

ACTION DE CAREME  
PAIN POUR LE PROCHAIN

# Un droit d'insolvabilité pour les Etats ?

Actes du colloque  
du 9 mars 2000 (Berne)  
sur le désendettement



*Retrouvez nos publications concernant la politique de  
développement sur notre site internet [www.ppp.ch](http://www.ppp.ch).*



## SOMMAIRE

PREFACE.....	4
UN DROIT INTERNATIONAL D'INSOLVABILITE POUR LES ETATS ?.....	5
I. LA VOIX DES EGLISES : L'ANNEE JUBILAIRE BIBLIQUE .....	8
II. LA VOIX DES PAYS DU SUD .....	10
1. Les dettes, un facteur d'appauvrissement en Amérique latine.....	10
1.1. La dette extérieure et ses conséquences.....	10
1.2. Une loi internationale d'insolvabilité pour les Etats .....	12
1.3. Etat de la question .....	14
1.4. Bibliographie.....	14
2. Le droit d'insolvabilité, solution à long terme pour les dettes dans le Sud- Est asiatique .....	15
2.1. La Fondation pour une société durable (FSSI).....	15
2.2. Du droit d'insolvabilité .....	16
3. Droit international d'insolvabilité pour les Etats : une issue à la crise de l'endettement des pays africains ? .....	18
3.1. Crise de la dette et droit international d'insolvabilité.....	18
3.2. Le cas de la paupérisation camerounaise .....	20
III. POINTS DE VUE DES MILIEUX POLITIQUES ET ECONOMIQUES DANS LES ETATS CREANCIERS.....	21
1. La Banque mondiale et le droit à l'insolvabilité pour un gouvernement.....	21
1.1. Situation initiale.....	21
1.2. Deux différentes catégories de débiteurs .....	22
1.3. Peut-on parler d'une crise d'insolvabilité des Etats souverains ? .....	23
1.4. Dispositif légal fixe ou procédure ad hoc ? .....	23
1.5. Conclusions .....	26
2. L'insolvabilité d'une entreprise est-elle identique à l'insolvabilité d'un Etat ? .....	26
3. Faut-il accorder un droit à la faillite aux Etats? .....	28
4. Une procédure équitable et transparente du point de vue de la société civile du Nord.....	30
4.1. Avant-propos .....	30
4.2. Une mesure réaliste et politiquement opportune .....	31
4.3. Intégrer acteurs et groupes d'intérêts .....	31
4.4. Réseaux et Stratégies .....	31



## REPERES ►► Un droit d'insolvabilité pour les Etats ?

4.5. Problèmes et obstacles.....	32
4.6. Positionnement de la campagne « Jubilé 2000 » .....	33
IV. LES ATELIERS.....	33
1. Informations de base (Atelier n°1).....	33
2. Calendrier politique (Atelier n°2).....	35
3. Point de vue des pays du Sud (Atelier n°3) .....	36
V. STRATEGIES FUTURES.....	36
1. Le niveau national.....	37
2. Le niveau international.....	38



## PREFACE

Les projets de développement sont un facteur de vitalité ; pour beaucoup, ils sont synonymes de survie. Prodiguer des soins médicaux, procurer une sécurité alimentaire, offrir une formation agricole, un enseignement théologique et pastoral, fournir une assistance juridique pour l'accès à la terre, etc., c'est, dans tous les cas, permettre aux bénéficiaires de vivre dans la dignité.

Malheureusement, les conditions économiques et politiques générales qui prévalent dans un pays en développement réduisent souvent, quand elles ne l'anéantissent pas, l'effet positif des programmes de développement de Pain pour le prochain et de l'Action de Carême. Parmi les principaux obstacles, on trouve le poids de la dette. De nombreux éléments peuvent expliquer l'impossibilité de servir les intérêts de la dette : catastrophes naturelles, gouvernement incompetent et corrompu, situation monétaire biaisée, chute des prix ou prix trop bas des matières premières, instabilité, inégalité des cours de change, crédits irréflechis. Les pays bénéficiaires, autant que les pays émetteurs, sont responsables du phénomène de surendettement. Ainsi, il faut que la responsabilité de la réduction du poids de la dette, à un niveau qui permette à la population de vivre dans la dignité, soit partagée par les débiteurs et les créanciers.

D'où l'engagement de Pain pour le prochain et de l'Action de Carême en faveur d'une procédure d'insolvabilité internationale telle qu'elle est présentée dans ce numéro de Repères. Œuvres d'entraide des Eglises investies d'une responsabilité chrétienne, elles ont choisi de répondre au commandement des saintes Écritures : lutter contre la pauvreté et l'injustice. Au Lévitique, Yahvé demande à Moïse d'instituer, tous les cinquante ans, une année jubilaire durant laquelle les esclaves sont affranchis et les dettes effacées. Ce Jubilé doit avoir pour effet l'éloignement de la souffrance et de l'injustice dans le monde (Lev. 25). L'année 2000 répond donc parfaitement à la mise en pratique de la Parole biblique.

*Anne-Marie Holenstein, directrice de l'Action de Carême*

*Christoph Stückelberger, secrétaire général de Pain  
pour le prochain*



## UN DROIT INTERNATIONAL D'INSOLVABILITE POUR LES ETATS ?

*Par Markus Glatz*

A l'aube du troisième millénaire, et en référence au modèle biblique, le désendettement est désormais un thème récurrent. La Suisse a, en quelque sorte, montré la voie avec la pétition sur le désendettement lancée en 1991 par les œuvres d'entraide. Cette pétition, qui a débouché sur des programmes de fonds de contrepartie en cours dans une douzaine de pays du Sud, s'inscrit dans le cadre de la campagne internationale « Année jubilaire 2000 (Jubilee 2000) – le développement a besoin du désendettement ». En juin 1999, lors du sommet économique de Cologne et sous le mot d'ordre « *Entrée dans le nouveau millénaire sans dettes pour un milliard d'êtres humains* », une pétition pourvue de près de 17 millions de signatures provenant de 50 pays a été soumise aux chefs d'Etat et de gouvernement des sept nations industrialisées les plus riches. L'une des revendications majeures portait sur la création d'une procédure d'insolvabilité au niveau international pour les Etats pauvres et surendettés.

Jusqu'au milieu des années 90, la question des normes d'insolvabilité était un sujet tabou pour les politiciens des Etats membres de l'OCDE et des institutions financières internationales (Fonds monétaire international et Banque mondiale). Il était bien rare que quiconque s'aventurât dans cette matière politiquement délicate et juridiquement complexe. Toutefois, l'idée semble avoir gagné du terrain depuis qu'Alan Greenspan (patron de la Banque monétaire américaine) a évoqué, durant la crise du Mexique en 1994, l'hypothèse d'une procédure d'insolvabilité internationale pour les Etats. La Banque mondiale, par exemple, a chargé un groupe de travail d'étudier la question. Le gouvernement allemand a commencé à s'occuper du problème avant le sommet de Cologne.

A la suite des efforts et des débats amorcés à Cologne, l'Action de Carême et Pain pour le prochain aimerait approcher les décideurs suisses pour discuter avec eux d'une procédure d'insolvabilité internationale pour les Etats surendettés et les inviter à prendre de nouvelles mesures concrètes dans la perspective d'un désendettement international.

Fin 1997, l'endettement global extérieur des pays en développement ainsi que des Etats de l'ancien bloc de l'Est, malgré des remises de dettes ponctuelles et des mesures de désendettement des pays industrialisés, a passé à plus de 2 milliards de dollars. 41 pays en développement, pauvres et fortement endettés, doivent rembourser des dettes grevées de lourds intérêts alors qu'ils sont en réalité insolubles. Les dettes bloquent leur développement économique et social ; le parallèle avec la faillite d'un débiteur privé apparaît nettement ici. Les acquis économiques et sociaux d'un Etat sont à ce titre comparables au minimum vital d'un débiteur particulier. Comment se fait-il, et est-ce normal, qu'au Mozambique (par exemple), les dépenses pour



la formation et la santé – soit des besoins de base de la société – puissent être inférieures au montant annuel du service de la dette ? A l'instar de ce qui se fait dans l'économie privée dans de tels cas, pourquoi l'Etat n'a-t-il pas la possibilité de s'adresser à une sorte de juge des faillites pour se faire déclarer insolvable ? Ces questions sont pertinentes et l'on sait que le programme de développement des Nations Unies (PNUD) a procédé à une évaluation qui justifierait amplement une intervention. Si les Etats africains pauvres et surendettés étaient exemptés des versements d'intérêts de retard, des mesures d'ordre social pourraient préserver de la famine quelque 21 millions d'enfants et donnerait accès à la formation de base à un nombre équivalent de jeunes et d'enfants.

Pour les œuvres d'entraide et les organisations de développement des Etats industrialisés, la nécessité d'une procédure d'insolvabilité internationale pour les Etats est née du contexte de l'endettement croissant des pays du Sud. L'adoption d'une telle procédure entraînerait une réorganisation des relations financières internationales, dans le sens d'un équilibre plus équitable entre les intérêts des Etats débiteurs et ceux des Etats créanciers.

Le droit d'insolvabilité pour les Etats part du principe que la responsabilité de la crise de l'endettement international ne peut être attribuée aux seuls Etats débiteurs, mais incombe aussi aux Etats occidentaux créditeurs et aux institutions financières multilatérales. Plutôt que d'être contraints à payer des intérêts de retard qui pèsent lourdement sur des ressources financières déjà minimes, les pays fortement endettés devraient obtenir le droit à l'insolvabilité (incapacité de paiement) comme il est pratiqué depuis longtemps dans l'économie privée et, dans une certaine mesure, dans le domaine des collectivités (par exemple dans les Etats des Etats-Unis d'Amérique avec la procédure du chapitre 9). Tel serait au moins un pas pour freiner la spirale de l'endettement – qui tourne de plus en plus vite – et pour indiquer aux populations des pays en développement qu'il existe une voie pour un développement plus juste et plus respectueux de la dignité humaine.

Un coup d'œil sur le passé nous montre qu'il y a eu de nombreux exemples de remises de dettes à des pays déclarés insolvable ; prenons le cas de la République fédérale d'Allemagne (RFA). La réduction de la moitié de la dette de la RFA, décidée lors des Accords de Londres en 1953, se réfère clairement à la situation d'insolvabilité de fait de l'ancien gouvernement de Bonn. Les créanciers de l'époque ont été sensibles à l'argument selon lequel il ne faut pas que les demandes répétées de remboursement de dettes puissent menacer la reconstruction économique et sociale de l'Allemagne de l'Ouest. Aujourd'hui, on pourrait utiliser les mêmes arguments en faveur des pays du Sud fortement endettés ; c'est ce que nous tentons de faire dans les différents articles du présent numéro de *Repères*.

Nous commençons, ci-après et brièvement, par le modèle le plus simple d'une procédure d'insolvabilité pour les Etats.



Le gouvernement d'un pays qui n'est plus en mesure de couvrir les intérêts de sa dette sans menacer gravement son développement, s'annonce en faillite. Il dépose une demande de remise de dette auprès des Etats créanciers, des institutions multilatérales comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale et/ou les banques privées. L'Etat créancier et l'Etat débiteur publient leurs revendications ou leurs obligations. Les bénéficiaires et l'emploi des crédits attribués jusque là doivent être clairement établis. Un tribunal d'arbitrage indépendant, paritaire, composé de représentants des parties créancières et débitrices et d'une personne neutre, évalue et examine la situation de la dette. Au sein de ce tribunal d'arbitrage, les sociétés des Etats débiteurs, représentées par des groupes d'intérêts tels que les syndicats ou des organisations non-gouvernementales (ONG) doivent siéger en nombre égal avec les représentants des créanciers (issus, par exemple, de la Banque mondiale ou de l'OCDE). Les Etats créanciers y sont aussi représentés, par exemple, par la Banque mondiale ou des Etats membres de l'OCDE. Le tribunal d'arbitrage assume le rôle de juge en écoutant les deux parties, en délibérant, puis en rendant un jugement qui statuera sur la capacité de l'Etat débiteur à supporter la charge de la dette. C'est-à-dire qu'il établira un échelonnement des paiements en tenant compte des devoirs de l'Etat : assurer les besoins de base de sa population en matière de formation, de santé, d'infrastructure et d'environnement. Cette procédure devrait éviter qu'un pays en développement soit contraint, dans le cadre de son programme d'ajustement structurel, à sacrifier sa politique de formation et de travail au paiement du service de la dette. La mise en œuvre d'une procédure d'insolvabilité sera placée sous la surveillance d'une institution internationale, telle que l'ONU, acceptée par les deux parties.

