

ENDETTEMENT ET DROIT INTERNATIONAL : RÉFLEXION POUR UNE APPROCHE JURI- DIQUE DES PROBLÈMES DE LA DETTE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Azzouz KERDOUN

Professeur à la Faculté de Droit , Université de Constantine

L'endettement extérieur et sa gestion stratégique sont devenus depuis quelques années un des sujets majeurs des relations internationales. Ils sont avant tout des problèmes économiques les plus urgents, les plus importants et les plus universels. De nombreux pays sont touchés et se trouvent aujourd'hui dans une situation qui pose des problèmes très difficiles à résoudre dans le cadre du système financier international, car la dette dont l'importance n'est plus discutable du point de vue qualitatif a atteint des proportions inquiétantes⁽¹⁾ qui pèsent lourdement sur les pays concernés notamment les plus pauvres. L'endettement a donné lieu à la production d'excellents travaux de spécialistes en économie⁽²⁾ qui ont permis de lever le voile sur ce problème dont le traitement suppose une série d'actions pour trouver une solution durable qui assurera une reprise de la croissance dans les pays débiteurs et stabilisera l'économie mondiale. A défaut d'une solution

1. Selon la Banque mondiale, la dette actuelle tous pays confondus a atteint 2068 milliards de dollars. Les principaux pays endettés sont le Brésil avec 151 milliards de dollars et le Mexique avec 150 milliards de dollars. L'Afrique sub-saharienne reste un sujet de préoccupation majeur, malgré le montant relativement modeste de sa dette 273 milliards de dollars fin 1995.

2. Sanchez (J.C), (coordonnateur), Dette et Développement. Mécanismes et conséquences de l'endettement du Tiers Monde, avec la participation de G. Corm, A. Sid Ahmed, S. Lichtensztejn, J.M. Qijano et G. Martner, OPU, Alger, 1982, 207 p.

viable, une paupérisation générale risque de gagner de nombreux pays qui ne pourront plus assurer les besoins essentiels de leur population.

La dette revêt déjà des dimensions sociales et politiques qui se traduisent par un coût humain important et des conséquences politiques qui heurtent la souveraineté et l'indépendance des États. Elle devrait donc être traitée aussi en termes de droit, en particulier de droit de l'homme et des peuples car la légitimité de la dette suscite quelques interrogations importantes au niveau du droit international, spécialement à propos de la violation des droits de l'homme, de la souveraineté des États, de l'application des principes généraux de droit.

En fait, l'examen du problème de la dette du point de vue juridique est un exercice difficile, car en droit il y a un manque évident d'indulgence dans l'application des engagements qui se traduisent par des obligations qui doivent être exécutées sauf en cas de force majeure ou cause étrangère ne pouvant être imputée au débiteur. De plus, l'approche du problème de la dette en droit international, à la différence du droit interne, prend une toute autre dimension et appelle à une considération de l'entité en difficulté, l'État souverain qui possède des privilèges et des immunités sur le plan international⁽³⁾, et qui font qu'il ne peut être « liquidé » s'il n'honore pas ses engagements aux échéances prévues. Son immunité de juridiction et d'exécution met ses biens à l'abri des mesures d'exécution forcée pratiquée par les créanciers. Mais l'action en recouvrement de ses dettes ne s'éteint pas pour autant, elle se poursuit et sera transférée aux générations suivantes qui auront à supporter le fardeau des engagements de leurs prédécesseurs. Les différés de remboursement et les nouveaux prêts à longue échéance qui seront contractés dont le service s'accroîtra dans les prochaines années, ne régleront pas la question et ne pourront pas aider au développement escompté.

Ce sont ces questions fondamentales qui méritent d'être soulevées dans le débat qui nous préoccupe aujourd'hui pour essayer de cerner

É

3. Concernant la question des immunités et des privilèges des États et de leurs agents, voir J.M. Dupuy, *Droit international public*, Précis Dalloz, Paris, 1998, pp 111-116.

un problème complexe, actuel et fluctuant qui peut à travers un traitement juridique de la dette donner l'occasion d'une réflexion sur quelques aspects essentiels des relations internationales.

Une hypothèse de départ pour engager notre réflexion et que nous tenons pour démontrer, consisterait à savoir si le contenu du droit international répond au problème de la dette ? En conséquence de quoi, nous tenterons de montrer que la dette est devenue un obstacle à la réalisation des droits de l'homme, des peuples et du développement, pour ensuite, relever quelques principes de droit et les confronter au problème de la dette.

I - LA DETTE, UN OBSTACLE À LA RÉALISATION DES DROITS DE L'HOMME, DES PEUPLES ET DU DÉVELOPPEMENT

Les déclarations de principes universels sur les droits de l'homme affirmés et proclamés à maintes reprises ne semblent pas se traduire par une amélioration du respect de l'être humain à l'échelle de la planète. Les droits de l'homme ont toujours été violés, il y a toujours autant de guerres, autant ou plus de misère, autant de cynisme de la part de la plupart des gouvernants. Dès lors que la dette s'est révélée une contrainte pour le développement et que les populations souffrent d'autant de misère, elle est une violation des droits de l'homme et des peuples et constitue une atteinte à la souveraineté des États ⁽⁴⁾.

