



Les Nations Unies adoptent des principes de restructuration de la dette souveraine



La 68^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A/RES/68/304 « Établissement d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine ».

Dans une décision historique qui a recueilli un large consensus, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution qui contient neuf principes fondamentaux à respecter lors d'une opération de restructuration de la dette d'un pays. Elle ouvre des perspectives aux pays qui doivent restructurer leur dette et qui doivent affronter leurs créanciers, ainsi que des « fonds vautour ». Ce numéro du South Bulletin présente les thèmes abordés par la résolution ainsi que son processus d'adoption.

- Pages 2-5

**Dette souveraine :
l'Assemblée générale des
Nations Unies dans l'impasse
politique**

- Pages 6-7

**La nécessité d'un
mécanisme de
renégociation de la dette
fait débat**

- Pages 7-10

Les Nations Unies adoptent une résolution historique en faveur de principes pour les opérations de restructuration de la dette souveraine

Dans une décision historique qui a recueilli un large consensus, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution qui contient neuf principes fondamentaux à respecter lors d'une opération de restructuration de la dette d'un pays. Elle ouvre des perspectives aux pays qui doivent restructurer leur dette et qui doivent affronter leurs créanciers, ainsi que des « fonds vautour ».

créé par les créanciers qui a déjà ruiné de nombreux pays.

La résolution expose neuf principes fondamentaux à respecter lors d'une opération de restructuration de la dette souveraine : la souveraineté, la bonne foi, la transparence, l'impartialité, la notion de traitement équitable, l'immunité souveraine, la légitimité, la viabilité et la restructuration à majorité.

Le principe de souveraineté est résumé en ces termes dans la résolution : « Tout État souverain a le droit, [...] d'élaborer sa politique macroéconomique, et notamment de restructurer sa dette souveraine, droit dont nulle mesure abusive ne saurait empêcher ou gêner l'exercice ».

Le principe de viabilité nécessite que les négociations de restructuration de la dette souveraine débouchent sur une stabilisation de la dette de l'État débiteur, en préservant les droits des créanciers tout en favorisant la croissance économique et le développement durable, en minimisant les coûts socioéconomiques et en garantissant la stabilité du système financier international, dans le respect des droits de l'homme.

Le principe d'immunité souveraine de juridiction et d'exécution en matière d'opérations de restructuration de la dette souveraine est un droit dont disposent les États devant les tribunaux nationaux étrangers et toute exception doit faire l'objet d'une interprétation restrictive.

Le principe de transparence est fondé sur le besoin de responsabiliser davantage les acteurs concernés.

La notion de traitement équitable renvoie au fait de traiter équitablement les créanciers et les débiteurs et l'impartialité renvoie aux actes et déci-



Un projet de résolution intitulé « Principes fondamentaux des opérations de restructuration de la dette souveraine » (A/69/L.84) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York à sa 69^e session le 10 septembre 2015. Cent trente-six États membres ont voté pour, six contre et quarante-et-un se sont abstenus.

Par Bhumika Muchhala

Le 10 septembre après-midi, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution sur des principes guidant les opérations de restructuration de la dette souveraine.

Cette résolution historique a été présentée à l'Assemblée générale par l'Afrique du Sud (qui préside actuellement le Groupe des 77 et de la Chine), et avait été élaborée à l'initiative de l'Argentine après les poursuites judiciaires engagées contre elle par un fonds spéculatif ou fonds vautour.

Cent trente-six pays, d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et des Caraïbes, ont voté pour. Six pays ont voté contre : l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, Israël, le Japon et le Royaume-Uni. Et quarante-et-un pays se sont abstenus, c'est-à-dire qu'ils n'ont voté ni pour, ni contre.

Ce vote rend compte du paysage géopolitique des Nations Unies dans lequel les pays en développement votent en faveur de mesures visant à ac-

croître la stabilité et l'équité du système financier international, tandis que les pays développés plus puissants tiennent souvent ces mesures en échec, prétendant qu'elles ne doivent pas être prises par les Nations Unies mais au sein des institutions financières internationales.

Ainsi, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté que neuf principes fondamentaux doivent guider les opérations de restructuration de la dette souveraine. Contrairement aux résolutions prises par le Conseil de sécurité, les résolutions de l'Assemblée générale ne sont pas juridiquement contraignantes ; elles ont cependant une influence sur le plan politique.

Même si la résolution ne répond pas à l'objectif initial qui consistait à établir un mécanisme juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine, l'adoption des neuf principes est perçue comme un progrès historique, car la grande majorité des nations du monde s'est prononcée en faveur d'une réforme de l'actuel système de la dette

sions impartiaux de toutes les institutions et de tous ceux qui participent à des opérations de restructuration.

Le principe de légitimité suppose que les exigences de non-exclusion et l'état de droit soient respectés.

Enfin, les restructurations décidées à la majorité impliquent que l'application des accords de restructuration de la dette souveraine approuvés par une majorité qualifiée de créanciers n'est pas compromise par d'autres États ou une minorité non représentative de créanciers.

Le vote a eu lieu un an et un jour après que l'Assemblée générale a convenu de négocier et d'adopter un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine, le 9 septembre 2014. À la suite du vote de septembre 2014, un Comité spécial, présidé par la Bolivie, a été créé le 29 décembre 2014 avec pour mission d'élaborer un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine.

Comparé aux résultats du vote de l'an passé, cette année douze pays supplémentaires ont voté pour et cinq pays de moins ont voté contre. La tendance est donc à un plus grand soutien aux opérations de restructuration. L'an dernier comme cette année, quarante-et-un pays se sont abstenus.