Pour l'heure, la procédure internationale d'insolvabilité pour les Etats n'existe encore que sous la forme d'un modèle. Dans la réalité, les Etats créanciers du Nord réunis au sein du Club de Paris, les institutions financières multilatérales ainsi que les banques privées sont actuellement à la fois créanciers et juges à l'égard des pays débiteurs. Du point de vue du droit international public, cette double casquette est discutable et exigerait, en fait, une modification de la procédure.

Les articles ci-après, concernant le symposium sur le droit international d'insolvabilité pour les Etats, reflètent les divergences d'opinions au sein des milieux politiques, économiques et de la société civile. Il y a unanimité des points de vue sur la nécessité d'enrayer la progression de la spirale de l'endettement et de prendre des mesures concrètes pour combattre ce phénomène. Mais la présentation des divers instruments de gestion de l'endettement confirme d'importantes différences de points de vue et de conception. Pour les uns, les critères de lutte contre la pauvreté et en faveur de la démocratie de l'initiative « Pays pauvres très endettés-II » (PPTE-II) suffisent ; pour d'autres, les mesures sont trop restrictives puisqu'elles ne comprennent que les 43 Etats les plus pauvres et présentant une forte dette extérieure. Ils exigent une procédure transparente pour réduire l'endettement de tous les pays en développement et en transition, considérés comme insolubles.

Des représentants/tes des pays du Sud et du Nord, de la société civile, des milieux économiques et politiques présentent ci-après leurs positions, parfois fortement



divergentes, sur la procédure internationale d'insolvabilité pour les Etats. Dans une première partie, quatre voix du Sud – donc plus particulièrement les milieux concernés – se font entendre et, pour commencer, celle d'un représentant de l'Eglise qui rappelle la responsabilité « biblique », au sens général, de l'humanité dans la remise des dettes. Ces textes montrent bien qu'au Sud également, il n'y a pas unanimité sur l'efficacité d'une procédure d'insolvabilité pour des Etats. Dans une deuxième partie, quatre représentants/tes du Nord exposent leurs points de vue. On ne s'étonnera pas d'y rencontrer des avis très divers exprimés par les différents groupes d'intérêts (notamment les banques privées, la Banque mondiale, les milieux politiques nationaux ou la société civile) quant au sens et à l'utilité d'un droit international d'insolvabilité. Dans une troisième partie, nous présentons brièvement les résultats des trois ateliers organisés sur la question d'un droit international d'insolvabilité. Enfin, dans la quatrième, sont évoquées les tâches à poursuivre au niveau national et international pour que le débat autour du droit d'insolvabilité et des instruments de désendettement se poursuive. Dans cette dernière partie, les œuvres d'entraide organisatrices – l'Action de Carême et Pain pour le Prochain – reviennent aussi brièvement sur la campagne œcuménique 2000.

*Markus Glatz, collaborateur à Pain pour le Prochain pour  
la politique de développement*

## **I. LA VOIX DES EGLISES : L'ANNEE JUBILAIRE BIBLIQUE**

*Par Dom Demétrio Valentini*

En synthèse, voilà la proposition du Jubilé : « Cette année sera pour vous sainte, et vous proclamerez la libération de tous les habitants du pays. »

Elle est ancienne. Mais elle est devenue nouvelle, d'une actualité surprenante et d'une urgence extrême face à la situation que vit l'humanité en cette période de changement de siècle et de millénaire. Il nous faut ouvrir les yeux et constater : il y a une nouvelle forme d'esclavage, qui pèse sur les deux tiers de l'humanité. Il nous faut écouter l'appel du Jubilé : nous sommes convoqués à réviser profondément l'organisation de l'économie mondiale. Il est possible de le faire ! Il est urgent de le faire ! Mettre l'économie au service de la vie de tous les peuples. Et opérer les changements politiques que ce projet exige. C'est cela, le vrai Jubilé à réaliser.

Le chemin pour entrer dans ce processus est évident : il faut commencer par revoir profondément la question des dettes. L'argent est devenu le nouvel instrument de domination et d'exploitation. Aujourd'hui, l'« Evangile » à annoncer au monde la « bonne nouvelle » que tous attendent, c'est la solution du problème de la dette ! La question de la dette externe a donné au Jubilé un caractère universel. Ce qui explique l'intérêt planétaire pour le Jubilé, ce n'est pas la célébration religieuse des deux mille ans de la naissance de Jésus Christ, mais la proposition de remise des dettes. Pour la première fois, une proposition de la tradition biblique est assumée avec enthousiasme.



siasme pour tous les pays pauvres, indépendamment de leur appartenance religieuse. C'est la cause de la vie qui unit les peuples. C'est la défense de la vie qui confère à la religion son authenticité.

Le monde n'a jamais vécu une situation d'inégalités et de misère pareille à celle de cette fin de siècle et de début d'un nouveau millénaire. Une telle affirmation semble contradictoire, mais c'est la vérité. Les chiffres aident à comprendre la réalité, si en même temps, nous ouvrons le cœur pour saisir ce qu'ils nous disent. Aujourd'hui, les 20% plus riches consomment 87,7% des produits et des services, tandis que seulement 1,4% sont destinés aux 20% les plus pauvres. Pourquoi une différence de 86% ? Chaque jour, 37'000 enfants meurent à travers le monde à cause de l'extrême pauvreté. En même temps, on observe une énorme accumulation de richesse dans des pays où les maisons et les rues sont presque vides d'enfants.

Que faire alors ? Vivre l'Évangile ! Mais il faut avoir une vision politique de l'Évangile. En commençant par la prière du Seigneur, que nous n'avons pas encore comprise. La question des dettes est si importante que le Christ l'a mise dans sa propre prière : « Pardonnez-nous nos dettes, comme nous pardonnons à nos débiteurs. »

Il est important de constater que la structure du « Notre Père » est rythmée par trois « notre » : « Notre Père », « notre pain », et « nos dettes », celles-ci au pluriel ! Cette prière du Christ nous présente le chemin du Jubilé. Elle nous donne des critères pour réorganiser le monde selon les desseins de Dieu. En première place, « Notre Père », c'est-à-dire notre commune dignité de frères et de sœurs. Le respect pour les droits humains sera toujours le fondement de toute organisation humaine. En deuxième place, « notre pain de chaque jour », c'est à dire que les fruits de l'économie doivent être destinés, toujours, au soutien de la vie, sans accumulation ni exploitation. Et enfin, « nos dettes » : ici le Seigneur pose la question du « comment » le faire. « Pardonnez-nous comme nous pardonnons » : cela signifie que la question des dettes n'est pas unilatérale. Elle engage créanciers et débiteurs qui doivent se mettre dans un processus de mutuelle collaboration en vue de surmonter les causes de l'endettement. Le « pardon » conduit à la solidarité.

Le Jubilé, en proposant la libération de tous les habitants du monde, montre le chemin de la vraie communauté humaine. Ainsi, la question de la dette peut se transformer en une opportunité de rencontrer les chemins de la vraie grandeur humaine qui se construit par le pardon, la solidarité et l'amour. C'est l'espérance que le Jubilé nous offre !

*Dom Demétrio Valentini, évêque de Jalès et membre de la  
Conférence des évêques brésiliens*



## II. LA VOIX DES PAYS DU SUD

### 1. Les dettes, un facteur d'appauvrissement en Amérique latine

*Par Marcos Arruda*

#### 1.1. La dette extérieure et ses conséquences

Dans les négociations sur la dette extérieure, les créanciers se sont donné le beau rôle. Ils se sont organisés en différentes plates-formes (le Club de Paris, le Club de Londres, le Comité des banques commerciales privées, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) pour agir de concert, voire par procuration<sup>1</sup>, à l'égard des débiteurs. Ils ont aussi contraint les pays débiteurs à adopter une position fragmentée en n'acceptant que les négociations cas par cas. Ils ont gagné des sommes extraordinaires par le biais des intérêts et des intérêts composés et ils ont ignoré le fardeau extrême qu'impose le constant service de la dette aux pays débiteurs. Contrairement à toute justice, ils se sont arrogé le rôle simultané de juge et partie.

Ils n'ont pas non plus assumé leurs responsabilités : dans le monde de la finance, les prêts sont aussi des investissements à risque. Et quand on a perdu son pari, on est censé accepter la défaite et payer le prix du risque assumé. Pourtant, dans le cas de la dette extérieure, les créanciers ne peuvent tout simplement pas perdre et les débiteurs ne peuvent jamais gagner. Les débiteurs ont payé une commission pour le risque d'une éventuelle insolvabilité. Néanmoins, l'insolvabilité n'est pas un droit reconnu en faveur des Etats, il n'existe que pour les entreprises et les individus (dans les pays industrialisés). Résultat : les pays débiteurs se retrouvent accablés de dettes qu'ils ne peuvent rembourser<sup>2</sup>. Ils sont contraints d'emprunter pour payer les intérêts, maintenant ainsi le sinistre cercle vicieux : plus ils paient, plus leur dette s'accroît.

Un examen attentif de la situation des pays endettés les plus pauvres montre « qu'ils sont effectivement en faillite, incapables à la fois de rembourser leur dette et d'assurer des conditions de vie décentes à leurs populations » (LWF, 1999) c'est-à-

---

<sup>1</sup> Dans le contexte du Club de Paris, il n'y a pas eu et il n'y a pas de véritable négociation. Un pays débiteur n'a pas nécessairement à affronter le gouvernement créancier, mais le bloc du Groupe des sept pays les plus riches et les plus puissants. Ils prennent les décisions qui concernent les intérêts de pays tiers et, dans ce cas, le pays débiteur ne dispose pas de forum pour défendre ses intérêts.

<sup>2</sup> Dette des pays d'Amérique latine : 60 milliards \$US au milieu des années 70 ; 204 milliards \$US en 1980 ; 443 milliards \$US en 1990 et 706 milliards \$US en 1999, ce qui représente un service de la dette de 123 milliards \$US. Entre 1982 et 1996, les pays d'Amérique latine ont payé 739 milliards \$US à leurs créanciers, soit plus que l'ensemble de la dette accumulée (Banque mondiale, 1998, « World Development Finance »).



dire en assurant l'emploi, l'approvisionnement alimentaire, le logement, l'accès aux soins de santé, l'éducation et les services sociaux de base. C'est un peu comme si l'on affirmait que leur dette est « non supportable ». Mais des pays qui ne sont pas pauvres au sens où ils ne manquent pas de ressources matérielles, de sources d'énergie et de ressources humaines productives (la Banque mondiale les appelle « pays à revenu moyen ») se retrouvent piégés dans une situation semblable. Dans cette catégorie, le Brésil et l'Équateur sont les cas les plus remarquables.

Au Brésil, selon une étude publiée par l'Agence officielle brésilienne IPEA, 32 millions d'enfants font partie de familles gagnant moins de deux dollars par jour, alors que 3 millions d'enfants de moins de 14 ans travaillent. Plus de 50% de la population gagne jusqu'à 2.50 dollars par jours, et 29%, soit 47 millions de personnes, ne mangent pas à leur faim car ils doivent survivre avec moins d'un dollar par jour. Le pays accuse un déficit de 10 millions de logements, et 8 millions de logements sont des abris précaires. 60% des investissements sociaux bénéficient aux 50% des mieux lotis de l'échelle des revenus. Néanmoins, en 1982 et à nouveau en 1987, le Brésil a été obligé de déclarer un moratoire des paiements de sa dette extérieure. A la fin 1998, après la crise russe, un rapide « paquet » a été ficelé par le gouvernement, conjointement avec le Fonds monétaire international (FMI), pour que le Brésil puisse obtenir un prêt de 41.5 milliards \$US afin d'éviter que le pays ne soit déclaré en cessation de paiement. En 1999<sup>3</sup>, pas moins de 64% du budget national a été affecté au service de la dette intérieure et extérieure (CD, 1999 : 2). La Banque centrale estimait récemment qu'en 1999, les paiements effectués par le pays en faveur de la dette extérieure avaient atteint 67.1 milliards \$US, dont 15.2 milliards pour le paiement des intérêts ! Ses revenus d'exportations se montaient à 48 milliard \$US, mais le montant des importations avaient atteint 49.2 milliards (BCB, 1999 : 3). Bien entendu, la balance des paiements a été déficitaire pendant des décennies, elle a dépassé 4% du PIB en 1998. La question de l'insolvabilité, par conséquent, prend une importance croissante pour tous les pays fortement endettés du monde en développement.

