

Odieuse ou insidieuse?

Pourquoi la dénonciation de la dette odieuse est une proposition appelée à rester sans suite

Raghuram Rajan



Raghuram Rajan est Conseiller économique et Directeur du Département des études du FMI.

LORSQU'UN gouvernement qui ne saurait prétendre représenter la volonté du peuple s'endette et que les fonds obtenus ne profitent pas à la nation, il y a tout lieu de s'inquiéter. Prenons le cas de l'Afrique du Sud sous l'apartheid : le régime empruntait, en partie, pour financer un appareil militaro-industriel destiné à opprimer la majorité africaine. À n'en pas douter, cette dette était odieuse : non seulement elle a contribué à asservir la population et à maintenir le régime en place, mais, qui plus est, ce sont en fin de compte les opprimés qui ont eu à la rembourser. Les gouvernements qui ont succédé à l'apartheid ont assumé cette responsabilité, mais il est clair qu'«on aurait dû faire quelque chose» pour mettre fin à cette «dette odieuse».

Mais comment réagir en pareil cas? D'aucuns proposent de mettre sur pied une commission internationale (par exemple sous l'égide des Nations Unies) chargée de signaler les régimes qui ne tirent pas leur légitimité du peuple, dont les intérêts ne leur tiennent d'ailleurs guère à cœur. Une fois le régime et la dette déclarés odieux, un accord international affranchirait les gouvernements successeurs de l'obligation de rembourser la dette contractée par le régime odieux. Les pays créanciers pourraient par ailleurs amender leur législation pour qu'il soit difficile de réclamer le remboursement d'une dette lorsqu'elle a été déclarée odieuse.

Ce type de mécanisme pourrait ouvrir des perspectives insoupçonnées. Que serait-il advenu de Mobutu Sese Seko si, dès le début, une commission avait déclaré son régime odieux? Aurait-il pu endetter le Zaïre (l'actuelle République démocratique du Congo) de 12 milliards de dollars et détourner 4 milliards de dollars à son profit? En fait, il ne serait peut-être pas resté très longtemps au

pouvoir s'il n'avait pas pu emprunter de telles sommes. Il va sans dire que les arguments sont convaincants (voir «La dette odieuse», *F&D*, juin 2002, page 36).

Hélas, le mécanisme ne fonctionnerait pas exactement de cette manière dans la pratique : il aurait plus l'effet d'une bombe à neutrons que d'un missile guidé au laser. Certes, les régimes odieux auraient plus de mal à emprunter, mais, par la même occasion, un gouvernement légitime pourrait rencontrer les mêmes difficultés si l'on craignait, un tant soit peu, qu'il ne fût évincé par un régime odieux. Songeons à une jeune démocratie forcée de s'endetter pour combattre les conséquences de la sécheresse et aux obstacles qu'elle devrait surmonter si les créanciers avaient des doutes quant à sa pérennité. En effet, si un régime non démocratique venait à la supplanter, la dette serait déclarée odieuse et les créanciers devraient renoncer à tout remboursement. Autrement dit, dans ces conditions, ils hésiteraient à prêter, ce qui ne ferait que précipiter la chute du régime. Comment éviter alors qu'un soupçon de dette odieuse pèse sur tous les emprunts contractés et rende plus difficile l'accès à l'emprunt pour les pays où existe le risque d'un changement de régime, aussi infime soit-il?

Il est une proposition simple et astucieuse qui consisterait à ne jeter l'opprobre que sur la dette future (Kremer and Jayachandran, 2002). Autrement dit, un régime ne pourrait légitimement échapper à l'obligation de remboursement que pour la dette émise par son prédécesseur après que la commission l'eût déclaré odieux. Cette formule a cela d'ingénieux qu'elle dissiperait les doutes dans l'esprit des créanciers quant à la validité de leurs créances. En outre, comme le régime ne pourrait pas emprunter pour financer des

pillages ou ériger des monuments à sa propre gloire, des ressources seraient disponibles pour rembourser l'ancienne dette, ce qui aurait pour effet de renforcer sa valeur.

Ce mécanisme a-t-il des chances de réussir? Là aussi, il pourrait y avoir des effets secondaires involontaires. Certes, les créanciers n'auraient plus de doute quant à la légitimité de leur prêt, mais ils pourraient en avoir quant à sa valeur. En effet, rares sont les pays en développement ou les entreprises en expansion qui peuvent rembourser toutes leurs dettes ou même générer des revenus substantiels s'ils ne peuvent pas obtenir davantage de financement. Pour rembourser leurs dettes, les pays et les entreprises ont besoin de croissance — c'est-à-dire d'un flux constant de nouveaux projets et de continuité dans l'exécution des projets existants afin de se ménager des entrées de fonds dont une partie serait affectée au service de la dette contractée pour financer ces projets, et le reste, à celui de la dette plus ancienne. C'est en général cette croissance qui leur permettra au bout du compte de se désendetter.