Les pays qui s'étaient abstenus l'an passé et qui ont finalement voté pour cette année sont l'Arménie, l'Islande, le Monténégro, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Serbie et l'Ukraine. Les pays qui avaient voté contre en 2014 et qui se sont abstenus cette année sont l'Australie, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande et la République tchèque.

À l'exception de six pays qui ont voté contre les principes, tous les autres pays développés se sont abstenus. Parmi les pays du Sud qui se sont abstenus, il y a la Colombie, le Gabon et le Mexique.

La Grèce, qui ploie sous la dette, s'est abstenue. Cependant, en prenant part à la session finale de négociations du Comité spécial au siège de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à

New York, elle s'est notablement démarquée de l'Union européenne (UE) qui a boycotté le processus tout entier.

D'autres pays développés aussi, essentiellement les États-Unis, le Japon et le Canada, ainsi que le Fonds monétaire international (FMI) ont refusé de participer aux sessions de négociations du Comité spécial qui ont duré trois semaines au total l'année dernière.

Aperçu des déclarations faites par les pays et groupes de pays pendant le vote

Le **Groupe des 77 et de la Chine**, regroupant 134 pays en développement, a dit que le texte est une bonne base pour les futures discussions. Selon lui, les principes ont été élaborés de manière à ce que tant les débiteurs que les créanciers soient gagnants. En outre, la question de la viabilité de la dette est déterminante pour réaliser les objectifs nationaux et internationaux de développement. Le G77 a soutenu que, dorénavant, la communauté internationale doit s'appliquer à mettre en œuvre le programme de développement pour l'après-2015 et à garantir que nul n'est laissé-pour-compte.

La **Bolivie**, qui présidait le Comité spécial, a déclaré que l'adoption des principes guidant les opérations de restructuration de la dette entérine un processus dans lequel plusieurs délégations, soutenues par le secrétaire général et le président de la soixante-neuvième Assemblée générale, ont déployé d'inlassables efforts. D'après elle, cette entreprise collective pourrait avoir des répercussions économiques positives sur le long terme pour les pays en développement.

L'**UE**, d'un avis diamétralement opposé, a soutenu que le texte de la résolution renferme plusieurs déclarations qui ne concordent pas rigoureusement avec le droit international et les instruments internationaux. Elle a souligné que c'est le FMI qui est l'institution adéquate pour tenir des débats mondiaux à ce sujet.

Pour les **États-Unis**, la résolution présente plusieurs failles, notamment en ce qui concerne les implications qu'engendrerait le droit d'un État à

restructurer sa dette et les risques que cela comporte pour les obligations contractuelles. Ils ont ajouté qu'un mécanisme statutaire de restructuration de la dette susciterait l'incertitude sur les marchés financiers. Ils ont corroboré l'opinion de l'UE selon laquelle l'ONU n'est pas l'instance appropriée pour traiter ces questions.

Pour la **Communauté caribéenne (CARICOM)**, un cadre multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine va dans l'intérêt du groupe, car la charge insoutenable de la dette demeure un obstacle majeur au développement économique de la région. Le service de la dette a de loin dépassé les dépenses consacrées aux prestations sociales, dont la santé et l'éducation ; une situation qui a eu des répercussions négatives sur le développement socioéconomique en général. C'est pourquoi, la Communauté a dit que les pays doivent avoir la possibilité de passer des accords de restructuration ordonnée de la dette pour stabiliser leur économie.

L'**Alliance des petits États insulaires (AOSIS)** a affirmé que la viabilité de la dette pose un véritable problème au groupe, dont le ratio dette/produit intérieur brut (PIB) est excessivement élevé.

L'**Australie**, quant à elle, ne soutient aucun droit unilatéral à la restructuration de la dette, mais s'engage à faire en sorte de trouver une solution.

La **Fédération de Russie**, qui a voté en faveur des principes, a rappelé qu'elle avait toujours été favorable à l'amélioration des opérations de restructuration de la dette souveraine dans le cadre du système des Nations Unies et que les principes adoptés jettent les fondations d'un processus juste, équilibré et efficace pour les opérations de restructuration de la dette souveraine s'appuyant sur un mécanisme juridique universel qui pourrait s'appliquer à toute forme de dette extérieure.

L'**Islande**, qui a aussi voté pour, a considéré que la résolution est conciliante et a souligné le caractère incohérent et imprévisible des opérations *ad hoc*.

Selon l'**Argentine**, le texte adopté est

propice à la stabilité. La dette a causé des inégalités et écume davantage les pays moins développés. L'ONU étant une instance démocratique où tous les pays souverains ont une voix, il est faux de penser que ce n'est pas l'endroit pour aborder le problème de la dette. Pour l'Argentine, les pays ont le droit de réaménager leur dette et il est primordial de mettre fin au pouvoir des fonds vautour qui se nourrissent des vides juridiques mondiaux pour tirer profit des pays pauvres.

Elle a ajouté que la crise économique actuelle montre que la dette extérieure est devenue, pour de nombreux pays, un lourd fardeau qui met en péril la croissance et l'emploi. Il est nécessaire de changer l'architecture financière internationale pour qu'aucun pays ne subisse l'exploitation des fonds vautour.

Cuba a déclaré que les pays dont l'économie est paralysée sous l'effet de conditions de restructuration punitives peuvent désormais espérer des jours meilleurs. Le pays a ajouté que la résolution n'est cependant que la première étape d'un processus visant à régler le problème de la dette extérieure sous tous ces aspects.