1 - La dette, une violation des droits de l'homme et des peuples

Le respect des droits de l'homme est typique d'une nouvelle forme de développement de la communauté internationale. Depuis l'adoption de la charte des Nations unies et l'élaboration consécutive des deux pactes sur les droits de l'homme en 1966, aucun État ne met actuellement en doute l'idée que les droits de l'homme doivent être entretenus et respectés partout dans le monde. Associés à la réalisation du développement, érigés en droit dont les titulaires sont à la fois l'in-

4. La dette comme prétexte à la déstabilisation des gouvernements et des États endettés par l'intermédiaire d'institutions financières telles que le FMI et la BIRD.

dividu et les peuples, les droits de l'homme ont acquis aujourd'hui une dimension universelle qui exige des Etats un respect de ces droits qui ne doivent souffrir d'aucune violation. Or, la dette des pays en développement s'est révélée une violation des droits de l'homme dans la mesure ou nombre d'États endettés ne sont plus en mesure d'offrir à leur propre population un minimum pour assurer leur vie. L'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment par l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »⁽⁵⁾ Mais, les pays en développement contraints de rembourser la dette et le service de celle-ci, n'ont plus les moyens de garantir ces droits dont la violation constitue une atteinte à la dignité humaine. L'ensemble de ces droits ainsi proclamés sont en relation directe avec le droit au développement ⁽⁶⁾ que vient de confirmer, à l'issue du Sommet mondial relatif aux droits de l'homme, la Déclaration de Vienne de 1993 qui est la conclusion des travaux de cette conférence, en consacrant l'indivisibilité des droits humains et en rejetant toute hiérarchisation entre droits sociaux et droits politiques, droits culturels et économiques, et droits civils etc. Ce droit au développement est conforté encore pour sa réalisation par la conférence de Copenhague de 1995 sur le développement social, qui a brossé de façon éloquent un tableau de la pauvreté dans le monde en indiquant que « 40% des habitants de la planète survivent avec 3,3% du revenu mondial, que 30% des 2,8 milliards de personnes qui constituent la population active mondiale, n'auront pas d'emploi productif. Ce chômage débouche sur l'exclusion et la pauvreté, le 1/5 meurt de faim, le

5. Cf. Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10/12/1948.

6. M. Bedjaoui, Droit au développement et Jus cogens, in Annuaire de l'Académie de droit international, vol. 54-56, 1987, 275-297.

1/4 n'a pas accès à l'eau potable et le 1/3 végète dans la pauvreté absolue.»⁽⁷⁾ Face à cette situation dramatique, le Sommet de Copenhague a déclaré « la guerre à la pauvreté » en adoptant des stratégies de réduction de la pauvreté dont celle qui invite les organisations internationales du système des Nations unies à « avoir une approche novatrice afin d'assister les pays à bas revenu ayant une importante dette multilatérale avec pour objectif de réduire le fardeau de la dette.» Cependant, ces deux Déclarations qui « officialisent » pour la quasi-totalité des États, l'unité de l'ensemble des droits humains et refusent toute distinction catégorielle, ne sont pas véritablement assimilées. Elles sont très rarement citées ; leur contenu n'est pratiquement jamais analysé et leurs diverses dispositions ne servent jamais de références aux créanciers des pays en développement. Ces derniers et notamment les plus pauvres d'entre-eux, ne connaissent de la mondialisation que ses contraintes symbolisées par le programme d'ajustement structurel (PAS) imposé par le Fonds monétaire international (FMI), sous prétexte que les pays en développement ont été mal gérés et le sont encore pour certains depuis leur indépendance formelle, qu'ils croulent sous le poids d'une dette extérieure colossale qu'ils n'arrivent pas à payer et que, pour toutes ces raisons, ils doivent redresser les équilibres macroéconomiques et retrouver la voie de la croissance. Mais comment pourraient-ils le faire, puisque les pays débiteurs ne réussissant pas à dégager les surplus nécessaires pour rembourser la dette, accumulent les arriérés de paiements et/ou réclament de plus en plus d'abondants de créances et de remboursement des intérêts dus? En réalité, c'est que le FMI et la Banque mondiale dans lesquels les pays industrialisés ont une place prépondérante, à travers les PAS, orientent la vie politique et économique des pays en développement qui perdent ainsi toute souveraineté.⁽⁸⁾

Les programmes d'ajustement structurels sont en effet loin de favoriser le développement des pays pauvres et le bien-être des peuples.

7. Déclaration du sommet de Copenhague sur le développement social tenu sous les auspices des Nations unies du 6 au 12 mars 1995 au Danemark.

8. Voir cette question dans les développements supra.

Bien au contraire, les PAS ont des conséquences désastreuses pour nombre de pays notamment africains, et leur mise en œuvre entraîne de graves atteintes aux droits de l'homme, engendrant pauvreté et misère, exclusion et inégalités sociales, car les monnaies sont dévaluées, les travailleurs sont compressés et licenciés, les prix des produits alimentaires de première nécessité sont libérés et connaissent des hausses vertigineuses. Seule une minorité de privilégiés dont les accointances avec les dirigeants sort son épingle du jeu et profite des financements des PAS au détriment des masses populaires. Ainsi, les PAS sont la négation des droits économiques, sociaux et culturels et ne favorisent guère le développement, d'autant plus que le lancinant problème de la dette extérieure est devenu un obstacle important à l'application de la Déclaration sur le droit au développement adopté par la commission des droits de l'homme. Il est dit, en effet, dans la Déclaration de Vienne qu' « un des effets de la dette extérieure sur les pays en développement est de réduire encore davantage les ressources nationales déjà insuffisantes consacrées à la satisfaction des besoins essentiels des populations et au développement.»⁽⁹⁾ L'allègement du fardeau de la dette extérieure des pays en développement constitue, du reste, une des revendications de la conférence mondiale des droits de l'homme à Vienne qui a lancé «un appel à la communauté internationale pour qu'elle mette en œuvre tous les moyens afin d'alléger le fardeau de la dette extérieure des pays en développement, de manière à compléter les efforts que déploient les gouvernements de ces pays pour réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels de leur population.»⁽¹⁰⁾

