

La dette «odieuse»

Michael Kremer et Seema Jayachandran

Beaucoup de pays en développement supportent des dettes contractées par des dirigeants qui ont emprunté sans l'accord de la population et employé ces fonds à des fins de répression ou d'enrichissement personnel. Une nouvelle approche s'impose pour empêcher les dictateurs d'emprunter, de piller leur pays et de léguer leurs dettes à la population.

DANS DE NOMBREUX pays, la loi dispense les personnes de rembourser les sommes empruntées frauduleusement en leur nom, et les sociétés ne sont pas responsables des contrats que des dirigeants ont conclus

sans être habilités à engager ainsi leur entreprise. Reprenant cet argument, la doctrine de la dette «odieuse» énonce que la dette souveraine encourue sans le consentement des populations et sans bénéfice pour elles ne doit pas être transférée à l'État successeur, en particulier si les créanciers avaient connaissance de cet état de fait.

Mais cette doctrine, qui pourrait pourtant bénéficier à de nombreux pays (encadré 1), ne recueille guère d'écho au plan international. Ainsi, jusqu'à la fin des années 80, le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud a emprunté aux banques privées et alloué d'importants crédits aux forces armées, à la police et à l'oppression de la majorité africaine. Aujourd'hui, la population doit assumer la dette de ceux qui l'opprimaient, malgré les appels lancés par l'archevêque du Cap et la Commission vérité et réconciliation pour que ce legs de l'apartheid soit effacé. Le nouveau gouvernement a accepté d'assumer cette dette par crainte, semble-t-il, qu'un défaut de paiement ne compromette ses chances d'attirer des investissements étrangers et ne ternisse son image d'ouverture au capitalisme. Le pays n'est pas assez pauvre pour solliciter un allègement de sa dette au titre de l'initiative en faveur des PTTE.

Au Nicaragua, Anastasio Somoza aurait détourné de 100 à 500 millions de dollars avant d'être renversé en 1979. Le leader sandiniste Daniel Ortega, après avoir déclaré devant l'Assemblée générale des Nations Unies que son gouvernement répudiait cette dette, s'est ravisé lorsque Cuba, qui soutenait ce régime, a fait valoir qu'il risquait de s'aliéner les pays occidentaux.

Encadré 1

Quelques candidats au label «odieux»

La doctrine de la dette odieuse a été invoquée en 1898, après la guerre hispano-américaine. Durant les négociations de paix, les États-Unis ont soutenu que, pas plus que Cuba, ils ne pouvaient être tenus responsables de la dette contractée par le colonisateur sans l'accord de la population cubaine et utilisée sans profit pour elle. L'Espagne n'a jamais reconnu cet argument, mais la thèse américaine a implicitement prévalu, et l'Espagne a repris la dette cubaine à son compte dans le Traité de Paris. Peu après, les juristes ont formulé cette doctrine et, depuis, de nombreux pays ont donné des exemples de régimes «odieux» :

- Anastasio Somoza (Nicaragua)
Aurait détourné 100 à 500 millions de dollars
- Ferdinand Marcos (Philippines)
A amassé une fortune de 10 milliards de dollars
- Jean-Claude Duvalier (Haïti)
Se serait enfui avec 900 millions de dollars
- Le gouvernement d'apartheid de l'Afrique du Sud
Mis au banc de la communauté internationale
A consacré des sommes considérables à la police et à la défense pour la répression de la majorité africaine
- Mobutu Sese Seko (RD Congo/ex-Zaïre)
Aurait détourné 4 milliards de dollars sur des comptes personnels
A facilité l'enrichissement de ses proches
- Sani Abacha (Nigéria)
Aurait détenu 2 milliards de dollars sur des comptes en Suisse en 1999
- Franjo Tudjman (Croatie)
A détourné des montants inconnus
A supprimé la liberté d'expression et inspiré des actions violentes contre ses adversaires politiques.

Certains ont tenté, avec une réussite inégale, de récupérer les fonds placés à l'étranger par d'ex-dictateurs. Le Nigéria, par exemple, vient de retrouver les sommes détournées par la famille de Sani Abacha. En revanche, la longue campagne menée aux Philippines pour rapatrier la fortune de Ferdinand Marcos n'a guère donné de résultats. En outre, l'argent dépensé est perdu pour toujours.