L'**Inde** a précisé que le problème de restructuration de la dette ne concerne pas uniquement les pays en développement, car elle a des conséquences sur le développement pour tous et la stabilité politique du monde entier. En adoptant la résolution, les Nations Unies formalisent une série de principes fondamentaux applicables aux opérations de restructuration de la dette et, par conséquent, instaurent des bases solides pour chercher à résoudre le problème de la dette souveraine. Les principes n'étant pas juridiquement contraignants, l'Inde a demandé à ce que les pays y adhèrent volontairement.

Singapour a expliqué qu'elle avait voté en faveur de la résolution parce que les principes juridiquement non contraignants sont un résultat concret du Comité spécial chargé de cette question. Toutefois, selon elle, les droits contractuels de tous les créanciers doivent être pris en compte. Pour elle, quand la question sera de nou-

veau débattue, il faudra asseoir la participation active et inclusive des pays débiteurs et créanciers, du FMI et des autres institutions financières.

L'**Union des nations de l'Amérique du Sud** (UNASUR) a dit qu'une étape importante a été franchie à l'ONU, laquelle a la légitimité pour traiter des problèmes qui touchent la communauté internationale tout entière. La résolution apporte les bases justes pour que les opérations de restructuration de la dette aillent dans l'intérêt de toutes les parties intéressées. L'UNASUR a ajouté que les crises de la dette coûtent cher et qu'elles sont à l'origine de coupes budgétaires dans les domaines de la santé et de l'éducation, qui altèrent la santé économique générale. Le texte adopté au terme de négociations ouvertes et transparentes a instauré un ensemble de principes servant à créer un cadre multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine.

Le **Nicaragua** a affirmé qu'il est important de mettre en pratique des mécanismes qui peuvent prévenir et résoudre les crises économiques. Pour lui, les principes fondamentaux établis dans la résolution doivent constituer la base du cadre juridique de tout futur accord. Le Nicaragua a réaffirmé le rôle de l'Assemblée générale en tant qu'instance universelle et équitable pour ce qui est des questions économiques.

Le **Chili** a dit que le problème de la restructuration de la dette souveraine est un problème mondial qu'il vaut mieux inscrire au programme des Nations Unies. La viabilité de la dette à long terme étant déterminante pour le développement durable, la résolution ouvre la voie à d'autres débats sur toutes les formes de la dette extérieure.

Le **Brésil** a affirmé que l'architecture financière internationale actuelle n'est pas propice à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) définis par les Nations Unies. Il a regretté que tous les mécanismes financiers internationaux n'aient pas participé aux discussions.

Pendant la session finale des négocia-

tions du Comité spécial qui ont eu lieu en juillet 2015, l'ambassadeur de la Grenade, Denis G. Antoine, a fait une déclaration au nom du **président de l'Assemblée générale** (Sam Kutesa, originaire de l'Ouganda). Il a dit que la série de neuf principes constitue une contribution importante aux opérations de restructuration de la dette souveraine, car les principes pourraient servir de base à de futurs débats à l'Assemblée générale des Nations Unies en vue d'établir un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine auquel tous les États membres participeraient.

Il a ajouté que les travaux du Comité spécial, ayant été menés de manière transparente et participative, contribueront à améliorer l'efficacité, la stabilité et la prévisibilité du système financier international et à assurer la croissance économique soutenue, inclusive et équitable ainsi que le développement durable.

La **CNUCED**, qui travaille depuis longtemps sur une feuille de route et un guide pour les réaménagements de la dette souveraine, a dit que la décision du Comité spécial est une étape importante pour laquelle elle se bat depuis 30 ans. Pour elle, la décision suppose un changement du système fragmenté et injuste actuellement en place en faveur d'un système plus rationnel pour traiter les crises de la dette souveraine.

La CNUCED voit comme un problème le fait qu'il n'existe pas à l'échelle internationale des règles et pratiques similaires aux règles et pratiques nationales créées pour gérer les problèmes de la dette. L'absence de droit international de la faillite est une lacune majeure du système international.

Lors de la session de juillet, **Joseph Stiglitz**, prix Nobel d'économie, actuellement professeur à la Columbia University et ancien économiste en chef et vice-président de la Banque mondiale, a fait un discours dans lequel il a félicité le Comité spécial d'avoir défini un ensemble de principes à partir desquels créer un cadre.

Stiglitz a cité la Grèce et l'Argentine comme des exemples récents de pays qui ont pâti d'opérations inadéquates

de restructuration de la dette. Il a ajouté que sans cadre adéquat applicable aux opérations de restructuration de la dette, les économies plongent souvent dans la récession comme cela a été le cas en Argentine, voire la dépression comme c'est le cas aujourd'hui en Grèce.

Il juge que, contrairement au FMI, l'ONU est l'instance appropriée pour aborder ces problèmes. « Le FMI est une institution composée de créanciers. On ne demanderait pas à la Citibank de concevoir la législation américaine en matière de faillite », a-t-il dit. Et de continuer : « Nous savons bien comment ils écriraient la loi, de manière à prévoir l'asservissement contractuel. Nous avons besoin que la législation en matière de faillite soit juste, qu'elle soit efficace, or une loi sur la faillite dessinée par les créanciers n'est ni juste, ni efficace ». En outre, selon lui, ce n'est qu'à l'ONU que les créanciers et les débiteurs peuvent s'asseoir à la même table.

