

Extrait du CADTM

<http://www.cadtm.org>

# **Dette illégitime : l'actualité de la dette odieuse. Position du CADTM**

- Français -

Date de mise en ligne : jeudi 28 aot 2008

---

CADTM

---

*La doctrine de la dette odieuse n'est pas enterrée, n'en déplaise à certains. La reculade précipitée des Etats-Unis sur la dette odieuse irakienne en 2003, et plus récemment, le rapport de la Banque mondiale [1] qui tente vainement de la disqualifier, montrent l'importance de l'enjeu pour les créanciers et les débiteurs. Ce document vise à rouvrir les débats sur la dette odieuse, et plus généralement sur les dettes illégitimes, dans le but que les Etats se saisissent de ces arguments juridiques et cessent de payer des dettes indues.*

### **La doctrine de la dette odieuse : un argument de droit international dont les peuples et les Etats doivent se saisir**

#### **La dette odieuse ou le droit de déclarer la nullité de la dette**

Dans son rapport, la Banque mondiale considère la dette odieuse comme une notion vague, un concept « fourre-tout », utilisé à tort et à travers par les organisations de la société civile. La banque est, cependant, en partie responsable de cette soi-disant confusion, puisqu'elle ne prend jamais la peine de citer les arguments des défenseurs de cette doctrine, à commencer par le premier d'entre eux, Alexander Sack, qui a théorisé cette doctrine en 1927 [2]. Celui-ci explique : « *Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins et dans les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, etc., cette dette est odieuse pour la population de l'Etat entier (...). Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir* ». Il ajoute un peu plus loin :

*« On pourrait également ranger dans cette catégorie de dettes les emprunts contractés dans des vues manifestement intéressées et personnelles des membres du gouvernement ou des personnes et groupements liés au gouvernement des vues qui n'ont aucun rapport aux intérêts de l'État ». Sack souligne également que les créanciers de telles dettes, lorsqu'ils ont prêté en connaissance de cause, « ont commis un acte hostile à l'égard du peuple ; ils ne peuvent donc pas compter que la nation affranchie d'un pouvoir despotique assume les dettes « odieuses », qui sont des dettes personnelles de ce pouvoir ».*

Ainsi, trois conditions se dégagent pour qualifier une dette d'odieuse :

- 1) elle a été contractée par un régime despotique, dictatorial, en vue de consolider son pouvoir
- 2) elle a été contractée non dans l'intérêt du peuple, mais contre son intérêt et/ou dans l'intérêt personnel des dirigeants et des personnes proches du pouvoir
- 3) les créanciers connaissaient (ou étaient en mesure de connaître) la destination odieuse des fonds prêtés

Plusieurs auteurs ont par la suite cherché à prolonger les travaux de Sack pour ancrer cette doctrine dans le contexte actuel. Le Center for International Sustainable Development Law (CISDL) de l'université McGill au Canada, propose par exemple cette définition générale : « *Les dettes odieuses sont celles qui ont été contractées contre les intérêts de la population d'un Etat, sans son consentement et en toute connaissance de cause par les créanciers* » [3]. Jeff King [4] s'est basé sur ces trois critères (absence de consentement, absence de bénéfice, connaissance des créanciers), considérés de manière cumulative, pour proposer une méthode de caractérisation des dettes odieuses. Bien que la démarche de King soit intéressante à de nombreux égards [5], elle est selon nous insuffisante puisqu'elle ne permet pas de prendre en compte toutes les dettes qui devraient être qualifiées d'odieuses. En effet, d'après King, le seul fait pour un gouvernement d'avoir été instauré par des élections libres suffit pour que ses dettes ne

soient pas considérées comme odieuses. Cependant, l'Histoire a montré, avec A. Hitler en Allemagne, F. Marcos aux Philippines ou Fujimori au Pérou, que des gouvernements élus démocratiquement peuvent être des dictatures violentes et commettre des crimes contre l'humanité. Il est donc nécessaire de s'intéresser au caractère démocratique de l'Etat débiteur au-delà de son mode de désignation : tout prêt octroyé à un régime, fût-il élu démocratiquement, qui ne respecte pas les principes fondamentaux du droit international tels que les droits humains fondamentaux, l'égalité souveraine des Etats, ou l'absence du recours à la force, doit être considéré comme odieux. Les créanciers, dans le cas de dictatures notoires, ne peuvent arguer de leur ignorance et ne peuvent exiger d'être payés. Dans ce cas, la destination des prêts n'est pas fondamentale pour la caractérisation de la dette. En effet, soutenir financièrement un régime criminel, même pour des hôpitaux ou des écoles, revient à consolider son régime, à lui permettre de se maintenir. D'abord, certains investissements utiles (routes, hôpitaux...) peuvent ensuite être utilisés à des fins odieuses, par exemple pour soutenir l'effort de guerre. Ensuite, le principe de fongibilité des fonds fait qu'un gouvernement qui emprunte pour des fins utiles à la population ou à l'Etat, - ce qui est officiellement presque toujours le cas - peut libérer des fonds pour d'autres buts moins avouables.