Comment effacer cette dette odieuse? Nous proposons, pour notre part, la création d'une institution indépendante qui se prononcerait sur la légitimité des régimes et déclarerait odieuse, donc inaccessibles à l'État successeur, toute dette souveraine contractée par une autorité illégitime. À condition d'être bien structurée, cette institution pourrait tempérer les velléités de pillage des dictateurs, limiter le fardeau de la dette des pays pauvres, réduire les risques encourus par les banques et abaisser les taux d'emprunt pour les régimes légitimes. Cette politique s'apparenterait à une sanction économique à laquelle nul n'aurait intérêt à se soustraire.

Renouveler la doctrine de la dette odieuse

À l'heure actuelle, les pays doivent rembourser leurs dettes, odieuses ou non, sans quoi leurs avoirs à l'étranger peuvent être saisis et leur réputation risque d'être compromise, ce qui rendra plus difficile d'emprunter à nouveau ou d'attirer des investissements étrangers. Mais si une institution pouvait déclarer tel ou tel régime illégitime, un nouvel équilibre (sur le marché) se mettrait en place : les réputations ne seraient pas flétries par le refus de rembourser des dettes odieuses, tout comme le crédit des individus n'est pas amoindri par le refus de payer des dettes contractées frauduleusement par d'autres en leur nom. Si les dirigeants politiques, les organisations internationales et les institutions financières dénoncent un régime non démocratique et indiquent que le gouvernement successeur sera fondé à répudier tout nouvel emprunt de ce régime, les banques privées — même sans scrupules — y réfléchiront à deux fois avant d'accorder un prêt. Cet argument s'appuie sur un résultat bien connu de la théorie des jeux, qui énonce que la répétition d'un même jeu peut déboucher sur de multiples équilibres différents, et que le simple fait de publier une information peut créer un équilibre nouveau — et, dans le cas présent, meilleur.

Il n'est pas dit, cependant, que chacun s'alignera sur ce nouvel équilibre. Deux mécanismes nous semblent de nature à stopper les prêts à des régimes illégitimes. Premièrement, les pays créanciers pourraient modifier leur législation pour empêcher la saisie des actifs d'un pays qui refuse d'assumer une dette odieuse, rendant ainsi ces contrats juridiquement inexécutables. Deuxièmement, l'aide extérieure pourrait être assujettie au non-remboursement des dettes odieuses par le régime successeur : les donateurs refuseraient d'aider les pays qui, en fait, verseraient les fonds reçus à des banques pour rembourser une dette odieuse. Si l'aide extérieure leur est réellement nécessaire, les régimes successeurs ne pourront que répudier les dettes odieuses et les banques refuser d'octroyer de tels prêts. (Ce raisonnement peut s'appliquer à l'aléa moral lié à la dette extérieure, voir encadré 2.)

Encadré 2

Une solution à l'aléa moral?

La doctrine de la dette odieuse peut servir aussi à limiter les opérations internationales de renflouement des régimes légitimes qui ont emprunté pour financer une politique économique désastreuse. Certains font valoir que choisir leur propre régime est une prérogative des peuples, et que l'on porterait atteinte à leur souveraineté en empêchant les gouvernements d'emprunter. Cela dit, beaucoup soutiennent que les institutions financières internationales (IFI) n'ont pas à subventionner les dépenses à fonds perdus, mais qu'elles le font pourtant lorsqu'elles mobilisent une aide internationale en faveur de pays dont l'économie s'est effondrée. C'est l'argument traditionnel de l'aléa moral : confiants que les IFI lanceront s'il le faut une opération de renflouement, les banques privées et les marchés obligataires sont enclins à prêter à des pays dont on sait qu'ils ne pourront sans doute pas rembourser seuls.

Mais les IFI pourraient dissuader les créanciers privés de se montrer aussi opportunistes. En effet, contrairement à ce qui se passe pour la dette odieuse, la création de juridictions indépendantes ne s'impose pas. Les IFI pourraient elles-mêmes évaluer les régimes selon des critères strictement économiques. Elles pourraient annoncer d'abord que le pays concerné mène une politique qui, à leur avis, l'empêchera sans doute de rembourser ses dettes. Puis, une fois le pays revenu à une politique saine, elles pourraient lui venir en aide, mais pas pour les prêts qui lui auraient été consentis après cette annonce. Les IFI pourraient exiger en particulier, avant d'accorder leur aide, que le pays bénéficiaire ne rembourse pas simultanément tout emprunt contracté après cette annonce. Dès lors, les banques privées ne seraient plus du tout incitées à prêter à ces pays en tablant sur des prêts ultérieurs des IFI, et celles-ci éviteraient d'encourager les prêts privés consentis à des pays dans l'attente de prochains renflouements. Contrairement à ce qui se passe pour la dette odieuse, les prêts ne seraient pas considérés comme illégitimes et inexécutables. Si les créanciers pensent que l'aide extérieure ne sera pas nécessaire, ils continueront de prêter.