Stiglitz a également identifié cinq raisons pour lesquelles la dette souveraine a, une fois encore, été placée en haut du programme d'action. Premièrement, plusieurs pays croulent sous l'endettement excessif. La dette souveraine n'est plus un problème du passé. La Grèce, Porto Rico et plusieurs pays des Caraïbes sont aux prises avec d'inquiétantes crises de la dette. Des crises menacent d'éclater dans le monde entier.

Deuxièmement, les décisions de justice, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, ont montré l'incohérence du système actuel et ont rendu les restructurations ordonnées de la dette, au moins dans certains pays, encore plus difficiles, si ce n'est impossible. Une juridiction rend une décision, puis une autre juridiction en rend une différente ; les deux décisions ne pouvant s'accorder.

Le capitalisme ne pourrait pas fonctionner s'il n'existait pas de cadre applicable aux opérations de restructuration de la dette ; c'est pourquoi, tous les pays disposent d'une loi de la faillite, a-t-il dit. Malheureusement, il n'existe pas de cadre international, ni de droit international relatif à la faillite souveraine. C'est bien pour cela que les prin-

cipes définis par les Nations Unies susceptibles de guider la création d'une nécessaire législation internationale sont capitaux.

Troisièmement, il y a eu un transfert de la dette des banques aux marchés des capitaux, une situation qui a rendu beaucoup plus difficile les renégociations de la dette. Les créanciers sont beaucoup plus nombreux et ont souvent des intérêts contradictoires.

Quatrièmement, l'ampleur des accords de crédits croisés (*swap*), qui sont des instruments financiers dont le but est de transférer un risque, n'a pas été mesurée comme elle le devrait. Il est possible que les parties à la table des négociations ne trouvent pas d'intérêts économiques dans un accord. Elles peuvent au contraire avoir un intérêt économique à ce qu'il n'y ait pas d'accord. Les conséquences de la séparation faite entre la propriété d'une créance et les intérêts économiques n'ont pas été pleinement prises en compte, or il est impératif de le faire.

La cinquième raison est la croissance des fonds voutour dont le modèle de fonctionnement consiste à refuser tout accord et à ne pas coopérer avec les pays débiteurs afin d'obtenir des remboursements plus élevés que ceux qui acceptent de participer à la restructuration de la dette. Tous ces facteurs font que les restructurations de la dette dans les cadres institutionnels existants sont beaucoup plus difficiles, voire impossibles.

Parallèlement, le **Pape François** a lui aussi appuyé les principes des Nations Unies pendant la crise de la dette qui touche la Grèce.

Juan Pablo Bohoslavsky, **expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels** a déclaré que la résolution est une étape positive dans le travail de clarification des principes et règles du droit international qui s'appliquent aux problèmes de la dette souveraine, et qui constituera une base juridique pour prévenir et traiter

les crédits faits par des fonds voutour.

Il a souligné que les opérations de restructuration de la dette souveraine devraient servir à mettre en œuvre les politiques économiques et sociales, en vue de réaliser la croissance et le développement dans les pays concernés. Il a déploré que, comme c'est trop souvent le cas, les dettes souveraines puissent plonger des millions de personnes dans la pauvreté, notamment lorsqu'elles se transforment en crise de la dette.

L'organisation britannique **Jubilee Debt Coalition** s'est félicitée des résultats du vote, en affirmant qu'il pourrait constituer une avancée historique, car la grande majorité des nations s'est prononcée en faveur d'une réforme du système de la dette. De la débâcle grecque à l'Argentine que les fonds voutour retiennent prisonnière contre rançon, en passant par les crises de la dette qui durent depuis des dizaines d'années en Jamaïque et à El Salvador, le besoin de changer les choses n'a jamais été aussi criant.

L'organisation a également critiqué le gouvernement britannique et s'est dite outrée de voir que le Royaume-Uni a choisi de privilégier de dangereux bailleurs de fonds du monde entier en votant contre ces principes.

Dans son communiqué de presse, **Jubilee USA** a également regretté que les États-Unis aient voté contre les importants efforts déployés par les Nations Unies pour éviter que les crises financières ne se reproduisent. Selon l'organisation, les inégalités étant directement liées à la dette d'un pays, les principes guidant les opérations de restructuration de la dette souveraine sont primordiaux pour créer des sociétés sans laissés-pour-compte.

Parmi les prochaines étapes, il faudra notamment assurer le suivi de ce vote historique, afin de garantir que l'Assemblée générale continue d'améliorer les principes définis par les Nations Unies sur les opérations de restructuration de la dette souveraine dans un futur proche.

Bhumika Muchhala est chercheur au Third World Network.

Dettes souveraines : l'Assemblée générale des Nations Unies dans l'impasse politique

Les travaux du Comité spécial des opérations de restructuration de la dette souveraine ont rencontré une forte résistance de la part des pays développés. Pendant ses travaux, le Comité spécial s'est demandé comment sortir de l'impasse politique à New York pour réussir à créer un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine.



La Résolution A/68/304 a été adoptée à 124 voix pour, 11 voix contre et 41 absentions. La plupart des pays développés ont voté contre ou se sont abstenus.

Par Yuefen Li

Le 9 septembre 2014, la soixante-huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies réunie à New York a procédé au vote du projet de résolution présenté par le Groupe des 77 et de la Chine et intitulé : « Établissement d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine. » La Résolution (A/68/304) a été adoptée à 124 voix pour, 11 voix contre et 41 absentions. La plupart des pays développés ont voté contre ou se sont abstenus. La résolution requiert l'établissement d'un Comité spécial pour « élaborer et [...] adopter [...], dans le cadre de négociations intergouvernementales [...], un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine, le but étant notamment de

voir le système financier international gagner en efficacité, stabilité et prévisibilité et se réaliser une croissance économique soutenue, partagée et équitable et un développement durable, cadrant avec la situation et les priorités de chaque pays ».

