

Qui doit payer pour une dette odieuse?

Plusieurs gouvernements dans l'histoire ont refusé de payer la dette qu'ils héritaient du régime illégitime qui les précédait, en arguant que cette dette n'engageait que le régime en question, non l'Etat. Ce principe a été formalisé en droit par la doctrine de la dette odieuse, qui précise les critères de nullité d'une créance dans ces circonstances. Cette doctrine repose sur les principes généraux du droit les plus communément admis au niveau international.

Intervenants :

François-Xavier VERSCHAVE :
Survie
David ELOY : AITEC
Claude OUEMAR : CADTM France

Avancées doctrinales sur la question de la dette odieuse

La première définition de la dette odieuse

En 1927, Alexander SACK, juriste russe exilé en France, publie un texte sur les obligations des Etats vis-à-vis des engagements de leurs prédécesseurs. Il formule la doctrine de la dette odieuse, suite aux pratiques étatiques qu'il observe. "*Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins et dans les intérêts de l'Etat, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, etc., cette dette est odieuse pour la population de l'Etat entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute de ce pouvoir*»

En 1898, la dette cubaine vis-à-vis de l'Espagne est déclarée comme odieuse par les USA. Il n'y a pas de raisons pour que Cuba paye cette dette puisque l'argent a été utilisé contre le peuple cubain. Les parties signent finalement un accord à Paris pour entériner le non-paiement de cette dette.

En 1919, le Traité de Versailles déclare nulle la requête suivante de l'Allemagne. L'Allemagne demandait en effet à la Pologne le remboursement des sommes engagés par la Prusse lorsqu'elle occupait le pays.

En 1922, le Costa Rica promulgue une loi annulant les prêts contractés entre 1917 et 1922 par le dictateur du pays. Cette dette concerne notamment un prêt de la Royale Banq of Canada. En 1923, cette affaire est jugée par le président de la Cour Suprême des USA qui arbitre en disant que le gouvernement costaricain n'était pas légitime et que le plaignant (Grande-Bretagne) n'avait lui-même pas reconnu ce gouvernement et que les fonds n'avaient pas été utilisés pour l'intérêt du pays mais à titre personnel. C'est la première jurisprudence en terme de droit d'annulation de dette odieuse. Quand un pouvoir despotique contracte une dette elle s'annule avec la disparition du régime.

A préciser que cette notion de dette odieuse recouvre toute dette de colonisation.

L'autre élément important est la nature du **régime** (despotique). Le problème est qu'il n'existe pas de définition légale de régime despotique. La **finalité** de l'endettement pose également problème. Le critère de l'affectation des fonds semble plus pertinent d'un point de vue juridique pour déclarer une dette odieuse.

Les trois critères de la dette odieuse, selon Jeff King

Pour les Canadiens, les dettes odieuses sont celles qui ont été contractées contre les intérêts d'un peuple, sans son consentement et en toute connaissance de cause des créanciers. Depuis les travaux de Sack, d'autres juristes ont travaillé sur la notion et avancent une définition plus opérationnelle des dettes odieuses.

Selon Jeff King¹, en particulier, une dette est odieuse si elle répond simultanément aux trois critères suivants :

- l'absence de consentement : la dette a été contractée contre la volonté du peuple.
- l'absence de bénéfice : les fonds ont été dépensés de façon contraire aux intérêts de la population.
- la connaissance des intentions de l'emprunteur par les créanciers.

Si l'un des critères n'est pas respecté, on ne peut parler de dette odieuse. Il en est ainsi d'une créance utilisée par un despote pour construire des hôpitaux ou de créances détournées par un régime démocratique. Si la dette est odieuse, en revanche, elle est nulle et ne saurait être réclamée à l'Etat concerné, une fois le régime contractant tombé.

En 1949, lors de l'indépendance, l'Indonésie refuse de payer la dette contractée par le colonisateur (Pays-Bas), qui accepte de ne plus réclamer le remboursement de cette dette.

Questionner cette notion d'un point de vue militant. Comment on peut s'en saisir et quelles en sont les limites?

Un certain nombre de questions surgissent aujourd'hui :

- ✓ Comment on passe-t-on d'une dette d'Etat à une dette de régime ?
- ✓ Comment des créanciers peuvent-ils se retourner contre le régime en question ?
- ✓ Jusqu'où peut-on pousser la définition de la dette odieuse ?
- ✓ Ne risque-t-on pas d'affaiblir la notion en voulant l'élargir au maximum ? Notamment pour toutes les dettes contractées au travers des plans d'ajustement structurel ?