Le Tribunal brésilien sur la dette extérieure connaît bien la situation lorsqu'il a lancé, en avril 1999, un vibrant plaidoyer en faveur d'un audit de la dette publique extérieure et de tout le processus d'endettement avec une participation active de la société civile ; en faveur aussi d'un moratoire indépendant et d'une annulation de l'accord passé avec le Fonds monétaire international (FMI) ; en faveur enfin d'une politique de développement centrée sur l'individu et les droits sociaux, basée principalement sur les ressources humaines et matérielles brésiliennes, dépassant ainsi la logique et la pratique d'un endettement constant et irresponsable.

En Équateur, une personne sur dix meurt avant l'âge de 40 ans, un tiers de la population n'a pas accès à de l'eau potable et un cinquième n'a pas accès aux services de santé. Un adulte sur dix est analphabète, près d'un tiers de la population dispose d'un revenu de moins d'un dollar par jour. Quatre enfants sur cent meurent avant leur cinquième année. Malgré cela, 30% du budget national est affecté au paiement

---

<sup>3</sup> Données couvrant huit mois de l'année 1999.



de la dette extérieure (LWF, 1999 : 5-6). Pendant des années, le pays a été régi par les procédures d'ajustement du Fonds monétaire international (FMI). Résultat : le chômage en 1999 a atteint 16% et le chômage partiel 57%. Ceci signifie que 75% de la main d'œuvre n'a pas un emploi à plein temps et stable et que deux tiers de la population vit dans une situation de précarité endémique. Le salaire minimum vital est tombé à 53 \$US par mois.

Entre-temps, les intérêts payés pour la dette publique (extérieure et intérieure) augmentaient à 7% du PIB. Pour servir une dette totale d'une telle ampleur (intérêts plus amortissement), le financement extérieur brut nécessaire était de 11.8% du PIB en 1998 et 11% en 1999 ! Le service total de la dette correspond à environ 50% du revenu des exportations des biens non-facteurs et services (Espinosa, 1999 : 2). Si l'on considère le paiement de ces énormes montants, qu'on y ajoute un déficit fiscal de 5.8% du PIB, le récent effondrement équatorien s'explique facilement : l'économie est en faillite, les ajustements dictés par le Fonds monétaire international (FMI) ont entraîné des coupes radicales dans les subsides, le gouvernement Mahuad a décidé de remplacer le dollar par le sucre, et le peuple, en particulier une grande partie de la population d'origine indigène (qui représente 25% de la population globale), est descendu dans la rue pour demander la démission de Mahuad et de nouvelles options pour le développement du pays. A noter que le gouvernement Mahuad avait été poussé, en octobre 1999 déjà, non seulement en raison de la situation critique d'insolvabilité, mais aussi par le Fonds monétaire international (FMI) et le Département américain du Trésor, à déclarer un moratoire des paiements du bonus Brady. Ultérieurement, ce même moratoire avait rapidement été élargi au bonus Euro et à la dette privée<sup>4</sup>.

## 1.2. Une loi internationale d'insolvabilité pour les Etats

L'une des solutions envisageables au problème de la dette serait l'extension du droit d'insolvabilité aux pays. Il est urgent de reconnaître que la situation dramatique de la plupart des pays endettés aujourd'hui n'est pas *naturelle*, mais qu'elle résulte plutôt de la manière dont les politiques sont élaborées par les gros créanciers. Par conséquent, d'autres politiques peuvent et devraient permettre de changer cette situation. Il suffirait, pour cela, que les autorités montrent une volonté politique.

La Déclaration de Tegucigalpa, publiée en janvier 1999 par la « Plate-forme caribéenne et latino-américaine Jubilé 2000 », demande l'annulation de la dette immorale et illégitime des pays du tiers-monde. Elle se fonde sur les principes suivants :

---

<sup>4</sup> La raison de l'attitude maladroite du Fonds monétaire international (FMI) et du Secrétaire d'Etat au Trésor Larry Summers est leur volonté d'obliger les investisseurs privés à contribuer aux « paquets » internationaux de sauvetage. Cette nouvelle procédure, nommée « bailing in », a surgi à la suite des crises mexicaine, asiatique et russe comme moyen de détourner l'attention du public des critiques selon lesquelles le Fonds monétaire international (FMI) utiliserait des fonds publics pour payer de puissants investisseurs internationaux (Edwards, 1999).



1. Transparence des processus et inclusion de toutes les parties impliquées.
2. Pour les futures négociations : limitation du service de la dette extérieure à un pourcentage n'excédant pas 3% des revenus annuels des exportations de chaque pays, dans la perspective des précédents qu'ont constitué le Pérou en 1946 et l'Allemagne en 1953.
3. Intégration et coordination de toutes les parties impliquées, sur la base du droit d'insolvabilité légalisé aux Etats-Unis et qui règle les procédures d'insolvabilité pour les municipalités et les districts.

Il y a des années que les mouvements sociaux dans différents pays discutent de la proposition d'une législation internationale de l'insolvabilité, sur le modèle du chapitre 9 de la Loi d'insolvabilité américaine. Alors que les entreprises et les particuliers dans les pays créanciers bénéficient du droit à une protection légale en cas d'insolvabilité, les relations internationales ont ignoré ce droit pour les pays. Par conséquent, les rapports internationaux de pouvoir ont permis aux créanciers d'exiger le paiement de dettes bien au-delà des capacités de paiement des économies endettées – avec les conséquences fatales que l'on sait pour la santé de ces économies, la souveraineté des Etats et, surtout, la survie de ses secteurs les plus vulnérables.

Lors d'un séminaire sur la question de négociations justes et transparentes de la dette extérieure, Cisneros et Kaiser (1999) ont souligné la proposition faite par le Professeur Kunibert Raffer en 1989<sup>5</sup>, en indiquant les principaux éléments d'une procédure internationale d'insolvabilité.

- Premièrement : une procédure internationale d'insolvabilité implique que le pays débiteur reconnaisse son incapacité à rembourser ses dettes et refuse les mécanismes traditionnels de la négociation. En lieu et place, le pays requiert la création d'un organe d'arbitrage ; le jugement n'autoriserait aucun appel de part et d'autre. Le tribunal serait composé d'un nombre égal de juges choisis par les deux parties, ainsi que d'une personne supplémentaire, désignée à l'unanimité par les juges.
- Deuxièmement : ce tribunal rendrait son verdict sur la base du témoignage de toutes les personnes représentant les parties affectées par le paiement, ou le défaut de paiement de la dette extérieure du pays. Ainsi, auraient le droit de témoigner devant le tribunal aussi bien les comités de créanciers que les représentants des secteurs sociaux affectés (syndicats, organisations communautaires et politiques, les Eglises pour représenter les « sans-voix », etc.).
- Troisièmement : le tribunal estimerait le montant à payer, tout en protégeant nécessairement les ressources dont le gouvernement du pays débiteur a besoin pour garantir les services de base à ses citoyens. Là aussi, le chapitre 9 de la loi américaine d'insolvabilité offre les critères de l'établissement d'un « minimum garanti » pour les Etats débiteurs. Il s'agit-là précisément de la même protection légale que celle

---

<sup>5</sup> Vous trouverez d'autres éléments de la discussion sur la proposition Raffer dans RAFFER, 1993.



dont jouit tout individu dans les pays de l'OCDE contre toute menace qu'une dette pourrait faire peser sur sa vie et sa dignité.

### 1.3. Etat de la question

Depuis que le Professeur Raffer a lancé sa proposition, le Conseil national de la Confédération suisse, un pays créancier, a débattu de la question. Le Conseil national a conclu qu'une telle réforme internationale constituerait effectivement un progrès, mais que la Suisse ne pourrait, à elle seule, mettre en œuvre la réforme. En avril 1999, le Parlement allemand a chargé son gouvernement d'examiner, avec le Groupe des 7, les possibilités d'une loi internationale d'insolvabilité. C'est le résultat de la pression exercée par la campagne globale « Jubilé 2000 » sur le G7, qui a culminé à Cologne en juin 1999, avec la présentation d'un document portant plus de 17 millions de signatures et demandant l'annulation de la dette des pays les plus pauvres, les plus endettés. La Suisse et l'Allemagne ont aussi proposé, à l'occasion de divers forums internationaux, une consultation à un haut niveau sur cette réforme en 2000.

Il faudrait également faire pression sur d'autres pays créanciers, ainsi que sur les agences multilatérales au sein et dans le cadre des Nations Unies, afin qu'ils se joignent à cet effort. Des gouvernements des pays du Sud devraient aussi être invités à agir dans ce sens. Cisneros et Kaiser pensent que si un seul débiteur décide publiquement de refuser les mécanismes traditionnels et offre de négocier (et subséquemment de payer) sa dette sur la base d'un jugement juste et transparent, les créanciers, y compris ceux qui jusqu'ici ont ignoré la question, seraient contraints de discuter la proposition. Cette situation pourrait se présenter si un gouvernement connaissant de sérieuses difficultés financières – comme le Brésil, jusqu'en été 1998 et au début 1999, ou l'Équateur ces derniers six mois – en prenait l'initiative, spontanément ou sous la pression d'une campagne comme celle du « Jubilé 2000 ».

Un séminaire a été organisé en Équateur, en décembre 1999, sur la question de « Comment négocier la dette de manière indépendante et transparente ». Les mouvements sociaux équatoriens estiment que le pays aurait tout à gagner à l'existence, aujourd'hui déjà, d'un système d'arbitrage international. Ils font pression sur le gouvernement pour que ce dernier profite de l'occasion d'un moratoire forcé afin de demander un arbitrage international et créer une jurisprudence qui profiteraient aux autres pays en difficulté. Nous sommes invités à soutenir les efforts de la campagne équatorienne « Jubilé 2000 » dans la perspective d'un changement des règles de la négociation de la dette.

### 1.4. Bibliographie

BCB – Banco Central do Brasil, *Informações Econômicas*, Brasília, 1 Fev. 2000 ([www.bcb.gov.br/htms/notecon1.htm](http://www.bcb.gov.br/htms/notecon1.htm))



CD – Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, *Sinopse da Execução Orçamentária*, Ano 1, n. 4, janeiro a agosto 1999, Brasília, setembro.

CISNEROS LIANA, KAISER JÜRGEN, *Negociar la Deuda Externa en Forma Justa y Transparente*, Essen and London, 1999.

EDWARDS S. « Latin America at the end of the Century : More of the Same ? », *Revista Gestión*, n. 66, UCLA, December 1999.

LWF – Lutheran World Federation, « Life After... Debt ? Jubilee 2000 », *Development Education Forum*, n. 8, Geneva, December 1999,.

RAFFER KUNIBERT, « From Cancún to Vienna : International Development in a New World », *Bruno Kreisky Forum for International Dialogue* (ed.), Vienna, 1993, pp. 64-74.

WORLD BANK, *Global Development Finance – Analysis and Summary Tables*, Washington DC, 1999.

Marcos Arruda, socio-économiste et éducateur, coordinateur PACS (Rio de Janeiro) et membre de l'Institut Transnational (Amsterdam)

## **2. Le droit d'insolvabilité, solution à long terme pour les dettes dans le Sud-Est asiatique**

Par Eugenio M. Gonzales

### **2.1. La Fondation pour une société durable (FSSI)**

Après des mois de négociations entre, d'une part, les organisations non-gouvernementales (ONG) philippines et suisses et, d'autre part, les gouvernements philippin et suisse, la Fondation pour une société durable (Foundation for a Sustainable Society, Inc. FSSI) a été créée en 1995 pour gérer un capital servant à financer des « projets durables » d'organisations de base. De tous les fonds de contrepartie créés par l'initiative suisse de désendettement lancée au début des années 90, c'est l'institution qui ressemble le plus à une ONG. Sa qualité de fonds capitalisés à durée – théoriquement – illimitée est aussi unique. La plupart des fonds de contrepartie, qui ont été institués à peu près en même temps que le FSSI sont aujourd'hui épuisés. Les ressources de la Fondation ont augmenté à raison de 8% par année (en monnaie philippine) après déduction des allocations, dépenses opérationnelles et prestations.

La FSSI s'appuie sur une assemblée générale composée de 16 représentants des réseaux d'ONG philippines et de 3 ONG suisses. L'assemblée élit les 7 membres du conseil de fondation. Le Département philippin des finances est membre non-votant au conseil, alors que l'Ambassade de Suisse à Manille y a un statut d'observateur.