Dans ce système, les IFI pourraient continuer à organiser des montages financiers en faveur de pays qui mènent une bonne politique, mais jouent de malchance. Elles ne renfloueraient pas, en revanche, les opportunistes qui ont prêté à des pays dont la politique économique est risquée.

Mieux que les sanctions commerciales

Lorsque la communauté internationale veut prendre position (sans aller jusqu'à la guerre ouverte) contre un pays qui abolit la démocratie et les droits de l'homme, elle impose parfois des sanctions commerciales. Limiter la capacité d'emprunter des régimes illégitimes peut s'avérer plus efficace. Comme d'autres sanctions, la menace de limiter le recours à l'emprunt peut inciter un régime à se réformer. Les gouvernements qui souhaitent conserver ce recours risquent moins de pressurer le pays, et les dictateurs en puissance

pourraient même renoncer à s'emparer du pouvoir s'ils n'ont rien à y gagner.

Cette solution permet en outre d'éviter deux carences majeures des sanctions commerciales. Premièrement, alors que les tiers sont incités à contourner la plupart des sanctions commerciales, la limitation de la dette odieuse est une sanction qui s'applique d'elle-même. En effet, tant que des créanciers prêtent à un pays qui refuse de rembourser une dette odieuse ou y investissent, les banques qui choisissent d'ignorer ces sanctions et d'émettre des créances odieuses savent que les régimes successeurs ne seront pas tenus de rembourser ces dettes. Une banque peut prêter à très court terme si elle pense que le régime illégitime la remboursera avant d'être déchû : cela s'apparente à un prêt personnel au régime illégitime et ne lèse pas les populations. Si le régime rembourse, la population n'héritera pas d'un passif; sinon, la banque fera les frais de l'opération puisque le gouvernement successeur ne sera pas comptable de cette dette.

L'autre inconvénient des sanctions commerciales est de porter souvent préjudice aux populations qu'elles sont censées aider. Si, par exemple, un pays est empêché d'exporter sa production, cette perte de recettes peut déboucher sur des licenciements ou une baisse des salaires. En revanche, si on limite la capacité d'un régime illégitime à emprunter, piller le pays et accumuler de lourdes dettes, c'est le régime lui-même qui est touché, et non la population. On peut penser que le poids de la dette à rembourser dépassera presque toujours les bénéfices que la population tirerait, à court terme, des effets secondaires du prêt. (Si les pillages sont limités et si les retombées du prêt profitent pour l'essentiel à la population, le régime en question ne peut sans doute pas être qualifié d'illégitime.)

Les pays sont plus nombreux à commercer qu'à contracter des dettes souveraines, et la limitation de ces emprunts ne pourrait donc s'appliquer qu'à certains cas. Néanmoins, elle aura alors un impact significatif. Ainsi, le Croate Franjo Tudjman peut sans doute être classé parmi les dirigeants illégitimes puisqu'il a bâillonné les médias, appelé à la violence contre ses adversaires politiques et pillé les fonds publics. En 1997, le FMI a cessé d'aider la Croatie à la demande des États-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, inquiets de la «situation insatisfaisante de la démocratie» dans le pays. Mais les banques commerciales ont encore prêté 2 milliards de dollars au gouvernement entre cette décision et la mort de Tudjman en décembre 1999. Si l'institution que nous proposons avait existé, les créanciers n'auraient peut-être pas accordé ces derniers prêts, et les Croates ne supporteraient pas cette dette aujourd'hui. On voit par là que la limitation des emprunts devrait faire partie de l'éventail de mesures à la disposition de la communauté internationale.

Favoriser l'impartialité

Comment s'assurer que l'institution qui devra se prononcer sur le caractère odieux ou non des dettes le fera de façon impartiale? Si elle a pour objectif majeur le bien-être des pays en développement, elle risque d'être tentée de déclarer odieuses des dettes légitimes pour que ces pays n'aient pas à les rembourser. Mais, si les créanciers craignent de pas pouvoir recouvrer des créances même légitimes, ils risquent de

ne plus prêter du tout, et les marchés de la dette se fermeront. C'est ce danger qui explique le peu de succès de la doctrine de la dette odieuse au sein de la communauté internationale.

