introduction des mécanismes du marché permettrait aux IFI aussi des bénéfices d'une efficacité accrues qui doivent sans doute être considérables.

Bien que la détermination de la part concrète des IFI reste difficile, exception faite des cas exceptionnellement clairs comme celui du Zaïre même impossible quand parle du ajustement structurel, il existe une solution simple pour les pays insolvable: les IFI doivent être traitées comme tous les autres créanciers. Le bon sens économique exige en manière absolument concluante que on fasse supprimer le privilège du créancier préféré.

Il ne faut point confondre cette proposition avec celle-là de la responsabilité financière pour le projet particulier. Cette dernière doit être introduite séparément. Elle n'a, en principe, aucune liaison avec le problème de l'insolvabilité (cf. Raffer 1993 ou Raffer & Singer 1997, p.206 et s.). Pour les raisons déjà présentées avant, la rationalité de l'économie du marché exige que les IFI comme tous les donneurs de l'APD couvrent tous les dommages causés négligemment par leurs employés ou agents, précisément dans la même manière dans laquelle on peut rendre

les consultants, les entreprises privées qui offrent leur expertise aux clients, responsables si ils causent dommages à cause d'agir sans la compétence professionnelle exigé par la loi. Les IFI et la coopération internationale sont les dernières et uniques exceptions à ce principe fondamental de responsabilité. Il faut donc indemniser les victimes de la coopération internationale comme on indemnise tous les autres ayant droits. Introduire un dédommagement améliorerait la qualité des projets fortement et donc leur contribution au développement du pays qui reçoit de l'APD. On doit légitimer tous ceux dont le droit est enfreint et qui sont endommagés par un projet de porter plainte contre les financiers officiels extérieurs de l'aide ou du financement de développement aussi. Dans les cas du déplacement forcé, où trop souvent non seulement quelques droits mais aussi les droits de l'homme sont violés (cf. Raffer & Singer 1997, p.208), on donnerait aux victimes la possibilité de se défendre aussi que les droits de l'homme et des femmes. Ils porteraient plainte devant une cour d'arbitrage indépendante et permanente qui pourrait être une section spécialisée de la Cour Internationale de Justice à La Haye, solution particulièrement propre aux plaintes individuelles. En outre, cette responsabilité financière aurait réduite les totales de dettes de beaucoup de pays, parfois peut-être considérablement, soulageant de cette manière la charge des dettes.

Dommages infligés aux débiteurs par l'opposition à l'insolvabilité internationale

S'opposant aux procédures d'insolvabilité pour les pays débiteurs les pays créanciers ont infligé des dommages considérables aux leurs débiteurs. On doit partager l'avis de la BIRD qui exprima ce fait très nettement:

In a solvency crisis, early recognition of solvency as the root cause and the need for a final settlement are important for minimizing the damage. ...protracted renegotiations and uncertainty damaged economic activity in debtor countries for several years ... It took too long to recognize that liquidity was the visible tip of the problem, but not its root.

(IBRD 1992, pp.10ff, souligné dans le texte original)

Ahmed & Summers (1992, p.4), deux économistes de la BIRD, quantifiaient le coûts du retardement de l'acceptation de la crise de solvabilité - explication maintenant généralement acceptée selon les auteurs - par "une décennie" de développement perdue.

On remarquera que ces publications étaient écrites dans la première époque de l'enthousiasme dans les années quatre-vingt-dix quand on pensait qu'il n'y ait plus aucune nécessité d'une telle solution. Tous les deux sources oubliaient convenablement tout référence au fait que la BIRD et l'FMI étaient les deux institutions qui s'opposaient au plus sévèrement à une insolvabilité internationale. Bien que au moins la BIRD ait très clairement formulé la nécessité d'une solution rapide et qu'elle ait déploré les ravages faits par elle même et les

autres créanciers s'opposant à cette solution nécessaire, elle n'a non plus propagé ou propulsé une solution adaptée au fait d'insolvabilité. Ni elle, ni les autres créanciers n'ont jamais abandonné leur opposition contre une telle procédure.

On n'agit plus vite dans une autre manière, p.ex. par des réductions vites et considérables des dettes, non plus. Bien au contraire, l'initiative HIPC retarde la solution encore plus longtemps. Ce sont donc les créanciers qui infligent - selon la BIRD - continuellement plus de ravages aux économies de leurs débiteurs. Des rares exceptions existent. Le gouvernement de la Grande Bretagne proposait plusieurs fois des réductions des dettes, des "Toronto Termes" au "Mauritius Mandate". Les conditions "Trinidad" proposée par John Major étaient tellement radicales que le Club de Paris ne les a pas acceptés que après quelques années de retard. Une acceptation plus vite aurait allégée la crise perceptiblement.