Depuis 1955, le FSSI a octroyé une aide de plus de 4 millions de \$US en crédits (95%) et subsides (5%) à plus de 150 projets d'ONG, d'organisations communautaires, de coopératives agricoles et de petites entreprises. Cette aide a assuré les moyens d'existence et l'environnement de plus de 5'000 familles (ou environ 30'000 personnes), dans quelques-unes des régions les plus pauvres des Philippines. Outre le financement, la FSSI fournit également un appui au marketing et technique à des « entreprises durables », soit des projets écologiquement sains, économiquement viables, qui profitent avant tout à la communauté.

L'expérience de la fondation a montré que les organisations non-gouvernementales (ONG) sont capables de gérer, avec prudence et dans un esprit créatif, les ressources dégagées par le désendettement, en les investissant dans des projets qui profitent directement aux plus démunis et à leur environnement. L'initiative suisse de désendettement est largement considérée comme la solution la plus originale au problème général de la dette. Il est dès lors normal que nous soyons aussi créatifs dans notre utilisation de ce fonds de contrepartie.

Nous pensons que, dans la mesure où les circonstances sont favorables et qu'une aide appropriée est apportée de l'extérieur et à l'intérieur, les organisations non-gouvernementales et les gouvernements de pays fortement endettés peuvent utiliser de façon créative les ressources libérées par des mécanismes de désendettement bien conçus. En fin de compte, le bénéfice peut aller aux populations les plus défavorisées, qui ont longtemps souffert des conséquences de la dette extérieure. La FSSI est plus que désireuse de partager son expérience avec d'autres organisations non-gouvernementales et gouvernements souhaitant prendre des initiatives de désendettement similaires à la nôtre.

### **2.2. Du droit d'insolvabilité**

Le critère fondamental du droit d'insolvabilité proposé est le consentement, tant des créanciers que des débiteurs, à se soumettre à un processus d'arbitrage. Sans ce consentement, les travaux sur l'insolvabilité ne pourront même pas commencer. Obtenir le consentement de tous les créanciers – publics et privés – est une tâche monumentale. Ajoutez à cela l'élaboration de la procédure, et vous avez là une tâche presque impossible. Il semble toutefois que cette proposition soit en train de gagner des partisans de plus en plus nombreux, en particulier parmi les ONG européennes. Une vigoureuse campagne pourrait convaincre les gouvernements créanciers européens d'adopter la proposition à travers des agences bilatérales et de la faire figurer au calendrier des banques multilatérales. Curieusement, l'appui à la proposition de la part de pays débiteurs n'est pas aussi important que prévu. Aux Philippines et dans les Pays pauvres très endettés (PPTÉ) d'Asie, on ne comprend pas grand-chose au droit d'insolvabilité ; cette situation pourrait rendre plus difficile l'adoption de la proposition. Inutile de dire qu'il reste beaucoup à faire pour convaincre les pays créanciers et débiteurs de la valeur du droit d'insolvabilité.



Les grands principes régissant les droits et processus d'insolvabilité sont véritablement louables. On peut les résumer par la formule suivante : « Les coûts socio-économiques et écologiques des paiements relatifs à la dette extérieure sont si élevés que les nations débitrices qualifiées ont le droit de déclarer immédiatement leur insolvabilité et de se soumettre à un processus arbitral transparent ». Cette reconnaissance des coûts sociaux et écologiques élargit les solutions possibles au problème de la dette au-delà d'issues purement financières et monétaires. Toutefois, la question d'une « dette immorale ou née de la corruption » attend toujours une réponse. Aux Philippines, le cas de la centrale de production d'énergie nucléaire de Bataan illustre bien la question. Construite au début des années 80 par le dictateur Marcos, au prix de 2.1 milliards \$US et sur une faille sismique, la centrale n'a pas produit un seul kilowatt d'électricité. Westinghouse, la société américaine mandatée pour construire la centrale, a été entièrement payée par un groupe d'emprunts auquel a participé une banque suisse, probablement l'Union de banque suisse (UBS). Le gouvernement philippin continue de payer environ 57 millions \$US par année à ses créanciers pour le service de cette onéreuse dette et dépense 2.5 millions \$US par année pour maintenir une centrale d'énergie improductive et dangereuse. Cette dépense équivaut à deux fois le budget de notre Département d'assistance sociale et de développement, l'agence mandatée pour aider les « plus pauvres parmi les pauvres ». Cette « dette immorale » continue à être payée parce qu'elle a été garantie par des banques créancières avec l'aide d'institutions financières bilatérales et internationales. En d'autres termes, des institutions financières et quelques gouvernements ont conspiré avec succès pour sauvegarder les intérêts des créanciers plutôt que d'agir en faveur d'un pays débiteur lésé.

La situation, décrite ci-dessus, souligne la nécessité d'élargir la portée des droits et processus d'insolvabilité de manière à inclure la résolution des cas de dette illégitime. Les banques et les gouvernements créanciers ne doivent pas pouvoir échapper à leurs responsabilités en réglant à leur manière ces cas coûteux. Il n'existe pas de prêteurs passifs. Ou alors, ils seront accusés de ne pas faire suffisamment diligence dans la conduite de leurs affaires. Il faut que les citoyens contribuables, détenteurs de comptes bancaires et actionnaires, au Nord comme au Sud, expriment collectivement leur dégoût et leur désapprobation face à ces pratiques scandaleuses d'endettement injustifiable.

Enfin, qui paie la facture de l'insolvabilité ? Les pays débiteurs ont déjà assez payé. En fait, la garantie de la dette, dans le cas des Philippines, nous a contraints à payer beaucoup trop en échange d'une centrale nucléaire improductive et dangereuse. Il est temps que les banques et gouvernements créanciers commencent à renflouer leurs réserves pour pertes sur prêts, afin de permettre un effacement effectif de dettes immorales et impossibles à restituer. Par ailleurs, il faut que les organisations de la société civile et les gouvernement des pays débiteurs puissent prouver à leurs citoyens qu'ils sont capables, mieux que leurs créanciers, de réformer leur économie, de sortir les pauvres de la misère et de préserver leur environnement. N'est-ce pas justement dans cette optique que les créanciers ont octroyé des prêts d'une telle ampleur ?



*Eugenio M. Gonzales*, ingénieur industriel et directeur exécutif de la Foundation for a Sustainable Society

### **3. Droit international d'insolvabilité pour les Etats : une issue à la crise de l'endettement des pays africains ?**

*Par Géorgine Kengne Djeutane*

#### **3.1. Crise de la dette et droit international d'insolvabilité**

Face à la gravité de la crise de la dette qui fait obstacle à la reprise économique dans les pays du Sud, de nombreux observateurs – humanistes, analystes, politologues, économistes, développementalistes et éthiciens – admettent la nécessité de procéder à un allègement substantiel de la dette. La faiblesse des actions formulées et défendues aujourd'hui pour alléger la dette est un argument suffisant pour rechercher une nouvelle stratégie qui permettrait aux pays débiteurs de « solder leur compte » face à la crise ambiante et de mettre en place des mécanismes (juridiques, économiques, etc.) permettant de prévoir des crises futures. L'objet de cette réflexion est d'explorer la portée d'un « droit d'insolvabilité pour les États », de questionner son influence probable sur la situation économique et sociale des pays africains et, particulièrement, sur celle de la femme qui subit de plein fouet les effets de la crise.

En 1982, l'annonce par le Mexique de son incapacité à honorer ses engagements extérieurs engendrait une crise de liquidité durable qui allait se révéler être une crise de solvabilité. Les décideurs ont désigné la trésorerie comme étant la cause du problème : selon eux, la dette n'était pas remboursée parce que les pays ne disposaient pas de suffisamment de liquidité ou « d'argent frais ». Ce qui laissait entendre que, si les caisses de l'État étaient renflouées, alors la dette serait payée « rubis sur ongle ». Lorsque, un peu plus tard, les pays sont entrés dans l'économie de l'endettement, le problème de l'insolvabilité de l'État est devenu la cause patente de la crise. Ce qui revient à dire, pour utiliser le jargon bancaire, que le passif qui regroupe l'ensemble des ressources de la structure ne peut plus répondre aux exigences de l'actif qui ressort des besoins de financement de la banque.

Ce constat d'insolvabilité des États a amené un certain nombre de penseurs à mettre en exergue la solution d'un « droit d'insolvabilité pour les États ». Où se situe la pertinence de cette approche ? Nous l'examinerons au niveaux historique, politique, économique, et social.

Le débat ne semble pas être nouveau : Adam Smith, philosophe et économiste écossais, écrivait dans son ouvrage intitulé « La richesse des Nations » (1776) :



« When it becomes necessary for a state to declare itself bankrupt, in the same manner as when it becomes necessary for an individual to do so, a fair, open and avowed bankruptcy is always the measure which is both least dishonourable to the debtor, and least hurtful to the creditor. »

Adam Smith pressentait, en quelque sorte, une situation où l'Etat, au même titre qu'une banque ou une entreprise, pouvait se trouver dans l'impossibilité de répondre à tous ses engagements. Il jugeait alors que la solution la moins déshonorante pour l'État, et la moins douloureuse pour le créancier, était de déclarer la faillite de cet Etat... au 18ème siècle, Smith entrevoyait déjà la possibilité pour un État d'entrer dans un processus d'insolvabilité.

Actuellement, les déclarations et les prises de position en matière de dette internationale considèrent aussi, de plus en plus fréquemment, que l'insolvabilité pourrait être une solution au problème du surendettement. Ainsi, le *Financial Times* écrit, le 30 juillet 1992 :

« It is now well known that countries politically incapable of meeting their liabilities need some sort of bankruptcy procedure that ensures all creditors share the losses. »

*Business Week*, quant à lui, relevait, le 12 octobre 1998 :

« History suggests that in times of crises, demanding full repayment of debt can be an enormous mistake. After World War I, the victors move to collect war debts from each other and reparations from Germany helped create the conditions that bred the Great Depression and World War II .»

Il est important de se souvenir que John Meynard Keynes, l'économiste anglais, avait attiré l'attention lors de la conférence de Berlin sur l'incapacité de l'Allemagne à payer le montant élevé qui lui était demandé par les vainqueurs. Dans son rapport du 7-9 janvier 1999, préparé pour un colloque à Neuchâtel, Kunibert Raffer, enseignant à l'Université de Vienne, présente « une procédure d'insolvabilité internationale dans les pays débiteurs qui permettra un redressement d'une situation économiquement et socialement intenable ». Ses arguments prennent racine dans la législation américaine qui soumet les débiteurs avec pouvoirs gouvernementaux (*municipalities*) à la procédure d'insolvabilité.

Au regard de tout ceci, nous constatons que l'absence de procédure internationale de déclaration d'insolvabilité a conduit les créanciers à accorder des prêts à des gouvernements sans se soucier de leur capacité d'absorption. La fameuse maxime « l'État est toujours solvable » ou « les dettes d'un État sont toujours payées » a amené certains gouvernements à hériter des dettes de leur prédécesseur. Les décisions en matière d'endettement sont prises le plus souvent par un groupe restreint de membres du gouvernement. Ce manque de transparence est également l'une des causes du surendettement des États. D'autre part, les créanciers ont constitué des clubs informels (Club de Paris, Club de Londres) pour garantir le recouvrement de leur



créance et pour décider du traitement qu'ils devaient appliquer aux pays débiteurs. Or, au sein de ces clubs, les décisions ne suivent aucune norme d'objectivité ; seules sont mises en avant les préoccupations des créanciers. Les limites et les faiblesses des solutions préconisées par ces clubs sont révélées par les faits : en deux décennies aucune solution radicale n'a été trouvée et la dette n'a cessé de s'alourdir, alors même que les diverses mesures devaient l'alléger. Il en a été ainsi des rééchelonnements, du « New Money » et des programmes d'ajustement structurel. Si en 1989, lors du consensus de Washington, la nature réelle du problème de « l'insolvabilité » avait été décelée, alors la dette ne serait plus aujourd'hui une préoccupation

Une procédure internationale d'insolvabilité répondrait à plusieurs préoccupations :

1. Les prêts futurs seraient mieux gérés et les crises de remboursement atténuées.
2. Les solutions à l'endettement ne seraient plus trouvées par une seule partie qui chercherait à satisfaire ses intérêts, mais seraient le fruit d'un consensus entre les créanciers, les bailleurs et des tierces (personnes morales). Les créanciers ne décideraient plus seuls des conditions dans lesquelles les dettes devraient être payées.
3. Elle permettrait, par le droit international, de réduire les inégalités et certains dysfonctionnements du domaine économique.
4. L'octroi des prêts satisferait au moins les critères minimums de viabilité sociale, écologique et économique. La transparence politique et financière éviterait toute tentative de corruption et de détournement de fonds. La procédure internationale d'insolvabilité est un volet « de l'harmonisation des droits économiques internationaux ».