Pour conjurer ce risque, l'institution pourrait être habilitée à ne se prononcer que sur les prêts futurs, et non sur la dette existante. Dès lors, les créanciers n'auront pas à se demander si le prêt qu'ils consentent sera déclaré «dette odieuse» par la suite, et l'institution jugera sans doute de façon plus sereine. En outre, même si elle se soucie davantage du sort des débiteurs que de celui des créanciers, elle sera incitée à juger en toute sincérité, car cela bénéficiera à la population. Qualifier à tort un gouvernement légitime d'illégitime reviendrait à priver le pays des investissements rentables financés par ces prêts. Et si un gouvernement illégitime est qualifié à tort de légitime, il sera en mesure d'emprunter et de détourner ces fonds.

Restreindre le rôle de l'institution au jugement à porter sur le caractère odieux ou non des prêts avant qu'ils soient souscrits limiterait aussi le risque de favoritisme au profit des créanciers. Si l'institution favorise ceux-ci et se prononce sur la dette existante, elle risque de ne pas déclarer certaines dettes odieuses. Mais si elle ne juge que des prêts futurs, il suffira que l'institution ait un minimum d'intégrité, ou de souci du sort des populations des pays emprunteurs, pour qu'elle évite de qualifier de légitime un régime illégitime. En effet, avant qu'un prêt soit consenti, les profits attendus de l'opération sont très limités pour les banques, auxquelles peuvent s'offrir beaucoup d'autres possibilités de placement. Les décisions concernant la dette existante s'apparenteraient, en revanche, à ces «jeux à somme nulle» (dans lesquels les gains des uns sont équivalents aux pertes des autres) entre débiteurs et créanciers, de sorte qu'une institution au jugement biaisé pourrait aider la partie qu'elle favorise, quelle qu'elle soit. Dans la mesure où les jugements erronés sur la dette future portent préjudice aux populations des pays emprunteurs et n'aident pas beaucoup les créanciers, une institution habilitée seulement à bloquer les prêts à venir ne risque guère de prononcer des jugements biaisés pour aider les débiteurs ou les créanciers.

Cela dit, une institution qui se prononce sur la dette future peut afficher un parti pris en faveur ou à l'encontre de tel ou tel régime. Si les grandes puissances estiment qu'un pays est un partenaire commercial ou un allié stratégique majeur, l'institution risque de ne pas le déclarer illégitime en dépit de ses méfaits. Ce régime doté d'amis puissants pourra dès lors emprunter, et le favoritisme dont il bénéficie ne fera que maintenir le *statu quo*. Si, au contraire, un gouvernement déplaît à l'institution pour des raisons politiques alors même qu'il a l'appui de sa population (et qu'il pourvoit aux besoins de celle-ci), l'institution risque de le qualifier à tort d'illégitime, lui coupant ainsi tout accès à l'emprunt. Les ressortissants de ce pays seront alors dans une situation plus difficile que si le *statu quo* avait été maintenu. Les statuts de l'institution pourraient prévenir ces dérapages en imposant, par exemple, que la déclaration d'illégitimité soit prise à l'unanimité ou à la majorité des deux tiers. On éviterait ainsi que cette décision soit motivée par le parti pris de certains membres de l'institution.

Que fera l'institution face à un régime illégitime qui a hérité des dettes légitimes de son prédécesseur? Même si le *statu quo* est maintenu, ce régime préférera sans doute ne pas rembourser ses créanciers et conserver les sommes dues. Il sera difficile alors de les récupérer, et le mieux sera peut-être d'empêcher le pays d'obtenir de nouveaux prêts. La communauté internationale pourrait donc autoriser ce régime à reporter le remboursement de l'encours et des intérêts de sa dette en renégociant avec ses banquiers, tout en l'empêchant d'emprunter à nouveau. Sinon, ce régime illégitime pourrait se déclarer en défaut de paiement sur ses prêts légitimes et perturber le système financier international.