Il s'agit là d'une décision très encourageante, même si le calendrier est extrêmement ambitieux. Bien que les débats internationaux sur le sujet durent depuis des dizaines d'années, s'intensifiant chaque fois qu'une crise de la dette éclate puis se calmant quand la crise est passée, jusqu'à présent les débats n'ont pas porté leurs fruits. Malgré l'absence de mécanisme officiel de restructuration de la dette souveraine que beaucoup voient comme une grave carence ou un élément manquant de l'architecture financière internationale, le débat international qu'a relancé la crise financière

mondiale n'a donné lieu qu'à des mesures moins dures mais bienvenues visant à améliorer les contrats de prêts, et qui sont jugées insuffisantes.

Selon la Résolution A/69/247, l'objectif du Comité spécial était d'organiser trois sessions de travail afin d'adopter un cadre juridique en organisant des négociations intergouvernementales. La première session a eu lieu du 3 au 5 février 2015, la deuxième du 28 au 30 avril 2015 et la troisième du 27 au 28 juillet 2015. Les deux premières sessions ont été consacrées aux lacunes des actuelles opérations de restructuration de la dette souveraine, aux moyens d'aller de l'avant, à l'économie politique des restructurations de la dette, aux divers éléments et différentes étapes d'une opération de restructuration de la dette et à de possibles principes directeurs applicables aux opérations de restructuration. A la deuxième session, le président du Comité spécial a présenté son propre document de travail qui contenait ses propositions de principes directeurs applicables aux opérations de restructuration de la dette.

Les pays développés ont manifesté une forte résistance aux travaux du Comité spécial. Seuls quelques-uns d'entre eux ont assisté aux deux sessions de travail du Comité spécial. Les autres ont choisi de ne pas y participer, même si la plupart d'entre eux ont suivi les discussions via la retransmission sur la télévision en ligne des Nations Unies. Le président du Comité spécial s'est efforcé d'établir la communication avec les États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU), notamment les pays développés, ainsi qu'avec les institutions multilatérales et régionales. Les pays développés n'ont pas pour autant lâché du lest. Le 19 mai 2015, le Parlement européen, à Strasbourg, a voté la Résolution sur le financement du développement (A-143/2015) dans laquelle

il appelle l'Union européenne (UE) à participer aux processus de l'Assemblée générale. Cet appel ne semble pas avoir convaincu l'UE de revenir sur son choix de ne pas participer aux sessions.

De grands pays développés ont à plusieurs reprises insisté pour que le problème de la restructuration des dettes ne soient pas abordé par les Nations Unies mais au sein du Fonds monétaire international (FMI), invoquant que le FMI a les mandats et l'expertise dans ce domaine. Les pays en développement ont rétorqué que plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, entérinées par consensus, demandaient aux Nations Unies de travailler sur ce sujet. Les questions de la dette et du développement figurent au programme de travail annuel de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. La CNUCED, organe central en charge des questions relatives à la dette dans le système des Nations Unies, fournit un appui technique aux discussions de l'Assemblée générale sur le problème de la dette depuis des dizaines d'années et, à chaque session de la Confé-

rence ministérielle, elle reçoit le mandat spécifique de réaliser des analyses et des projets d'assistance technique sur les questions de la dette, notamment en qui concerne le renforcement des capacités en matière de gestion de la dette. Le fait est que la CNUCED a publié des études sur les opérations de restructuration bien avant que le FMI ne commence à travailler sur un mécanisme de restructuration de la dette souveraine. La CNUCED avait également invité le FMI, la Banque mondiale, les banques de développement régionales et d'autres acteurs à collaborer pour définir les principes pour l'octroi de prêts et la souscription d'emprunts souverains responsables. Vu les missions et l'expertise de l'ONU, qui est en outre l'institution internationale la plus démocratique et représentative au monde, le Groupe des 77 et de la Chine a demandé pourquoi elle ne pourrait pas aborder le problème de la restructuration des dettes.

Les diplomates basés à New York ayant été très occupés à préparer plusieurs conférences de haut niveau des Nations Unies qui se tiennent en 2015,

il y avait peu de temps pour engager des négociations approfondies au sujet d'un mécanisme juridique applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine. C'est pourquoi, le président du Comité spécial avait dirigé les discussions vers un ensemble de principes guidant les opérations de restructuration. Il faut espérer que les missions ambitieuses découlant de la Résolution A/68/304 puissent être progressivement menées à bien. Cependant, reste encore à savoir comment sortir de l'impasse politique à New York. À une époque où les problèmes rencontrés hier pour restructurer les dettes sont plus vrais que jamais et les derniers événements rendent les opérations de restructuration de la dette encore plus difficiles, espérer un miracle ne semble pas être une option.

Yuefen Li est conseillère spéciale dans les domaines de l'économie et du financement pour le développement au Centre Sud.

La nécessité d'un mécanisme de renégociation de la dette fait débat

La nécessité d'un mécanisme de restructuration de la dette souveraine et sa nature ont fait l'objet de discussions au sein d'un Comité de l'Assemblée générale des Nations Unies, en application d'une résolution prévoyant la création d'un tel mécanisme destiné à aider les pays traversant une crise de la dette extérieure.