Cette procédure internationale d'insolvabilité peut induire des effets positifs au niveau économique et social. Sur le plan économique, l'hémorragie financière dont ont été victime les pays du Sud s'arrêterait afin que la croissance puisse reprendre.

### **3.2. Le cas de la paupérisation camerounaise**

Sur le plan social, la société camerounaise connaît, depuis 1994, une paupérisation qui se poursuit à un rythme croissant et inquiétant. Celle-ci se manifeste sous des formes très visibles : des groupes de mendiants aux entrées des grands magasins et des supermarchés, des quémantes régulières dans les rues, des vols de bijoux et de portefeuilles en plein jour, sans parler du développement de la délinquance juvénile. Cette paupérisation est la conséquence des programmes d'ajustement structurel préconisés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale pour rembourser le service de la dette. Les programmes ont imposé des mesures sociales trop lourdes : baisse de salaire, réduction des dépenses de santé, d'éducation, compression générale de la fonction publique. Une réallocation des fonds permettrait de réduire de plus de la moitié cette dégradation sociale : les enfants pourraient alors



être instruits et videraient les rues, des soins de santé primaire pourraient être promus.

La baisse du revenu par habitant consécutive à la crise de la dette en Afrique, et particulièrement au Cameroun, a presque changé tous les aspects de la vie des femmes, les contraignant à assumer de nouvelles tâches pour assurer un revenu suffisant à leur famille. Elles doivent travailler plus longtemps, tant dans leur foyer qu'à l'extérieur, ce qui les éprouve souvent sur le double plan physique et émotionnel. Elles consacrent beaucoup de temps, de ressources et d'énergie à ces activités. De plus, la crise a aussi réduit les possibilités de travail offertes aux femmes dans les domaines de l'éducation et de l'économie. Un rééchelonnement de la dette améliorerait de façon tangible la condition des femmes en Afrique.

En définitive, Dieu dans sa préséance a prévu une année de grâce : le Jubilé. Il n'avait pas prévu pour sa Créature une souffrance éternelle. Ce temps de renouvellement, qui permet aux individus de repartir sur de nouvelles bases, signifie pour les États la fin des situations d'insolvabilité. La remise des dettes ne provoquera pas un dysfonctionnement du cycle économique, mais donnera un visage plus humain aux relations économiques.

*Géorgine Kengne Djeutane, économiste, coordinatrice de la campagne « Jubilé 2000 » au Cameroun*

### **III. POINTS DE VUE DES MILIEUX POLITIQUES ET ECONOMIQUES DANS LES ETATS CREANCIERS**

#### **1. La Banque mondiale et le droit à l'insolvabilité pour un gouvernement**

*Par Matthias Meyer*

##### **1.1. Situation initiale**

Début 2000, dans une lettre ouverte, les œuvres d'entraide Pain pour le prochain et l'Action de Carême ont invité les représentants suisses aux institutions de Bretton Woods à s'engager auprès d'elles, en faveur d'un droit international d'insolvabilité. Cette législation devrait comprendre les points suivants :

- Lors de négociations portant sur la dette, le droit d'insolvabilité devrait créer, en collaboration avec des représentants/tes de la société civile, des relations équilibrées et équitables entre créanciers (bilatéraux et multilatéraux) et débiteurs.



- Le droit d'insolvabilité devrait permettre un équilibrage des intérêts des créanciers et des débiteurs, en proposant une procédure loyale et transparente.
- Le droit d'insolvabilité devrait réaffirmer le droit de tous les peuples au développement et à l'autodétermination, en particulier le droit aux biens et aux conditions nécessaires à la vie.
- Le droit d'insolvabilité devrait établir des relations financières internationales entre créanciers et débiteurs sur de nouvelles bases à même d'infléchir l'endettement du pays.

Sur le fond, il n'y a guère à ajouter à ces revendications. Cependant, si elles se réfèrent avant tout à l'organisation d'une législation sur l'insolvabilité, elles ne disent toutefois rien des objectifs d'une telle loi. Si l'on part du principe que le but de la pétition n'est pas le droit d'insolvabilité en soi, mais le désendettement durable de pays en développement, alors la question se pose de savoir s'il n'y a pas aujourd'hui déjà des mécanismes qui permettent d'atteindre ce but en considérant, si possible, les quatre revendications évoquées ci-dessus.

### **1.2. Deux différentes catégories de débiteurs**

Si l'on parle de débiteurs souverains, il faut distinguer les pays émergents plus riches des pays en développement plus pauvres. Alors que le premier groupe se fournit aujourd'hui principalement sur le marché international des capitaux, à des conditions commerciales, les pays plus pauvres continuent de recourir aux voies de financement officielles, susceptibles d'offrir des ressources à des conditions plus « soft ».

Si un pays émergent est contraint d'obtenir une remise de dette par la voie des négociations (via une consolidation de dettes et/ou une prolongation des délais de paiement dans le cadre des clubs de Londres ou de Paris), on peut en conclure qu'une « relation équilibrée » existe déjà entre les créanciers et les débiteurs. En fait, ces pays sont d'importants partenaires commerciaux et financiers des pays industrialisés et leur prospérité économique se situe dans l'intérêt direct des Etats créanciers<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La récente crise financière internationale a révélé un cas particulier de surendettement : dans plusieurs pays émergents importants, des faiblesses structurelles et de politique économique ont entraîné une soudaine fuite de capitaux et une forte dévaluation de la monnaie. La situation d'endettement de ces pays, vis-à-vis de l'étranger, s'est rapidement et dramatiquement dégradée. Comme il s'agissait, dans ce cas, d'une crise de liquidités, on n'aurait pas pu résoudre le problème en appliquant un droit international d'insolvabilité. Il était beaucoup plus urgent que la communauté internationale intervienne vite et radicalement, en injectant une grande quantité de liquidités. Par la suite, un dialogue a été lancé sur la manière de réagir à de telles situations. Le Fonds monétaire international (FMI) a notamment proposé qu'un pays débiteur puisse demander un moratoire de ses obligations, moyennant des conditions clairement définies d'avance.



Il en va autrement pour les pays en développement les plus pauvres qui, s'ils veulent modifier la situation de leur dette dépendent avant tout de la bonne volonté du ou des créanciers. Concentrons-nous dans un premier temps sur ce groupe de pays.

### **1.3. Peut-on parler d'une crise d'insolvabilité des Etats souverains ?**

Contrairement aux cas d'insolvabilité relevant du domaine commercial, un pays en état d'incapacité de paiement ne peut pas être « liquidé » pour répondre aux exigences du ou des créanciers. Ainsi, dans le cas d'un Etat surendetté, on devait toujours parler de crise de liquidités qui devait être résolue, à long terme, par la croissance et le développement économique. Cette formule est à l'origine des premières tentatives de la communauté internationale pour maîtriser la crise de l'endettement des pays en développement.

Dans la réalité, disons-le, la plupart des pays surendettés n'ont aucune chance, même à long terme, de régler seuls le problème de leur endettement, même si la communauté des créanciers prolonge, en faveur du débiteur, le terme de l'échéance imparti pour remplir ses obligations. Au lieu d'aplanir la montagne de dettes, le pays accumule avec le temps des retards de paiement avant de perdre, finalement, tout crédit auprès des bailleurs de fonds. La contraction économique qui s'ensuit aggrave encore la crise puisque la base financière du gouvernement pour le paiement de ses dettes rétrécit d'autant. De facto, on est en présence d'une crise d'insolvabilité : on ne peut aider le pays à se renflouer qu'au moyen de plans de restructuration et de financements extérieurs.

Faut-il opter pour une approche globale avec des règles définies d'avance (c'est-à-dire avec des droits et des obligations des créanciers et débiteurs bien définis) ou pour une procédure « ad hoc » ? C'est ce que nous examinons ci-après.

### **1.4. Dispositif légal fixe ou procédure ad hoc ?**

L'important, ici, c'est d'exclure d'emblée le problème du « moral hazard » (risque moral) de débiteurs et de créanciers. C'est ce qui se passerait si des dispositions légales impliquaient l'offre automatique d'une remise de dette en cas d'incapacité de paiement. Les Etats seraient ainsi encouragés à contracter des dettes à la légère puisqu'ils auraient la possibilité d'en être libérés en cas de difficulté. Dans la mesure où ce sont les créanciers (et non les pays émetteurs) qui auraient à supporter les coûts de cette réduction ou remise de dette, ceux-ci seraient alors moins disposés à renouveler leurs crédits à des pays en développement. C'est un mouvement qui pourrait être très préjudiciable au système de financement privé international et avoir des retombées clairement négatives pour les pays en développement. Le principe du « pacta sunt servanda » est capital pour les relations économiques internationales. On ne peut s'en écarter que si les effets sur le bien-être sont positifs.



Un droit international d'insolvabilité signifierait adopter une approche globale du problème de la dette, avec des règles définies d'avance. Nous l'avons dit, un Etat souverain ne peut pas procéder à la dissolution de ses actifs pour rembourser ses dettes. Ce que peut faire le débiteur, au moins, c'est adopter un certain « code de conduite ». Selon ce code, le débiteur évitera un nouveau surendettement et veillera à gérer son budget au moyen des ressources disponibles, comme le ferait un particulier déclaré en faillite. La différence réside dans le fait que le code civil oblige le particulier à adopter une attitude économique raisonnable, régie par ce même code, alors que cette possibilité n'existe pas pour un Etat souverain. Dans le cas d'un état souverain, un « code de conduite » devrait être « taillé » à la mesure de chaque pays concerné. A noter encore que, dans le cas d'un gouvernement, il ne s'agit pas d'une personne qui présente un catalogue d'objectifs cohérents, mais d'un système social composé d'un réseau complexe d'intérêts particuliers divergents. S'assurer qu'un pays débiteur adopte un certain comportement est donc une affaire longue et compliquée, qui exige une observation constante des avancées politiques et économiques.

Les mécanismes traditionnels de désendettement, comme ceux que proposent les clubs de Londres ou de Paris, relèveront plutôt du deuxième type de procédure (procédures « ad hoc »). Effectivement, il y a là aussi un mode d'action défini d'avance, mais qui se limite à la procédure. Le traitement en substance du débiteur, donc l'évaluation de sa capacité de paiement et dès lors l'examen d'une éventuelle remise de dette, dépend fortement des considérations du ou des créanciers. La difficulté de ces approches réside en ce qu'elles sont influencées par l'élément « liquidités » et ne permettent une remise de dette que dans la mesure où cette remise s'avère utile à la gestion, à court et moyen terme, des problèmes de la balance des paiements. En fait, ni le Club de Londres ni le Club de Paris n'ont véritablement réussi à contrôler durablement la crise de l'endettement.

L'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) peut être considérée comme une voie médiane entre les deux types ou catégories de solutions mentionnés ci-dessus. Elle prescrit aux pays débiteurs des règles de comportement très claires pour être candidat à une remise de dette. L'initiative est très complète et vise la réduction de toutes les catégories de dettes à un niveau d'endettement supportable du point de vue économique. En contrepartie du « droit » d'un pays au désendettement, il y a le « devoir » (a) d'adopter une gestion raisonnable des affaires économiques et de politique financière et (b) d'affecter les ressources budgétaires disponibles à la lutte contre la pauvreté. Ces deux critères sont adaptés aux besoins et aux possibilités spécifiques du pays débiteur. Même si cette approche n'exclut pas la réflexion politique, les décisions s'appuient d'abord sur des analyses sérieuses, fondées sur des données économiques.

Au départ, l'accès à l'initiative PPTE était limité aux pays les plus fortement endettés, de sorte que seul un petit cercle de débiteurs pouvaient bénéficier de l'aide. Lors du sommet de Cologne, les Etats du G-7 ont convenu d'abaisser les exigences de l'endettement extérieur, afin d'ouvrir le groupe PPTE à une majorité de pays en dé-



veloppement<sup>7</sup>. Il va de soi que les pays concernés restent soumis à l'obligation de présenter un « track record » de politique économique particulièrement solide. Néanmoins, nous le verrons, cette ouverture soulève aussi le problème du financement insuffisant de l'initiative.