Au-delà de la nature de régime, la destination des fonds devrait en revanche suffire à caractériser une dette d'odieuse, lorsque ces fonds sont utilisés contre l'intérêt majeur des populations ou lorsqu'ils vont directement enrichir le cercle du pouvoir. Dans ce cas, ces dettes deviennent des dettes personnelles, et non plus des dettes d'Etat qui engageraient le peuple et ses représentants. Rappelons d'ailleurs l'une des conditions de la régularité des dettes selon Sack : « *les dettes d'Etat doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans les intérêts de l'Etat* ». Ainsi, les dettes multilatérales contractées dans le cadre d'ajustements structurels tombent dans la catégorie des dettes odieuses, tant le caractère préjudiciable de ces politiques a été clairement démontré, notamment par des organes de l'ONU [\[6\]](#)

Pratiquement, pour tenir compte des avancées du droit international depuis la première théorisation de la dette odieuse en 1927, on pourrait qualifier *au minimum* les dettes odieuses comme celles contractées par des gouvernements qui violent les grands principes de droit international tels que ceux figurant dans la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux pactes sur les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 qui l'ont complétée, ainsi que les normes impératives de droit international (*jus cogens*). Cette affirmation trouve sa confirmation dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui dans son article 53, prévoit la nullité d'actes contraires au *jus cogens* [\[7\]](#), qui regroupe, entre autres, les normes suivantes : l'interdiction de mener des guerres d'agression, l'interdiction de pratiquer la torture, l'interdiction de commettre des crimes contre l'humanité et le droit des peuples à l'autodétermination.

C'est également dans ce sens qu'allait la définition proposée par le Rapporteur spécial Mohammed Bedjaoui dans son projet d'article sur la succession en matières de dettes d'Etat pour la Convention de Vienne de 1983 : « *En se plaçant du point de vue de la communauté internationale, on pourrait entendre par dette odieuse toute dette contractée pour des buts non conformes au droit international contemporain, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies* » [\[8\]](#). Ainsi, les dettes contractées sous le régime de l'apartheid en Afrique du Sud sont odieuses, puisque ce régime violait la Charte des Nations Unies, qui définit le cadre juridique des relations internationales. L'ONU, par une résolution adoptée en 1964, avait d'ailleurs demandé à ses agences spécialisées, dont la Banque mondiale, de cesser leur soutien financier à l'Afrique du Sud ; mais la Banque mondiale n'a pas appliqué cette résolution, et a continué à prêter au régime de l'apartheid, dans le plus grand mépris du droit international [\[9\]](#).

Dans le cas des dettes issues d'une colonisation, le droit international prévoit également leur non transférabilité aux Etats qui ont gagné leur indépendance, conformément à l'article 16 de la **Convention de Vienne de 1978** qui dispose : « *Un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats* ». L'article 38 de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'Etats en matières de biens, d'archives et de dettes d'Etats (non encore en vigueur) est à cet égard explicite :

« 1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre eux n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant. 2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant ». Il convient ici de rappeler que la Banque mondiale est directement impliquée dans certaines dettes coloniales, puisqu'au cours des années 50 et 60, elle a octroyé des prêts aux puissances coloniales pour des projets permettant aux métropoles de maximiser leur exploitation de leurs colonies. Il faut également signaler que les dettes contractées auprès de la Banque par les autorités belges, anglaises et françaises pour leurs colonies ont ensuite été transférées aux pays qui accédaient à leur indépendance sans leur consentement [\[10\]](#) . Par ailleurs, elle a refusé de suivre une résolution adoptée en 1965 par l'ONU lui enjoignant de ne plus soutenir le Portugal tant que celui-ci ne renonçait pas à sa politique coloniale.

Il faut, en outre, qualifier d'odieuses toutes les dettes contractées en vue du remboursement de dettes considérées comme odieuses. La New Economic Foundation [\[11\]](#) assimile, à raison, les emprunts destinés à rembourser des prêts odieux à une opération de blanchiment. L'outil de l'audit doit permettre de déterminer la légitimité ou non de ces prêts.