Pendant la première réunion du Comité spécial des opérations de restructuration de la dette souveraine qui s'est tenue au siège des Nations Unies, à New York, l'économiste en chef du Centre Sud, Yilmaz Akyüz, a parlé de la résolution des crises et des mécanismes internationaux de règlement de la dette. Sa présentation est reproduite dans cet article.

Par Yilmaz Akyüz

Mécanismes internationaux de règlement de la dette

Les opérations de restructuration de la

dette font parties intégrantes de la gestion et de la résolution des crises ; elles doivent être abordées dans le contexte de la conjoncture et des vulnérabilités économiques actuelles.

Les mécanismes internationaux de règlement de la dette ne se résument pas à réduire la dette, mais prévoient également des ententes provisoires servant à alléger la charge des débiteurs, comme le refinancement et la suspension temporaire des remboursements.

Les mécanismes devraient servir à remédier aux crises de liquidité, ainsi qu'aux crises de solvabilité. La différence entre les deux n'est pas toujours évidente. La plupart du temps, il s'agit de crises de liquidité qui, si elles ne sont pas résolues rapidement, se transforment en crises de solvabilité. Les crises de liquidité causent de graves dommages sociaux et économiques comme cela a été le cas ces vingt dernières années, même lorsqu'elles ne débouchent pas sur des défauts de paiement de la dette souveraine.



La première réunion du Comité spécial des opérations de restructuration de la dette souveraine a été tenue à l'Organisation des Nations Unies à New York du 3 au 5 février 2015.

Les mécanismes devraient s'appliquer aux crises causées non seulement par la dette privée extérieure mais aussi par la dette souveraine. L'emprunt privé extérieur est souvent la cause des crises de liquidité. Les gouvernements finissent par socialiser la dette privée. Ils ont besoin de mécanismes qui facilitent la résolution des crises causées par l'emprunt privé.

Les mécanismes s'appliquent à un concept juridique, et non économique, de la dette extérieure. Concept juridique : dette émise dans une juridiction étrangère indépendamment de la monnaie de libellé et des créanciers. Concept économique (balance des paiements) : dette détenue par des non-résidents indépendamment de la législation de laquelle elle relève et de la monnaie de libellé.

La dette émise sur le marché national ne devrait pas relever des mécanismes internationaux de règlement de la dette, même lorsqu'elle est détenue par des non-résidents. C'est notamment ce qui a été convenu lors du débat sur un mécanisme de restructuration de la dette souveraine qui s'est tenu au Fonds monétaire international (FMI) au début des années 2000. Pour ce type de dettes, les gouvernements ont les moyens de régler les problèmes d'action collective.

Crises récentes et vulnérabilités actuelles

Seule une des huit plus grandes dernières crises qui ont frappé les économies en développement et émergentes (EDE) était due à la dette souveraine émise sur les marchés internationaux (la crise argentine). Les crises mexicaine et russe étaient dues à la dette publique émise sur les marchés nationaux

(tesobonos et GKO). En Asie (Thaïlande, Corée, Indonésie), la dette extérieure était privée. Quant aux crises brésilienne et turque, c'est aussi la dette (bancaire) privée qui en était responsable, associée aux problèmes sur les marchés intérieurs de la dette publique.

Dans les pays du Sud, il n'y a pas eu d'autres crises majeures ayant des implications systémiques depuis une dizaine d'années, grâce à des conditions de liquidité mondiales très favorables et une appétence pour le risque, que ce soit avant comme après la faillite de Lehman Brother, résultant de politiques menées par les plus grandes économies avancées, en particulier les États-Unis. Toutefois, pendant cette période, en particulier ces six dernières années, les EDE sont devenues de plus en plus fragiles et exposées aux risques de crises de liquidité et de solvabilité (voir le Document de recherche 60 du Centre Sud). Il faut s'en inquiéter, car les conditions financières mondiales favorables ne dureront probablement pas ces prochaines années.

Des problèmes liés à la dette souveraine émise sur les marchés internationaux pourraient survenir dans les économies dites pionnières qui dépendent généralement des prêts publics. Ces dernières années, nombre d'entre elles se sont aventurées sur les marchés des obligations, profitant de conditions de liquidité mondiales et d'une évaluation du risque exceptionnellement favorables. Plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne et d'ailleurs ont émis pour la première fois des euro-obligations.

Dans les économies émergentes, la

part de la dette publique émise sur les marchés internationaux dans le produit intérieur brut (PIB) a fortement diminué depuis le début des années 2000. Une grande partie de la dette extérieure (en termes de balance des paiements) de ces pays relève à l'heure actuelle de la législation nationale et est émise en monnaie nationale. Toutefois, la dette extérieure privée en devises relevant de législations étrangères est de plus en plus grande depuis 2008. Beaucoup de ces pays afficheront probablement des passifs et sont exposés aux crises de liquidité.

Intervention en temps de crise

Interruption de l'accès aux marchés financiers internationaux, arrêt des mouvements de capitaux, sortie des capitaux étrangers des marchés financiers nationaux et fuite des capitaux provenant des résidents occasionnant une baisse rapide des réserves, effondrement des monnaies et hausse des taux d'intérêt : les gouvernements se rendent souvent compte trop tard de la gravité de la situation.

Les prêts du FMI sont généralement accordés pour renflouer les créanciers (pour que les débiteurs honorent les obligations contractées auprès des créanciers) et pour prévenir les contrôles des changes et maintenir la libéralisation des mouvements de capitaux.

