

ABC : Dettes souveraines et relations internationales

Étude d'Éric Toussaint, Juillet 2022



«Globo terráqueo» by LuisJouJR is licensed under CC BY-NC-ND 2.0.

RESUME.....	2
1. DEUX SIECLES DE CONFLITS A PROPOS DES DETTES SOUVERAINES.....	4
1.1. SOLUTIONS IMPERIALES AUX CRISES DE DETTES SOUVERAINES (1820–1933)	5
1.2. A PROPOS DE LA DEUXIEME PERIODE, « QUAND LE REMBOURSEMENT PASSE AU SECOND PLAN (ANNEES 1933-70) » (p. 19)	5
1.3. TRANSITIONS POSTCOLONIALES ET ESPOIRS D'UN NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE INTERNATIONAL (ANNEES 1960-1980).....	6
1.4. LES DIFFERENDS RELATIFS A LA DETTE SOUVERAINE DE L'APRES-GUERRE FROIDE : HEGEMONIE OU FRAGMENTATION ?.....	6
1.5. QUELQUES CONSIDERATIONS GENERALES SUR LE LIVRE.....	7
2. UN LIVRE QUI REMET LA DETTE ODIEUSE A L'ORDRE DU JOUR.....	10
2.1. UNE ERREUR IMPORTANTE A PROPOS DE LA DOCTRINE DE LA DETTE ODIEUSE.....	10
2.2. QUI ETAIT ALEXANDER NAHUM SACK ET QUEL ETAIT SON OBJECTIF ?	12
2.3. LA THEORIE DE SACK EN MATIERE DE DETTE ODIEUSE CONSTITUE-T-ELLE UNE DOCTRINE ?	14
2.4. POURQUOI LE FMI, LA BANQUE MONDIALE ET D'AUTRES INSTITUTIONS INSISTENT SUR L'ABSENCE DE CONSENTEMENT POUR DEFINIR UNE DETTE COMME ODIEUSE ?.....	15
2.5. LE SOI-DISANT PRINCIPE SELON LEQUEL « LES GOUVERNEMENTS HERITENT DES DETTES DE LEURS PREDECESSEURS, QUELLES QUE SOIENT LES DIFFERENCES POLITIQUES ENTRE LES GOUVERNEMENTS »	15
2.6. MEME SANS CHANGEMENT DE GOUVERNEMENT, UN ÉTAT ENDETTE PEUT IMPOSER DES PERTES AUX CREANCIERS. UN ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE LE CONFIRME.....	19
2.7. TOUTES LES DETTES CONTRACTÉES PAR UN RÉGIME DESPOTIQUE SONT-ELLES ODIEUSES ?.....	22
3. POURQUOI LES ELITES DU SUD GLOBAL SONT FAVORABLES A L'ENDETTEMENT, COMMENT LES CREANCIERS ONT REUSSI A MARQUER DES POINTS ET COMMENT UNE RIPOSTE EST EN COURS	24
3.1. PIERRE PENET ET JUAN FLORES ZENDEJAS ONT RAISON D'ÉCRIRE QU'IL EST ESSENTIEL DE COMPRENDRE POURQUOI LES ELITES ECONOMIQUES DES ANCIENNES NATIONS DU TIERS MONDE EN SONT VENUES A ACCEPTER DES POLITIQUES CONSERVATRICES DE GESTION DE LA DETTE INTERNATIONALE	24
3.2. ALEXANDER SACK VOULAIT QUE LES ÉTATS PUISSENT ÊTRE POURSUIVIS PAR LES CREANCIERS PRIVES	25
3.3. UN DEBUT DE RIPOSTE DES ÉTATS FACE AUX ABUS DES CREANCIERS PRIVES	28

Résumé

À travers une lecture critique de *Diplomaties de la dette souveraine. Repenser la dette souveraine, des empires coloniaux à l'hégémonie*, dirigé par Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas, Éric Toussaint revient sur deux siècles (19^e et 20^e) de diplomatie autour des dettes souveraines, sur le concept de dette odieuse et l'attitude des élites du sud face à l'endettement de leurs pays.

Au cours de la première partie de l'étude, sont passées en revue quatre périodes distinguées par Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas. Leur distinction porte sur la perception et le traitement de la question des dettes souveraines par les États et les créanciers privés. La première période (1820-1933) correspond à des décennies de réponses impérialistes aux crises de dettes souveraines. Par exemple, quand leurs débiteurs rencontraient des difficultés pour rembourser leurs dettes, la Grande-Bretagne et la France prenaient le contrôle de l'État en question et de ses ressources. Le remboursement de la dette leur a servi de prétexte lors de la colonisation de l'Égypte et de la Tunisie. Ensuite, de 1960 à 1980, période de transitions postcoloniales, le droit international passe d'un instrument au service des créanciers à un outil potentiel pour les pays surendettés. Le droit international fait débat sur la question des dettes souveraines. Plus tard, après la Guerre Froide, la tendance est à nouveau vers la protection des créanciers privés par les États, notamment ceux du Nord qui utilisent le FMI et la Banque mondiale pour assurer le remboursement des dettes et imposer des politiques d'austérité.

La deuxième partie de l'étude se concentre sur le concept de dette odieuse, pilier des revendications du CADTM. Éric Toussaint revient sur la définition donnée par Alexander Sack :

- Les mesures adoptées avec les dépenses issues de l'emprunt ne profitent pas à la population, au contraire, elles vont contre ses intérêts ou dans l'intérêt personnel des dirigeant-es
- Les créanciers savaient que l'argent serait utilisé contre l'intérêt de la population, ou auraient dû faire le nécessaire pour le savoir. En d'autres termes, ils ne peuvent pas prouver qu'ils ne pouvaient pas savoir que les mesures prises avec l'argent emprunté iraient contre l'intérêt de la majorité de la population.

Il explique qui était Alexander Sack et quel était l'objectif de ce conservateur, fervent défenseur des créanciers, quand il a élaboré le concept de dette odieuse. Par la suite, Éric Toussaint analyse, du point de vue du droit international, la réalité et la pertinence du principe de succession des dettes d'un gouvernement à un autre. Il mobilise plusieurs exemples historiques qui prouvent que la transmission d'une dette lors d'un changement de gouvernement n'est pas du tout automatique. Il montre également que le droit international prévoit la non-transférabilité des dettes issues d'une colonisation au moment de l'indépendance, via l'article 16 de la Convention de Vienne de 1978. L'auteur de l'étude s'appuie également sur un arrêt du Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne pour prouver qu'un État peut parfaitement modifier ses obligations en matière de dettes, de façon unilatérale. Enfin, Éric Toussaint précise que la position du CADTM diffère de celle d'Alexander Sack concernant les dettes contractées par un régime despotique. Pour le

CADTM, une dette contractée par un tel régime a forcément servi à asseoir son pouvoir, elle est donc odieuse et doit être annulée par le régime qui lui succède.

La troisième partie de l'étude se focalise sur l'endettement au Sud de la planète. Sont d'abord montrés les intérêts des élites économiques du Sud dans les politiques conservatrices de gestion de la dette internationale qui ont été menées dans leurs pays. Cela leur permet de payer moins d'impôts, de se procurer des devises étrangères pour leur usage personnel, et de toucher des intérêts car ces classes possèdent elles-mêmes des titres de la dette souveraine. Éric Toussaint revient ensuite sur l'origine des tribunaux d'arbitrage souvent basés à New York ou à Londres, qui défendent quasiment toujours les intérêts des créanciers et des fonds vautours lors d'un litige entre ces derniers et un pays endetté. L'étude se termine par la démonstration d'un début de riposte des États contre les abus des créanciers privés. En effet, certains pays comme la Belgique, la France, ou même la Grande-Bretagne ont adopté des lois limitant les droits de créanciers privés comme les fonds vautours. Le CADTM a joué un rôle majeur dans l'adoption de cette loi en Belgique.

1. Deux siècles de conflits à propos des dettes souveraines

Le livre *Diplomaties de la dette souveraine. Repenser la dette souveraine, des empires coloniaux à l'hégémonie* mérite d'être lu. [L'ouvrage a été publié en anglais aux Presses universitaires d'Oxford en 2021.](#)¹ Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas, qui en ont dirigé la publication, ont accompli un travail considérable. Vingt auteur·es ont apporté leur contribution. Bien que je sois en désaccord avec l'orientation de certaines contributions, je recommande la lecture de cet ouvrage.

Les auteur·es passent en revue deux siècles de litiges autour des dettes des États, du début du 19^e au début du 21^e siècle. Il se fait que j'ai publié deux livres sur cette question, [Le Système Dette. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation](#) (éditions Les Liens qui Libèrent, Paris, 2017), qui couvre la période qui va du début du 19^e siècle à la Deuxième Guerre mondiale, et [Banque mondiale : une histoire critique](#) (éditions Syllepse, Paris, 2021), qui va de la Deuxième Guerre mondiale à 2021. C'est donc avec un grand intérêt que j'ai lu le livre dirigé par Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas, qui vient compléter d'autres publications publiées au cours des 20 dernières années².

Je commence par résumer brièvement le propos de Pierre Pénet et de Juan Flores Zendejas. Ensuite je soulignerai les désaccords et les erreurs contenues dans certaines contributions.

Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas distinguent quatre périodes en matière de traitement des dettes souveraines par les États et les créanciers privés. Je reprends leur périodisation que je résume de manière libre :

Première période. De 1820 à 1933, les réponses impérialistes ont eu le dessus sur les États débiteurs.

Deuxième période. De 1933 à 1970, dans une série de cas, les États débiteurs ont pu tirer profit de l'affaiblissement de la position des créanciers dans un contexte de crise généralisée, de suspension du paiement des dettes au Nord, de guerre mondiale et enfin de décolonisation.

Troisième période. De 1960 aux années 1980, des États du tiers monde ont tenté d'obtenir un « nouvel ordre économique international » mais finalement n'y sont pas parvenus.

Quatrième période. Des années 1990 à aujourd'hui, les créanciers prennent leur revanche, l'immunité des États face aux créanciers s'amenuise fortement.

¹ *Sovereign Debt Diplomacies. Rethinking Sovereign Debt from Colonial Empires to Hegemony*, Edited by Pierre Pénet and Juan Flores Zendejas, Oxford University Press, 2021

² Quelques ouvrages consacrés au même sujet publiés au cours de quinze dernières années : Sarah Ludington, G. Mitu Gulati, Alfred L. Brophy, « [Applied Legal History : Demystifying the Doctrine of Odious Debts](#) », 2009; Carmen Reinhardt et Kenneth Rogoff, *Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière*, Pearson, Paris, 2010, 469 p. ; Odette Lienau, *Rethinking Sovereign Debt : Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*, Harvard, 2014; Jeff King dans *The Doctrine of Odious Debt in International Law. A Restatement*, Cambridge University Press, 2016. Voir aussi un ouvrage collectif très intéressant auquel le CADTM a contribué, intitulé *How to Challenge Illegitimate Debt Theory and Legal Case Studies* édité par Max Mader et André Rothenbühler pour Aktion Finanzplatz Schweiz (AFP). On peut le télécharger librement ici : <https://asso-sherpa.org/sherpa-content/docs/programmes/FFID/GT/Debt.pdf>

Entrons dans le détail des quatre périodes

1.1. Solutions impériales aux crises de dettes souveraines (1820–1933)

Concernant cette première période, Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas écrivent : « D'un côté, les créanciers du Nord ont bénéficié des guerres coloniales menées en leur nom par leurs États respectifs. De l'autre, le capital privé était un rouage essentiel du système d'exploitation et d'extraction qui soutenait la construction et le maintien des empires coloniaux. » (p. 18). Ils poursuivent dans la même veine : « nous identifions la dette souveraine comme un outil puissant de construction d'empire colonial. Au XIXe siècle, l'expansion du marché des capitaux a encouragé les créanciers des pays industrialisés à investir massivement à l'étranger. Cet afflux de capitaux étrangers a dangereusement augmenté la dette des pays périphériques, les rapprochant ainsi de l'insolvabilité. »

Ils expliquent que lorsque le défaut de paiement devenait une menace tangible, les créanciers privés aidés par des États puissants comme la Grande-Bretagne et la France prenaient le contrôle sur les ressources de l'État afin d'être remboursés. Ils ajoutent que « des méthodes plus punitives étaient disponibles, comme l'utilisation de canonnières ou la menace de les utiliser par les puissances impériales ». Ils prennent comme exemple « l'Égypte et la Tunisie, où la suspension du remboursement de la dette a fourni aux puissances européennes un prétexte justifiant leur contrôle colonial. L'invasion militaire a ensuite conduit à une colonisation à part entière. » (p. 18).