Tout le monde n'est bien sûr pas unanime sur la définition de la dette odieuse, mais le fait que cet élément de droit fasse débat ne lui ôte en rien sa pertinence et son bien-fondé. On doit plutôt y voir un signe de l'enjeu que représente la question, tant pour les créanciers que pour les débiteurs, et la traduction sur le plan juridique d'un conflit entre des intérêts divergents. D'ailleurs, plusieurs cas ont montré que cet argument peut être légitimement invoqué pour le non paiement d'une dette.

### L'application de la doctrine de la dette odieuse et l'actualisation de la pratique

Les cas où la doctrine de la dette odieuse a été appliquée ou invoquée sont nombreux et ont été étudiés dans plusieurs études consacrées au sujet. Nous ne nous pencherons ici que sur quelques cas emblématiques.

- ▶ **Le refus des Etats-Unis d'assumer la dette cubaine en 1898.** C'est l'un des premiers cas où des dettes odieuses (en l'occurrence dette d'asservissement) ont été effectivement répudiées. En 1898, suite à la guerre entre les Etats-Unis et l'Espagne, celle-ci transfère aux Etats-Unis la souveraineté sur Cuba. Les délégués américains à la conférence de la paix de Paris ont justifié leur refus de payer les dettes odieuses réclamées à Cuba au motif 1) que les prêts n'avaient pas bénéficié aux Cubains, certains ayant financé la répression de soulèvements populaires 2) que Cuba n'avait pas consenti à contracter de telles dettes 3) que les créanciers étaient au courant du contexte et devaient assumer le risque de non paiement.
- ▶ **Traité de Versailles et la dette polonaise, 1919.** L'article 255 de ce traité exonéra la Pologne de payer « la fraction de la dette dont la Commission des Réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne ». Une disposition similaire fut prise dans le traité de paix de 1947 entre l'Italie et la France, qui déclare « inconcevable que l'Ethiopie assure le fardeau des dettes contractées par l'Italie afin d'en assurer sa domination sur le territoire éthiopien ».
- ▶ **Arbitrage entre la Grande Bretagne et le Costa Rica en 1923.**

En 1922, le Costa Rica promulgua une loi qui annulait tous les contrats passés entre 1917 et 1919 par l'ancien dictateur Federico Tinoco et refusa donc d'honorer la dette qu'il avait contractée auprès de la Royal Bank of Canada

- il s'agit donc d'un cas où la doctrine a été appliquée pour une dette commerciale. Le litige qui s'ensuivit entre la Grande-Bretagne et le Costa Rica fut arbitré par le président de la Cour Suprême des Etats-Unis, William Howard Taft. Celui-ci déclara valide la décision du gouvernement costaricain en soulignant : « *le cas de la Banque royale ne dépend pas simplement de la forme de la transaction, mais de la bonne foi de la banque lors du prêt pour l'usage réel du gouvernement costaricain sous le régime de Tinoco. La Banque doit prouver que l'argent fut prêté au gouvernement pour des usages légitimes. Elle ne l'a pas fait* ».

Des références plus récentes au concept de dette odieuse ont réaffirmé sa valeur, même s'ils n'ont pas débouché sur la répudiation ou l'annulation des dettes : Après la chute du régime de l'Apartheid en Afrique du Sud, de nombreuses voix se sont élevées pour exiger le non-paiement des dettes odieuses. Les pressions sur le gouvernement ont finalement abouti à une reconnaissance des dettes contractées sous l'Apartheid. En 1998, l'International Development Committee du parlement britannique a explicitement fait référence au caractère odieux de la dette rwandaise pour demander son annulation de la part des créanciers bilatéraux. En 2003, après l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis, l'administration américaine a invoqué l'argument de la dette odieuse pour demander l'annulation de la dette bilatérale de l'Irak [12]. Consciente du précédent que cela pourrait créer, l'administration Bush a finalement renoncé à cet argument et l'allègement de la dette irakienne a été concédé pour des raisons de soutenabilité. Il faut souligner que l'argument a été abandonné non pas pour son inconsistance, mais au contraire parce que sa validité juridique représentait un risque : il aurait en effet pu être utilisé dans de nombreux cas, mais cette fois contre l'intérêt des Etats-Unis et de ses alliés.