La bévue fondamentale de la gestion présente des dettes est la position absolument dominante des créanciers. Capables de bloquer toute solution juste et économiquement nécessaire, ils le font. L'initiative HIPC est une bonne illustration de ce problème. Bien que James Wolfensohn mérite des compliments de cette mouvement dans la bonne direction et bien que quelques-uns des éléments de l'initiative rappellent, en une façon très éloignée bien sûr, ceux des procédures d'insolvabilité, le pouvoir arbitraire des créanciers officiels ne permet plus que des allègements très petits et temporaires. Essayant de ne pas réduire leurs créances suffisamment pour rétablir les pays débiteurs afin de ménager leurs budgets, les créanciers empêchent une vraie solution de la crise. On doit donc s'attendre une deuxième initiative HIPC II après quelques années produite par la HIPC présente. Surtout le cas de Mozambique en est une illustration parfaite.

Les effets des réductions trop faibles peuvent être démontrés simplement. Supposons un taux d'intérêt de $n\%$ et une capacité de payer du débiteur égal à m ($m < n$). On voit immédiatement que la somme totale des dettes doit croître par $(n-m)\%$. Si, par exemple, n soit 5 et m 2,5 cette croissance des dettes serait 28 pour-cent dans une décennie. On peut naturellement compliquer cet exemple en introduisant des amortissements de capital, des taux d'intérêt variables etc., mais la logique fondamentale reste intacte. Les dettes commencent à croître et le débiteur insolvable qui ne peut pas effectuer le service des dettes d'abord devient toujours plus incapable parce que les dettes et leur service dû agrandissent continuellement à cause des paiements arriérés qui sont capitalisés et ajoutés. Dans les comptes des créanciers leurs créances accroissent, mais une partie croissante sont des "dettes-fantômes", créances irrécouvrables qui n'existent que dans la forme des chiffres sur papier patient sans aucune base réelle. De plus en plus ces fantômes font les réductions nécessaires apparaître plus grandes et plus lourdes aux créanciers et elles pèsent chaque année plus énormément sur l'avenir du pays débiteur. Ce fardeau de dette freine les investissements et toutes les activités

économique parce que les acteurs raisonnables doivent logiquement compter sur nouvelles programmes d'ajustement structurel et d'austérité. L'effet des dettes-fantômes est donc en somme négatif pour créanciers et débiteurs, bien que les derniers souffrent beaucoup plus. Cette logique de base est évidemment la vraie raison pourquoi les prisons pour dettes n'existent plus - même ces mesures-là, dures qu'elles soient, ne peuvent pas faire revenir l'argent perdu.

Le réalisme de cette argumentation peut être montré avec l'aide de citations de la BIRD qui explique:

In many HIPCs the negative impact of external debts seems to come more from the growing debt stock rather than from the excessive burden of debt service actually paid.

(IBRD 1997, p.44)

Ça signifie simplement que la croissance des dettes des pays HIPC résulte essentiellement de la capitalisation de créances arriérées. Ou:

The surge in borrowing, coupled with increasing reliance on rescheduling and refinancing, increased the nominal stock of debts of HIPCs from \$55 billion in 1980 to \$183 billion in 1990 ... by the end of 1995 it had reached \$215 billion.

(IBRD 1997, p.42)

Le taux de croissance réduit des dernières cinq années résulte des réductions des dettes, d'une plus grand rôle des dons et des conditions financières moins dures.

Tandis que la réduction suffisante des dettes est économiquement inéluctable - soit il par une procédure des négociations et donc par une forme d'insolvabilité de facto ou de jure ou non - l'aspect politique est bien différent. En argumentant strictement selon la logique il faudrait dire que le pouvoir arbitraire gagné par les créanciers à cause de surendettement peut être jugé une grand avantage. On peut octroyer aux pays débiteurs les politiques qu'on veut qu'ils poursuivent, on a toujours un moyen de coercition, on domine. Par contre aux banques privées qui doivent financier les frais de négociations inutilement prolongées, les fonctionnaires, les politiciens et les IFI ne paient pas ces frais. La gestion de la crise procure de travail "nécessaire" et de l'emploi. Dans le cas des IFI les frais de domination sont même payés par le débiteur dominé - pratiquement toujours surtout ou entièrement par les plus pauvre, les groupes vulnérables, dans le pays endetté. De ce point de vue politique et logique les propositions de l'FMI de prolonger les échéances des crédits de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) ou d'une FASR permanente s'expliqueraient facilement par

l'intérêt institutionnel. Il faut espérer qu'il y ait des autres raisons pour le comportement des créanciers officiels, des raisons basées sur des valeurs moralement plus acceptables.

En tout cas, l'argument du "moral hazard" n'en est pas une. Chaque cause d'insolvabilité fait l'épreuve que les banques donnent normalement des crédits nouveaux aux entreprises jadis insolubles si il s'agit des projets nouveaux qui soient économiquement prometteurs. L'histoire même des pays aujourd'hui créanciers réfute la thèse du "moral hazard" de débiteurs. L'Allemagne p. ex. profita d'une réduction de plus de la moitié de ses dettes dans une de facto insolvabilité internationale en 1953. Evidemment l'Allemagne pouvait emprunter après 1953. L'ancien gouvernement conservateur allemand s'opposait particulièrement sévèrement contre une solution généreuse de la crise du Tiers Monde. Cette opposition était basée - déclarait-on officiellement - aux principes de la morale et au fait que réductions des dettes auraient des effets nuisibles sur l'économie. Il faut donc supposer que la réduction obtenue par le pays doit avoir ruiné l'économie allemande, au moins selon l'avis de gouvernement Kohl, comme le "Wirtschaftswunder" (miracle économique) témoigne. Il convient de noter que les politiques allemandes, l'économie sociale à marché (soziale Marktwirtschaft) était tout juste le contraire du ajustement structurel.