Le FMI impose l'austérité au débiteur, pensant que cela rendra la dette payable et viable et que cela attirera de nouveau les créanciers privés. Or, cela fait très peu pression sur les créanciers.

Les moyens standard de résolution des crises posent plusieurs problèmes : d'abord, l'austérité rend la dette encore plus difficile à rembourser, les opérations de renflouement des créanciers créent un risque moral, encouragent les prêts imprudents et transforment les dettes bancaires en dettes publiques, la dette devenant alors plus difficile à restructurer ; ensuite, elle compromet l'intégrité financière du FMI.

Beaucoup de ces problèmes ont été mis au jour après la crise asiatique, et ont fait naître le mécanisme de restructuration de la dette souveraine, lequel s'inspirait beaucoup, à l'origine, des recommandations faites par la CNUCED dans les années 1980 et 1990

(sans pour autant que cela ne soit dûment reconnu). Or, les États-Unis et les marchés financiers internationaux s'y sont opposés et les EDE débitrices, notamment en Amérique latine, n'ont pas manifesté de fort soutien. Le mécanisme a d'abord été affaibli, puis abandonné.

La question des mécanismes internationaux de règlement de la dette a été mise en suspens au début des années 2000, quand la forte croissance mondiale, les conditions inhabituellement favorables des marchés financiers internationaux et la reprise rapide des mouvements de capitaux vers les EDE ont mené à la complaisance et ont contribué à aggraver les carences et les vulnérabilités de plusieurs EDE. Le problème a de nouveau éveillé l'attention de la communauté internationale à l'éclatement de la crise de la zone euro et lors des difficultés de l'Argentine à restructurer sa dette avec les fonds vau-tour récalcitrants.

Une nouvelle proposition du FMI

Après avoir injecté des fonds à l'Argentine et à la Grèce dont la dette s'est avérée impayable, le FMI a proposé un nouveau cadre pour « limiter les risques que les ressources du Fonds servent uniquement à renflouer les créanciers privés » et pour que les créanciers privés prennent part à la résolution des crises.

Le type d'intervention et la résolution de crise proposés varieraient en fonction de l'évaluation que le FMI ferait des problèmes rencontrés par le pays ayant besoin de son assistance.

Si le FMI juge que la dette est très probablement viable, il accordera un prêt dans le cadre de sa politique de 2002 d'accès exceptionnel, à condition que le pays fasse des ajustements en matière de politique.

Si la viabilité de la dette est jugée incertaine, le FMI imposera de reprofiler la dette (refinancement et rééchelonnement) avant d'accorder un prêt. Si la dette reste insoutenable à la fin du programme du FMI, il œuvrera pour une restructuration (allègement de la dette).

S'il considère que la dette est très probablement non viable, il exigera une réduction drastique de la dette avant d'accorder un prêt.

Les problèmes que pose la



Xinhua/Niu Xiaolei

Le 9 septembre 2014, la 68^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution A/RES/68/304 « Établissement d'un cadre juridique multilatéral applicable aux opérations de restructuration de la dette souveraine ».

nouvelle proposition

Bien que la proposition du FMI d'arrêter de renflouer les créanciers soit la bienvenue, elle ne constitue pas une solution viable et solide, pour plusieurs raisons.

Alors que le bilan du FMI en matière d'évaluation de la viabilité de la dette n'est pas bon, le Fonds veut juger si un pays qui lui demande de l'aide est solvable et selon quel degré il doit restructurer sa dette. Or, c'est essentiellement aux pays concernés qu'il devrait revenir d'en décider.

Il n'existe aucun cadre juridiquement contraignant facilitant le reprofilage ou la restructuration de la dette. Le débiteur et les créanciers doivent négocier le réaménagement de la dette, sur la base de plusieurs dispositions contractuelles.

Pour éviter tout ralentissement, il faut que le reprofilage se fasse rapidement. Cela est possible dans les cas où la dette a principalement été contractée sous forme d'emprunts consortiaux, mais pas si elle se présente sous forme d'obligations très éparses. Même dans les cas considérés comme des exemples de négociation fructueuse, les accords passés avec les banques en Corée, au Brésil et en Turquie ne l'ont été qu'après l'aggravation de la crise parce que les banques préféreraient une sortie rapide plutôt que refinancer les crédits. C'est pourquoi, dans un discours donné à l'occasion d'une réunion du Groupe des Vingt (G-20), la Corée a abondé dans le sens de nombreux observateurs selon lesquelles « la Corée aurait pu résoudre

son problème de liquidité plus rapidement si un plan de suspension temporaire avait été mis en place quand elle a demandé l'aide du FMI fin 1997 ».

Si les créanciers ne se mettent pas d'accord au sujet du reprofilage ou de la restructuration de la dette et que le FMI n'accorde aucun prêt dans ces conditions, cela revient à dire que le débiteur entre en défaut de paiement.

Or, le FMI ne fait aucune proposition visant à protéger le débiteur contre les poursuites engagées par les créanciers et contre une course aux actifs de leur part.

Réforme et limites des résolutions contractuelles

Le FMI et d'autres ont fait des propositions pour améliorer les contrats de prêts de manière à y ajouter des clauses d'action collective (CAC) plus appropriées, des clauses dites de *pari passu* plus strictes, etc. afin de faciliter la négociation d'accords. L'idée qu'il



Image Telam

Héctor Timerman, ministre argentin des Affaires étrangères, applaudit l'approbation de la Résolution A/68/304 présentée par son pays.

faut continuer dans cette voie pour résoudre les crises de liquidité et de solvabilité fait de plus en plus consensus.