Ainsi, si elle n'a pas toujours permis d'aboutir au non paiement, la doctrine de la dette odieuse n'a pas été remise en cause en tant que telle [13]. Ce sont les pressions des créanciers et des considérations d'ordre stratégique qui ont poussé les gouvernements à reconnaître ces dettes ; la pratique des Etats et la coutume internationale sont donc le reflet du rapport de force défavorable aux pays débiteurs. Les gouvernements doivent se saisir de cet argument. Les arguties et tergiversations juridiques des institutions comme la Banque mondiale, le FMI ou d'autres créanciers ne résistent pas aux faits et à la force d'une doctrine puissante comme celle de la dette odieuse. Bien que les créanciers essayent de l'enterrer, cette doctrine ressurgit régulièrement dans une forme actualisée. La décision unilatérale prise par le Paraguay en 2006 (voir infra, 3. 2), qui, sur la base de son caractère frauduleux, a déclaré nulle la dette contractée auprès des banques européennes, doit inspirer d'autres gouvernements. Bien que le décret paraguayen ne fasse pas explicitement référence à la dette odieuse, il s'agit bel et bien d'une dette nulle *per se*, et donc d'une dette odieuse. Voilà une nouvelle preuve, issue de la pratique des Etats, de la validité de la doctrine.

Si la Banque mondiale a été si prompte à disqualifier ce concept, ne serait-ce pas en raison de sa responsabilité dans la dette odieuse de nombreux pays ? Nous sommes en droit de nous interroger sur sa politique de prêt passée et actuelle, sur son soutien à des dictatures et des régimes coupables de graves violations des droits de l'homme, sur son soutien aux puissances coloniales, sur son soutien à des régimes corrompus par des prêts qui servaient à l'enrichissement personnel des dirigeants... Ce n'est d'évidence pas à elle de clore les débats.

### **Il n'existe pas pour les Etats débiteurs d'obligation absolue de payer**

Le concept de dette odieuse n'est qu'un des éléments qui peuvent fonder l'annulation des dettes ou leur répudiation. Comme le rappelle Robert Howse [14], l'obligation de payer n'a jamais été reconnue comme absolue et inconditionnelle.

### **D'autres arguments en faveur de l'annulation**

Comme nous l'avons vu, les obligations nées d'un contrat ou d'un traité, ne sont pas absolues mais sont encadrées par la loi. En effet, les contrats de prêt à des régimes qui violent le *jus cogens* sont nuls et non avenus. Par conséquent, le *jus cogens* permet d'annuler non seulement la dette initiale mais également l'ensemble des prêts

subséquents contractés pour la rembourser. L'audit de la dette permettra ainsi d'identifier tous les prêts ayant servi à rembourser des dettes initialement illégales. Pour fonder une répudiation de dette sur le fondement du *jus cogens*, il suffit pour le gouvernement endetté de prouver que les créanciers savaient que, au moment du prêt, l'Etat ou le gouvernement violait le *jus cogens*. Nul besoin de prouver l'intention réelle des créanciers de violer ces normes impératives du droit international. Outre la violation du *jus cogens*, le Traité de Vienne de 1969 sur le droit des Traités, qui appartient à la catégorie des sources primaires du droit international (article 38 du Statut de la CIJ), contient plusieurs dispositions pouvant fonder l'illégalité de certaines dettes contractées entre les Etats. Ainsi l'article 46 porte sur l'incompétence des contractants, l'article 49 sur le dol, l'article 51 sur la corruption et l'article 52 sur la menace ou l'emploi de force. Si les pouvoirs publics parviennent à prouver au moyen d'un audit de la dette que ces dispositions impératives pour les Etats ont été violées au moment de la conclusion du prêt, alors ils seront fondés légalement à répudier ou annuler les dettes entachées d'illégalité. De plus, le principe *pacta sunt servanda*, qui commande aux parties le respect des accords conclus, est tempéré par d'autres principes, comme *rebus sic stantibus*, selon lequel un changement fondamental de circonstances peut remettre en cause les obligations d'un accord. De même, si un Etat invoque la force majeure et l'état de nécessité, il ne peut être poursuivi pour n'avoir pas respecté ses obligations. Par ailleurs, pour Robert Howse, le principe de continuité de l'Etat est limité par des considérations d'équité fréquemment utilisées par les tribunaux et les organes d'arbitrage. Ces limitations d'équité sont l'illégalité, la fraude, le changement fondamental de circonstance, la mauvaise foi, l'incompétence du signataire, l'abus de droit... Or, l'équité est un principe général du droit international (PGD), également source de droit international selon l'article 38 de la CIJ. Soulignons que les PGD doivent impérativement être respectés par tous les bailleurs de fonds (Etats, banques privées, FMI, Banque mondiale...). Evidemment, les juridictions nationales sont en droit de juger la légalité et la constitutionnalité des dettes, comme l'a fait en 2000 la justice argentine, par la sentence Olmos, qui a déclaré l'illégalité des dettes contractées par la junte militaire. De toute évidence, elle fait un apport considérable à la jurisprudence nationale et internationale. Le silence des institutions financières internationales, des médias et des pays occidentaux sur cette affaire si délicate est assourdissant, mais il est un aveu de culpabilité. L'affaire a en effet permis de démontrer un lien direct entre les bailleurs de fonds et la dictature argentine qui, rappelons-le, a commis des crimes contre l'humanité, y compris le génocide comme il a été reconnu dans la sentence Etchecolaz.