Une réduction semblable à celle de l'Allemagne était accordée à l'Indonésie après le coup de Souharto. Ça n'empêchait pas la crise Pertamina peu de temps après. Evidemment le secteur public indonésien a pu emprunter même trop. Finalement, si cet argument était strictement correct la crise de 1982 n'aurait pas pu éclater parce que les pays de l'Amérique latine n'ont remboursé qu'une fraction des leurs dettes des années trente.

Par contre, le manque des procédures d'insolvabilité internationale était une cause importante de la croissance rapide et déraisonnable des dettes du Tiers Monde. Affirmant que les pays ne peuvent pas disparaître le PDG de Citicorp, Walter Wriston, conclut qu'ils repayeront sûrement. La routine bancaire des évaluations de projets et de s'informer comme l'emprunteur emploie les crédits était donc considérée superflue. Une insolvabilité internationale aurait freiné la croissance de ces dettes gaspillée et peut-être prévenu la crise. En tout cas, cette crise, si il y en avait eu, aurait été plus légère, les montants des dettes plus bas. L'insolvabilité servirait dans l'avenir comme instrument contre les crises futures.

Conclusion

La persistance de la crise de l'endettement des PVD demande une solution juste et économiquement efficace, qui protège en même temps la dignité humaine et l'avenir des économies endettées. Une procédure internationale d'insolvabilité peut achever ces buts. Elle est indispensable, le fardeau des surendettement doit être éliminé afin que le développement à long terme devienne possible. Offrant une solution au problème spécial de souveraineté la

procédure pour débiteurs avec pouvoirs gouvernementaux dans les États Unis se prête naturellement et facilement à une application internationale. En combinaison avec une responsabilité financière des créanciers et des donneurs celle-ci améliorerait le système financier internationale et la coopération internationale considérablement. La évolution de la crise des dettes fournit le preuve que Adam Smith avait raison et qu'il faut suivre son conseil.

- Ahmed, M. & L. Summers** (1992) "Zehn Jahre Schuldenkrise - eine Bilanz", *Finanzierung & Entwicklung*, 29(3), p.2 et s.
- Bogdanowicz-Bindert, Christine A.** (1985) "Debt and Development Crisis: The Case of Small- and Medium-Sized Debtors", in: Khadija Haq (ed) *The Lingering Debt Crisis*, Society for International Development in collaboration with UNDP, Islamabad , p.141 et s.
- IBRD** (1992) *World Debt Tables 1992-93*, vol.1, IBRD, Washington DC
- IBRD** (1997) *Global Development Finance 1997*, vol.1, IBRD, Washington DC
- IBRD & UNDP** (1989) *Africa's Adjustment with Growth in the 1980s*, IBRD, Washington DC
- Kanesa-Thasan, S.** (1981) "The Fund and adjustment policies in Africa", *Finance & Development* 18(3), p.20 et s.
- Malagardis, A. N.** (1990) *Ein "Konkursrecht" für Staaten? Zur Regelung von Insolvenzen souveräner Schuldner in Vergangenheit und Gegenwart*, Nomos, Baden-Baden
- Raffer, Kunibert** (1989) "International Debts: A Crisis for Whom?", in: H.W. Singer & S. Sharma (eds) *Economic Development and World Debt*, Macmillan, London & Basingstoke, p.51 et s.
- Raffer, Kunibert** (1990) "Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: An Economically Efficient Solution with a Human Face", *World Development*, 18(2), p.301 et s.
- Raffer, Kunibert** (1992) "Internationalising US Chapter 9 Insolvency: Economic Problems in Need of Legal Conceptualisation" in: S.R. Chowdhury, E. Denters and P.J.I.M. de Waart (eds) *The Right to Development in International Law*, Kluwer Academic Press/ Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, p.397 et s.
- Raffer, Kunibert** (1993) "International financial institutions and accountability: the need for drastic change", in S.M. Murshed & K. Raffer (eds) *Trade, Transfers and Development, Problems and Prospects for the Twenty-First Century*, E.Elgar: Aldershot, p.151 et s.
- Raffer, Kunibert** (1998) "The Necessity of International Chapter 9 Insolvency Procedures", in: Eurodad (ed) *Taking Stock of Debt, Creditor Policy in the Face of Debtor Poverty*, Eurodad, Brussels, p.25 et s.
- Raffer, Kunibert & H.W. Singer** (1997) *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*, E.Elgar, Cheltenham [paperback edition]
- Smith, Adam** (1979) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vol.II, Glasgow edition by R.H. Campell, A.S. Skinner & W.B. Todd, Oxford UP (première publ. en 1776)
- UNCTAD** (1986) *Trade and Development Report 1986*, CNUCED, Genève
- UNCTAD** (1998) *Trade and Development Report 1998*, CNUCED, Genève