1.2. A propos de la deuxième période, « quand le remboursement passe au second plan (années 1933-70) » (p. 19)

Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas écrivent : « A partir de 1931, la majorité des États n'avaient pas d'autre choix que de suspendre le paiement des intérêts sur leurs obligations étrangères. Les conséquences économiques de la Grande Dépression combinées à la montée des incertitudes politiques dans les années précédant la Seconde Guerre mondiale allaient en effet reporter les négociations entre emprunteurs et détenteurs d'obligations à après 1945 »

« Lorsque la question du remboursement de la dette a refait surface en 1945, les marchés de capitaux étaient pratiquement fermés. » (p. 20)

« Dans les années 1940 et 1950, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont pris des mesures pour réduire de manière significative les dettes extérieures de l'Égypte, du Mexique, de l'Allemagne et du Japon - pour n'en citer que quelques-uns - en recourant parfois à des actions unilatérales qui nuisaient aux intérêts des créanciers privés » (p. 21).

Alors que les États avaient défendu les contrats de dette au 19^e siècle, pendant la guerre froide (après 1945), ils ont accepté leur remise en cause et donc l'allègement des dettes souveraines. Les créanciers ont alors fait appel à des tribunaux internationaux. Pourtant ceux-ci ont souvent refusé de statuer face à des États souverains. Ainsi, « le développement du droit international au vingtième siècle s'est greffé sur des réalités changeantes du pouvoir étatique, elles-mêmes liées à l'histoire coloniale » (p. 22)

1.3. Transitions postcoloniales et espoirs d'un nouvel ordre économique international (années 1960-1980)

Après les indépendances formelles des anciennes colonies, nous notons « un effort pour faire du droit international un instrument non pas au service des créanciers mais en faveur des pays confrontés à des problèmes de surendettement » (p. 23). Ainsi le droit n'a pas toujours été au service des créanciers. « Pendant les transitions postcoloniales, le recours au droit a également été interprété comme un instrument pour émanciper les pays débiteurs des chaînes de la dette coloniale. » (p. 23)

C'est dans ce contexte qu'ont été repris les travaux sur la dette odieuse du juriste russe Alexander Nahum Sack. À remarquer également « la tentative de [Mohammed] Bedjaoui³ d'établir un 'Nouvel ordre économique international', [qui] a été une source d'inspiration pour les politiques de la CNUCED » et a « substantiellement influencé les économistes du développement et les mouvements contre la dette dans les années 1960-70 » (p. 23)

1.4. Les différends relatifs à la dette souveraine de l'après-guerre froide : Hégémonie ou fragmentation ?

Nos auteurs constatent que « les prêts bancaires se sont développés au cours des années 1970 et les emprunts gouvernementaux ont rapidement retrouvé leur niveau d'avant 1914 » (p. 24). La libéralisation financière « s'est accélérée avec le changement de politique généralisé en faveur de la déréglementation » (p. 24), un changement particulièrement manifeste dans les modifications apportées par les gouvernements Thatcher et Reagan. Ainsi aux États-Unis, « *le Foreign Sovereign Immunities Act* de 1976 a donné une interprétation plus restrictive des principes protégeant les débiteurs souverains et a permis aux créanciers de poursuivre un gouvernement étranger devant les tribunaux américains » (p. 25) Comme l'immunité de la dette souveraine avait été abrogée, le recours aux tribunaux d'arbitrage a repris de plus belle, une « 'judiciarisation' croissante des marchés de la dette souveraine a généré des incertitudes financières supplémentaires » (p. 25).

Remarquons ici que, curieusement, la crise de la dette du tiers monde qui a éclaté en 1982 n'est pas mentionnée par Pénet et Zendejas.

Les créanciers utilisent des institutions internationales comme le FMI pour assurer le remboursement des dettes. « Lorsqu'un pays est incapable d'assurer le service de sa dette, il peut se tourner vers le Fonds pour obtenir des prêts, à condition que sa dette soit jugée viable » (p. 25) et le prêt est subordonné à un ensemble de conditions sociales et économiques. Les auteurs soulignent que « le Club de Paris, la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les organisations bilatérales utilisent également des cadres de conditionnalité dans leurs opérations de financement. » (p. 25). Ces institutions multilatérales servent les

³ Mohammed Bedjaoui (1929-...) a été juge à la Cour internationale de justice de La Haye pendant près de vingt ans (1982-2001). Membre de la Commission du droit international des Nations unies (1965-1982) et rapporteur spécial sur « la succession d'États dans les matières autres que les traités » (13 rapports de 1967 à 1981). Avant cela, M. Bedjaoui a été conseiller juridique du F.L.N. algérien, puis du Gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA), 1956-1962, expert de la délégation algérienne aux négociations d'Evian et de Lugrin pour l'indépendance de l'Algérie (1961-1962) et directeur de cabinet du président de l'Assemblée nationale constituante à Alger (1962)

intérêts d'États puissants comme les États-Unis ou l'Union européenne, qui s'en servent souvent « pour aider les créanciers privés à récupérer leurs prêts » (p. 26). La crise argentine du début des années 2000 a quelque peu ébranlé leur image en révélant le rôle qu'elles jouent « dans les conflits liés à la dette souveraine » (p. 26).

Ainsi, depuis les années 1980, les États protègent à nouveau les créanciers privés qui contrôlent les États débiteurs par l'endettement. De nos jours, cependant, « le remboursement de la dette mobilise des organisations multilatérales comme le FMI, la Banque mondiale et le Club de Paris, dont les pratiques de conditionnalité sont difficiles à affronter, même par les pays occidentaux, comme la Grèce récemment » (p. 27). Une différence importante est que les conditionnalités imposées par ces institutions ont « une portée universelle qu'aucun empire colonial . . . n'a jamais eue auparavant » (p. 27) et qu'elles s'imposent comme des axiomes. Dans les années 1980 et 1990, le consensus de Washington a tué « l'initiative du Nouvel ordre économique international (NOEI) menée par les pays du tiers-monde [, qui] entretenait la promesse qu'un contre-modèle d'organisation des affaires financières mondiales était possible » (p. 27).

Nous sommes revenus à l'impératif de remboursement des dettes, peu importe les coûts, et dans un contexte « sans précédent en termes d'uniformité » (p. 27) puisque « les nations emprunteuses sont redevables aux forces du marché » (p. 27).

Néanmoins le droit international s'intéresse à nouveau de près à la doctrine de la dette odieuse, telle que développée par Sack en 1927, à savoir que « les dettes sont odieuses et ne doivent pas être remboursées lorsqu'elles ont été contractées par des régimes irréguliers et pour des utilisations inappropriées » (p. 28).

Nous voyons ici que le recours au droit « peut également être bénéfique pour les débiteurs, puisqu'il limite les réclamations des créanciers » (p. 29).

1.5. Quelques considérations générales sur le livre

Le découpage en quatre périodes est pertinent. Mais plusieurs critiques méritent d'être formulées.

1. Les auteurs ne s'interrogent pas sur les conditions d'octroi des crédits, sur ce qu'ils finançaient et sur les causes des suspensions de paiement.

Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas n'analysent pas dans quel contexte et à quelles conditions les crédits étaient accordés aux pays emprunteurs. Or c'est un exercice indispensable si on veut comprendre pourquoi une série de pays se sont trouvés dans l'incapacité de poursuivre les remboursements. Dans la plupart des cas, les crédits étaient octroyés à des conditions qui rendaient impossible le remboursement : les sommes effectivement remises aux pays emprunteurs étaient très inférieures aux montants qu'ils devaient rembourser. Généralement les pays ne recevaient que moins de la moitié de la somme à rembourser. En 1824, le Mexique a reçu 1,1 million de livres sterling alors qu'il s'est endetté à Londres pour 3,2 millions⁴. Les deux emprunts grecs

⁴ Jan Bazant. 1995. *Historia de la deuda exterior de Mexico, 1823-1946*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Mexico, 1995, p. 38

de 1824-1825 atteignaient la somme de 2,8 millions de livres sterling, soit 120 % du PIB du pays à l'époque mais le pays n'a reçu que 1,3 millions de livres⁵.

C'est que dans chacun de ces cas et dans bien d'autres, les banquiers prélevaient d'importantes commissions et ils vendaient les titres en bourse avec une décote très importante (qui pouvait atteindre 50 %). Le taux d'intérêt réel sur l'emprunt mexicain mentionné s'élevait à 8,60 %⁶, le taux réel payé par la Grèce s'élevait à 8,33 %⁷. Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas ne mentionnent pas non plus les conséquences des crises financières périodiques qui touchaient les centres financiers du Nord et qui entraînaient l'arrêt des flux financiers vers le Sud provoquant en effet boomerang la suspension des paiements. Dans des ouvrages différents, Carlos Marichal⁸ et moi-même⁹ avons montré à quel point ces crises qui éclataient au Nord trouvaient leurs causes dans les centres financiers d'Europe et pas à la périphérie de ceux-ci chez les pays emprunteurs.

Les auteurs n'analysent pas à quoi étaient utilisés les crédits, ce qu'ils finançaient. Ils adoptent à certains moments une orientation favorable aux créanciers, par exemple en écrivant que « les créanciers n'ont eu d'autre choix que de prendre le contrôle des douanes ou du système de collecte des impôts d'un pays défaillant » (p. 17) ce qui est d'ailleurs en contradiction avec le reste de leur démonstration (voir plus haut).

2. Les cartels de détenteurs de titres n'étaient pas aussi puissants que l'affirment les auteurs.

Pierre Pénet et Juan Flores Zendejas affirment qu'au cours de la première période qui va de 1820 à 1933, et en particulier au cours du 19^e siècle, l'action des cartels de détenteurs de titres était réellement efficace car elle permettait d'empêcher un pays mauvais payeur de réaliser de nouveaux emprunts. Il aurait fallu mentionner et expliquer une exception bien identifiée par des auteurs incontournables comme William Wynne (1951)¹⁰. Il s'agit du Portugal. Suite à une bataille de succession qui dura de 1831 à 1834, la reine Maria répudia un emprunt émis en 1833 par le roi autoproclamé Dom Miguel. La reine Maria justifia la répudiation en disant que les banquiers n'avaient pas à prêter à Dom Miguel, qui était un usurpateur de la couronne. L'emprunt avait été émis à Paris en 1833 par l'intermédiaire des banquiers Outrequin et Jauche pour un montant de 40 millions de francs à rembourser en 32 ans à 5 % d'intérêt.