C'est sur certains de ces arguments que s'appuient les campagnes dette et les mouvements sociaux pour réclamer l'annulation de dettes illégitimes, dont l'illégitimité, qui doit être déterminée par audit, peut résulter des conditions associées aux prêts (taux usuraires, mise en place de réformes contraires à l'intérêt général), de l'usage des prêts et de leurs conséquences (projets qui n'aboutissent pas, éléphants blancs, projets qui portent préjudice aux populations ou à l'environnement) ou des conditions dans lesquelles ils ont été contractés (déséquilibre entre les contractants, corruption) . Le paiement des dettes peut également devenir illégitime lorsqu'il empêche l'Etat- et en conséquence, les pouvoirs publics et les différents organes- de remplir ses obligations concernant le respect des droits humains. Plusieurs rapports des experts indépendants adoptés par l'ancienne commission des droits de l'homme de l'ONU soulignent le fait que, par le mécanisme de la dette, les pouvoirs publics, se trouvent non seulement dans l'impossibilité de remplir leurs obligations internationales, mais sont pratiquement obligés de mener des politiques de violations massives des droits humains.

### **Les droits et devoirs des Etats**

Si l'obligation des Etats à payer leurs dettes, en vertu du *pacta sunt servanda*, n'est pas absolue, il y a en revanche des obligations supérieures que l'Etat se doit de respecter avant toutes les autres. Les normes de droit sont en effet hiérarchisées, et les droits humains, tels que reconnus universellement dans les conventions internationales, sont supérieurs aux droits garantis dans un contrat de prêt. Un retour sur certains des textes qui ont défini les droits humains fondamentaux s'impose. La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) qui consacre des droits individuels tels que le droit à la santé, à l'éducation, au logement, à la sécurité sociale, au travail, aux loisirs, dispose également que « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » (article 28). Cela suppose, comme le suggère Tamara Kunanayakam, « l'élimination de systèmes et de structures injustes comme une condition

de la réalisation des droits humains et libertés fondamentales » [15] . Le mécanisme de la dette est sans conteste un de ces systèmes injustes- voire illicites- qui doivent être abolis. On peut également rappeler les obligations contenues dans le Pacte International sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ratifié par plus de 150 Etats et dont l'article 2, alinéa 1 exige de chaque Etat qu'il agisse « *tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte* ». La Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'écrasante majorité des pays membres de l'ONU [16] , affirme quant à elle le droit au développement comme « un droit inaliénable de l'homme » et dispose à l'article 2 alinéa 3 : « *Les Etats ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus sur la base de leur participation active, libre et significative dans le développement et la distribution équitables des bénéfices issus de celui-ci* ». Ces obligations d'une portée universelle, tant sur le plan moral que juridique, ne sauraient être subordonnées au respect de contrats le plus souvent illégitimes.

### **La stratégie juridique du CADTM : l'action unilatérale des gouvernements du Sud et du Nord fondée sur le droit international et interne**

#### **Le rejet des solutions proposées par la Banque**

La Banque mondiale consacre toute la dernière partie de son rapport à proposer des voies alternatives à la répudiation des dettes odieuses par les pays du Sud. Mais ne nous y trompons pas, ces propositions de la banque pour améliorer « *la bonne gouvernance* » dans les pays en développement visent avant tout à restructurer, autrement dit blanchir, les vieilles dettes odieuses et illégitimes et à les rendre tout juste « *soutenables* » pour le pays, selon les critères du FMI et de la Banque mondiale [17] . La Banque mondiale incite donc les pays du Sud à négocier avec les créanciers en concluant par exemple des programmes PPTTE (Pays Pauvres Très Endettés) pour ainsi bénéficier d'allègements de dettes (page 33 du rapport). L'argument invoqué par la Banque mondiale en faveur de la négociation est qu'une répudiation unilatérale des dettes illégitimes et odieuses entraînerait l'isolement du pays qui n'aurait alors plus accès au marché des capitaux. Or, le cas de l'Afrique du Sud, constamment mis en avant par le rapport de la banque, démontre que le gouvernement post-apartheid de Mandela aurait dû répudier les dettes contractées par le gouvernement criminel durant l'apartheid au lieu de négocier avec les créanciers, comme il l'a fait sous la pression des créanciers externes. En effet, le rapport de la CNUCED sur la doctrine de la dette odieuse constate que si l'Afrique du Sud avait simplement mis en place un moratoire de dix ans sur le remboursement de la dette accumulée par le régime d'apartheid, alors le gouvernement aurait « économisé » 10 milliards de dollars. Au lieu de cela, le gouvernement sud-africain a cédé aux créanciers en remboursant la dette criminelle de l'apartheid. Il a bénéficié en contrepartie de seulement 1,1 milliard de dollars d'aide extérieure sur les dix années qui ont suivi l'élection de Mandela. Le calcul est donc simple : si l'Afrique du Sud avait répudié la dette illégale de l'apartheid, elle aurait « économisé » pas moins de 8,9 milliards de dollars dans l'hypothèse où elle aurait été privée totalement de capitaux extérieurs. La menace de la fermeture de l'accès aux capitaux ne fait donc pas le poids par rapport à l'intérêt qu'auraient les pays en développement à répudier leurs dettes illégales et illégitimes.