L'initiative PPTE ne visait pas, à l'origine, l'objectif d'un droit d'insolvabilité, car elle a été conçue dans une autre perspective. Au début de la crise de l'endettement, de nombreux pays en développement se sont retrouvés surendettés essentiellement par le biais de crédits commerciaux et bilatéraux. Avec le temps, le financement extérieur de ces dettes a été remplacé par des crédits d'institutions financières internationales comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et les banques de développement régionales. Avant le lancement de l'initiative PPTE, il n'y avait aucune possibilité de remettre des dettes multilatérales. En effet, les institutions financières internationales bénéficiaient d'un statut privilégié de créancier, nécessaire pour les inciter à fournir de nouvelles ressources. C'était le seul moyen de les obliger à assumer leur fonction de financement du développement en évitant que d'autres créanciers, comme les banques commerciales, soient mieux traités qu'elles. La sauvegarde de l'intégrité pécuniaire des institutions financières internationales a donc été inscrit comme l'un des principes de base de l'initiative PPTE.

Par conséquent, les institutions financières multilatérales ne pouvaient pas purement et simplement biffer leurs créances d'un coup de plume, mais devaient veiller à financer les remises de dettes par de l'argent frais. Elles devaient mobiliser ces ressources supplémentaires soit de manière interne, par les gains sur les crédits non concessifs, soit de manière externe, par des contributions d'émetteurs bilatéraux. Les deux approches ne sont pas sans poser un certain nombre de problèmes. La mise à disposition de ressources internes ne peut se faire que par une augmentation correspondante de la charge des intérêts pour les pays en développement mieux lotis. Ces pays (par exemple le Brésil, la Pologne ou la Thaïlande) « paient », du moins en partie, pour le désendettement des pays en développement les plus pauvres. Dans le deuxième cas, il y a le danger que la remise de dettes multilatérales soit en définitive financée par les budgets bilatéraux d'aide au développement. Pour contrer cette évolution, le principe de « l'*additionnalité* des ressources » a été inscrit dans l'initiative PPTE, comme un autre principe fondamental. La commission de développement l'a rappelé en septembre 1999 à l'occasion de l'assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods.

---

<sup>7</sup> Dans la première édition de l'initiative PPTE, la valeur actuelle de l'endettement extérieur d'un pays devait s'élever au moins à 200-250% des revenus annuels des exportations, suivant la structure des exportations et la résistance du pays au choc économique. Ce pourcentage a été supprimé et remplacé par une valeur forfaitaire de l'ordre de 150%.



### 1.5. Conclusions

Un droit international d'insolvabilité aurait pour but de créer pour un pays débiteur un nouveau départ sur la base de règles claires, définies à l'avance. Un tel cadre pour le désendettement ou le report de dettes comporterait toutefois un certain nombre de risques et, en pratique, ne serait applicable que de manière limitée. Premièrement, risque de « moral hazard » si un pays peut toujours, en dernier recours, en appeler au droit d'insolvabilité. Deuxièmement, l'application de ce droit devrait rencontrer d'importantes difficultés, tant auprès des débiteurs que des créanciers. En effet, il se pourrait qu'un droit d'insolvabilité soit incompatible avec le statut de créanciers privilégiés des institutions financières internationales, ou alors il faudrait, pour des raisons de principe, exclure ces dettes.

Sans doute y a-t-il aujourd'hui de nombreux pays en développement insolubles et, dès lors, contraints d'opter – dans le cadre de relations équilibrées – pour une solution qui permette d'intégrer harmonieusement les intérêts des créanciers et ceux des débiteurs à une procédure équitable et transparente. L'initiative PPTE répond assez bien à cette exigence, puisqu'elle offre aux pays pauvres très endettés une chance de se libérer de façon quasi permanente du poids de leur dette et de prendre leur destin en main.

La difficulté de l'initiative réside moins dans l'approche elle-même que dans le mode de financement. Les coûts globaux de l'initiative sont évalués à 27 milliards de dollars, y compris la remise de dette en faveur de créanciers bilatéraux et commerciaux. Jusqu'ici, un tiers de ce montant a été promis. Le financement dépend avant tout de la volonté politique des pays émetteurs en vue de libérer des ressources supplémentaire pour réduire ou supprimer des dettes. Jusqu'à récemment, la situation budgétaire tendue, en Europe du moins, rendait les choses difficiles ; une certaine amélioration se dessine cependant. Pour profiter de cette « window of opportunity », les milieux intéressés devraient se concentrer sur le financement de l'initiative PPTE. Même si ce n'est pas la solution idéale, c'est tout de même un compromis assez large de la communauté internationale (et qui a surtout le mérite de déjà exister !). Si on parvient à assurer le financement de cette solution, on aidera mieux les pays en développement qu'en établissant un droit d'insolvabilité, dont on ne peut prévoir aujourd'hui le moment où il pourrait entrer en vigueur.

*Matthias Meyer, directeur exécutif pour la Suisse et représentant des intérêts de la Pologne et des anciennes républiques soviétiques auprès de la Banque mondiale*

## 2. L'insolvabilité d'une entreprise est-elle identique à l'insolvabilité d'un Etat ?

*Par Christoph Eymann*



Le droit suisse, c'est connu, règle dans tous ses détails la procédure à suivre lorsqu'une entreprise ne peut plus répondre à ses obligations financières. Une législation distincte règle le recouvrement de créances et la faillite. Les créanciers bénéficient de protections à différents titres, de même que le/la débiteur/trice qui doit pouvoir conserver le minimum vital ou, du moins, des ressources suffisantes pour couvrir ses besoins élémentaires.

La loi s'appuie sur la philosophie de la réparation du dommage causé – en fonction des possibilités. On parle, dans ce cas, d'un « débiteur selon la norme », qui est effectivement insolvable, mais qui n'a pas agi « délibérément » pour se trouver dans cette situation. La délimitation peut se faire par le biais d'une action en déclaration de nullité et peut aller jusqu'à l'acte délictueux de la faillite frauduleuse.

La procédure de faillite doit toutefois créer également une nouvelle situation : remettre, en quelque sorte, les pendules à l'heure ; une situation nouvelle nécessaire pour les créanciers, mais aussi pour le débiteur. Le législateur avait aussi pensé à l'avenir du débiteur – une fois la faillite prononcée. Le principe de la liberté de commerce et d'industrie, inscrit dans la Constitution, commande de permettre au débiteur, même après une faillite, de « se refaire une situation ». L'acte de défaut de biens entre les mains d'un créancier déconfit doit contraindre le débiteur, après l'exécution de la faillite, d'affecter les moyens disponibles à réparer le dommage ou à en réduire la portée.

Dans la profession, on considère qu'il n'est pas souhaitable que le failli se lance dans une nouvelle affaire, la plupart du temps dans la même branche, avec les outils et les installations qu'il a probablement pu retirer très avantageusement de la masse de la faillite. Lorsqu'il concurrence – en pratiquant des prix de dumping – la branche établie, il peut y avoir une opposition. A cet égard, les milieux professionnels en Suisse estiment qu'il faudrait corriger la loi.

Ces données et ces chiffres s'appliquent-ils au cas d'un Etat ? Je le dis tout net : oui ! Il convient de définir et de peser soigneusement les spécificités de chaque cas. Mais il semble tout à fait sensé qu'un Etat puisse aussi obtenir le droit de faire « table rase », c'est-à-dire, en conservant les moyens de s'assurer un minimum vital, de « régler » une situation de profond déséquilibre. Ainsi, on éviterait notamment que la population, qui bien souvent ne peut influencer – ou insuffisamment seulement – les décisions de son gouvernement, ne subisse les conséquences de cette crise. Dans un contexte international semé de contraintes, qui devrait être rendu plus compréhensible, il est particulièrement important de prendre en compte et peser les intérêts de la population du pays endetté. Il faut répondre aux exigences, qui relèvent des droits (de l'Homme), d'un approvisionnement alimentaire suffisant, aux besoins en formation, soins de santé, infrastructure d'approvisionnement en eau, transports ainsi qu'au droit de la population à jouir d'une sécurité juridique.

Ces conditions ne sont pas remplies aujourd'hui. Les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) requiè-



rent parfois une réduction massive des dépenses de l'Etat. L'expérience montre que ces réductions affectent, en particulier, les domaines de la santé, de la formation et des transports publics ; la population se trouve donc particulièrement et directement touchée. Divers exemples concernant des pays du Sud et de l'Est montrent que lorsqu'un Etat est acculé financièrement par les créanciers, la population est la première à en souffrir. Il faut essayer de trouver autre un équilibre avec l'instrument que peut être un droit international d'insolvabilité. Il faut mettre sur pied une instance indépendante, dotée de fonctions judiciaires pour évaluer et peser les intérêts des créanciers et des débiteurs et, finalement, trancher. Le but principal de cette procédure, qui doit comporter en filigrane un caractère contraignant, est d'éviter la socialisation de dettes.

*Christoph Eymann, directeur de l'Union cantonale des arts et métiers (Bâle-Ville), conseiller national et président de Pain pour le prochain*

### **3. Faut-il accorder un droit à la faillite aux Etats?**

*Par Heinrich Siegmann*

Au cours des dernières décennies, les conditions-cadres pour les pays en développement et pour les marchés émergents ont fondamentalement changé.

- La globalisation a ouvert les marchés nationaux et a accru la transparence de leurs situations économiques et politiques. Ses effets sont clairs : plus une économie est ouverte, plus la croissance de la production et des revenus est rapide.
- Les flux de capitaux vers les pays en développement et les marchés émergents ont fortement progressé : ils ont quadruplé entre 1990 et 1996 (ils ont toutefois diminué de moitié après les crises asiatique, russe et brésilienne).
- Les flux de capitaux proviennent actuellement pour la plus grande partie (85%) de sources privées. Dans les années 90, quelques 2000 milliards \$US ont été investis dans les marchés émergents, dont 1700 milliards de sources privées.
- Le financement par les banques a été largement remplacé par le financement par le biais du marché des capitaux. En 1996, au sommet de la vague, à peine un tiers des fonds provenait d'institutions bancaires (principalement des crédits commerciaux et à l'exportation). L'année dernière, il y a même eu plus de crédits bancaires rapatriés de ces régions qu'il ne leur en fut accordé. La part du lion des fonds est constituée par des investissements directs et des investissements de portefeuille (en particulier les actions). La part élevée des investissements directs indique clairement que les flux de capitaux ne sont nullement constitués que de « capital spéculatif » n'apportant aucune contribution au développement durable. Au contraire, les investissements directs représentent des fonds orientés sur le long terme, favorisant



le transfert de technologies et d'expériences nécessaires au développement des pays bénéficiaires.

Dans le passé, les cas d'insolvabilité d'Etats souverains ont été nombreux : rien que durant les années 70, leur nombre a dépassé la trentaine. Dans quelques rares cas, les opérations de désendettement et de conversion de dettes qui suivirent permirent un nouveau départ et un retour soutenu à la croissance (par ex. en Pologne). Dans l'ensemble, les expériences négatives furent pourtant la règle, car la plupart des remises de dette (partielles ou totales) ne favorisèrent pas une évolution propice de l'économie. Un droit généralisé à la faillite accordé aux Etats n'est pas primordial pour le potentiel de développement des économies émergentes.

- Même sans ce droit, l'endettement des pays en développement est tombé de 40% à 35% du PIB depuis le milieu des années 90.
- Le volume des dettes publiques non servies a diminué sensiblement. Il est retombé de 332 milliards \$US en 1990 à 77 milliards \$US en 1997.
- Le rapport entre le service de la dette et les revenus d'exportations évolue à la baisse dans la plupart des pays.

Il faut craindre, bien au contraire, qu'un droit à la faillite ne rende plus difficile et plus coûteux l'accès aux capitaux étrangers et mette ainsi en danger les perspectives de développement des pays concernés. Pour les investisseurs, ce droit est synonyme d'un risque accru d'insolvabilité qui se répercute inmanquablement sur les coûts de financement. Pour l'Etat débiteur, la tentation deviendrait grande de faire recours à la faillite plutôt que d'initier des réformes qui seraient aptes à éviter l'insolvabilité. Dans tous les cas, la prépondérance du financement par le marché des capitaux et la forte augmentation du nombre de créiteurs compliquerait sensiblement le déroulement d'une procédure de faillite.