Toutefois, il est d'avis général que les négociations ont leurs limites.

Une solution viable pourrait être de combiner judicieusement les ententes contractuelles et statutaires selon les diverses étapes de la résolution de la crise.

Caractéristiques d'un mécanisme de règlement de la dette qui fonctionne

- Le reprofilage statutaire: il est nécessaire d'appliquer une suspension temporaire des paiements et un contrôle des changes qu'il s'agisse d'une crise de liquidité ou de solvabilité ou d'une crise causée par la dette publique ou la dette privée. La décision serait prise par le pays concerné et consentie par un organisme indépendant reconnu internationalement pour imposer l'arrêt des poursuites judiciaires.

- Le financement selon la procédure de saisie-exécution: l'autorisation de suspension des paiements accorderait automatiquement la priorité aux nouveaux prêts, devant être utilisés pour financer le compte courant et non pas pour rembourser les créanciers ou compenser les sorties de capitaux. Le FMI devrait prêter aux pays en situation d'arriérés de paiement, bien que le secteur privé puisse lui-même prêter si les conditions sont favorables, car ces prêts bénéficieraient

d'un statut prioritaire *de jure*. En tout état de cause, il n'y pas besoin d'apporter des sommes nouvelles, car les suspensions temporaires des paiements et les contrôles des changes limiteraient les risques d'épuisement des réserves et les ajustements en matière de politique qu'opèrera le pays devraient améliorer la situation du compte courant.

- La négociation d'opérations de restructuration de la dette, dont le rééchelonnement, le refinancement, etc. encadrées par les CAC et d'autres mesures conçues pour dissuader les créanciers récalcitrants. Si le risque de ralentissement financier est écarté à l'aide de suspensions temporaires des paiements et de contrôle des changes, que l'arrêt des poursuites judiciaires est imposé, que du financement est obtenu à l'aide de procédures de saisie-exécution et que les dispositions contractuelles sont améliorées, il y a de fortes chances que les négociations débouchent sur un mécanisme de règlement de la dette dans la grande majorité des cas. Une restructuration forcée (*cram-down*) ne devrait constituer qu'une solution de dernier recours. Il convient de reconnaître qu'une solution statutaire s'appliquerait tant aux droits des créanciers qu'aux droits souverains des pays débiteurs. À cet effet, le pour et le contre des différentes options (tribunaux internationaux de la faillite, groupes d'experts spéciaux, arbitrage, système de règlement des différends inspiré de celui de l'OMC) devraient être bien pesés.

Les Nations Unies ont su jouer un rôle important dans la résolution des crises à plusieurs reprises dans le passé.

La Facilité de financement compensatoire créée au début des années 1960 pour aider les pays en développement qui rencontrent des problèmes de liquidité résultant de baisses temporaires de leurs recettes d'exportation pour recourir au FMI au-delà des droits de tirage qui leur sont alloués à des conditions préférentielles est née d'une initiative des Nations Unies.

Des directives pour les négociations de dettes publiques et garanties par les autorités publiques de pays en développement ont été définies à la CNUCED en 1980 par l'adoption de la Résolution 222 (XXI) du Comité du commerce et du développement, à propos de laquelle Michel Camdessus, président du Club de Paris de l'époque, a dit qu'elle asseyait la légitimité internationale du Club de Paris dans l'architecture financière internationale.

Un exemple plus récent concerne la dette iraquienne. Après l'occupation de l'Iraq et l'effondrement du régime de Saddam Hussein, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1483 visant à suspendre l'application des droits des créanciers à engager des procédures judiciaires ayant pour but de recouvrer la dette souveraine impayée. Cette initiative a été prise par les États-Unis, ceux-là même qui dénie aux Nations Unies son rôle dans les affaires de dettes et les affaires financières sous prétexte qu'elles n'auraient pas les compétences dans ces domaines qui relèvent essentiellement des Institutions de Bretton Woods.

Fait encore plus intéressant, la résolution du Conseil de Sécurité sur la dette iraquienne a été dûment appliquée par les institutions telles que le FMI, la Banque mondiale et le Club de Paris, qui ont refusé de participer aux discussions organisées par l'Assemblée générale, semble-t-il parce qu'elles ne seraient pas prêtes à suivre les recommandations de l'ONU en ce qui concerne la restructuration de la dette.

Par Yilmaz Akyüz, économiste en chef, Centre Sud

SOUTH BULLETIN

COMITÉ DE RÉDACTION

Rédacteur en chef : Martin Khor

Collaborateur à la rédaction : Vice Yu

Assistants : Xuan Zhang, Anna Bernardo. Traduction : Marie Mérieau

Le *South Bulletin* est publié par le Centre Sud, un centre de réflexion intergouvernemental de pays en développement.

Site Web du Centre Sud :

(en anglais, français et espagnol)

www.SouthCentre.int

Centre Sud

Tél : +41 22 791 8050

Email : south@southcentre.int

Rôle du FMI et des Nations Unies

Si la participation du FMI dans la gestion et la résolution des crises est indéniable, il ne peut cependant pas être au centre des mécanismes internationaux de règlement de la dette. Même après une réforme de fond, le Comité du FMI ne peut pas agir comme un organisme disciplinaire et un arbitre pour cause de conflit d'intérêt ; ses membres comptent en effet des débiteurs et des créanciers.

Cependant, les organismes et mécanismes statutaires indépendants peuvent être établis dans le cadre du FMI (comme au sein de l'OMC) si sa gouvernance est profondément réformée.