Si la Banque mondiale pousse les gouvernements à rembourser, c'est évidemment pour récupérer l'argent prêté. Mais c'est aussi pour garder sur eux un ascendant, et pour qu'ils se soumettent à ses conditions et à celles du FMI. Ces conditions vont au-delà « *...de la simple imposition d'un ensemble de mesures macroéconomiques au niveau interne. Elles [sont] l'expression d'un projet politique, d'une stratégie délibérée de transformation sociale à l'échelle mondiale, dont l'objectif principal est de faire de la planète un champ d'action où les sociétés transnationales pourront opérer en toute sécurité. Bref, les programmes d'ajustement structurel (PAS) jouent un rôle de "courroie de transmission" pour faciliter le processus de mondialisation qui passe par la libéralisation, la déréglementation et la réduction du rôle de l'État dans le développement national* » [18] . On ne peut s'en remettre au verdict d'une Banque juge et partie, d'une Banque qui condamne la soi-disant partialité de la doctrine de la dette odieuse pour mieux feindre une neutralité qui ne passe pas l'épreuve des faits.

### **La répudiation et l'annulation des dettes illégitimes et illégales par les pouvoirs publics après réalisation d'un audit**

Le CADTM a publié avec le CETIM (Centre Europe - Tiers monde) et avec le soutien d'autres mouvements et réseaux internationaux [\[19\]](#) un manuel pour des audits dans le Tiers-monde [\[20\]](#) afin d'inciter les gouvernements du Sud à réaliser l'audit de leurs dettes, pour ensuite être fondés légalement à répudier toutes les dettes illégales et illégitimes. En effet, l'audit est l'outil privilégié pour mettre en lumière toutes les irrégularités dans les contrats de prêt mais aussi la complicité des bailleurs de fonds internationaux dans l'endettement illégal et illégitime des pays en développement. Ce manuel offre une méthodologie pouvant accompagner les populations et les gouvernements du Sud dans la réalisation d'audits de la dette. Rappelons que les pouvoirs publics disposent du droit d'enquêter sur les finances publiques et de se prononcer légalement sur le caractère illicite d'une dette, en vertu du droit international et national. L'exemple le plus récent est celui du gouvernement paraguayen qui a pris un décret le 26 août 2005, par lequel il répudie une dette illégale de 85 millions de dollars à l'égard d'une banque genevoise, l'Overland Trust Bank [\[21\]](#). Cet acte politique est important pour deux raisons majeures. D'abord, il montre que les pouvoirs publics ont le droit de déterminer le caractère illicite d'une dette après l'avoir auditée. Ensuite, ce décret démontre que la répudiation d'une dette par un gouvernement est un acte unilatéral souverain que les créanciers doivent accepter s'il est fondé juridiquement. Il est important que la société civile soit impliquée dans la réalisation de l'audit de la dette comme c'est le cas actuellement en Equateur. En effet, les populations ont le droit d'être associées à l'audit, en vertu de l'article 21 Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et des articles 19 et 25 a du Pacte International relatif aux droits civils et politiques de 1966 [\[22\]](#). Ainsi, la Commission d'audit intégral de la dette publique interne et externe (CAIC) instaurée par le président Rafael Correa regroupe des délégués des pouvoirs de l'Etat ainsi que des représentants d'organisations sociales et citoyennes de la société équatorienne et des délégués des organisations de solidarité Nord/Sud ayant fait la preuve d'une expertise en matière de dette [\[23\]](#). Après avoir effectué ces audits de la dette, les pouvoirs publics pourront utiliser leur droit interne et le droit international pour répudier toutes les dettes illégales et illégitimes. La Norvège constitue un bon exemple à suivre par les Etats et les mouvements sociaux. En octobre 2006, suite à une campagne de la société civile menée notamment par SLUG [\[24\]](#) et par des mouvements citoyens en Equateur, la Norvège a reconnu sa responsabilité dans l'endettement illégitime de 5 pays - Equateur, Egypte, Jamaïque, Pérou, Sierra Leone - et a décidé d'annuler unilatéralement une part des créances envers ces pays, à hauteur de 62 millions d'euros.