Il est à noter qu'une initiative de désendettement du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et du G7 est en cours depuis 1996. Cette initiative concerne les pays fortement endettés qui ne parviennent pas à réduire leur endettement par leurs propres moyens et qui n'ont pas accès aux capitaux internationaux. Des 41 pays qui sont considérés comme fortement endettés, 30 à 35 devraient pouvoir se qualifier pour cette opération. Ils s'engageront ainsi à mener un programme de réformes structurelles qui renforcera leur stabilité économique et sociale. On estime le volume de ce désendettement à 70-100 milliards \$US. Suite à ce programme, ces pays consacreront moins de 10% de leurs revenus d'exportation au service de la dette, ce qui est très nettement inférieur aux pourcentages actuels.

La clé pour une croissance et un développement durables ne réside pas tant dans les modalités de désendettement que dans la création de conditions cadres adaptées (tant au niveau économique que politique) dans les pays eux-mêmes. En règle générale, il faut considérer que davantage de responsabilités privées et moins



d'interventions publiques rendent les cas d'insolvabilité moins probables. Par contre, un droit de faillite efficace pour le secteur privé est indispensable. Les ingrédients de la prospérité économique sont connus et ont fait leurs preuves :

- Un environnement macro-économique stable et transparent (finances publiques saines, faible inflation, taux d'intérêt bas, etc.).
- Des conditions structurelles favorables (ouverture des marchés, privatisation, déréglementation).
- Un cadre institutionnel créant la confiance comme une banque centrale indépendante, des taux de change flottants, l'Etat de droit, un droit de la concurrence et des faillites (pour les insolvabilités privées) efficace, des banques saines et un système d'éducation orienté vers l'avenir.
- Une démocratie ainsi qu'une séparation des pouvoirs.

Il va de soi que la création de conditions favorables au développement et à la croissance nécessite souvent des années, voire des décennies. Il incombe au pays eux-mêmes de mettre en œuvre des conditions attrayantes pour les entreprises locales et étrangères et d'assurer l'accès aux biens, aux capitaux et à l'expertise de l'économie internationale. Malgré tous les efforts, des crises de liquidité et de solvabilité d'Etats souverains ne pourront pas être totalement évitées dans le futur. Toutefois, elles deviendront moins courantes et il sera possible de les surmonter, par exemple, au moyen de remises de dettes à long terme. Dans de telles circonstances, les créanciers publics et privés ne s'opposeront pas à des solutions raisonnables.

*Heinrich Siegmann*, chef de l'analyse politique au Service de recherche économique de l'UBS

## **4. Une procédure équitable et transparente du point de vue de la société civile du Nord**

*Par Jürgen Kaiser*

### **4.1. Avant-propos**

Je reste attaché à ce terme de droit international d'insolvabilité parce qu'il figure dans l'énoncé de la manifestation, ainsi que dans les documents que nous avons publiés. Le terme est correct mais, à certains égards, il peut prêter à confusion. Fin janvier – lors d'un séminaire sur la campagne – nous nous sommes (provisoire) prononcés en faveur d'une nouvelle dénomination : une procédure d'arbitrage loyale et transparente. L'important, dans ce cas, est qu'il s'agisse bien d'une *procédure* et non d'un cadre juridique à mettre en place.



### 4.2. Une mesure réaliste et politiquement opportune

Un droit international d'insolvabilité est *réaliste*, car il ne suppose pas la création d'un nouveau mécanisme. C'est plutôt un principe unanimement apprécié et respecté qui sera transposé dans un domaine où, pour des raisons politiques, il n'a jusqu'ici pas trouvé d'application.

Un droit international d'insolvabilité est *politiquement opportun* à une époque où :

- Le Fonds monétaire international (FMI) déclare un règlement d'insolvabilité national comme élément constitutif des marchés financiers internationaux.
- La gestion des dettes divisée selon des groupes de créanciers a clairement atteint ses limites.
- Le Club de Paris impose des clauses d'inclusion aux titulaires d'emprunts dans ses accords de conversion de dettes avec les débiteurs publics.

Un droit international d'insolvabilité peut s'imposer dans la même mesure que la libération partielle de dettes multilatérales – un tabou fort estimé dans les milieux des créanciers, néanmoins remplacé, avec l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) de 1996, par des approches différenciées – ou que le principe sacro-saint selon lequel les dettes « post-cut-off-date » ne peuvent être remises. Pour les pays intégrés au groupe PPTE, le président américain a fixé uniformément au 20 juin 1999 la « cut-off-date », sans perturber outre mesure les relations internationales débiteurs-crédanciers.

Un droit international d'insolvabilité est réalisable demain matin à la première heure, si les débiteurs et les créanciers se mettent d'accord sur la question.

### 4.3. Intégrer acteurs et groupes d'intérêts

Tout d'abord, les gouvernements et banques centrales doivent proposer aux pays débiteurs concernés une procédure loyale et transparente plutôt qu'une relation dominée par les créanciers telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui...

Ensuite, il est nécessaire de renforcer chez les créanciers – tant privés que publics – les aspects susceptibles de se prêter à une réforme.

### 4.4. Réseaux et Stratégies

Les réseaux actifs sont surtout les campagnes annuelles de remise de dette, notamment en Autriche et en Allemagne, mais aussi en Grande-Bretagne, en Irlande et dans d'autres pays créanciers. Il est très important que des campagnes en faveur des pays du Sud abordent toujours plus fréquemment ce sujet ; je pense notamment à la



plate-forme de la campagne latino-américaine « Jubilé 2000 », acceptée en janvier 1999. Il faut également souligner le rôle actif que jouent des réseaux internationaux comme « Jesuits for Debt Relief and Development ».

Quant à la stratégie, il est essentiel qu'un droit international d'insolvabilité ne soit pas, et n'ait pas besoin d'être, un processus législatif international. Il dépend beaucoup plus de la volonté politique des principaux acteurs. Pour susciter cette volonté politique, la campagne internationale « Jubilé 2000 » travaille sur trois niveaux indépendants les uns des autres, mais complémentaires :

- Parlements nationaux > gouvernements nationaux > institutions financières internationales.
- Gouvernements débiteurs du Sud.
- Organisations internationales consultatives (par ex. CNUCED, IPU, etc.).

Il importe ici que, dans la perspective d'une procédure cohérente et non fragmentée, nous nous incluions un peu plus l'intérêt des créanciers à une procédure efficace, tout en acceptant, par exemple, l'exclusion des « cavaliers seuls ». Quand il est question de l'égalité des droits des créanciers et des débiteurs, nous ne pouvons cependant plus nous appuyer sur cet intérêt. Et lors de la mise en œuvre d'une protection efficace des débiteurs, il faut exclure les alliances d'intérêts avec les créanciers.

### **4.5. Problèmes et obstacles**

Un obstacle difficilement évitable est le manque de volonté politique du côté des créanciers publics et privés. C'est un problème d'autant plus crucial que ceux qui pourraient réclamer, pour leur propre survie, une procédure loyale et une véritable protection du débiteur n'ont pas de lobby. En outre, il y a, à l'égard d'une procédure « internationalisée » d'insolvabilité, une série de questions de détail qui restent en suspens (je ne les développerai pas ici, non pas qu'elles soient insignifiantes, mais parce qu'elles concernent le « comment » et non pas le « si » conditionnel de la procédure) :

- Où installer opportunément une institution qui puisse engager une procédure d'arbitrage ?
- Comment pouvons-nous garantir une participation proportionnelle des secteurs non-étatiques de la société ?
- Comment assurer au mieux le respect des résultats de la procédure ?



#### 4.6. Positionnement de la campagne « Jubilé 2000 »

La campagne internationale « Jubilé 2000 » s'efforce de poursuivre le développement du concept du droit international d'insolvabilité et de résoudre les questions en suspens, en collaboration avec les campagnes parallèles des pays du Nord et du Sud et avec la communauté économique.

Nous savons que nous ne pouvons qu'en partie compter sur un intérêt éclairé des créanciers, par exemple lorsque le Département de la recherche de la banque commerciale se prononce en faveur d'une réforme de la gestion des dettes (car elle estime que les créanciers publics imposeraient aux créanciers privés une trop grande part de la maîtrise de la crise. A noter que, dans le sens inverse, la « Deutsche Bundesbank » utilise les mêmes arguments).

Nous savons qu'une institution qui se qualifie ouvertement de club de « collecteurs de dettes » (comme le Club de Paris) ne peut pas avoir une vision globale et profonde des questions centrales de la politique de développement, comme, par exemple, le règlement de situations de surendettement. Elle ne peut donc pas non plus être réformée ; elle ne peut être que supprimée.

Nous savons que, parallèlement à l'absence de résultats obtenus par la gestion fragmentée de la dette, la mobilisation de la société civile a été le principal facteur d'un changement dans la réflexion internationale sur les dettes. Nous continuerons donc de rappeler la disparité existant entre les normes de l'Etat de droit appliquées dans nos pays et le traitement qui est réservé aux pays du Sud.

*Jürgen Kaiser, géographe et coordinateur de la campagne  
« Jubilé 2000 » en Allemagne*

## IV. LES ATELIERS

### 1. Informations de base (Atelier n°1)

*Modératrice : Jeanine Kosch, ancienne collaboratrice de l'Action de Carême*

*Invités : Demetrio Valentini (Brésil) et Jürgen Kaiser (Allemagne)*

*Procès-verbal : Ferdinand Luthiger, ancien directeur de l'Action de Carême*

Dans ce groupe, il s'agissait de fournir des informations de fond pour permettre à un plus large public, un public encore non informé, de comprendre la procédure d'insolvabilité. La situation de l'endettement, illustrée par les chiffres ci-après, a constitué le point de départ :



- 1980 Endettement global des pays du Sud : 567 milliards US\$.
- 1998 Endettement global des pays du Sud : 2030 milliards US\$.
- Le service de la dette (intérêt et taux d'amortissement) se monte à 1633 milliards US\$.

A partir de ces données, le groupe s'est occupé :

- De l'initiative « Jubilé 2000 » qui demande la suppression des dettes non-remboursables des pays les plus pauvres.
- De l'initiative PPTE qui prévoit une remise de dette pour les 41 Etats les plus fortement endettés.
- Des accords de Londres de 1953, dans le cadre desquels l'Allemagne s'est vu remettre la moitié de ses dettes.
- Du droit d'insolvabilité pour les collectivités régionales américaines, comme exemple d'une procédure d'insolvabilité existante.

Le modèle d'une procédure d'insolvabilité internationale de désendettement des pays en développement a ensuite été abordé en détail ; ses avantages par rapport aux procédures actuelles ont été soulignés. Il en ressort principalement :

- La mise en place d'un tribunal d'arbitrage indépendant. Jusqu'ici, les pays créanciers étaient à la fois juges et parties.
- La définition d'un service de la dette supportable. « Jubilé 2000 » déclare qu'au maximum 5% des revenus des exportations peuvent être affectés au service de la dette, alors que l'initiative PPTE considère qu'un taux de 20 à 25% est supportable (abaissé actuellement à 15%).

Il a été souligné que la campagne internationale « Jubilé 2000 » et la requête d'une telle procédure d'insolvabilité ont été soutenues assez largement par les Eglises. La campagne s'appuie sur les critères éthiques suivants :

- Principe de communauté.
- Option en faveur des pauvres.
- Principe d'équité.
- Principe de persistance dans le temps.

Pour terminer, la question de nos possibilités d'action s'est posée. Les démarches suivantes ont été indiquées :



- Lettre aux directeurs exécutifs suisses auprès des institutions de Bretton Woods pour les inviter à s'engager en faveur d'une procédure d'insolvabilité internationale.
- Initiative au Parlement, comme le prévoit le conseiller national Ch. Eymann.
- Prise de contact avec les parlementaires suisses au niveau cantonal pour leur fournir les informations nécessaires et leur faire remarquer la nécessité de cette initiative.
- Travail de lobbying au sein du Parlement (par la Communauté de travail Swis-said/Action de Carême/Pain pour le prochain/Helvetas/Caritas).
- Travail de sensibilisation au sein d'un large public dans le cadre de la campagne de Carême « Trêve... et puis changer ».

Les bons résultats, remportés avec la pétition « Le développement a besoin de désendettement » qui a débouché sur la création de 12 fonds de contrepartie, ont déjà permis le financement de 569 projets de développement de proximité qui devraient nous encourager, de manière similaire, à aller de l'avant pour obtenir l'introduction d'une procédure d'insolvabilité.