La dette extérieure des pays en développement est donc en contradiction avec les droits de l'homme, elle en est une violation. Pourtant ces droits sont affirmés par des textes de portée universelle, mais qu'on refuse d'appliquer en imposant pour l'endettement des conditions draconiennes de remboursement qui ne permettent pas à l'être humain

9. Cf. Rapport général du groupe de travail sur le droit au développement. Commission des droits de l'homme, cinquième session 25 septembre - 6 octobre 1995.

10. Cf. document A/conf.157/23 (par.12).

et aux peuples de jouir de leur droit au bien-être et à la santé, indispensables à la vie. C'est à dire bénéficier du «droit à la vie» tout court, qui est le plus important de tous les droits comme l'affirme précisément l'article 3 de la déclaration universelle, «tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne», et qui suppose aussi «manger à sa faim» pour se maintenir en vie. René Cassin dans son commentaire de la Déclaration universelle, et qui fut un de ses rédacteurs, disait à ce propos que « la question qui nous occupe ici est celle de la protection de la vie humaine et du droit à l'existence, qui constitue le plus nazi des droits.» C'est là une lutte pour la vie contre la misère qu'on retrouve dans l'ordre international dont les mutations devraient permettre de trouver des solutions adéquates. Mais à défaut de celles-ci, ne faudrait-il pas recourir à l'application du principe du jus cogens⁽¹¹⁾ pour faire respecter les droits de l'homme si on admet que ces derniers en font partie?⁽¹²⁾ En effet, une large interprétation basée sur les droits fondamentaux de la personne humaine, les principes d'autodétermination des peuples et la prohibition de l'agression, de l'esclavage, de la non-discrimination, de la souveraineté permanente sur les richesses nationales et les règles qui en découlent, ferait du principe du respect des droits de l'homme un principe de jus cogens, dès lors que cette norme impérative du droit international général à laquelle il est interdit de déroger, serait contrariée ou atteinte par le service de la dette, on pourrait conclure à l'illégalité de la dette qui serait fondée sur la violation du droit des peuples à l'autodétermination, à l'exercice de la souveraineté, à l'égalité de tous les être humains.

11. A. Gomez Robledo, Le jus cogens international : sa genèse, sa nature, ses fonctions, Cours de l'Académie de droit international, T. 172, 1981, 9-218. Aussi, L.A. Alexidze, Legal nature of jus cogens in contemporary international law, cours de l'Académie de droit international, T.172, 1981, 219-27.

12. Plusieurs auteurs ont pu se demander si les droits de l'homme font partie ou non du jus cogens. Certains ont répondu positivement tels que: P. Reuter, Mc Nair, P. Guggenheim.

Ainsi, la cohérence des droits individuels, des droits des peuples et des droits de la cinquième génération que sont la paix et le développement ne peut trouver sa pleine réalisation que dans une société internationale de coopération entre les peuples dont chacun a un intérêt solidaire à ce que tous les autres jouissent de toute leur maîtrise sur leurs affaires. Or, il y a encore des peuples qui ne jouissent pas pleinement de leur souveraineté qui subit des atteintes répétées et la dette en est une cause.

2 - La dette et les atteintes à la souveraineté des États

Les formes d'atteintes à la souveraineté des États en développement sont multiples. Elles sont ressenties comme des limitations à l'exercice des prérogatives de l'État, notamment à l'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles,⁽¹³⁾ alors que la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations unies sur la souveraineté sur les ressources naturelles du 14 décembre 1962 proclame que « le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien être de la population de l'État intéressé. » Le pacte international relatif aux droits civils et politiques, dispose quant à lui, dans son article 1 paragraphe 2 que « pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles... en aucun cas un peuple ne peut être privé de ses moyens de subsistance. » Ce droit est devenu inaliénable affirme de son côté la charte des droits et devoirs économiques des États du 12 décembre 1974 en énonçant que « chaque État a le droit souverain et inaliénable de choisir son système économique », et cela « conformément à la volonté de son peuple, sans ingérence, pression ou menace extérieure d'aucune sorte. »⁽¹⁴⁾ Mais les résultats sont loin de répondre à l'attente des peuples, leur droit est le plus souvent

13. Le concept de souveraineté permanente sur les ressources naturelles a été inclue dans les Pactes internationaux des droits de l'homme en 1966 et la résolution des Nations unies 1803 (XVII) a réaffirmé le principe avec vigueur.

14. Article 1er de la charte des droits et devoirs économiques des États. Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations unies.

mesuré et limité. Aussi, les rapports de domination dont sont victimes les pays en développement font que leur souveraineté est « décentrée (ou excentré) et parcellaire »⁽¹⁵⁾ à l'image de leur économie dont la dépendance à l'égard des économies développées ne pouvait mener qu'à enlever tout contenu à la notion de souveraineté permanente sur les ressources et richesses naturelles. En effet, la dette obère lourdement les économies des pays en développement et justifie la présence des pays industrialisés dans ces économies dont le contrôle et l'exploitation des ressources échappent désormais aux pays en développement, à tel point que certains sont amenés jusqu'à brader leurs matières premières. C'est le cas de plusieurs pays africains qui ont vendu leurs produits pétroliers à des pays de l'Union européenne jusqu'en l'an 2000. Ces atteintes à la souveraineté permanente des États sur les richesses naturelles sont incompatibles avec le droit des peuples à exercer un contrôle sur les ressources nationales, les capitaux et la technologie, qui seul, peut rendre possible une véritable libération à la fois économique, sociale et culturelle. Mais dans les conditions actuelles d'endettement des pays en développement, obligés de rembourser la dette à des taux d'intérêts prohibitifs, au détriment de l'investissement, on abouti à une impasse, faute de croissance, d'emploi et d'épargne nécessaires au remboursement. La dette continue à représenter l'un des grands fardeaux pour la politique économique de ces pays. Elle constitue la composante budgétivore par excellence puisqu'elle absorbe la très grande part des ressources budgétaires nationales. Elle pèse autant qu'on la rapporte aux recettes d'exportation, car le rapport entre le montant des intérêts de la dette et les recettes dues à l'exportation ne sont pas suffisantes pour payer le service de la dette. On en arrive à une situation pour le moins paradoxale et dramatique, où le monde en développement est devenu un exportateur net de capitaux et de ressources pour le Nord développé. Cette contradiction accentue l'appauvrissement accéléré des pays en développement dont l'avenir se trouve largement hypothéqué. Le professeur Mac Lean dans son cours à l'Académie de droit international a bien mis en exergue le problème de la dette extré-

15. M. Bencheikh, *Droit international du sous-développement. Nouvel ordre dans la dépendance*, Paris, Berger-Levrault, 1983, 331 p.

rieure comme un des obstacles principaux au développement des pays du Sud en écrivant que « The external debt is one of the most crucial and critical problems that many countries from the third world have to face these days. Its outcome will influence the daily life and the expectations of millions of people in the economic, social and political aspects, and some countries it will determine the very survival of peace and democracy. »⁽¹⁶⁾.

En définitive, c'est une nouvelle forme de domination qui apparaît et qui remet en cause le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁽¹⁷⁾ qui se laisse encore déduire de la nouvelle configuration du monde, consécutive à la disparition du bloc socialiste. Le monde est devenu unidimensionnel⁽¹⁸⁾ et le droit des peuples à l'autodétermination économique ne s'exerce plus dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État endetté. En fait, affirme M. Bencheikh « comme le montre l'expérience des vingt dernières années, si l'indépendance nationale est une phase nécessaire pour le respect des droits des peuples et des droits de l'homme, elle n'en est pas une condition suffisante. La dépendance économique et le maintien des liaisons étroites qu'elle permet avec le capital international conduit à la continuation, sous d'autres formes, ici l'endettement⁽¹⁹⁾, de la violation des droits des peuples, en tant que conséquences de la dépendance économique, est menée à la fois par le capital international, qui en est le principal bénéficiaire, et par les aristocraties et les bourgeoisies privées ou étatiques des pays sous-développés.»⁽²⁰⁾ Le droit des peuples qui caractérise donc les relations internÉ-

16. Mac Lean, « Legal aspects of the external debt », in Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1989-II, vol. 214, p 43.

17. P. Ardant, « Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », n° 57 PUF, 1991, pp 43-54.

18. Selon l'expression d'Herbert Marcuse, *L'homme unidimensionnel*, PUF, Paris, 1968.

19. C'est nous qui rajoutons et qui soulignons.

20. Séminaire international d'étude sur : « Des droits de l'homme aux droits de peuples » (République de Saint Marin 27, 28 et 29 juin 1980, document multigraphié)

tionales ⁽²¹⁾ est menacé et se heurte à l'inégalité matérielle des États, d'où une antinomie essentielle qui tend à confiner, dans certains cas, la souveraineté et le droit des peuples au rang de fictions juridiques. ⁽²²⁾.

Ainsi, la dette extérieure est devenue un handicap majeur pour la réalisation du droit des peuples. Seule, une nouvelle démarche qui verrait les pays industrialisés rompre avec leur égoïsme, en décidant de s'engager résolument dans la construction d'un nouvel ordre international, et que cette démarche rejoindrait les préoccupations des peuples des pays en développement qui, dans leur ensemble, souhaiteraient voir naître et se développer une éthique dont l'homme serait le centre.

II - LE DROIT INTERNATIONAL ET LE TRAITEMENT DE LA DETTE

La difficulté de cerner le problème de la dette du point de vue juridique est liée au respect des principes et des règles de droit acceptés par l'ensemble des États de la communauté internationale et auxquels on ne peut déroger que très difficilement, car ils s'appliquent aux accords que les États consentent à passer selon leur volonté. Néanmoins, nous allons en relever quelques-uns pour tenter de les confronter au problème de la dette afin de voir dans quelle mesure on pourrait les invoquer pour demander et justifier l'effacement de la dette. Mais en premier lieu, il convient d'identifier les responsabilités.

1 - La détermination de la responsabilité des créanciers et des débiteurs

Les pays en développement ont bénéficié jusqu'en 1980 d'un large accès aux facilités du crédit international par le biais des investissements directs notamment des sociétés transnationales dont les relations

21. I. Fall, Contribution à l'étude du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en Afrique, thèse, Paris I, 1972 multigraphiée.

22. Ch. Chaumont, cours de droit international public, Académie de la Haye 1970, vol. 1, n° 129.

avec les pays en développement furent souvent tumultueuses, et ponctuées de mesures d'expropriations et de nationalisations ⁽²³⁾, et par des prêts en provenance de l'étranger, c'est à dire de prêts publics des pays industrialisés qui fournissent une aide bilatérale, ou des organisations internationales du groupe de la Banque mondiale, qui canalisent l'aide multilatérale. Il y a aussi des prêts privés octroyés par les banques commerciales et qui constituent aujourd'hui la part la plus significative de l'énorme endettement des pays en développement.

Afin de limiter les risques par pays « country risk » les banques commerciales se sont constituées en consortiums dirigés par un établissement chef de fil, chargé de conduire les négociations. Ces banques voulaient se prémunir aussi en donnant la préférence aux « risques souverains » parce qu'ils dépendent du gouvernement du pays emprunteur ⁽²⁴⁾ sur les risques privés, en partant du fait que les États sont toujours solvables, et ne peuvent être mis en faillite ni « liquidés » comme les entreprises privées. En conséquence, la dette des pays en développement a augmenté considérablement ⁽²⁵⁾, ce qui provoqua la crise à partir des années 1980, où le Mexique s'est déclaré dans l'impossibilité de rembourser ses dettes, suivi du Brésil et d'autres États. Aujourd'hui, le montant de la dette est faramineux et il s'en suit un problème de responsabilité des créanciers et des débiteurs.

La responsabilité des créanciers est engagée dès lors que les banques commerciales ont été accusées d'imprudence parce qu'elles ont favorisé la concentration d'une énorme créance sur un petit nombre de pays qui a eu accès au financement international, alors qu'il y avait une dégradation des ratios de fonds propres. L'imprudence des banques a été interprétée comme une sévère compétition sur un marché en plein

23. Nationalisations des compagnies minières étrangères aux Chili en 1971 qui ont provoqué un coup d'état et le renversement du président Allende. Nationalisations des compagnies pétrolières en Iran en 1951, en Algérie en 1971.

24. Pancras J. Nagy, Country risk, how to assess, quantify and monitor it (Euro-money publication) p 13, cité par S. Lichtenstein et J.M. Quijano, La dette des pays sous développés et le rôle des banques privées internationales, in Dette et développement, OPU, Alger, 1982, p.168.

25. Entre 1970 et 1980, la dette des pays en développement a été multiplié par cinq.

essor dominé, dans les années 70, par une offre excédentaire de capitaux. De plus, les banques qui se sont érigées en consortium bancaire étaient confrontées au dilemme du placement sûr ou du placement profitable, ont pris délibérément un risque que la technique de la syndication des prêts semblait réduire à peu de chose. Risque encore limité par le fait que les emprunteurs retenus sont choisis et classés parmi les « bons clients » qui sont des États souverains dont les gouvernements géraient au mieux les affaires économiques.

La responsabilité des débiteurs peut aussi apparaître du fait de la négligence des emprunteurs de prendre un certain nombre de précautions nécessaires, comme le fait par exemple de recourir à l'emprunt extérieur sans que celui-ci ne soit porteur de croissance, ou à certaines conditions seulement. La productivité des capitaux empruntés doit être supérieure à leur coût. Or de nombreux prêts étaient inadaptés ; les investisseurs oublièrent parfois que la productivité du capital peut diminuer avec son montant, et que la rentabilité d'une réalisation n'est assurée qu'à très long terme. En effet, les études de projets d'investissement destinés aux pays en développement sont menés dans les pays fournisseurs. Elles tiennent compte du contexte de ces pays dans les estimations de rentabilité et de productivité. Or la réalité d'exploitation de ces équipements dans les pays acquéreurs est radicalement différente. Une autre précaution devait aussi être prise, il fallait vérifier que les ressources extérieures n'écartent pas les capitaux intérieurs, qu'elles ne font que compenser une insuffisance de l'épargne locale. Il convient aussi de ne pas gaspiller les emprunts obtenus en dépenses de consommation, mais de les investir en capital productif. Il fallait aussi prendre soin de réserver une partie de l'endettement extérieur au développement des exportations génératrices de ressources en devises. En période de crédit abondant, toutes ces précautions n'ont pas été prises par les emprunteurs.

Coupés des nouvelles sources de financement, les pays débiteurs accumulent les arriérés d'intérêts et certains ne semblent plus en mesure de rembourser le capital à cause du coût élevé de la dette rééchelonnée, arrivée à échéance, aggravée par les perturbations durables du marché des matières premières pour les pays pauvres. Pour

les autres pays à revenu moyen, il s'agit du coût élevé de la dette et de l'inefficacité des politiques globales poursuivies. Il y a alors une dénonciation unilatérale de la dette par les pays concernés, notamment les gros débiteurs qui rejettent la dette. L'intervention directe du FMI par la proposition de ses facilités d'ajustement structurel en offrant des avances aux pays endettés et la médiation qu'il assure lui valent d'être considéré comme le garant pour la renégociation des dettes publiques qui se déroulent au sein du club de Paris afin de déboucher sur un accord général qui servirait de modèle aux accords bilatéraux entre pays débiteurs et chacun des États créanciers. La renégociation des dettes privées, quant à elle, se déroule au cas par cas, faute d'un cadre institutionnel permanent analogue au club de Paris. Mais les banques ont tendance à confier à quelques-unes d'entre elles le soin de conduire la négociation. Cependant, ni les recettes du FMI prescrites sous forme de recommandations à suivre par les pays en développement ni les accords négociés ⁽²⁶⁾ avec les créanciers ne règlent le problème de la dette car les procédés utilisés risquent de compromettre la souveraineté des États et de bafouer la morale. Les déséquilibres de la balance des paiements dont souffrent les pays en développement, estimés ces derniers, sont moins imputables à des facteurs endogènes qu'à des événements exogènes qui ont pour nom détérioration des termes de l'échange, récession mondiale, chômage etc. Les programmes d'ajustement ou quelque thérapeutique brutale de réduction de la demande, appliqués à des pays déjà exsangues, risquent d'achever le malade au lieu de le guérir. Dans ces conditions, peut-on recourir à des impératifs moraux, en s'interrogeant sur le degré de responsabilité des pays en difficulté, de voir ce qui est juste ou injuste ? La question reste posée au demeurant, mais le FMI et les créanciers ont déjà répondu par les accords de confirmation qui permettent d'obtenir seulement des concessions des banques. En d'autres termes, pour le Fonds monétaire international et les créanciers, l'opposition entre efficacité

26. Pour la conclusion des accords tant au niveau du club de Paris qu'au niveau du club de Londres, voir A. Belhimmer, «La dette extérieure de l'Algérie. Une analyse critique des politiques d'emprunts et d'ajustement.». Alger, Casbah éditions, 1998, 391 p, et particulièrement les chapitres XIII et XV.

et justice sociale est artificielle, et il n'y a pas lieu de sacrifier la rigueur et le rationalisme au profit des objectifs sociaux. Par conséquent, la responsabilité de la crise est purement et simplement rejetée sur les pays en développement. Cette façon de voir n'est pas, de notre point de vue, juste au regard de la concentration des richesses à travers le monde où 20% de la population mondiale seulement s'accapare de 85% des richesses accumulées à l'échelle planétaire. L'autre partie de la population mondiale constituée de pays en développement, voit son pouvoir d'achat extérieur chuté, auquel il faut ajouter le transfert de l'épargne sous forme de fuite de capitaux ou de paiement au titre du service de la dette.

Cette réalité mondiale suggère que la responsabilité incombe lourdement aux pays développés pour la répartition des richesses, pour les avantages qu'ils retirent de la fuite des capitaux qui peuvent être considérés comme des investissements directs dans les pays d'accueil, pour le blanchiment d'argent, pour la spéculation sur des monnaies fragiles et pour les solutions négatives qu'ils préconisent à travers les institutions de Brettons Woods pour le développement des pays endettés qui sont en partie responsables de la permanence de la crise. Autrement dit, sur le plan juridique, on a substitué aux rapports entre les États basés sur le droit international reconnu par tous, de nouveaux rapports léonins à travers des contrats qui réservent la plus grosse part aux pays riches, en opposition avec le droit international toujours en vigueur. Mais certaines règles de ce droit érigées depuis longtemps en principes intangibles peuvent être invoquées pour demander l'annulation ou l'effacement de la dette.

2 - Le principe de bonne foi, la clause *rebus sic stantibus* et la dette

La coutume, puis le droit ont consacré l'idée que les traités internationaux doivent être exécutés de bonne foi, donnée morale des rapports internationaux. L'harmonie, la garantie de la stabilité des droits qui en découle et la paix internationale dépendent donc du comportement des États lequel est tributaire de cette bonne foi qui s'est traduite

en droit par la règle *Pacta sunt servanda*.⁽²⁷⁾ L'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969⁽²⁸⁾ stipule, en effet que « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. » C'est la reconnaissance de la force obligatoire des règles internationales. Le principe de bonne foi qui est essentiellement un postulat éthique selon lequel l'on ne saurait impunément violer un engagement ou un serment que l'on a donné, soutenu et consacré juridiquement, est destiné à élargir la portée des règles de droit en restreignant la liberté des sujets internationaux. Mais le principe *Pacta sunt servanda* peut voir son effet réduit par l'invocation de la clause *rebus sic stantibus*⁽²⁹⁾ qui signifie, certes, que dans toute convention, les parties ont sous-entendu que les choses demeurent en l'état et la règle ne saurait autoriser un État à se fonder sur des modifications mineures, mais pas lorsqu'il s'agit d'un changement fondamental, qui porte sur une base essentielle du consentement de l'État à être lié et qui modifie radicalement la nature des obligations. Ainsi par exemple, si une « dette grossière » jugée en contradiction avec les intérêts généraux d'une nation, elle peut ne pas être remboursée par exception à la règle *pacta sunt servanda* qui consacre l'idée de mutabilité des conventions et peut faire l'objet d'exception dans les cas de force majeure ou de nécessité.⁽³⁰⁾ La clause *rebus sic stantibus* est donc un élément qui rétablit la moralité dans les rapports internationaux, car la vie des traités est tributaire du comportement conventionnel des États, lequel est jalonné d'agissements immoraux que la clause est censée redresser. La CDI a même estimé que la règle pouvait être une « soupape de sûreté », dans la mesure où les traités prévoient fréquemment, avec des clauses de révision, ou de sauvegarde, la manière dont ils s'adapteront aux circonstances. On admet donc, la mutabilité des traités, dès lors que les

27. Paolo Fois, *Il Principio Pacta sunt servanda E I contratti fra stati E privatistrici*, Rivista Di Diritto Internazionale, Vol. LXXVI, Fasc. 3, 1993.

28. Convention entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

29. E. Van Bogaert, « le sens de la clause *rebus sic stantibus* dans le droit des gens actuel », RGDIP 1966, pp. 49-74.

30. Voir, Ch. Rousseau, *Droit international public*, T. 1, Paris, Sirey, 1970, pp. 138-142.

objectifs et les besoins des États sont en perpétuelles modifications. Dans un autre sens, lorsque les choses viennent à changer, la convention doit être modifiée. Il s'agit, en premier lieu des circonstances de fait ; ces faits étant des situations concrètes qui ont poussé les États à conclure. Des exemples confirment cela, et nous nous référons ici à l'importance des pêcheries dans le développement d'un pays qui peut l'inciter à conclure un traité.⁽³¹⁾ Il en va de même à propos de la détérioration des termes de l'échange entre les pays occidentaux et les pays africains, qui peut aboutir à une convention.⁽³²⁾ En plus de ces circonstances de fait, il y a aussi des changements de circonstances de droit. Des conventions peuvent en effet être dénoncées par les États non seulement en considération de la survenance de certains faits ou événements nouveaux, mais aussi lorsque le régime international ou d'un droit interne qui le fondent vient à changer. Ainsi, Le traité du 18 octobre 1983 créant la communauté économique des États de l'Afrique centrale a comme base non seulement le plan d'action et l'acte final de Lagos de 1980, mais aussi la déclaration sur la coopération, le développement et l'indépendance économique des chefs d'État de l'Organisation de l'Unité Africaine de mai 1973.

Dès lors, comment peut-on dire que les changements substantiels des buts des contrats de prêts conclus sous certaines conditions économiques acceptent ou non l'invocation de la clause *rebus sic stantibus* ? L'article 62 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 fixe les conditions d'invocation et d'application de la clause qui sont de deux sortes :

- que les circonstances invoquées n'aient constitué une base essentielle du consentement des parties à être liés par le traité et;
- que le changement de circonstance n'ait pour effet de transformer radicalement la nature des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.

31. Par exemple l'accord entre le Mali et la France du 22 juin 1960, in recueil des traités de la France 1960, p 162.

32. Convention de Yaoundé, puis de Lomé ou encore les conventions ACP/CEE.

Ainsi, et sur la base de la deuxième condition, le changement doit avoir un effet destructeur rendant l'exécution ultérieure de la convention impossible. C'est le cas pour la dette qui écrase certains pays qui ne peuvent assurer le remboursement, et par conséquent ne peuvent exécuter les obligations des contrats les liant à leurs créanciers. Les arguments avancés par les débiteurs sont justifiés par le caractère irrésistible et imprévisible du changement de circonstances. Ces changements ne découlent d'aucun calcul malveillant ni d'un changement provoqué par eux. La remise en cause est intervenue postérieurement à la conclusion du contrat, et cela veut dire qu'un réel changement de circonstances ou une nouvelle appréciation de l'intérêt général est apparue. Le changement intervenu a pour effet selon l'article 62.1b de la convention de Vienne sur le droit des traités « de transformer radicalement la nature des obligations qui restent à exécuter » et ne procède en aucune manière du comportement illicite de l'État qui l'invoque, mais plutôt de la situation qui a trop radicalement évolué pour poursuivre l'exécution du contrat. D'un autre côté, si le contrat qui lie les contractants doit être maintenu, il n'empêche, soutien un auteur, que « certaines irrégularités dans la formation des contrats d'État peuvent être si graves qu'elles dénotent au contraire de la part du partenaire privé l'absence de toute préoccupation de respect des dispositions légales pourtant de même nature que celles auxquelles il est accoutumé dans son propre État. »⁽³³⁾ Il est donc concevable pour les pays endettés, de faire jouer la sanction de l'irrégularité, le créancier n'a pas fait preuve de la prudence suffisante, c'est ce que nous avons d'ailleurs relevé à propos de l'imprudence des banques⁽³⁴⁾ Dans ce cas là, « ne pouvant ignorer qu'une personne publique normalement soumise à des règles de conclusion des contrats assez formalistes, le créancier pourrait être considéré comme négligent, ou tout au moins comme ayant assumé le risque d'une annulation en traitant avec légè-

33. B. Audit, l'arbitrage transnational et les contrats d'Etat, Centre d'étude et de recherche de droit international et des relations internationales de l'Académie de Droit international, Martinus Nijhoff publishers, 1988, p 43.

34. Voir infra, la responsabilité des créanciers.

reté.»⁽³⁵⁾. La clause *rebus sic stantibus* peut donc être invoquée et apparaît comme une sortie de secours pour les États endettés qui peuvent l'utiliser dans un sens négatif, car positivement interprétée, la clause porte une interdiction de modifier ou de mettre fin aux conventions, et ceci, pour ne pas anéantir « la crédibilité du principe *Pacta sunt servanda*.»⁽³⁶⁾ Mais négativement interprétée, elle permet de mettre en cause un accord dont le contenu et les termes ne concordent plus avec la réalité juridique ou factuelle. L'endettement est devenu tellement insupportable que les débiteurs ne sont plus en mesure d'honorer leurs obligations, car leur situation économique et financière ne leur permet plus de rembourser la dette qui se perpétue continuellement par le service de celle-ci.

Ainsi, dans la mouvance des rapports économiques internationaux inégaux, les pays endettés sont de ceux qui, par leur retard économique et leur faiblesse, mettent de plus en plus en cause ou du moins contestent le plus les accords qui les lient aux pays créanciers car leur dette croissante et le poids écrasant du service de celle-ci, font en sorte que la majorité des pauvres des pays en développement ne peut s'acquitter de ses obligations du fait de la détérioration considérable de leur situation économique et sociale dont l'évolution est souvent dramatique. Ces conditions désastreuses sont devenues pour eux, les éléments essentiels qui justifient leur consentement à être liés. Dans la situation actuelle, les pays endettés sont fondés en droit à invoquer la clause *rebus sic stantibus* dans son application négative comme un des moyens juridiques de traitement de la dette, tout en sachant que la difficulté de payer n'est pas toujours due à la volonté de ne pas payer et n'exclue pas l'obligation. Mais les circonstances sont telles qu'il devient pratiquement impossible de payer. La faute incombe-t-elle alors à ceux qui en eu à prendre les engagements contractuels ou bien aussi aux

35. B. Audit, *L'arbitrage transnational et les contrats d'Etat, des relations internationales de l'Académie de droit*, op cit., 1988, p 43.

36. P.M. Dupuy, *Droit international public*, 4ème édition, Dalloz, 1998, p 282.

générations suivantes ? Dans tous les cas « la répartition des charges de l'endettement est loin d'être proportionnelle au profit qu'en tirent les différents sujets, aux fins d'investissement ou de consommation, au moment où elle est contractée » souligne à juste titre un auteur ⁽³⁷⁾. Cela veut aussi que les populations qui n'ont pas bénéficié des prêts consentis et encore moins les générations à venir, n'ont pas à supporter le fardeau de la dette, car « au-delà d'une génération, il n'y a plus d'identification possible entre l'échéance à régler et l'objet du prêt initial. » C'est là une question de légitimité des institutions qui ont eu à contracter les engagements qui pose un problème qui est au cœur même du droit. Un tel débat est encore occulté, compte tenu des intérêts et des luttes entre les clans au pouvoir ou qui gravitent autour. Nous rejoignons ici une autre question, celle de la modernisation et de la démocratisation des institutions dans les pays en développement, comme condition décisive d'amélioration de la gestion des affaires publiques et de dépassement de l'endettement.

37. A. Belhimmer, La dette extérieure de l'Algérie op.Cit. p.328.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnauld (P.), La dette du Tiers-monde.- Paris : la découverte, 1984.
- Banque mondiale, world debt tables, External finance for developing countries, country tables, vol. 2, 1994-95, Washington. DC.
- Belhimmer (A.), La dette extérieure de l'Algérie.- Alger : Casbah éditions, 1998.
- Benachenou (M.), Réformes économiques, dette et démocratie.-Alger : Ech-Rifa, 1992.
- Bencheikh (M.), Le droit international du sous-développement. Nouvel ordre dans la dépendance.- Paris : Berger-Levrault, 1983.
- Berthelemy (J.C.), L'endettement du Tiers Monde.- Paris : PUF, « que sais-je ? », 1990.
- Carillo Salcedo (J.A.), Droit international et souveraineté des États, cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1996, vol. 257, pp 35-222.
- Carreau (D.), Le rééchelonnement de la dette extérieure des Etats, Journal du Droit international, n° 1, jan-fev-mars 1985.
- Carreau (D.), Le rééchelonnement des dettes, le point de vue des banques, Revue française de jurisprudence commerciale, n° spécial, 1985
- Carreau (D.), Chronique de droit international, AFDI 1990.
- Cassese (A.), Le droit international dans un monde divisé, Berger-Levrault .-Paris, 1986.
- Combacau (J.),Thierry (H.) et al. Droit international public.-Paris: Montchrétien, 1975.
- Dupuy (J.M.), Droit international public, 4ème édition.- Paris :Daloz, 1998.
- Duprat (M.H.), La dette latino-américaine : quelle politique pour quelle crise?- Paris : Masson, 1991.
- Elias (G.), Economie de l'endettement international, théories et politiques.- Paris : PUF, 1994
- Feuer (G.), et Cassan (H.), Droit international du développement.- Paris: Précis Dalloz, 1985.
- Focsaneau (L.), Endettement extérieur, renégociations des dettes, contrôle du crédit international, RGDIP, T. 89, n° 2.

- Gabriel (F.), De la progression des idées au sujet de la dette des PED, in Revue Banque, 489, 1988.
 - Gilbert (B.), Le Fonds monétaire international, l'ajustement et les droits de l'homme.- Paris : Ed. de l'Épargne, 1990.
 - Hautot (I.), Surendettement des PVD, la conversion de la dette, Revue du droit des affaires internationales, n° 2, 1990
 - Hendrik (S.), The sovereign state and its competitors.- Princeton: University Press, Princeton, 1995.
 - Jean (F.), La dette. Catastrophe ou mutation, Fondation .- Paris, Liberté, 1987.
 - Jouve (E.), Le droit des peuples, PUF, « que sais-je ? », Paris, 1992
 - Norel (P.H.), Les banques face aux pays endettés, Syros, coll. Alternatives économiques, Paris, 1990.
-