Le réseau CADTM considère qu'un gouvernement démocratique a parfaitement le droit de répudier ou d'annuler unilatéralement des dettes sur base d'un audit qui aurait identifié toutes les dettes illégales et illégitimes. Les Etats sont souverains et ont de nombreux arguments juridiques à leur disposition, comme la doctrine de la dette odieuse, pour déclarer nulles leurs dettes et mettre fin à leur remboursement. Ils sont également en droit, le cas échéant, de demander aux créanciers, dont la responsabilité internationale est engagée, de rendre des comptes pour leurs actes illicites, et de réclamer des réparations pour le préjudice causé.

Les impératifs de justice et de démocratie exigent que les gouvernements prennent de telles décisions. Il est absolument nécessaire que ces mêmes impératifs guident les gouvernements libérés du poids d'une dette illégitime et illégale, pour qu'ils respectent leurs obligations vis-à-vis de leur population : ils doivent, grâce aux fonds ainsi récupérés, tout mettre en oeuvre pour améliorer le bien-être des populations et ainsi respecter leurs engagements en matière de droits humains, tels qu'inscrits notamment dans les Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques.

Le fait que la Banque mondiale publie pour la première fois un rapport sur la dette odieuse montre qu'elle ne peut plus ignorer cet argument juridique mis en avant par de nombreuses organisations de la société civile. Le rideau de fumée dressé par la Banque mondiale et le FMI ne parviendra pas à empêcher l'application de cette doctrine par des gouvernements légitimes qui souhaitent mettre leur politique en conformité avec les pactes internationaux auxquels ils ont souscrit. A nous maintenant de faire appliquer ces arguments juridiques par nos gouvernements !

- [1] En septembre 2007, La Banque mondiale consacrait un rapport à la dette odieuse, intitulé « Odious Debt : some considerations » (<http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1184253591417/OdiousDebtPaper.pdf>). Ce rapport, largement bâclé, partial et condescendant envers les organisations qui agissent pour des solutions justes à la dette, a suscité de vives réactions. La Banque mondiale a donc accepté d'ouvrir les discussions : une première table ronde, réunissant des représentants de la Banque mondiale, du FMI, de la Banque africaine de développement, de gouvernements du Nord et du Sud, des organisations de la société civile et quelques universitaires, s'est tenue à Washington le 14 avril 2008. Bien que la Banque ait accepté de poursuivre la discussion sur la dette odieuse en octobre prochain, il semble peu probable qu'elle change sa position de manière significative, puisqu'elle refuse d'aborder la question des prêts passés.
- [2] Alexander Sack, 1927 : « *Les Effets des Transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières* »
- [3] Khalfan et al., " Advancing the Odious Debt Doctrine ", 2002, cité dans Global Economic Justice Report, Toronto, July 2003
- [4] Jeff King, « *Odious Debt : The Terms of Debate* »
- [5] King propose notamment la réalisation d'audits pour déterminer l'absence ou non de bénéfice.
- [6] Voir Eric Toussaint, *La finance contre les peuples : la bourse ou la vie*. Paris : Syllepse ; Genève : CETIM ; Liège : CADTM, 2004, p. 516-519.
- [7] L'article 53 dispose : « *Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit public international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative de droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère* »
- [8] Mohammed Bedjaoui, « Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités », A/CN.4/301et Add.I, p. 73.
- [9] Voir Eric Toussaint, *Banque mondiale, le coup d'Etat permanent : l'agenda caché du consensus de Washington*. Paris : Syllepse ; Genève : CETIM ; Liège : CADTM, 2006.
- [10] Voir Eric Toussaint, op. cit.
- [11] Voir le rapport de la New Economics Foundation, « Odious Lending : Debt Relief as if Moral Mattered », p. 2 : « The result is a vicious circle of debt in which new loans have to be taken out by successive governments to service the odious ones, effectively 'laundering' the original loans. This defensive lending can give a legitimate cloak to debts that were originally the result of odious lending ». Disponible sur [www.jubileeresearch.org/news/Odiouslendingfinal.pdf](http://www.jubileeresearch.org/news/Odiouslendingfinal.pdf)
- [12] Voir l'article « La dette odieuse de l'Irak » par Eric Toussaint. Disponible sur : <http://www.cadtm.org/spip.php?article1884>
- [13] Voir le document de la CNUCED par Robert Howse " *The concept of odious debt in public international law*", p. 1 : "The paper also looks at some situations where other States' tribunals have rejected or questioned claims of a transitional regime to adjust or sever debt obligations based on considerations of "odiousness". (...) In none of these situations was a claim of odious debt rejected on grounds that international law simply does not countenance alteration in state-to-state debt obligations based on any equitable considerations whatsoever."
- [14] Voir « *The concept of odious debt in public international law*", p. 1 : « The international law obligation to repay debt has never been accepted as absolute, and has been frequently limited or qualified by a range of equitable considerations, some of which may be regrouped under the concept of "odiousness." » ; p.5 : « Equity and justice have been brought into the disposition of debt in the case of succession because, both within the main private law systems of the world and in public international law, they have been long recognized as limits or qualifications to legal obligation... » ; p. 6 : « While general principles to be discerned from the limits of contractual obligation in domestic legal systems are one source of equity or justice, it would be odd if the evolving normative content of international law itself were not also to be such a source. In the case of those international agreements that are treaties, the Vienna Convention on the Law of Treaties requires that the obligations in any one agreement be read in light of other binding agreements as well "as any relevant rules of international law applicable between the parties." This certainly includes elements of human rights law that have become custom (or even preemptory norms) » ; p. 21 : « This is consistent with the accepted view that equity constitutes part of the content of "the general principles of law of civilized nations," one of the fundamental sources of international law stipulated in the Statute of the International Court of Justice ».
- [15] Tamara Kunanayakam, « *La Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement : pour un nouvel ordre international*, p. 40 dans *Quel développement ? Quelle coopération internationale ?* Genève : CETIM, 2007.
- [16] 146 votes pour, 1 vote contre, 8 abstentions et 4 non votants.