## 2. Calendrier politique (Atelier n°2)

Modérateur : *Markus Glatz, Pain pour le prochain*

Invités : *Marcos Arruda (Brésil) et Matthias Meyer (Suisse)*

Procès-verbal : *Sonja Ribli, Pain pour le prochain*

Point de départ de la discussion au sein de l'atelier « calendrier politique » : comment contribuer à la mise en place d'une procédure d'insolvabilité à caractère arbitral, équitable et transparente pour aider à résoudre le problème de la dette ? Les participants/tes à l'atelier ont estimé qu'il était tout à fait intolérable que dans les pays dits émergents – comme le Brésil – aussi bien que dans les pays « PPTTE », les conséquences désastreuses du poids de la dette continuent d'être supportées par de larges couches de la population. Dans ce sens, ils ont considéré l'idée d'une procédure d'insolvabilité de type arbitral, transparente et équitable, comme une approche intéressante.

Mais des voix contraires se sont aussi élevées pour affirmer que l'ouverture d'une telle procédure, en particulier dans le cas des pays émergents, aurait des retombées négatives sur la crédibilité financière de ces pays et, par conséquent, sur les conditions qui leur seront faites lorsqu'ils voudront emprunter sur les marchés des capitaux. Dans les rangs du public, on estime que la recherche de solutions au problème de la dette de chaque pays devrait considérer la situation économique et so-



ciale, de même que la proportion des dettes et des intérêts à payer par rapport au produit social brut. Ces réflexions ont débouché sur la question des alternatives envisageables à une procédure d'insolvabilité.

Suivant l'angle adopté pour l'observation de la problématique de la dette, nous percevons différentes alternatives. On peut, par exemple, se concentrer sur la situation du débiteur, ses difficultés à rembourser les crédits et à payer les intérêts. On peut aussi appréhender ces éléments du point de vue de la responsabilité de l'émetteur du crédit : comment faire, par exemple, pour éviter les créances douteuses ?

En résumé, on peut dire que la sensibilisation (du public, notamment) aux raisons et aux conséquences de l'endettement ainsi qu'une considération différenciée de la situation de chaque pays sont deux pôles nécessaires permettant une ébauche de solution aux problèmes de la dette. Une procédure de type arbitral, équitable et transparente y contribuerait sensiblement.

### 3. Point de vue des pays du Sud (Atelier n°3)

Direction : *Christine Eberlein, Service de désendettement de la Communauté de travail*

Invités : *Eugenio Gonzales (Philippines), Georgine Kengne (Cameroun) et Heinrich Siegmann (Suisse)*

Malheureusement, pour des raisons d'organisation (problème de traduction), il n'a pas été possible dans cet atelier d'organiser un procès-verbal. Cependant, il recoupe le thème du deuxième séminaire de stratégie du réseau international du 10 mars à Berne, sur lequel nous revenons plus loin : comment les pays du Sud doivent-ils et peuvent-ils être intégrés dans le travail de lobbying ?

## V. STRATEGIES FUTURES

La mise en place d'une procédure internationale d'insolvabilité suppose, comme nous l'avons souligné, un intense travail de lobbying politique au sein des Etats créanciers occidentaux. Il faut agir dans les parlements et auprès des gouvernements, mais aussi dans les milieux économiques, notamment auprès des banques privées. L'action doit être internationale, coordonnée et intégrer les pays du Sud. Dans les trois ateliers mentionnés au chapitre 4, de très vives discussions ont été menées sur les conséquences du droit d'insolvabilité au niveau de la campagne, dans le champ politique et au sein des milieux concernés dans les pays du Sud. Le futur tra-



vail à mener pour le droit international d'insolvabilité pour les Etats s'articule sur quatre axes qui correspondent aux directions principales, dégagées lors des ateliers.

1. *Sensibilisation de la population suisse* à l'importance du désendettement pour le développement et à la nécessité de mettre en place de nouveaux instruments.

*Instrument* : campagne « Trêve... et puis changer » (notamment le calendrier distribué à 2 millions de ménages).

2. *Invitation au gouvernement suisse* à s'engager résolument en faveur d'un droit international d'insolvabilité servant au désendettement des pays pauvres en développement, en particulier par le canal de ses directeurs exécutifs auprès du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale.

*Instrument* : opération fax de Pain pour le prochain et de l'Action de Carême aux directeurs exécutifs auprès du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale et motion déposée au Parlement suisse.

3. *Réalisation concrète et étude différenciée* de la proposition d'un droit international d'insolvabilité.

*Instrument* : publication des exposés/résultats du symposium sous forme d'un numéro de Repères, publié par l'Action de Carême et Pain pour le prochain.

4. *Regroupement au niveau international* des efforts pour un droit international d'insolvabilité dans le cadre de la campagne « Jubilé 2000 » et/ou des réseaux internationaux de Pain pour le prochain et de l'Action de Carême.

*Instrument* : coopération au sein de ces deux œuvres et information à ces dernières des résultats du symposium.

### **1. Le niveau national**

Le travail de lobbying politique en Suisse a commencé dans la mesure où la motion politique, mentionnée sous le point 2 ci-dessus, a été déposée le 23 mars 2000 à l'occasion de la session parlementaire de printemps. Elle a été portée par huit parlementaires, issus des deux Chambres et membres de cinq partis politiques suisses différents. La motion comprend un paquet de sept propositions de réforme de l'ordre financier international. Elle demande au gouvernement suisse d'affronter dans les institutions financières internationales, plus audacieusement qu'auparavant, les risques d'une architecture financière internationale non structurée. Outre l'exigence d'une plus grande transparence du Fonds monétaire international (FMI), d'une évaluation indépendante de cette organisation ou d'un lien plus serré du secteur privé à la responsabilité sociale et financière, la requête déposée par Christoph Eymann – président de Pain pour le prochain et conseiller national – d'une procédure



d'insolvabilité pour les Etats fait également partie du paquet de réformes. La Communauté de travail (CT) Swissaid/Action de Carême/Pain pour le prochain/Helvetas/Caritas salue expressément ces requêtes puisque leur contenu va dans le même sens que celui que préconise depuis longtemps la CT.

Dans le cadre de la campagne œcuménique, l'opération lettre et e-mail a été un énorme succès. Le droit international d'insolvabilité a aussi été, lors de différentes manifestations dans les paroisses, les groupes Terre Nouvelle, etc., au centre des questions du public. Un nombre croissant de personnes ont été sensibilisées au problème de la dette et aux éventuelles solutions envisagées.

## 2. Le niveau international

En janvier 2000, la société civile s'est retrouvée à Wuppertal (Allemagne) – certes toujours en l'absence de représentants du Sud – afin de participer, pour la première fois, à une rencontre internationale sur la stratégie concernant la demande d'établissement d'une procédure internationale d'insolvabilité pour les Etats. Christine Eberlein, du service de désendettement, y a participé au nom de la Suisse.

Lors de cette rencontre, qui réunissait des représentants/tes des organisations non-gouvernementales (ONG) européennes et des campagnes « Jubilé 2000 », il s'agissait de désigner un lieu de travail pour les ONG européennes qui allaient s'occuper de la question, d'internationaliser les tâches et d'avancer dans la stratégie de lobbying national et international. Les participants à la rencontre ne se considéraient pas, à cet égard, comme des « ressource persons » ou spécialistes de la question, mais plutôt comme des « opinion formers », ceux qui cherchent à faire avancer les idées et les processus.

*Pertinence de cette rencontre pour le travail de Pain pour le prochain et de l'Action de Carême ainsi que pour le service de désendettement en Suisse :*

- D'une part, C. Eberlein a informé les participants/tes de l'atelier de Wuppertal du symposium international du 9 mars 2000 à Berne et les a invités à y participer. Parallèlement, les résultats de la rencontre de stratégie et l'échange au niveau européen ont donné des impulsions importantes, dont le symposium Pain pour le prochain/Action de Carême a aussi pu profiter.
- D'autre part, le sujet « droit international d'insolvabilité » acquiert, dans le cadre du désendettement des pays pauvres, une importance croissante puisque l'initiative PPTE-II n'apportera vraisemblablement pas de remise complète de dette et n'inclut pas les pays très endettés avec des revenus moyens. Cette année, les campagnes « Jubilé 2000 » en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Belgique se consacreront plus nettement au thème du droit d'insolvabilité.

*Décisions de Wuppertal :*



- La notion de « droit international d'insolvabilité pour les Etats » a semé la confusion, en particulier dans les pays du Sud, et elle a une connotation négative. Il faut donc désormais utiliser le terme de « processus arbitral équitable et transparent » (PAET) qui rencontre également l'assentiment des ONG du Sud.
- Travail de lobby au Sud : il faut élargir les débats autour du PAET et surtout intégrer les organisations des pays du Sud, spécialisées dans cette question. Jusqu'ici, c'est le réseau d'ONG de l'Equateur qui s'est montré le plus actif. Objectif : augmenter la pression de ces organisations sur leurs gouvernements qui, finalement, propageront l'idée du PAET et refuseront la voie du Club de Paris.
- Travail de lobbying au Nord : les représentants des pays du Sud doivent promouvoir de façon plus énergique l'idée du PAET auprès des gouvernements et des médias du Nord. Le PAET doit apparaître comme une alternative au PPTE-II ; ce concept doit être diffusé le plus largement possible.
- Pour simplifier l'échange d'informations au niveau international, « Jubilé 2000 » Grande-Bretagne enverra une liste de e-mail qui servira de plaque tournante pour les dernières informations. Christine Eberlein enverra également aux participants des ateliers de Wuppertal le matériel d'information publié dans le cadre de la campagne « Trêve... et puis changer ».
- Il a été convenu que le symposium du 9 mars de Pain pour le prochain/Action de Carême constituait le cadre idéal d'une nouvelle séance de stratégie avec les intervenants des pays du Sud. Il faudra alors aussi inviter des représentants/tes de la société civile du Sud qui séjourneront de toute façon en Suisse dans le cadre de la campagne.
- Il est absolument nécessaire de poursuivre les recherches sur ce sujet. Il faut encourager la recherche et la préparation de documents dans le domaine juridique, économique et social et envoyer les résultats et informations, distribués via le réseau e-mail, à d'autres groupes intéressés afin d'éviter le chevauchement de tâches.
- Le « Poverty Reduction Strategy Process » (PRSP) présente des similitudes avec le processus PAET puisque, dans les deux cas, il y a un processus de consultation avec la société civile. Le PAET pourrait déjà être discuté au sein de ce processus de consultation du PRSP.
- Lors de la deuxième rencontre de stratégie le 10 mars à Berne, en présence de plusieurs partenaires du Sud (Pérou, Cameroun, Philippines, Brésil), les démarches suivantes de politique de développement ont été discutées au niveau de la politique de développement. Douze Etats (Equateur, Nigeria, Pakistan, Indonésie, Brésil, Venezuela, Pérou, Philippines, Argentine, Vietnam, Cameroun, Angola) ont été inscrits, sur la base de certains indicateurs, comme candidats à une procédure d'arbitrage pour cause d'insolvabilité. Les indicateurs comprenaient la situation d'endettement du pays, le degré de transparence de l'élite politique, le degré



d'organisation de la société civile et le montant des dettes illégitimes, politiquement irresponsables. Pour les quatre premiers pays cités, on procédera ces prochains mois à des examens détaillés et les organisations partenaires concernées pour le lobbying seront identifiées et désignées.

- En outre, il faut aussi aborder la question de l'affiliation institutionnelle de ce tribunal arbitral. Faut-il créer une nouvelle institution au sein de l'ONU ? Ou doit-on composer avec des organisations existantes, telles que la Chambre de commerce internationale, la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ou le Centre international de traitement des litiges d'investissement ? Et, dans ce cas, avec les départements ad hoc que toutes les institutions mentionnées devraient créer ?
- Quant au « campaigning » international, le futur sommet de l'ONU « Finance for Development » devrait constituer une bonne plate-forme pour défendre l'idée d'un PAET pour les Etats.
- Enfin, prochainement, se posera également la question de savoir si oui ou non et comment la procédure présentée au chapitre 9 – comme elle existe aux Etats-Unis et en Hongrie au niveau de la collectivité régionale – peut être utilisée au niveau de tout un Etat et, si oui, comment. Une étude réalisée par des spécialistes doit faire la lumière sur cette question.

Le chemin jusqu'à une procédure arbitrale pour les Etats insolvables est long et semé d'embûches, du moins en ce qui concerne sa mise en œuvre. Mais il y a cinq ans, personne n'aurait cru que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) allaient associer étroitement leurs conceptions d'octroi de crédit et les mesures de désendettement à l'égard des pays fortement endettés à une stratégie de lutte contre la pauvreté. D'où l'optimisme qui peut régner sur le « front de l'endettement ».