Or, si les dettes futures étaient déclarées odieuses, le pays ne pourrait plus emprunter pour poursuivre les projets déjà engagés, et encore moins pour en lancer de nouveaux. (Nous supposons, bien entendu, que le nouveau régime serait odieux, mais pas déterminé à mener dans l'immédiat le pays à la ruine, car, si telle était son intention, rares seraient, en premier lieu, ceux qui seraient disposés à lui accorder des prêts et, ensuite, toute procédure spéciale de dénonciation de la dette odieuse serait superflue.) Même si le régime odieux était disposé à assurer le service de sa dette, le fait que la dette future soit déclarée odieuse ne pourrait que lui rendre la tâche très difficile. Comme la perspective de pouvoir continuer à emprunter incite à rembourser, il est fort probable que, sans cela, le gouvernement se déclarerait en défaut de paiement dès qu'une dette serait qualifiée d'odieuse. Limiter la proposition à la dette future permet, certes, d'atténuer les craintes suscitées par les mécanismes initiaux de la dette odieuse, mais non de les éliminer en totalité.

Il est une autre variante qui consiste à cibler les dettes passées ayant servi à des fins infâmes telles que répression ou malversation et à déclarer odieuses et irrécouvrables ces dettes, et elles seulement (voir, par exemple, Adams, 2004). Cette formule attribuerait aux créanciers la responsabilité de l'utilisation finale des fonds prêtés, mais ne serait pas, elle non plus, dénuée d'inconvénients. Difficile en effet de savoir si l'acier importé par un pays servira à la fabrication de canons ou de produits inoffensifs. Du reste, même les armes et les munitions peuvent être utilisées à des fins tout à fait légitimes, ne serait-ce que pour équiper la police dans la lutte contre la criminalité. Autrement dit, s'ils sont tenus responsables de l'emploi ultime de leurs ressources, les bailleurs de fonds risquent de refuser de financer de nombreuses activités parfaitement légitimes. En outre, cette démarche part de l'hypothèse que l'argent n'est pas

fongible. Or, un gouvernement pourrait très bien consacrer l'aide extérieure à la construction de routes ou d'installations portuaires et se servir de l'argent du contribuable pour s'équiper en tanks et en sous-marins.

Ces propositions ayant un coût potentiel, il importe d'en revoir les avantages. Pourraient-elles vraiment avoir un effet dissuasif sur les dictateurs? Les dirigeants profondément corrompus ne décideraient-ils pas tout simplement de brader les ressources du pays? Ne risque-t-on pas d'assister à un trafic florissant d'antiquités, de drogue, de bois, ou encore d'animaux en voie de disparition? La situation d'un pays ne pourrait-elle pas s'aggraver davantage si le pillage, au lieu de se faire par dette interposée, empruntait des voies moins traditionnelles?

Déclarer une dette odieuse est certes louable, mais la formule est loin de constituer une panacée. Il faut en effet reconnaître, d'une part, le coût qu'elle peut représenter pour les démocraties naissantes qui risquent de souffrir des anticipations de certains créanciers et, d'autre part, les avantages qu'il y a à mettre un frein aux agissements de dictateurs corrompus financés par des banquiers trop zélés. Si les régimes odieux sont nombreux et que le risque est faible de voir devenir odieux des régimes actuellement démocratiques, les avantages compensent alors largement les coûts. En revanche, si les régimes odieux sont peu nombreux, mais que le risque de basculement est grand, l'inverse est vrai.

En résumé, point n'est besoin de s'en remettre aux théories de la conspiration pour expliquer pourquoi la proposition de dénonciation de la dette odieuse n'a pas abouti, ou pourquoi les gouvernements qui ont nouvellement acquis leur légitimité, comme le régime post-apartheid de l'Afrique du Sud, acceptent de rembourser la dette potentiellement odieuse dont ils ont hérité. La crainte d'une perturbation des marchés obligataires n'est certes pas sans fondement, mais il y a d'autres avantages qui méritent d'être approfondis. Si les chercheurs avaient le dernier mot, ils pourraient choisir un dictateur au hasard, déclarer son endettement odieux et observer ensuite ce qui se passerait. Cette solution ne trouverait guère de partisans, d'autant que l'on répugnerait à faire d'un pays un sujet d'expériences. Par conséquent, en l'absence d'études permettant de mettre à profit des données concrètes, voire d'expériences fortuites sur le terrain, il n'est en rien surprenant — ni injuste — que la proposition de dénonciation de la dette odieuse reste en veilleuse. ■

Bibliographie :

Adams, Patricia, 2004, "Iraq's Odious Debts," Policy Analysis, No. 526 (September 28) (Washington: Cato Institute).

Cet article s'inspire en grande partie de l'étude spéciale de Michael Kremer et Seema Jayachandran, «Odious Debt», publiée par le National Bureau of Economic Research en mai 2002.

**«Si les chercheurs
avaient le dernier mot,
ils pourraient choisir
un dictateur au hasard,
déclarer son endettement
odieux et observer
ensuite ce qui
se passerait.»**