[17] Le critère retenu pour déterminer une éventuelle insoutenabilité de la dette est le rapport entre la valeur actuelle de sa dette et le montant annuel de ses exportations. Si ce ratio est supérieur à 150%, la dette est estimée insoutenable.

[18] ONU-CDH, *Rapport commun de l'Expert indépendant Fantu Cheru et du Rapporteur spécial*, E/CN.4/2000/51, 14 janvier 2000

[19] AAJ, ATTAC (Uruguay), COTMEC, Auditoria Cidadã Da Dívida (Brésil), Emmaüs internacional, Eurodad, Jubilee South, South Centre

[20] [http://www.cadtm.org/texte.php3?id\\_article=2299](http://www.cadtm.org/texte.php3?id_article=2299)

[21] Les motifs de la répudiation de la dette sont notamment expliqués dans le discours du Président du Paraguay devant l'Assemblée générale de l'ONU du 3 octobre 2005 : « *Cet acte frauduleux a été le fait de fonctionnaires d'une dictature corrompue, qui en collusion avec un groupe de banques internationales, qui cherchent à nous dépouiller de ressources dont en toute urgence notre pays a besoin* ».

[22] L'article 21 DUDH, adoptée à l'unanimité des membres de l'ONU en 1948, dispose que « *toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays soit directement soit par l'intermédiaire des représentants* ». L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pose la liberté d'expression (« *liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce* ») et son article 25 rappelle le droit de tout citoyen à prendre part à la direction des affaires publiques. (La quasi totalité des Etats a ratifié ce Pacte sauf les Etats-Unis qui l'ont signé mais qui depuis plus de 30 ans refusent toujours de le ratifier.) L'audit correspond donc à une exigence de démocratie et de transparence (droit de savoir et de demander des réparations).

[23] Voir le décret présidentiel qui a institué la commission d'audit :

[http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO\\_ECONOMIA\\_FINANZAS\\_ECUADOR/SUBSECRETARIAS/SUBSECRETARIA\\_GENERAL\\_DE\\_COORDINACION/COORDINACION\\_DE\\_COMUNICACION\\_SOCIAL/PRODUCTOS\\_COMUNICACION\\_PRENSA/ARCHIVOS\\_2007/DECRETO.PDF](http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/SUBSECRETARIAS/SUBSECRETARIA_GENERAL_DE_COORDINACION/COORDINACION_DE_COMUNICACION_SOCIAL/PRODUCTOS_COMUNICACION_PRENSA/ARCHIVOS_2007/DECRETO.PDF)

[24] SLUG est une coupole norvégienne pour l'annulation de la dette regroupant plus de 50 organisations de la société civile norvégienne.