Les détenteurs de titres se dotèrent d'un comité qui multiplia des initiatives pour obtenir un remboursement sans aucun effet pendant 54 ans. Ils perdirent le premier procès qu'ils

⁵ Carmen Reinhardt and Christoph Trebesch. 2015. [The pitfalls of external dependence : Greece, 1829-2015](#)

⁶ Éric Toussaint, La dette et le libre-échange comme instruments de subordination de l'Amérique latine depuis l'indépendance, publié le 21 juin 2016, <https://www.cadtm.org/La-dette-et-le-libre-echange-comme-instruments-de-subordination-de-l-Amerique>

⁷ Éric Toussaint, « La Grèce indépendante est née avec une dette odieuse », publié le 12 avril 2016, <https://www.cadtm.org/La-Grece-independante-est-nee-avec>

⁸ Carlos Marichal. 1989. *A Century of Debt crises in Latin America*, Princeton, University Press, Princeton, 283p.

⁹ Éric Toussaint. 2017. *Le Système Dette. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation*, éditions Les Liens qui Libèrent, Paris.

¹⁰ Voir William Wynne, *State Insolvency and Foreign Bondholders. Selected Case Histories of Governmental Foreign Bond Defaults and Debt Readjustments*, vol. 2, New Haven, Yale University Press, 1951, pp. 361-386. Toutes les informations sur la répudiation des dettes par le Portugal proviennent de cet ouvrage.

intentèrent en France contre le Portugal en 1879. En 1891, un successeur de la reine Maria finit par concéder un paiement dérisoire équivalent à 2,5 millions de francs (alors que l'emprunt initial, rappelons-le, s'élevait à 40 millions). Ces 2,5 millions correspondaient à la somme que la reine Maria avait pu récupérer dans les caisses de l'usurpateur Dom Miguel.

Il est tout à fait intéressant de constater que, malgré la suspension et la répudiation de la dette et malgré les protestations que cela suscita, le Portugal réussit à émettre de nouveaux emprunts à Paris et à Londres dès 1836-37. Emprunts sur lesquels le Portugal entra en défaut de paiement très rapidement, ce qui n'empêcha pas qu'entre 1856 et 1884, 14 emprunts furent émis pour un montant de 58,4 millions de livres sterling¹¹. Cet exemple montre que l'efficacité de l'action des cartels de détenteurs de titres est loin d'être aussi efficace que Pénét et Zendejas le prétendent.

3. L'analyse critique radicale des enjeux liés aux dettes souveraines est absente.

Alors que leur introduction au livre présente une vision critique sérieuse et solide, il n'en va pas de même d'une série de contributions. Pour la rédaction de certains chapitres, Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas ont privilégié une approche qui se situe très clairement dans la pensée *mainstream*, c.-à-d. à droite de l'échiquier. C'est typiquement le cas d' Ugo Panizza, de Mitu Gulati et d' Ali Coşkun Tunçer.

Ce ne serait pas grave si au moins les différents points de vue étaient présents dans l'ouvrage, notamment sur la signification de la doctrine de la dette odieuse et si certains chapitres ne contenaient pas de véritables contrevérités.

Concernant l'analyse des politiques impériales en matière de dette, il est regrettable que des auteurs incontournables soient purement et simplement omis comme Rudolf Hilferding, Rosa Luxemburg, Georges Corm... ou à peine mentionnés comme Carlos Marichal.

¹¹ Ce qui précède et qui concerne le Portugal est présenté d'une manière plus développée dans Éric Toussaint, La répudiation de la dette par le Portugal en 1837, publié le 13 septembre 2017, <http://www.cadtm.org/La-repudiation-de-la-dette-par-le>

2. Un livre qui remet la dette odieuse à l'ordre du jour

2.1. Une erreur importante à propos de la doctrine de la dette odieuse

On a vu dans un des extraits cités dans la première partie que les auteurs affirment que « Les dettes sont odieuses et ne doivent pas être remboursées lorsqu'elles ont été contractées par des régimes irréguliers et pour des utilisations inappropriées » (p. 28)¹².

Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas ont tort d'affirmer que pour qu'une dette soit odieuse il faut qu'elle ait été contractée par un régime irrégulier. Comme je l'ai clairement démontré dans le livre *Système dette* (2017) et dans d'autres publications, Alexander Nahum Sack (1890-1955) affirme clairement le contraire.

Cette citation de Sack ne laisse aucune place au doute :

« Par conséquent, pour qu'une dette régulièrement contractée par un gouvernement régulier (v. supra, §§ 1 et 5) puisse être considérée comme incontestablement odieuse, avec toutes les conséquences sus-indiquées qui en résultent, il conviendrait que fussent établies les conditions suivantes (v. aussi supra, § 6 in fine) :

1. — Le nouveau gouvernement devrait prouver et un tribunal international reconnaître comme établi :

a) Que les besoins, en vue desquels l'ancien gouvernement avait contracté la dette en question, étaient 'odieux' et franchement contraires aux intérêts de la population de tout ou partie de l'ancien territoire, et

b) Que les créanciers, au moment de l'émission de l'emprunt, avaient été au courant de sa destination odieuse.

2. — Ces deux points établis, c'est aux créanciers que reviendrait la charge de prouver que les fonds produits par lesdits emprunts avaient été en fait utilisés non pour des besoins odieux, nuisibles à la population de tout ou partie de l'État, mais pour des besoins généraux ou spéciaux de cet État, qui n'offrent pas un caractère odieux (v. aussi infra, p. 170). »¹³

Il faut donc souligner que selon la doctrine de la dette odieuse, la nature du régime ou du gouvernement qui la contracte n'est pas importante, puisque ce qui compte, c'est l'utilisation qui est faite de cette dette. Si un gouvernement démocratique s'endette contre l'intérêt de la population, cette dette peut être qualifiée d'odieuse, et être annulée ou répudiée, si elle remplit également la deuxième condition. Par conséquent, contrairement à une version erronée de cette doctrine, la dette odieuse ne concerne pas seulement les régimes dictatoriaux ou irréguliers.

Sack a défini un gouvernement régulier comme suit :

« On doit considérer comme gouvernement régulier le pouvoir suprême qui existe effectivement dans les limites d'un territoire déterminé. Que ce pouvoir soit monarchique (absolu ou limité)

¹² Debts are odious and should not be repaid when they were incurred by irregular regimes and for improper uses

¹³ Alexander Sack, *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier*, Recueil Sirey, Paris, 1927. [Voir le document presque complet en téléchargement libre sur le site du CADTM](#)

ou républicain ; qu'il procède de la « grâce de Dieu » ou de la « volonté du peuple » ; qu'il exprime la « volonté du peuple » ou non, du peuple entier ou seulement d'une partie de celui-ci ; qu'il ait été établi légalement ou non, etc., tout cela n'a pas d'importance pour le problème qui nous occupe. »

Donc, il n'y a pas de doute à avoir sur la position de Sack, **tous les gouvernements réguliers, qu'ils soient despotiques ou démocratiques, sous différentes variantes**, sont susceptibles de contracter des dettes odieuses.

Une autre citation de Sack confirme clairement qu'il est opposé à ce que la nature du gouvernement soit une condition à remplir pour établir qu'une dette est odieuse : *« L'application d'autres conditions que celle que nous avons établie (p. 6-7) entraînerait la paralysie de tout le système international du crédit public, car des jugements arbitraires, variés et contradictoires sur le caractère de tel ou tel gouvernement (si de semblables jugements avaient un poids réel dans la question de la reconnaissance ou non-reconnaissance des dettes comme dettes d'État) priveraient le monde des bienfaits du crédit public. »* (p. 11).

Si certains lecteurs ont encore des doutes sur la logique qu'applique Sack dans sa doctrine à l'égard des régimes despotiques, voici une citation supplémentaire : *« Quand bien même un pouvoir despotique serait renversé par un autre, non moins despotique et ne répondant pas davantage à la volonté du peuple, les dettes 'odieuses' du pouvoir déchu n'en demeurent pas moins ses dettes personnelles et ne sont pas obligatoires pour le nouveau pouvoir. »* (p. 158). On le voit bien, ce qui compte pour Sack, c'est uniquement l'utilisation qui est faite des dettes et la connaissance qu'en avaient les prêteurs.

Comme exemple de dettes odieuses, Sack inclut des dettes qui ont servi à l'enrichissement personnel de membres du gouvernement et des opérations malhonnêtes des créanciers : *« 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. »* (p. 159) Et il déclare tout de suite après que ces types de dettes odieuses ont été répudiés aux États-Unis dans les années 1830 par 4 États (le Mississippi, l'Arkansas, la Floride et le Michigan) : *« Cf. les cas de répudiation de certains emprunts par divers États de l'Amérique du Nord. L'une des principales raisons justifiant ces répudiations a été le gaspillage des deniers empruntés : le plus souvent on avait emprunté pour l'établissement de banques ou la construction de chemins de fer ; or, ces banques firent faillite, les lignes de chemins de fer ne furent pas construites. Ces opérations louches ont été souvent le résultat d'un accord entre des membres indécents du gouvernement et des créanciers malhonnêtes »* (p. 159). Les motifs de la répudiation étaient le mauvais usage des fonds empruntés et la malhonnêteté tant des emprunteurs que des prêteurs. Il n'était pas fait référence à un quelconque caractère despotique du régime¹⁴.

Conclusion : Pour Sack, la nature despotique ou irrégulière du régime ne constitue pas une condition nécessaire pour définir le caractère odieux d'une dette qui peut être répudiée. Selon Sack, deux critères doivent être réunis : une dette est odieuse si elle a été contractée pour satisfaire des besoins franchement contraires aux intérêts de la population et si, au moment

¹⁴ Voir Éric Toussaint, « Trois vagues de répudiations de dettes publiques aux États-Unis au 19e siècle », <http://www.cadtm.org/Trois-vagues-de-repudiations-de-dettes-publiques-aux-Etats-Unis-au-19e-siecle/> <https://www.cadtm.org/Three-Waves-of-Public-Debt>

d'octroyer le crédit, les créanciers en étaient conscients ou ne parviennent pas à prouver qu'ils ne pouvaient pas en être conscients.

2.2. Qui était Alexander Nahum Sack et quel était son objectif ?

Alexandre Nahum Sack (Moscou 1890 – New York 1955), juriste russe ayant enseigné à Saint-Pétersbourg puis à Paris, est considéré comme un des pères de la doctrine de la dette odieuse. Cette doctrine, qui est basée sur une série de jurisprudences, a fait couler beaucoup d'encre. Souvent décriée, très largement marginalisée ou omise dans les cours universitaires, la doctrine de la dette odieuse est pourtant l'objet de centaines d'articles et de dizaines de livres spécialisés. La Commission des Nations unies sur le droit international (International Law Commission)¹⁵, le Fonds monétaire international (FMI)¹⁶, la Banque mondiale¹⁷, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement¹⁸, l'expert indépendant auprès de l'ONU afin de rapporter sur les effets de la dette sur l'exercice des droits humains¹⁹, la Commission d'audit intégral du crédit public de l'Équateur mise en place par le président Rafael Correa en 2007²⁰, le Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde -devenu en 2016 le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes- (CADTM)²¹, la Commission pour la vérité sur la dette grecque instituée par la présidente du Parlement grec en 2015²² ont publié des documents, pris position,

¹⁵ Yearbook of the International Law Commission 1977 Volume II Part One - [ilc_1977_v2_p1.pdf](http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1977_v2_p1.pdf), http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1977_v2_p1.pdf, voir aussi le rapport de 1979

http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1979_v2_p2.pdf

¹⁶ FMI, Michael Kremer et Seema Jayachandran, "La dette odieuse", Finances et développement - Juin 2002, Washington DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2002/06/pdf/kremer.pdf>

Voir aussi en anglais: Michael Kremer and Seema Jayachandran, "Odious Debt", Presented at the Conference on Macroeconomic Policies and Poverty Reduction, April 2002, <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf>

FMI, « Entre nous : Odieuse ou insidieuse ? » - Finances et développement - Décembre 2004 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2004/12/pdf/straight.pdf> ; en anglais :

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/straight.pdf>

¹⁷ Vikram Nehru and Mark Thomas, 2008, "Odious Debt: Some Considerations" at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/542021468150313836/pdf/WPS4676.pdf>

La table-ronde sur la dette odieuse, organisée le 14 avril 2008 par la Banque mondiale, a mis à jour des débats dont on trouve trace dans la partie III de : Carlos A. Primo Braga & Dörte Dömeland (ed), *Debt Relief and Beyond: Lessons Learned and Challenges ahead*, 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2681>

¹⁸ Robert Howse, *The Concept of Odious Debt in Public International Law*, CNUCED-UNCTAD, 2007 http://unctad.org/en/Docs/osgdp20074_en.pdf

¹⁹ Nations unies, Cephias Lumina, Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, 2009.

http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.1_fr.pdf En anglais : UN, Cephias Lumina, Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, 2009 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.10_en.pdf

²⁰ Voir le rapport final des travaux de cette commission à laquelle j'ai participé en tant que représentant du CADTM. Ce rapport existe en anglais et en espagnol, il peut être téléchargé ici : http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=89

²¹ Voir CADTM - Dette illégitime : l'actualité de la dette odieuse. Position du CADTM, publié le 28 août 2008, <http://www.cadtm.org/Dette-illegitime-l-actualite-de-la>

²² Commission pour la vérité sur la dette grecque, *Rapport préliminaire de la Commission pour la vérité sur la dette publique grecque*, en particulier les chapitres 8 et 9, <http://www.cadtm.org/Rapport-preliminaire-de-la>

organisé des séminaires à son sujet car la question des dettes dont la légitimité et la validité sont remises en cause revient sans cesse à l'ordre du jour des relations internationales²³.

Souvent, les détracteurs comme les défenseurs de la doctrine élaborée par Alexander Sack ne prennent pas suffisamment le temps de connaître le cadre d'analyse et l'orientation de ce juriste international. Alexandre Sack n'est pas un humaniste qui aurait cherché à préserver les peuples ou les nations de l'action néfaste des chefs d'État ou des créanciers prêts à endetter la collectivité de manière frauduleuse, voire criminelle, en somme odieuse. Son but principal n'est pas de mettre de l'éthique ou de la morale dans la finance internationale. Sack voulait défendre les droits des créanciers mais il a été amené à préciser qu'il y a une exception importante à la sacro-sainte règle de la continuité du remboursement de la dette : à savoir que, dans certaines circonstances, les créanciers devront accepter l'annulation de leurs créances si l'on démontre que la dette est odieuse.

Sack aborde la question des dettes odieuses dans un ouvrage publié en français en 1927 à Paris²⁴. Le titre qu'il a choisi est important : *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier*. La question que s'est posée Sack au départ peut être résumée de la manière suivante : que deviennent les dettes contractées par un État après un changement de régime ?

Sack le déclare très clairement dans le premier paragraphe de la préface de son livre, c'est « *la Révolution russe de mars 1917 [qui] m'a amené à examiner les effets d'une transformation politique de l'État sur sa dette publique.* » En effet, parmi les principaux événements qui l'ont marqué et l'ont amené à mener une étude approfondie, il y a octobre 1917 qu'il présente comme un « *coup d'État bolchevique* » et la répudiation des dettes tsaristes par le gouvernement soviétique en janvier 1918 qui occupent une place centrale²⁵. Il a par la suite progressivement élargi le champ de ses recherches et étudié différents cas de succession d'État et leurs conséquences en ce qui concerne les obligations qui lient le nouvel État ou le nouveau régime aux créanciers.

Nicolas Politis²⁶, le juriste et homme d'État grec qui introduit l'ouvrage de Sack, montre l'ampleur du travail réalisé : « *Il n'est pas exagéré de dire que M. Sack a rempli la tâche qu'il*

Voir également Commission pour la vérité sur la dette grecque, « Analyse de la légalité du mémorandum d'août 2015 et de l'accord de prêt en droit grec et international », <http://www.cadtm.org/Analyse-de-la-legalite-du>

²³ On peut citer également la publication récente de livres universitaires sur le sujet : Stephania Bonilla, *Odious Debt: Law-and-Economics Perspectives*, Gabler publisher, Wiesbaden, 2011 ; Michael Waibel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, University of Cambridge, 2013; Jeff King, *The Doctrine of Odious Debt in International Law. A Restatement*, University College London, 2016; Michael Waibel, *Sovereign Defaults before International Courts and Tribunals*, University of Cambridge, 2013; Odette Lienau, *Rethinking Sovereign Debt: Politics, Reputation, and Legitimacy in Modern Finance*, Harvard University, 2014.

²⁴ *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier*, Recueil Sirey, Paris, 1927.

²⁵ La liste des ouvrages qu'il a publiés indique qu'il ne s'est penché sérieusement sur la question des dettes publiques qu'à partir de la révolution russe.

²⁶ Nicolas Politis (Corfou 1872- Paris 1942), juriste, spécialiste du droit international ; diplomate et homme politique. Docteur en droit et sciences politiques (en 1894) ; professeur agrégé de droit public international aux facultés de droit des universités d'Aix-en-Provence (de 1898 à 1903), Poitiers (de 1903 à 1910), puis Paris (de 1910 à 1914). Membre de l'Institut de France ; membre fondateur de l'Académie d'Athènes (en 1926). Ministre des affaires étrangères de Grèce à plusieurs reprises (de 1916 à 1920, en 1922 et en 1936) ; représentant de la Grèce à la Conférence de la paix en 1919 ; ambassadeur de Grèce en France (de 1924 à 1925 et de 1927 à 1940). Membre et vice-président de l'Institut de droit international, vice-président de l'Académie de droit international de La Haye, membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, représentant la Grèce. Délégué à la Société des Nations (en 1923), puis président de l'assemblée de la SDN (en 1932). Autres formes du nom : Nikólaos Politís (1872-1942), Νικόλαος Πολίτης (1872-1942) Source : http://data.bnf.fr/13092602/nicolas_politis/

s'était fixée avec plein succès : il a réussi à réunir une documentation d'une rare richesse (...) il a suivi de très près la longue liste des traités d'annexion et de règlement de dettes conclus depuis 150 ans et analysé une à une leurs clauses ; il a recherché la manière dont elles ont été appliquées, les mesures législatives, administratives et judiciaires auxquelles elles ont donné lieu ; il a recueilli et classé l'opinion de tous les auteurs qui ont écrit sur la matière. Il a enfin su utiliser cet énorme matériel avec un sens admirable des nécessités pratiques pour expliquer, jusque dans les moindres détails, la nature juridique de la succession des dettes, les obligations des débiteurs et les droits des créanciers, les rapports entre États successeurs, les modes de répartition entre eux des dettes et les systèmes d'établissement de leurs quotes-parts. »

2.3. La théorie de Sack en matière de dette odieuse constitue-t-elle une doctrine ?

Si l'on considère qu'une « doctrine » désigne d'une manière globale les travaux contenant les opinions exprimées par des juristes comme étant le résultat d'une réflexion portant sur une règle ou sur une situation, si, quand il s'agit d'élaborer une doctrine, il convient de présenter « *une construction juridique, la définir, la replacer dans l'ensemble des rapports de droit, en indiquer les limites, les conditions de mise en œuvre, en préciser les effets sur la vie des sociétés, en faire à la fois un examen systématique, analytique, critique et comparatif* »²⁷, alors il est justifié de considérer que Sack a élaboré une doctrine de la dette odieuse.

Pour l'élaborer, il s'est basé sur une ample liste de traités internationaux portant notamment sur des arbitrages en matière de règlements de dettes conclus entre la fin du 18^e siècle et les années 1920 ; il a analysé la manière dont des litiges en matière de dette ont été traités, les mesures législatives, administratives et judiciaires auxquelles ils ont donné lieu ; il a collecté et classé l'opinion de nombreux auteurs (en fait, uniquement des Européens et des Américains) qui ont écrit sur la matière. Il a présenté sa vision de la nature juridique de la succession des dettes, des obligations des débiteurs et des droits des créanciers, les rapports entre États successeurs, les modes de répartition entre eux des dettes, les effets de changements de régime et a défini des critères pour définir des dettes odieuses.

Sa doctrine est critiquable, contient des faiblesses, donne la priorité aux droits des créanciers, ne tient pas compte des droits humains, mais il faut reconnaître qu'elle a une véritable cohérence. Il faut également souligner que, bien que décriée par des détracteurs puissants (la grande presse, la Banque mondiale, de nombreux gouvernements), elle inspire une série de mouvements qui cherchent dans les travaux de Sack une source pour trouver des solutions en matière de règlement des problèmes de dettes. Les deux critères sélectionnés par Sack pour déterminer l'existence d'une dette odieuse qu'une nation peut refuser de payer sont opératoires et justifiés : l'absence de bénéfice pour la population et la complicité des créanciers.

C'est tout à fait frappant de constater que Nicolas Politis, qui a été ministre des affaires étrangères de la Grèce à trois reprises, ne mentionne pas, dans son introduction au livre de A. Sack, la Grèce comme un exemple emblématique de dette odieuse. Nulle part dans son introduction, il ne fait allusion à la thématique de la dette odieuse qui manifestement à ses yeux ne constitue pas un élément central du livre de Sack.

Sur la dette odieuse de la Grèce dès son origine en 1829-1830, voir Éric Toussaint, « La Grèce indépendante est née avec une dette odieuse », <http://cadtm.org/La-Grece-independante-est-nee-avec> et Éric Toussaint, « Grèce : La poursuite de l'esclavage pour dette de la fin du 19^e siècle à la Seconde Guerre mondiale », <http://cadtm.org/Grece-La-poursuite-de-l-esclavage>

²⁷ Serge Braudo, *Dictionnaire du droit privé*, <http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/doctrine.php>

2.4. Pourquoi le FMI, la Banque mondiale et d'autres institutions insistent sur l'absence de consentement pour définir une dette comme odieuse ?

Dans une opinion publiée en 2002 par la revue du FMI « Finance et développement », Michael Kremer et Seema Jayachandran définissaient ainsi la doctrine de la dette odieuse : « *La doctrine de la dette 'odieuse' énonce que la dette souveraine encourue sans le consentement des populations et sans bénéfice pour elles ne doit pas être transférée à l'État successeur, en particulier si les créanciers avaient connaissance de cet état de fait.* »²⁸

Ce résumé est à première vue convaincant et ne contient pas comme condition obligatoire la nature despotique du régime. Mais en deuxième lecture, on se rend compte qu'une des conditions émises par les deux auteurs n'est pas présente dans la définition de Sack²⁹. En effet, Sack ne mentionne pas « *l'absence de consentement des populations* » comme une des conditions qui doivent être réunies pour qu'une dette soit odieuse.

Le FMI et la Banque mondiale, ainsi que d'autres créanciers, veulent éviter autant que possible que la doctrine de la dette odieuse soit correctement interprétée et soit appliquée. Ils ne peuvent pas nier l'existence de cette doctrine mais ils cherchent à en donner une définition qui restreint très fortement le champ de son application.

2.5. Le soi-disant principe selon lequel « Les gouvernements héritent des dettes de leurs prédécesseurs, quelles que soient les différences politiques entre les gouvernements »

Revenons au livre *Sovereign Debt Diplomacies: Rethinking sovereign debt from colonial empires to hegemony*, coordonné par Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas. Mitu Gulati et Ugo Panizza, dans leur chapitre, présentent de manière unilatérale et fautive un principe fondamental du droit international et donnent une version incorrecte de la doctrine de la dette odieuse.

Ils écrivent : « La règle générale de succession gouvernementale en droit international est stricte. Les gouvernements héritent des dettes de leurs prédécesseurs, quelles que soient les différences politiques entre les gouvernements » et ils citent comme référence un texte écrit par Gulati lui-même en compagnie notamment de Lee C. Buchheit, un juriste ayant travaillé pour **Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP**, un grand cabinet d'avocats spécialisé dans la défense des intérêts des grandes entreprises privées, et ayant participé à la restructuration de la dette grecque en 2012, qui a clairement favorisé les grands créanciers privés (Buchheit, Gulati & Thompson, 2007³⁰).

²⁸ FMI, Michael Kremer et Seema Jayachandran, « La dette odieuse », *Finances et développement*, juin 2002, Washington DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2002/06/pdf/kremer.pdf>

²⁹ Évidemment, Michael Kremer et Seema Jayachandran ont tout à fait le droit d'ajouter eux-mêmes cette condition supplémentaire. Mais il paraît évident que le consentement est régulièrement obtenu par la manipulation de l'opinion publique. On peut également se trouver face à une situation où une majorité fanatisée de la population donne son consentement pour que soient menées des politiques odieuses et criminelles, comme cela a été le cas sous le régime nazi par exemple.

³⁰ Buchheit, L. C., Gulati, M. & Thompson, R. (2007). 'The Dilemma of Odious Debts'. *Duke Law Journal*, 56, 1201–62.

Ce qu'ils affirment comme un principe incontesté « Les gouvernements héritent des dettes de leurs prédécesseurs » fait justement l'objet d'une controverse entre juristes et entre États vieille de plusieurs siècles.

De nombreux exemples y compris dans l'histoire des États-Unis montrent clairement qu'un changement de gouvernement peut déboucher sur une annulation de dettes. Au 19^e siècle, il y a eu au moins deux répudiations de dette après un changement de gouvernement. Comme je l'ai indiqué plus haut dans les années 1830, le Mississippi, l'Arkansas, la Floride et le Michigan ont répudié leurs dettes suite à une rébellion citoyenne et un changement de gouvernement.

Une deuxième vague de répudiations a eu lieu aux États-Unis après 1877. Huit États du Sud³¹ répudièrent leurs dettes en décrétant que les dettes accumulées pendant la période qui s'étend entre la fin de la guerre de Sécession et 1877 résultaient des emprunts illicites effectués par des politiciens corrompus qui étaient soutenus par les États du Nord.

Il est frappant de constater que les deux exemples que je viens de citer ont été analysés par Mitu Gulati et deux autres auteurs dans une étude très intéressante publiée en 2009 (Sarah Ludington, G. Mitu Gulati, Alfred L. Brophy, [« Applied Legal History: Demystifying the Doctrine of Odious Debts »](#)).

Le principe de la continuité des obligations en matière de dette en cas de changement de gouvernement est au cœur des conflits en matière de dettes souveraines et l'histoire montre très clairement qu'il ne s'agit nullement d'un principe intangible.

D'ailleurs dans le chapitre 9 sur le rapport entre décolonisation et dette souveraine intitulé « Decolonization and Sovereign Debt: A Quagmire » (« Décolonisation et dette souveraine : un bourbier), rédigé par Michael Waibel, on a une démonstration de l'ampleur des débats sur le principe de la continuité des obligations des États, notamment en matière de dettes, et des enjeux vitaux autour de cette problématique.

Dans le cas des dettes issues d'une colonisation, le droit international prévoit leur non-transférabilité aux États qui ont gagné leur indépendance, conformément à l'article 16 de la Convention de Vienne de 1978 qui dispose : 'Un État 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'États le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États'. L'article 38 de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, d'archives et de dettes d'États (non encore en vigueur) est à cet égard explicite :

1. Lorsque l'État successeur est un État nouvellement indépendant, aucune dette d'État de l'État prédécesseur ne passe à l'État nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre eux n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'État de l'État prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'États et les biens, droits et intérêts qui passent à l'État 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'État nouvellement indépendant.

³¹ Il s'agit de l'Alabama, l'Arkansas, la Floride, la Géorgie, la Louisiane, la Caroline du Nord, la Caroline du Sud et le Tennessee.

Voici quelques exemples historiques :

Un des grands principes affirmés par la Révolution française de 1789 est qu'un peuple souverain et libre n'est pas tenu de respecter les traités et les obligations contractées par les tyrans et en 1792 la Convention nationale française a répudié deux tiers de la dette qui avait été contractée par l'Ancien régime. La révolution américaine de 1776 a aussi débouché sur l'annulation unilatérale de différents traités.

Le juriste allemand Gustave Hugo (1764-1844)³², souvent appelé le père de l'école historique en droit, écrit : « *Une faillite nationale n'a rien d'illégal, et savoir si elle est immorale ou peu avisée dépend entièrement des circonstances. Il n'est pas déceimment possible de demander à la génération actuelle qu'elle porte seule les conséquences de la folie ou du manque de prévoyance de celles qui l'ont précédée, car sinon à la fin un pays n'aurait plus d'habitants à cause du poids de ses dettes publiques.* »³³

En 1867, après le renversement de Maximilien d'Autriche installé au pouvoir par Napoléon III à Mexico, [le Mexique a répudié la dette contractée à Paris](#). Cet acte a été reconnu par la plupart des autres États, y compris finalement par la France.

Le Costa Rica après un changement de régime en 1919 a répudié en 1922 la dette contractée par le régime antérieur³⁴.

En février 1918, [le gouvernement soviétique a répudié toute la dette contractée par le régime tsariste](#)³⁵.

La doctrine de la dette odieuse élaborée en 1927 sur la base d'un siècle et demi de litiges en matière de dettes souveraines consiste justement à affirmer que le principe de la continuité des obligations des États ne s'applique pas en cas de dettes odieuses et de changement de gouvernement.

La règle de la continuité des obligations des États en matière de dette malgré un changement de régime favorise les créanciers et renforce l'ordre international dominant en cherchant à empêcher les États (et les peuples) de se libérer du fardeau de la dette. Cette règle a été souvent remise en cause tant du point de vue de la théorie par de nombreux juristes dès le 19^e siècle que dans la pratique par le recours des États à des répudiations unilatérales de dettes.

La Banque mondiale et le FMI ont agi systématiquement pour rétablir la continuité des obligations des États en matière de dettes malgré un changement de régime.

Comme je l'ai analysé en détail dans le livre *Le Système dette. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation*, paru en 2017, au cours du 19^e siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, une série de gouvernements des anciennes colonies espagnoles d'Amérique latine ont suspendu le paiement ou ont répudié des dettes car ils les ont considérées comme odieuses, illégales et/ou illégitimes. C'est le cas du Mexique en 1861, en 1867, en 1883, c'est le cas du Guatemala en

³² https://fr.wikipedia.org/wiki/Gustave_Hugo

³³ *Lehrbuch des Naturrechts*, 2^e édition, Berlin, 1819 cité dans Edwin Borchard, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, Vol. I. General Principles. Yale University Press, New haven, 1951.

³⁴ Éric Toussaint, En quoi la répudiation des dettes par le Costa Rica devrait inspirer d'autres pays <https://www.cadtm.org/En-quoi-la-repudiation-des-dettes>

³⁵ Éric Toussaint, « Russie : origine et suites de la répudiation des dettes du 10 février 1918 », <https://www.cadtm.org/Centenaire-de-la-revolution-russe>

1829, du Pérou en 1886, du Costa Rica en 1922, de Cuba en 1909 et en 1934, du Brésil à partir de 1932. Les États-Unis ont également répudié des dettes considérées comme odieuses et illégitimes dans les années 1830, en 1865, dans les années 1870 et en 1898. La Russie soviétique a répudié en 1918 la dette contractée par le régime tsariste. Outre l'annulation des dettes contractées par l'Allemagne pour coloniser des territoires polonais et africains, annulation imposée par le Traité de Versailles de juin 1919, il faut ajouter l'annulation en 1920-1921 par le gouvernement bolchevique de la dette des trois États baltes qui avaient fait partie de l'empire tsariste ainsi que celle de la Pologne, de la Perse et de la Turquie. Ces différentes annulations, suspensions, répudiations ont donné lieu à de multiples conflits, à des arbitrages et à des actes unilatéraux.

Précisons que nous entendons par annulation de dette, la renonciation par un créancier de sa prétention à se faire rembourser une dette. Une suspension ou un moratoire, c'est l'arrêt temporaire du remboursement de la dette. La répudiation, c'est la décision unilatérale d'un débiteur de ne plus rembourser ni le capital, ni les intérêts d'une dette.

Ensuite, la doctrine juridique de la dette odieuse a émergé. Manifestement la Banque mondiale et le FMI ont agi pour rétablir le pouvoir des créanciers et ont tenté de convaincre les différents États que la doctrine de la dette odieuse faisait partie d'un passé révolu.

C'est ainsi que, comme l'écrit Julia Juruna dans les colonnes du mensuel *Le Monde diplomatique*, lors d'une première demande de crédits adressée au FMI et à la Banque mondiale par un pays membre, ces deux institutions ont posé deux conditions préalables : le paiement des dettes internationales antérieurement contractées et une indemnisation « adéquate » des biens étrangers nationalisés³⁶. Selon Mason et Asher, historiens de la Banque, l'exigence du paiement d'anciennes dettes a relancé entre certains gouvernements latino-américains et leurs créanciers occidentaux, des contentieux vieux de plusieurs décennies ou remontant au 19^e siècle³⁷. Et Julia Juruna, en se basant sur leur travail, indique que « *Le cas le plus frappant fut sans doute celui du Guatemala, où la Banque mondiale ressuscita la question du paiement de titres émis en 1829 : ce pays obtint les crédits de la Banque seulement après que les tribunaux guatémaltèques eurent donné raison aux détenteurs de ces obligations plus que centenaires* ».

Les tentatives de rétablir le pouvoir des créanciers ont remporté des succès, comme l'affirment Pénet et Zendejas, mais cela n'a pas empêché des actes importants d'annulation ou de répudiation de dettes dans la deuxième moitié du 20^e siècle et au début du 21^e siècle. Voici une liste non exhaustive : la répudiation des dettes par la Chine révolutionnaire en 1949-1952 ; la répudiation des dettes à l'égard des Pays-Bas par l'Indonésie en 1956 ; la répudiation des dettes par Cuba en 1959-1960 ; la répudiation des dettes coloniales par l'Algérie en 1962 ; la répudiation par l'Iran en 1979 des dettes contractées par le Shah pour acheter des armements ; la répudiation par les trois républiques baltes des dettes héritées de l'URSS en 1991 ; l'annulation de la dette de la Namibie à l'égard de l'Afrique du Sud par le gouvernement de Nelson Mandela en 1994 ; l'annulation de la dette coloniale du Timor-Leste en 1999-2000 ; l'annulation de 80 % de la dette irakienne en 2004 ; la répudiation par le Paraguay des dettes

³⁶ Julia Juruna, « Le Fonds monétaire et les banques privées. Le 'gendarme' du grand capital », *Le Monde diplomatique*, octobre 1977, p. 1, 20 et 21.

³⁷ Edward S. Mason et Robert E. Asher. 1973. *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

envers des banques suisses en 2005 ; l'annulation par la Norvège en 2006 de ses créances sur cinq pays (Équateur, Pérou, Sierra Leone, Égypte et Jamaïque)³⁸.

La crise de la dette qui a éclaté au début des années 1980 et l'offensive néolibérale qui s'est progressivement imposée au niveau planétaire a renforcé le pouvoir de coercition des institutions comme la Banque mondiale et le FMI et des créanciers en général.

C'est ce que disent Pénet et Zendejas dans leur introduction que nous avons résumée dans la première partie.

Les auteurs soulignent que « le Club de Paris, la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les organisations bilatérales utilisent également des cadres de conditionnalité dans leurs opérations de financement. » (p. 25)³⁹ Ces institutions multilatérales servent les intérêts d'États puissants comme les États-Unis ou l'Union européenne, qui s'en servent souvent « pour aider les créanciers privés à récupérer leurs prêts » (p. 26)⁴⁰. De nos jours, « le remboursement de la dette mobilise des organisations multilatérales comme le FMI, la Banque mondiale et le Club de Paris, dont les pratiques de conditionnalité sont difficiles à affronter, même par les pays occidentaux, comme la Grèce récemment » (p. 27)⁴¹. Pénet et Zendejas expliquent également que les créanciers privés arrivent de plus en plus souvent à faire condamner des États en matière de remboursement de dettes. Tout cela est vrai. Néanmoins, il y a encore des failles dans ce système comme le montre les victoires réelles de pays comme l'Équateur⁴² ou l'Islande⁴³ en 2008-2009. Il y a aussi des jugements émis par des organes de justice qui donnent tort aux créanciers privés. Ils sont rares mais ils existent. C'est le cas d'un arrêt rendu par le Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne le 23 mai 2019 (voir la partie suivante).

2.6. Même sans changement de gouvernement, un État endetté peut imposer des pertes aux créanciers. Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne le confirme

Comme je l'ai montré plus haut il est faux d'affirmer comme le font Gulati et Paniza qu'un changement de gouvernement ne change en rien l'obligation de rembourser une dette. Il faut

³⁸ Cette liste provient de Christina Laskaridis, Nathan Legrand, Éric Toussaint, "Des audits citoyens aux répudiations de dettes : l'actualité des luttes contre la dette illégitime", publié le 23 décembre 2020, <https://www.cadtm.org/Des-audits-citoyens-aux-repudiations-de-dettes-l-actualite-des-luttes-contre-la> Cet article en français est paru initialement dans le livre : *The Routledge International Handbook of Financialization* - 1st Edition, 2020, <https://www.routledge.com/The-Routledge-International-Handbook-of-Financialization/Mader-Mertens-Zwan/p/book/9781032174631> Christina Laskaridis, Nathan Legrand and Éric Toussaint, "Historical Perspectives on Current Struggles against Illegitimate Debt" chapter 40

³⁹ the Paris Club, the World Bank, regional development banks, and bilateral organizations also use conditionality frameworks in their country financing operations

⁴⁰ to help private creditors recover their loans

⁴¹ Debt repayment mobilizes multilateral organizations like the IMF, the World Bank, and the Paris Club, whose practices of conditionality are hard to resist, even by Western countries, such as Greece recently.

⁴² Éric Toussaint, « Équateur : Les résistances aux politiques voulues par la Banque mondiale, le FMI et les autres créanciers entre 2007 et 2011 », publié le 15 janvier 2021, <https://www.cadtm.org/Equateur-Les-resistances-aux-politiques-voulues-par-la-Banque-mondiale-le-FMI>

⁴³ CADTM, « Le tribunal de l'AELÉ rejette les réclamations « Icesave » contre l'Islande et ses habitants », publié le 29 janvier 2013, <https://www.cadtm.org/Le-tribunal-de-l-AELE-rejette-les> et Renaud Vivien, Eva Joly, "En Islande, les responsables du naufrage bancaire n'ont pas pu acheter leur procès", publié le 20 février 2016, <https://www.cadtm.org/En-Islande-les-responsables-du>

ajouter que, même en l'absence d'un changement de gouvernement ou de régime, un État peut imposer à ses créanciers une réduction de dettes. C'est d'ailleurs ce qu'affirme depuis des années, le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM). En vertu du droit international, un gouvernement peut imposer des pertes aux créanciers en posant un acte unilatéral afin de venir en aide à sa population.

[Un arrêt récent du Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne \(CJUE\) confirme qu'un État peut modifier unilatéralement ses obligations en matière de dette.](#) Dans un arrêt du 23 mai 2019, les juges européens donnent tort aux requérants, des créanciers allemands (trois individus et deux sociétés) de la dette grecque, qui exigeaient des compensations financières pour un montant total avoisinant 4 millions d'euros. Ces créanciers allemands considéraient que la loi adoptée par la Grèce en 2012, qui impose un échange forcé de titres de sa dette contre de nouveaux titres avec une réduction de valeur de plus de 50 %, constituait une violation des obligations de la Grèce. Les requérants invoquaient la violation du principe *pacta sunt servanda* qui implique qu'un contrat doit être respecté⁴⁴.

La Cour leur a répondu que ce principe général ne s'appliquait pas à eux et que, de toute manière, un État pouvait ne pas respecter le principe *pacta sunt servanda* s'il invoquait avec raison le principe *rebus sic stantibus*. La Cour les a déboutés et les a condamnés à payer les frais de justice.

Le principe de droit connu comme *pacta sunt servanda* selon lequel un État doit respecter les obligations qu'il a contractées n'est pas absolu. Dans certaines circonstances, un État peut ne pas exécuter les termes du contrat. Il peut modifier les termes de ce contrat. En effet, le principe *Pacta sunt servanda*, qui implique que les parties sont liées au contrat conclu et qu'à ce titre elles ne peuvent déroger aux obligations issues de cet accord, est tempéré par un autre principe dit *clausula rebus sic stantibus* (« choses demeurant en l'état ») qui sous-entend que les dispositions du traité ou du contrat ne restent applicables que pour autant que les circonstances qui ont justifié la conclusion de ces actes demeurent en l'état et que leur changement n'altère pas radicalement les obligations initialement acceptées. Dit très simplement, si les circonstances dans lesquelles un contrat a été signé changent de manière importante, une des parties peut ne pas exécuter les termes du contrat.

La Cour a répondu aux créanciers qu'ils ne pouvaient pas invoquer le principe de la continuité des obligations de l'État grec à leur égard. Premièrement, elle a affirmé que la Convention de Vienne sur laquelle s'appuyaient les plaignants ne s'applique qu'aux relations entre les États. Voici ce que dit l'arrêt en son point 78 : « En l'espèce, la souscription par les requérants aux titres de créance litigieux émis et garantis par la République hellénique a créé une relation contractuelle entre eux et la République hellénique. Cette relation contractuelle n'est pas régie par le principe *pacta sunt servanda* de l'article 26 de la convention de Vienne sur le droit des

⁴⁴ Article 26 (*pacta sunt servanda*) of the 1969 Vienna Convention on the law of treaties reads as follows: "Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith." The Vienna Convention entered into force in 1980. Its text is electronically available at http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

traités. En effet, en application de son article 1^{er}, cette convention ne s'applique qu'aux traités entre États. »⁴⁵

Deuxièmement, les juges de la Cour ont affirmé que la Grèce pouvait s'appuyer sur l'argument du changement des circonstances, c'est-à-dire le principe *rebus sic stantibus* pour ne pas respecter ses obligations liées à un contrat. La Grèce a utilisé le principe *rebus sic stantibus* pour adopter la loi n° 4050/2012 qui imposait aux détenteurs de titres de la dette grecque une perte d'un peu plus de 50 %.

Voici ce que dit la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au point 84 : « En outre et en tout état de cause, il n'est pas avéré que l'adoption de la loi n° 4050/2012 a entraîné une violation du principe *pacta sunt servanda*. En effet, l'investissement dans des titres de créance étatiques n'était pas exempt du risque d'un préjudice patrimonial, même si le droit régissant ces titres ne prévoyait pas la possibilité, avant leur échéance, de renégocier certaines modalités, telles que la valeur nominale, le coupon couru et l'échéance. Comme l'a indiqué le Conseil d'État de la Grèce, ce risque est notamment dû au grand laps de temps qui s'écoule à compter de l'émission des titres de créance et pendant lequel des imprévus risquent de limiter substantiellement, voire d'anéantir, les capacités financières de l'État, émetteur ou garant de ces titres. Ainsi qu'il a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH »), si de tels imprévus surviennent, comme en l'espèce la crise de la dette publique grecque, l'État émetteur est en droit de tenter une renégociation sur le fondement du principe *rebus sic stantibus*. »

C'est une décision très importante pour deux raisons fondamentales :

1. Des créanciers privés (des individus ou des sociétés privées –banques, fonds d'investissements, fonds vautours...) ne peuvent pas invoquer la convention de Vienne pour se retourner contre un État qui leur impose des pertes.

2. Un État peut ne pas exécuter les termes d'un contrat avec les créanciers et peut modifier ce contrat en leur imposant des pertes. Cela signifie qu'il peut annuler entièrement une dette ou la réduire radicalement si les circonstances le justifient⁴⁶.

Conclusion : De nombreux États qui sont confrontés à un changement fondamental de circonstances dus aux effets de la pandémie et de la crise économique internationale devraient s'appuyer sur le principe *rebus sic stantibus* afin de réduire radicalement les ressources budgétaires destinées aux créanciers de la dette et de les rediriger vers les dépenses destinées à venir en aide à leur population.

Pour terminer cette deuxième partie, je voudrais aborder une question supplémentaire relative à la doctrine de la dette odieuse.

⁴⁵ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre), 23 mai 2019, https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=EA4A8B08EF9AD852027BA537FCEC5A7E?docid=214384&text=&dir=&doclang=FR&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=6502141

⁴⁶ Voir notamment Renaud Vivien, "Quel type de lois peuvent prendre les États membres de l'UE pour restructurer unilatéralement leurs dettes ?", publié le 31 mai 2019, <https://www.cadtm.org/Quel-type-de-lois-peuvent-prendre-les-Etats-membres-de-l-UE-pour-restructurer>

2.7. Toutes les dettes contractées par un régime despotique sont-elles odieuses ?

Pour Sack, certaines dettes contractées par un régime despotique peuvent être utiles à la population, par exemple la construction de routes ou d'autres infrastructures d'utilité publique. Dès lors elles ne sont pas odieuses et, en cas de changement de régime, ces dettes doivent être remboursées. C'est cohérent avec sa position.

Le CADTM défend une position clairement différente. 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'État, - ce qui est officiellement presque toujours le cas - peut libérer des fonds pour d'autres buts moins avouables.

Quelques exemples. Le régime nazi a fait construire un énorme réseau d'autoroutes. Il a entretenu et développé des hôpitaux. Cela était à la fois nécessaire pour essayer d'avoir un appui d'une partie de la population et pour être capable de perpétrer une guerre d'agression ainsi qu'une politique génocidaire.

Le régime de l'apartheid en Afrique du Sud a reçu de nombreux financements extérieurs et réalisaient d'importantes dépenses d'infrastructure. Le maintien du financement extérieur a permis au régime raciste de se maintenir en place pendant des décennies alors que les Nations unies appelaient au boycott et demandaient à la Banque mondiale d'arrêter son soutien financier. La Banque mondiale a refusé pendant des années de mettre fin à ses prêts⁴⁷. De grandes banques privées internationales ont systématiquement financé le régime de Pretoria. Prenons le cas de la dictature rwandaise qui a préparé et perpétré un génocide en 1994. Cette dictature a été financée par la France, la Belgique, la Banque mondiale, le FMI. Comme différents auteurs l'ont démontré sur la base de documents de la Banque mondiale, cette institution a poursuivi le financement du régime rwandais qui prétendait acheter des ambulances et augmenter les dépenses de santé alors qu'en réalité il finançait l'achat d'armes et préparait le génocide⁴⁸.

On pourrait ajouter une grande quantité d'exemples. La conclusion est claire : les crédits octroyés à une dictature sont automatiquement odieux et les créanciers se rendent complices des crimes commis par le régime qu'ils financent. Un peuple qui se libère d'un tel régime et se dote de nouvelles institutions n'est pas redevable de cette dette et les créanciers doivent être poursuivis pour complicité.

Rendre illégal le financement de dictatures constituerait une avancée.

⁴⁷ Voir Patrick Bond & Éric Toussaint, « Afrique du Sud : Le soutien de la Banque mondiale et du FMI au régime de l'apartheid », publié le 24 avril 2019, <https://www.cadtm.org/Afrique-du-Sud-Le-soutien-de-la-Banque-mondiale-et-du-FMI-au-regime-de-l>

⁴⁸ Voir et Pierre Galand et Michel Chossudovsky, « L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990/1994). La responsabilité des bailleurs de fonds. La responsabilité des bailleurs de fond, Analyse et recommandations. Rapport préliminaire ». Bruxelles - Ottawa, novembre 1996, publié le 4 avril 2004, <http://www.cadtm.org/L-usage-de-la-dette-exterieure-du>

Conclusion : La doctrine de la dette odieuse, bien que remise en cause par les créanciers, refait régulièrement surface car le problème des dettes souveraines illégitimes amène périodiquement des gouvernements à prendre des mesures d'annulation ou de répudiation.

3. Pourquoi les élites du Sud Global sont favorables à l'endettement, comment les créanciers ont réussi à marquer des points et comment une riposte est en cours

3.1. Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas ont raison d'écrire qu'il est essentiel de comprendre pourquoi les élites économiques des anciennes nations du tiers monde en sont venues à accepter des politiques conservatrices de gestion de la dette internationale

Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas affirment à juste titre : « Comprendre comment et pourquoi les pays débiteurs ont donné leur assentiment aux politiques d'ajustement structurel, aux programmes d'austérité et aux plans de privatisation est indispensable pour mieux comprendre comment le régime hégémonique actuel des conflits liés à la dette souveraine a vu le jour et comment il se reproduit. » (p.28).

Dans le livre qu'ils ont coordonné, on ne trouve pas d'explication de ce phénomène. De mon côté, j'ai écrit plusieurs textes à ce sujet. De manière très synthétique, voici mon explication. Depuis le début du 19^e siècle, les classes dominantes du Sud global (càd l'ensemble des pays qu'on désignait auparavant par le terme tiers monde ou Périphérie par opposition aux puissances impérialistes ou Centre) sont favorables au financement de l'État par la dette car cela leur permet de payer le moins d'impôts possible. De plus, le fait que le gouvernement de leur pays contracte des dettes en monnaies étrangères (en livres sterling et en francs français au 19^e siècle, et en dollars en particulier depuis la seconde guerre mondiale) leur permet d'avoir accès aux devises nécessaires pour importer les produits et les services nécessaires à leurs activités et à leur consommation. Enfin, les classes dominantes tirent un revenu, une rente de l'endettement public car elles achètent des titres de la dette souveraine, qu'elle soit interne ou externe.

J'ai montré cela de manière détaillée dans plusieurs études consacrées à [l'Amérique latine](#) (avec le cas emblématique du [Mexique](#), ou celui de la [Grande Colombie de Simon Bolivar](#)), ou encore ceux de l'[Égypte](#) et de la [Tunisie](#)...

Cela vaut pour le passé mais aussi pour le présent.

Cela explique pourquoi les actes de répudiation de dette de la part de pays du Sud global résultent de révolutions ou de grands mouvements populaires où le peuple entre en conflit tant avec les intérêts des classes dominantes locales qu'avec ceux des grandes puissances créancières du Nord.

Les mobilisations populaires qui ont abouti à des répudiations de dette dans les pays du Sud global sont notamment la révolution mexicaine de 1910-1920 [qui a débouché sur une grande victoire contre les créanciers en 1942](#) après une trentaine d'années de suspension de paiement, la révolution russe triomphante en 1917 qui a abouti [à la répudiation des dettes par les soviets en 1918](#), le soulèvement populaire [de 1919 au Costa Rica qui a débouché également sur une répudiation de dettes](#), la révolution chinoise en 1949, la révolution cubaine en 1959, la révolution algérienne en 1962, le soulèvement populaire contre le Shah en Iran en 1979,...

3.2. Alexander Sack voulait que les États puissent être poursuivis par les créanciers privés

Le juriste conservateur russe Alexander Sack a élaboré en 1927 la doctrine de la dette odieuse⁴⁹ pour mettre en garde les créanciers privés contre des pratiques qui pourraient générer des pertes financières dont ils pâtiraient. En effet, de la fin du 18^e siècle aux années 1920 toute une série de répudiations de dettes ont affecté le capital des prêteurs privés. Les États bénéficiaient d'une situation particulière en tant que pouvoir souverain face aux créanciers privés et rares étaient les organes de justice disposés à condamner un pays à payer des indemnités à un créancier privé.

Au 19^e s. et au début du 20^e s. une majorité de juristes affirmait clairement l'impossibilité pour des personnes privées de saisir la justice contre un État en matière de dette. Voici une série d'opinions de juristes :

Nous pouvons citer **Louis Berr**, conseiller honoraire à la Cour de Paris, qui déclare : « *Le Français qui conclut un contrat avec un gouvernement étranger se soumet à l'avance aux lois de ce gouvernement en ce qui concerne la juridiction et le droit de ses tribunaux ; il renonce volontairement à la protection de ses propres lois nationales. Par conséquent, les questions concernant le paiement et la liquidation d'obligations dirigées contre un État étranger ne peuvent être soulevées devant ses propres tribunaux qu'en accord avec les règles du droit public qui ont cours dans l'État débiteur.* »⁵⁰

Sir Robert Phillimore écrit : « *Les tribunaux anglais ont décidé que des obligations payables au porteur par le gouvernement d'un État créent une dette qui n'est qu'une dette d'honneur, dont le paiement ne peut être imposé par aucun tribunal étranger ni par un tribunal de l'État emprunteur, sauf consentement de son gouvernement. (Citant *Crouch vs Credit foncier of England* L. R. 8 Q. B. 374 (1873) ; *Twycross vs Dreyfus* 5 Ch. D. 605 (1877).* »⁵¹

Carl Ludwig von Bar⁵² écrit : « *Si tous les créanciers réussissaient à obtenir leur dû en saisissant les biens de l'État, ils pourraient paralyser la machine étatique. Par conséquent, les dettes publiques, émises en fonction d'un droit spécial, contractées auprès d'un certain nombre de créanciers, s'appuient sur la condition que l'État est en position – ce dont l'État lui-même est juge par législation – de faire face à ses obligations. L'État a pour ainsi dire un *beneficium competentia* au sens le plus large ; il doit d'abord se préserver lui-même, et le paiement de ses dettes est une considération secondaire.* »⁵³

A. Wuarin : « *C'est par une loi (ou un décret) qu'est autorisé l'emprunt ; ce sera postérieurement par la promulgation d'une autre loi (ou d'un autre décret) que l'État, sans explication, se déclarera libéré de tout engagement ou décrètera la suspension de l'amortissement du paiement des intérêts, supprimera les garanties...* » (cité par Sack, p. 37)

⁴⁹ *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières : traité juridique et financier*, Recueil Sirey, Paris, 1927. Voir le document presque complet en téléchargement libre sur le site du CADTM : http://cadtm.org/IMG/pdf/Alexander_Sack_DETTE_ODIEUSE.pdf

⁵⁰ Louis Berr, *Étude sur les obligations*, Paris, 1880, p. 236 cité par Edwin Borchard, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, Vol. I. General Principles. Yale University Press, New Haven, 1951, p. 6.

⁵¹ Sir Robert Phillimore, *Commentaries upon International Law* 3^e édition, Londres, Butterworth's, 1882, II, p. 18. cité par Edwin Borchard, p. 6. Voir aussi https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_Phillimore

⁵² https://en.wikipedia.org/wiki/Carl_Ludwig_von_Bar

⁵³ Carl Ludwig von Bar, *Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts*, Hannover, Hahn, 1889, II p. 663, cité par Edwin Borchard, p. 6.

A. de La Pradelle⁵⁴ et N. Politis : « *La dette résultant d'un emprunt est aussi obligatoire en droit que toute autre dette, mais il n'en est pas moins vrai que, contractée dans un intérêt public, elle est soumise pour son exécution aux conditions imposées par les nécessités financières et administratives de l'État emprunteur : née en vertu de mesures législatives, elle peut être modifiée par d'autres mesures législatives* »⁵⁵.

A. de La Pradelle et N. Politis : « *Les souscripteurs, comme les acquéreurs ultérieurs des titres de l'emprunt, n'ignorent ni la nature de l'opération ni le risque qu'elle leur fait courir, ils l'acceptent d'avance ; ils savent que, si le gouvernement débiteur a l'obligation de les payer, il aura la liberté, si les circonstances l'y contraignent, de différer l'échéance de sa dette, d'en modifier les modalités, ou même d'en réduire le montant. Faute de réglementation internationale des faillites d'État, la liquidation en est faite par les soins du débiteur, qui, toutefois, s'il est soucieux de sa réputation et de l'intérêt de son crédit, devra plutôt y procéder d'accord avec ses créanciers que par voie d'autorité.* »⁵⁶

Grégoire Dimitresco : « *L'État a le droit de se soustraire à l'exécution totale ou partielle du contrat qu'il passe avec ses créanciers, ou de modifier les clauses de ce même contrat, s'il le juge convenable et si les circonstances l'exigent ; ce droit dérive pour lui de la nature du contrat. Il est en effet incompatible avec le rôle et la fonction de l'État de s'engager dans d'autres conditions.* »⁵⁷

Luis Maria Drago, juriste et ministre argentin⁵⁸, a déclaré lors de la convention de La Haye de 1907 : « *Il ne peut y avoir le moindre doute quant au fait que les emprunts d'État sont des actes juridiques, mais d'une nature particulière qui ne peut se confondre avec nulle autre. La loi civile commune ne leur est pas applicable. Émis par un acte de souveraineté qu'aucun particulier ne pourrait exercer, ils ne représentent, en aucun cas, un engagement vis-à-vis de personnes déterminées. En effet ils stipulent en termes généraux que des paiements seront effectués, à une date donnée, au porteur qui est toujours une personne indéterminée. Le prêteur de son côté n'avance pas d'argent comme dans un contrat de prêt ; il ne fait qu'acheter une obligation sur le marché ; il n'y a ni acte individuel certifié ni relation directe avec le gouvernement débiteur.*

Dans des contrats ordinaires, le gouvernement agit en vertu de droits qui sont inhérents à la personne juridique ou à l'entité administrative, en exerçant ce qu'on appelle le jus gestionis ou le droit dont est investi le représentant ou administrateur de n'importe quelle société par actions.

Dans le second cas, il agit en fonction du jure imperii, en sa qualité de souverain, en posant des actes dont seule est capable la personne publique de l'État. Dans le premier cas nous comprenons que le gouvernement peut être convoqué devant les tribunaux, comme ça arrive tous les jours, afin de répondre de ses engagements en droit privé ; nous ne pouvons concevoir dans le second cas que l'exercice de la souveraineté puisse être mis en cause devant un tribunal ordinaire. Il serait à tout le moins nécessaire d'établir cette distinction pratique à laquelle je

⁵⁴ https://fr.wikipedia.org/wiki/Albert_de_Geouffre_de_La_Pradelle

⁵⁵ Cité et souligné par Sack dans *Les effets des transformations des États...*, p. 37 ; original : Recueil des arbitrages internationaux, T2,1856-1872, Paris, Pedone, 1923, p. 547.

⁵⁶ Cité par Sack, p. 39 ; original op. cité, p. 547.

⁵⁷ Cité par Sack, p. 39.

⁵⁸ https://fr.wikipedia.org/wiki/Luis_Mar%C3%ADa_Drago

me suis permis de renvoyer en Commission plénière ; pour des contrats ordinaires, les tribunaux sont compétents ; aucun tribunal n'est compétent pour des emprunts publics. »⁵⁹

Ces différentes opinions de juristes reflètent la pratique de toute une période qui va de la fin du 18^e s aux années 1970. L'œuvre à laquelle s'est dédié Alexander Sack consistait à convaincre la communauté internationale qu'il fallait se doter d'un code et de structures juridiques internationales permettant de mieux garantir les droits des créanciers privés face aux États (p. XIV). De ce point de vue, cette proposition de Sack a connu un succès réel. Au 21^e siècle, les créanciers privés obtiennent régulièrement que des tribunaux condamnent des États en matière de dette, alors qu'au 19^e siècle et au début du 20^e ils étaient souvent déboutés.

Comme l'indiquent Pierre Pénét et Juan Flores Zendejas, à partir des années 1970-1980 avec la vague néolibérale, les créanciers ont finalement réussi à obtenir une érosion de l'immunité des États. Ils ont réussi cela grâce à l'action de différents acteurs : des gouvernements de grandes puissances, en particulier le gouvernement des États-Unis et celui de la Grande Bretagne, les organes de justice de différents pays, la Banque mondiale et le FMI, mais aussi les gouvernements des pays du Sud qui ont renoncé à l'exercice plein et entier de leur souveraineté en déléguant à des juridictions étrangères en particulier celle de l'État de New York ou celle de la Grande Bretagne le pouvoir d'intervenir en cas de litige en matière de dette souveraine.

Dès avant les années 1970, l'action de la Banque mondiale et du FMI, orchestrée par les grandes puissances occidentales, a joué un rôle non négligeable afin de défendre les intérêts des créanciers privés [comme je l'ai indiqué dans la deuxième partie de cette série consacrée au livre de Pénét et Zendejas](#) qui sont d'ailleurs très clairs à ce sujet.

Dès les années 1950, lorsqu'un pays membre du FMI et de la Banque mondiale leur demandait un crédit, ces deux institutions fixaient deux conditions préalables : le paiement des dettes internationales antérieurement contractées et une indemnisation « adéquate » des biens étrangers nationalisés. Comme l'indique Julia Juruna dans un article publié par le *Le Monde diplomatique* en octobre 1977 : « *Le cas le plus frappant fut sans doute celui du Guatemala, où la Banque mondiale ressuscita la question du paiement de titres émis en 1829 : ce pays obtint les crédits de la Banque seulement après que les tribunaux guatémaltèques eurent donné raison aux détenteurs de ces obligations plus que centenaires* »⁶⁰.

Un saut qualitatif dans l'érosion de l'immunité des États souverains face aux créanciers a été franchi en 1976. Comme l'indiquent Pénét et Zendejas à propos des États-Unis : « *Le Foreign Sovereign Immunities Act de 1976 a donné une interprétation plus restrictive des principes protégeant les débiteurs souverains et a permis aux créanciers de poursuivre un gouvernement étranger devant les tribunaux américains* » (p. 25).

Avec la crise de la dette du Tiers Monde qui a débuté en 1982 et la titrisation des dettes souveraines, les créanciers aidés par la Banque mondiale, le FMI et les gouvernements du Nord ont pu marquer des points supplémentaires dans l'affirmation de leurs droits face aux États débiteurs.

A ce propos, comme l'indique Pénét et Zendejas (p. 26), j'affirme dans mon livre *La Bourse ou la Vie. La Finance contre les peuples (1998)* qu'il y a une continuité entre les pratiques impérialistes du 19^e et celle du 20^e mais il est clair que dans mes différents travaux j'ai analysé la

⁵⁹ Voir James Brown Scott, *The Proceedings the Hague Peace Conferences. The Conference of 1907*, Oxford University Press, 1921, II, p. 557.

⁶⁰ Julia Juruna, « Le Fonds monétaire et les banques privées. Le 'gendarme' du grand capital », *Le Monde diplomatique*, octobre 1977, p. 1, 20 et 21.

profonde évolution des méthodes utilisées par les puissances impérialistes et des institutions comme la Banque mondiale et le FMI. Les formes de domination impériale ont fortement changé.

Poursuivons notre réflexion avec deux exemples assez récents : celui de l'Argentine et celui de la Grèce, deux cas emblématiques d'une évolution au cours de laquelle les créanciers ont obtenu plus de moyens de coercition pour faire primer leurs intérêts particuliers aux dépens de l'intérêt des États et des peuples. Pénet et Zendejas y font allusion. Dans les deux paragraphes qui suivent je résume à ma façon ces deux exemples.

A partir des années 1970, les gouvernements argentins successifs ont délégué à la justice de l'État de New York le pouvoir de juger l'Argentine en cas de litige avec ses créanciers. Cette politique des autorités argentines est en contradiction avec la constitution argentine qui prévoit que le pays ne peut pas abandonner sa souveraineté quand il contracte des obligations internationales.

Cela a permis à des fonds vautours de faire condamner l'Argentine à leur verser des sommes colossales tout à fait disproportionnées par rapport à l'argent effectivement déboursé pour acquérir des titres sur le marché secondaire de la dette avec de fortes décotes (voir Giselle Datz dans Pénet et Zendejas p. 267-268). L'Argentine n'est pas du tout un cas isolé, c'est pour cela qu'il est emblématique. Quasiment tous les gouvernements du Sud Global acceptent d'adopter la même orientation et confient à la justice de l'État de New York ou de Londres le pouvoir exorbitant de juger tout litige en matière de dette souveraine.

Le cas de la Grèce est tout aussi emblématique. Jusqu'en 2012, les titres que la Grèce émettait et vendait sur les marchés financiers précisaient qu'en cas de litige avec les créanciers la justice grecque trancherait. Sous pression de la Troïka (Commission européenne, BCE et FMI), le gouvernement grec du socialiste Papandreou a accepté que les anciens titres soient remplacés par de nouveaux qui adoptaient la loi anglaise et la justice britannique pour trancher en cas de conflit. Voir le rapport d'audit de la commission pour la vérité sur la dette grecque instituée par la présidente du parlement grec en 2015 qui m'en a confié la coordination scientifique : <https://www.cadtm.org/Rapport-preliminaire-de-la-Commission-pour-la-verite-sur-la-dette-publique> (en particulier la page 20).

3.3. Un début de riposte des États face aux abus des créanciers privés

Un chapitre très intéressant du livre de Pénet et Zendejas est consacré partiellement au début de riposte de certains États par rapport aux droits exorbitants des créanciers privés. Il s'agit du chapitre 11 intitulé "*Placing contemporary Sovereign Debt: The fragmented landscape of legal precedent and legislative pre-emption*". Giselle Datz, son auteure, montre très bien comment les créanciers privés et, en particulier, des fonds vautour ont pu utiliser la justice de l'État de New York pour faire condamner l'Argentine au cours en 2008 et au début des années 2010. Giselle Datz relève fort pertinemment que les États ont progressivement accepté à partir des années 1970-1980 d'introduire des clauses de renoncement de leur immunité dans les contrats qui régissent l'émission de titres souverains vendus sur les marchés financiers (p. 264). Cela a eu des conséquences fatales. L'auteure montre ensuite que certains États du Nord, sous pression de mouvements sociaux qui prennent la défense des peuples du Sud Global, ont adopté des lois qui vont à l'encontre des prétentions des fonds vautour. Elles consacrent trois pages (p. 271-273) à l'action menée par le CADTM et d'autres organisations comme le Centre national

de coopération au développement et son homologue flamand qui ont obtenu que le parlement belge adopte en 2015 une loi anti-fonds vautour.

Voici un extrait de ce que Datz en dit : (...) « en juillet 2015, la Chambre des représentants belge a adopté à l'unanimité sa loi "anti-fonds vautours" (...). Le projet de loi d'avril 2015 cite comme motivation plusieurs cas de litiges liés aux fonds vautours dans des tribunaux étrangers : *Elliott Associates v. Peru* en Belgique (1996-99), *Kensington International v. the Democratic Republic of Congo (DRC)* en Belgique (cité ci-dessus), *FG Hemisphere v. the DRC* dans un tribunal de Jersey en 2004, *Donegal International v. Zambia* devant des tribunaux britanniques (2007), et, bien sûr, *NML v. Argentina* devant les tribunaux de New York (avec des décisions judiciaires critiques énoncées en 2008 et 2012). La loi a établi que " si un tribunal belge identifie un fonds agissant comme un "vautour", ce dernier ne peut réclamer plus que le prix réduit qu'il a payé ". » (Datz in Pénet et Zendejas, p. 272)⁶¹

Cette loi a été mise en cause devant la Cour constitutionnelle de Belgique par un des principaux fonds vautour de la planète NML Capital LTD de Paul Singer, un magnat étasunien. [Le CADTM associé au CNCD est intervenu en justice et a obtenu que la Cour constitutionnelle de la Belgique déboute](#) la plainte de NML Capital LTD et confirme la validité de la loi de 2015⁶².

Voici ce qu'en dit Datz :

« Enfin, le 31 mai 2018, la Cour constitutionnelle belge a mis un terme aux revendications de NML Capital selon lesquelles la loi belge de 2015 était inconstitutionnelle. Au contraire, la Cour a considéré que la loi était "non discriminatoire, respectueuse des engagements européens et internationaux de la Belgique et ne violait aucun droit constitutionnel". »

Giselle Datz ajoute : « Il s'agit d'une victoire pour le public qui soutient la loi et, en particulier, pour les ONG qui se sont jointes à l'État belge pour soutenir la loi : la coalition belge des ONG de développement francophones, CNCD-11.11.11, son organisation sœur flamande 11.11.11, et le Comité pour l'abolition de la dette illégitime (CADTM). » (p. 273)⁶³

Il est important de souligner que d'autres pays comme la France et la Grande Bretagne ont également adopté des lois pour limiter les droits de certains créanciers privés comme les fonds vautour (voir G. Datz p. 270 et p. 273-274).

Il s'agit d'un début de retour de manivelle face aux abus des créanciers privés.

⁶¹ "in July, 2015, the Belgian House of Representatives unanimously passed its 'anti-vulture funds' law (...). The bill's draft of April 2015 cites several cases of vulture fund-driven litigation in foreign courts as its motivation: *Elliott Associates v. Peru* in Belgium (1996–99), *Kensington International v. the DRC* in Belgium (cited above), *FG Hemisphere v. the DRC* in a Jersey Court in 2004, *Donegal International v. Zambia* in British courts (2007), and, of course, *NML v. Argentina* in New York courts (with critical judicial decisions stated in 2008 and 2012).¹⁵ The law established that 'if a Belgian court finds a fund acting as a "vulture", the latter cannot claim more than the discounted price it paid' " p. 272

⁶² La décision complète de la Cour peut être consultée à l'adresse suivante : <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-061f.pdf>. On y lit à la page 2 que le CADTM est intervenu dans cette affaire en opposition au fonds vautour NML Capital LTD, société privée basée aux Iles Caïmans, un paradis fiscal notoire. Voir aussi CADTM, Eurodad, CNCD "Debt justice prevails at the Belgian Constitutional Court: Vulture funds law survives challenge by NML Capital", <https://www.cadtm.org/Debt-justice-prevails-at-the-Belgian-Constitutional-Court-Vulture-funds-law>

⁶³ "Finally, on 31 May 2018, the Belgian Constitutional Court put to rest NML Capital's claims that the 2015 Belgian law was unconstitutional. Rather, the Court saw the law as 'non-discriminatory, respectful of Belgium's EU and inter- national commitments and not in violation of any constitutional right'. This was a victory for the supporting public and, in particular, for the NGOs that joined the Belgium state litigating in support of the law: the Belgian coalition of French- speaking development NGOs, CNCD-11.11.11, its Flemish sister organization 11.11.11, and the Committee for the Abolition of Illegitimate Debt (CADTM, 2018)." p. 273

Il est certain que la riposte qui sera donnée aux prétentions abusives des créanciers dépendra fondamentalement de l'action des peuples. Néanmoins les dispositions législatives mentionnées plus haut peuvent constituer une petite avancée.