Choisir les juges

Il importe aussi de savoir à quel type d'institution confier cette mission. On pourrait envisager de créer une nouvelle juridiction internationale chargée d'examiner les requêtes contre tel ou tel régime. Celle-ci pourrait être composée de juristes originaires de divers pays, à l'image de la Cour internationale de justice de La Haye ou du Tribunal pénal international. Le fait de confier à des juristes indépendants le soin de se prononcer sur la légitimité des régimes pourrait conduire les prêteurs bilatéraux et les institutions financières internationales à ne prêter qu'à des régimes légitimes. Les institutions financières internationales n'auraient pas à entrer dans l'aspect politique des choses, car, si l'on pense que les gouvernements successeurs répudieront la dette odieuse, les prêts aux régimes illégitimes seront imprudents sur la seule base du risque financier qu'ils représentent.

Une autre option peut être envisagée, au cas où les grandes puissances exigeraient un droit de veto : confier ces décisions au Conseil de sécurité des Nations Unies, où les membres permanents (Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni et Russie) jouissent déjà de cette prérogative. Cette politique pourrait être adoptée à l'occasion d'un cas d'espèce. Ainsi, la prochaine fois que le Conseil de sécurité envisagera de sanctionner un régime, il pourrait décider en même temps d'empêcher celui-ci de souscrire de nouveaux emprunts.

Les principaux pays créanciers pourraient aussi mettre en œuvre un tel système en s'appuyant uniquement sur leurs propres institutions. Supposons que les États-Unis modifient leur législation pour interdire la saisie des actifs d'États étrangers qui répudient leur dette odieuse, que les tribunaux américains déclarent un régime illégitime et que les États-Unis annoncent qu'ils s'opposent à toute aide du FMI et de la Banque mondiale au régime successeur s'il rembourse ces dettes odieuses. Supposons aussi que l'Union européenne fasse de même. Les banques des pays tiers hésiteront sans doute à prêter à un tel régime.

On peut envisager, enfin, qu'une organisation non gouvernementale (ONG) soit chargée d'identifier les régimes illégitimes. Si un panel de personnalités éminentes composé d'anciens chefs d'État (Nelson Mandela, par exemple), de juristes internationaux, de représentants de Transparency International et de spécialistes des droits de l'homme publie une liste de régimes illégitimes, les créanciers pourraient être réticents à prêter aux pays qui y figurent. Les banques qui le feront y perdront leur réputation et, en tout état de cause, les régimes successeurs refuseront sans doute de rembourser. Un



Michael Kremer est professeur d'économie à l'université Harvard et membre de la Brookings Institution. Seema Jayachandran est diplômée d'économie de l'université Harvard.

compromis intéressant serait possible : conjuguer l'annonce d'une telle liste par une ONG et sa prise en compte par les institutions nationales compétentes. Ainsi, une juridiction américaine qui doit se prononcer sur la saisie des actifs d'un État (en remboursement des dettes antérieures contractées par un régime qualifié d'illégitime) pourrait se reporter à la liste de l'ONG pour vérifier si ce régime y figurait au moment du prêt.

En bref, la communauté internationale, ou quelques grands pays seulement, pourrait — en collaboration avec des ONG, le cas échéant — créer une nouvelle norme exonérant les pays de toute responsabilité pour les dettes odieuses. Les créanciers se garderont bien, dès lors, d'émettre de telles créances. Cette nouvelle approche irait dans le sens du droit international qui, de plus en plus, reconnaît que des dirigeants politiques peuvent utiliser le pouvoir de façon illégitime ou criminelle, ainsi qu'en témoignent les poursuites engagées contre Slobodan Milosevic et son inculpation pour crimes de guerre.

La politique que nous venons d'esquisser aiderait les créanciers et débiteurs légitimes. Les premiers bénéficieraient du fait de connaître à l'avance les «règles du jeu». Certains s'efforcent aujourd'hui d'annuler des dettes odieuses, mais il est difficile pour les créanciers de deviner quelles dettes seront qualifiées ainsi à l'avenir. Si cette déclaration était faite à l'avance, les banques éviteraient tout simplement de prêter aux régimes illégitimes et ne courraient plus le risque d'essayer de lourdes pertes si une campagne débouche sur l'annulation de ces prêts. Cette situation moins incertaine entraînerait en outre une baisse des taux d'intérêt demandés aux emprunteurs légitimes. Mais elle aurait surtout pour mérite d'empêcher les dictateurs d'emprunter, d'utiliser les sommes reçues à des fins illégitimes et de léguer ces dettes à la population. **F&D**

Cet article repose sur une étude récente des auteurs, «Odius Debt», présentée lors d'une conférence du FMI sur la macroéconomie et la pauvreté en février 2002. Voir www.imf.org/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf