



HAL
open science

Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas (eds). Sovereign Debt Diplomacies : Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony. Oxford, Oxford University Press, 2021, 384 pages.

Nathalie Ferrière

► **To cite this version:**

Nathalie Ferrière. Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas (eds). Sovereign Debt Diplomacies : Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony. Oxford, Oxford University Press, 2021, 384 pages.. Critique Internationale, 96 (3), 2022, pp.179-183. hal-03783639

HAL Id: hal-03783639

<https://amu.hal.science/hal-03783639>

Submitted on 22 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas (eds)

Sovereign Debt Diplomacies: Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony

Oxford, Oxford University Press, 2021,

384 pages

par Nathalie Ferrière

Les défauts de paiement des dettes souveraines de la Grèce (2015), du Venezuela (2017), de l'Argentine et du Liban (2020) rappellent que leur remboursement est source de litiges. Dans cet ouvrage, Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas se sont attachés à retracer l'histoire de ces contentieux sur deux siècles. Pour cela, ils ont rassemblé 13 contributions de six disciplines différentes : l'histoire, l'économie, la science politique, la sociologie, le droit et la finance. Toutes soulignent comment l'absence de cadre international clairement défini pour le règlement des défauts de dette a permis et permet encore aux divers acteurs impliqués – l'État emprunteur, les banques privées, les autres États, les investisseurs, le marché secondaire – de mettre en place des stratégies qui varient selon les contextes historiques, politiques et géographiques. Pour comprendre ces jeux de pouvoirs, les auteurs développent le concept de « diplomatie de la dette souveraine », qu'ils définissent comme « un ensemble composite d'outils destinés à régler les litiges de dettes qui sont partagés par les acteurs et jugés acceptables suivant les modèles institutionnels des règles de conduite des relations internationales » (p. 6). Ce concept leur permet d'aller au-delà d'une simple analyse des variations des taux d'intérêt et des maturités des prêts. L'ouvrage est organisé en quatre sections chronologiques : les solutions impériales aux crises de dettes souveraines (1820-1933), les dettes souveraines au temps de la rigueur financière (1933-années 1970), les transitions postcoloniales et l'espoir d'un nouvel ordre économique (années 1960-1980) et les dettes souveraines post-guerre froide (années 1990-jusqu'à aujourd'hui). Certains chapitres traitent d'une seule étude de cas tandis que d'autres présentent plusieurs cas de manière transversale.

La première section (1820-1933) analyse les liens entre le marché de la dette souveraine et l'histoire coloniale. Les pouvoirs impériaux ont utilisé les défauts de paiement de certains pays pour étendre leur emprise sur ces derniers. Juan Flores Zendejas et Felipe Ford Cole (chap. 2) expliquent que la position géographique de certains pays et le degré d'intérêt des puissances coloniales à leur égard font que, par exemple, les empires français et britannique

limitent le recours à la force armée en Amérique latine tandis que les États-Unis n'hésitent pas à intervenir militairement au Venezuela au début du XX^e siècle. La création de nouveaux outils juridiques de la dette permise par ce contexte d'« empire informel » a préfiguré l'importance du droit dans les contrats d'aujourd'hui. Selon Ali Coşkun Tunçer (chap. 3), le défaut de la dette souveraine de l'Égypte et de la Tunisie a favorisé le processus de colonisation de ces deux pays, respectivement par la Grande-Bretagne et par la France, notamment à travers un contrôle financier international dirigé par les deux empires et qui a entraîné la perte d'autonomie économique des pays endettés. Si la rivalité entre les deux puissances coloniales a empêché que soit restaurée la confiance des investisseurs, ce contrôle a facilité par la suite l'occupation des deux pays par les armées impériales, au moment où l'influence de l'empire ottoman s'affaiblissait. Cette première section se termine avec la contribution de Nicolas Degive et Kim Oosterlink (chap. 4) qui reviennent sur la période d'affaiblissement des empires et développent l'idée selon laquelle le fait d'appartenir à un empire colonial protégerait de taux d'intérêt trop élevés en raison de la garantie implicite apportée par le gouvernement impérial. Les auteurs montrent par ailleurs que les craintes des investisseurs face à l'indépendance éventuelle de l'Inde et à la répudiation de la dette qui en découlerait ont augmenté les taux de celle-ci. De même, l'Australie n'a connu une hausse des taux d'intérêt malgré ses difficultés économiques qu'à partir du moment où la Grande-Bretagne a elle aussi été touchée par la crise.

La deuxième section porte sur la période 1933-années 1970 durant laquelle les États sont devenus les acteurs prédominants des résolutions de défauts de dettes. Le « fonctionnement » du marché des capitaux après la seconde guerre mondiale a réduit le pouvoir de négociation des créanciers privés. Par ailleurs, la solution judiciaire échouait régulièrement à cause de l'absence de cadre légal international. Les créanciers ont alors cherché le soutien des États pour faire pression sur les débiteurs. Les négociations et leur aboutissement étaient soumis aux intérêts des États. Il s'ensuit que les processus étaient longs mais qu'ils pouvaient déboucher sur des effacements de dettes importants. Cette analyse de Juan Flores Zendejas, Pierre Pénet et Christian Suter (chap. 7) est illustrée par les deux contributions qui la précèdent. Gustavo Del Angel et Lorena Pérez-Hernández (chap. 5) s'intéressent à l'effacement de dette particulièrement avantageux obtenu par le Mexique en 1942 après deux décennies de défauts réguliers. L'entrée en guerre des États-Unis et la nécessité de sécuriser la place du Mexique parmi les Alliés ont consolidé le pouvoir de négociation de ce pays ainsi que la capacité de son gouvernement à inclure la question de la dette dans des négociations plus larges avec les États-Unis. Laura de la Villa (chap. 6) retrace l'histoire des accords de

Londres sur les dettes extérieures de l'Allemagne en 1953 à partir des archives du secrétariat d'État américain, de la Haute Commission pour l'Allemagne occupée, des associations britanniques et américaines d'investisseurs privés détenant des obligations souveraines (FBPC et CFB), et insiste sur l'approche multilatérale de la gestion de ces dettes. Elle s'intéresse plus particulièrement au rôle des banques privées dans la définition des accords dont la principale innovation, sous l'impulsion des États-Unis, a été de privilégier la reprise économique de l'Allemagne au détriment des engagements passés, en tenant compte de sa capacité à payer et tout en réaffirmant l'égalité de traitement entre les crédateurs, principe que l'on retrouve dans le Club de Paris créé en 1956.

La troisième section (années 1960-1980) est consacrée à la question de la continuité de la dette durant la période postcoloniale, et traite de la création d'un nouveau cadre de relations entre les acteurs. Les contributions de Grégoire Mallard (chap. 8) et de Michael Waibel (chap. 9) peuvent se lire en miroir puisque les auteurs retracent les parcours de deux théoriciens du droit international des dettes souveraines et des successions d'État, le juriste, diplomate et homme politique algérien Mohammed Bedjaoui (1929) et l'avocat et universitaire néo-zélandais Daniel Patrick O'Connell (1924-1979). Reprenant le concept de « dette odieuse » développé dans l'entre-deux-guerres par le juriste russe Aleksandr Naumovich Zak (1890-1955), M. Bedjaoui était partisan de la non-transmissibilité de la dette et donc de son annulation pour les nouveaux États. L'opposition du bloc occidental ainsi que des rigidités d'ordres historique, géographique et conceptuel ont empêché que ses propositions soient retranscrites dans le droit international. D. P. O'Connell, quant à lui, défendait une approche pragmatique qui aurait pris en compte les conséquences d'un effacement des dettes, d'une part, sur l'ordre économique mondial, d'autre part, sur la stabilité et la crédibilité des nouveaux États. Il semblerait que cette approche se soit imposée *de facto* au moment de la décolonisation mais aussi lors de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie. Enfin, Quentin Deforge et Benjamin Lemoine (chap. 10) montrent comment les rapports asymétriques entre le Nord et le Sud ont réduit peu à peu le mandat de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) à une assistance technique. Sous l'impulsion de son premier secrétaire Paul Prebisch, la CNUCED a proposé dans les années 1970 un cadre critique d'analyse de la dette des pays en développement et une restructuration de celle-ci. Face aux oppositions des pays du Nord, et notamment des États-Unis, ce projet a été rejeté et le rôle de la CNUCED marginalisé, tandis que l'approche par le marché s'imposait dans la gestion des dettes souveraines. Le processus a été renforcé à partir des années 2000 par le manque de cohésion sur cette question entre les pays en

développement, manque de cohésion qui a empêché une redéfinition de l'architecture de la finance internationale.

La quatrième et dernière section retrace les évolutions récentes du droit international et l'émergence de nouveaux acteurs. Infirmant l'hypothèse de leur éventuel effacement, les États réinvestissent les conflits de dettes souveraines en redéfinissant et remodelant les outils juridiques utilisés par les créanciers privés. Giselle Datz (chap. 11) étudie l'évolution des législations britannique, belge et française destinées à restreindre les actions des « fonds vautours » après le succès de ces fonds face à l'Argentine en 2012. Malgré la vague de dérégulation des années 1990, l'État est demeuré un acteur majeur de la diplomatie de la dette souveraine, **lequel État peut utiliser sa législation domestique. En effet**, les dettes souveraines sont des contrats liés à la législation **en vigueur dans le pays de signature du contrat afin d'infléchir le comportement des investisseurs privés et les accords en cas de litiges sur les dettes.** Pour Mitu Gulati et Ugo Panizza (chap. 12), le concept de « dette odieuse » conserve sa validité empirique à l'époque contemporaine. Les auteurs décrivent comment Ricardo Hausmann, professeur à Harvard et ancien ministre vénézuélien de la planification, a pu par son activisme infléchir le prix des obligations émises par le gouvernement Maduro. Le risque que cette dette soit qualifiée ultérieurement d'odieuse par la justice internationale a été pris en compte par les investisseurs **ce qui a conduit à une hausse des taux d'intérêt.** Enfin, Anusha Chari et Ryan Leary (chap. 13) analysent la crise portoricaine de 2016 pour comprendre le rôle des clauses spécifiques des contrats obligataires dans la valorisation du risque sous-jacent de défaut de paiement. Les auteurs offrent un parallèle pertinent entre la gestion de la crise portoricaine et celle de la crise grecque. Ils suggèrent que non seulement les créanciers mais aussi les débiteurs pourraient s'emparer de ces clauses dans les conflits de dettes ou en anticipation de ceux-ci. Ils soulignent ainsi la place centrale de l'État dans la gestion des crises de dettes souveraines. Enfin, Odette Lienau conclut l'ouvrage en s'interrogeant sur le choix des mots pour qualifier la diplomatie des dettes souveraines. Les auteurs ont développé un cadre cohérent entre disciplines à partir de ces périodes d'analyse. Toutefois, la qualification des différentes diplomaties de la dette souveraine peut avoir un écho hors de la sphère académique pour certains acteurs des règlements de la dette souveraine.

Alors que les inquiétudes sur le niveau ces dettes ressurgissent tant pour les pays occidentaux que pour ceux en développement, cet ouvrage interdisciplinaire offre une grille de lecture particulièrement riche et féconde pour analyser les évolutions actuelles à l'aune d'une histoire longue, et ce quelle que soit la discipline du lecteur. On regrettera seulement que la question

des dettes souveraines financées par l'État chinois ne soit pas abordée alors même que la mobilisation du concept de diplomatie serait, dans ce cas, particulièrement appropriée. Un tel manque s'explique probablement par la difficulté d'accès à ce terrain.¹

Nathalie Ferrière est maîtresse de conférences en économie à Sciences Po Aix, rattaché à Aix-Marseille School of Economics. Ces recherches portent sur le financement du développement et les comportements des donateurs institutionnels. Dans une approche pluridisciplinaire, elle interroge également les croyances autour du développement et de l'aide au développement. Elle a publié « To Give or Not to Give? How Do Other Donors React to European Food Aid Allocation? », *The European Journal of Development Research* (34, 2022, p. 147-171) ; « Donneurs et acteurs de terrain : une étude quantitative de la délégation et de la fragmentation de l'aide humanitaire », *Mondes en développement* (195 (3), 2021, p. 109-128).
nathalie.ferriere@sciencespo-aix.fr

¹ Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État opérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du plan d'investissement France 2030 portant la référence ANR-17-EURE-0020 et de l'Initiative d'Excellence d'Aix-Marseille Université - A* *MIDEX*.