NB : D'un point de vue moral ou politique, on pourrait estimer que la dette des pays du Sud est « odieuse » dans sa totalité. Mais nous préférons utiliser le terme « illégitime » pour porter ce jugement, car nous réservons l'usage du terme « odieux » à son acception juridique.

- ✓ Comment peut-on prouver que le créancier a connaissance de la mauvaise utilisation des fonds ?
- ✓ Pourquoi, à la chute de plusieurs dictatures, n'y a-t-il pas eu de répudiation de la dette (Argentine, AdS...)?

On est au cœur du problème de droit, il s'agit de problèmes de rapports de force sociaux entre les pays, du refus de se couper du système financier international.

Propositions militantes pour avancer sur cette question :

- ☛ Aider à l'impulsion de **mobilisation** citoyenne dans les pays concernés, en s'appuyant notamment sur des juristes locaux.
- ☛ **Ne pas couper cette bataille juridique de la bataille générale** pour l'annulation de la dette.
- ☛ Réaliser des **audits citoyens** dans les pays concernés pour que cette question soit prise en charge par les populations concernées.
- ☛ Se poser la question de la **responsabilité pénale des organisations internationales** pour leur participation directe au développement de ces dettes odieuses.
- ☛ **Jouer avec les contradictions** des institutions internationales.

Deux autres notions de droit qui ne posent pas de problème :

- **La force majeure** : lorsqu'il y a modification des données du contrat.
- **L'état de nécessité** : transgresser la loi pour éviter un dommage supérieur.

¹ Khalfan, King & Thomas (2003) *Advancing the Odious Debt Doctrine*, Centre for International Sustainable Development Law, working paper, Montréal

Ce sont des outils tactiques potentiellement utilisables.

La dette odieuse annule la dette tandis que ces deux notions ne font que la suspendre.

Le cas de l'Irak

La boule de neige de la dette irakienne

Il n'existe pas de chiffres exacts sur le montant de la dette. Les éléments connus sont communiqués par les pays créanciers et s'élèvent à 130 Milliards \$. Ces principaux créanciers sont les pays arabes du Golfe et les pays du club de Paris. Ces chiffres ne comprennent pas les obligations de réparation suite à la 1^{ère} guerre du Golfe (200 M\$). Le total pourrait en fait se monter à 380 M\$.

A partir de 1979, Saddam Hussein est au pouvoir. A cette époque, l'Irak à une dette nulle. La guerre avec l'Iran a engendré une bonne part de la dette en raison (contrat d'armement, commerce de pétrole). A la fin de la guerre en 1988, la facture financière s'élève à 80 m\$. La baisse des cours du pétrole en 1985 a entraîné une explosion de la dette irakienne, le pays étant toujours à la recherche de fonds pour mener sa guerre contre l'Iran. En 1988, l'Irak lance un programme d'équipements en infrastructures et de constructions sans fonds propres, donc en empruntant. En 1990 commence la guerre contre le Koweït. A partir de 1991, des sanctions sont prises contre l'Irak. Elles s'ajoutent à une situation économique déjà critique. La dette de 80 m\$ n'a donc pas été remboursée et atteint aujourd'hui 130 m\$.

Pourquoi la dette irakienne est-elle odieuse ?

Critère 1 :

Régime de Saddam est despotique, système de fonctionnement clanique. Le régime du Baas, présidé par Saddam Hussein depuis 1979, est autocratique et répressif. Il a écrasé systématiquement toute opposition politique et a fait régner la terreur dans la population. Ses dirigeants détenaient à eux seuls le contrôle de l'appareil de l'Etat et de l'armée. En s'appuyant sur son clan et une classe de dirigeants riches et en érigeant la corruption en système, Saddam a pu garder le contrôle de toutes les transactions financières officielles ou officieuses. Il s'agit essentiellement d'une dette de régime.

Critère 2 :

La dette a été utilisée pour faire la guerre. Cette dette rassemble très peu de contrats civils. En fait, la dette extérieure de l'Irak est en grande partie une dette militaire. Elle a « prioritairement » servi à concrétiser l'ambitieux programme d'armement de Saddam Hussein, quand elle n'a pas contribué directement à son enrichissement personnel. Au total, la dette a sans doute bénéficié au Baas et à la guerre, mais certainement pas à la population, confrontée à la pénurie, à la guerre et à l'oppression.

Critère 3 :

l'Irak s'est constitué une formidable machine de guerre, et ce avec l'aide et la bénédiction des gouvernements occidentaux, de leurs arsenaux et de leurs crédits. Ne pouvant résister à ses pétrodollars, ils ont vendu des engins blindés, des avions supersoniques, des armes chimiques et des missiles balistiques.

Quel rôle a joué la France dans l'endettement de l'Irak , pourquoi la France a-t-elle accepté de financer le régime de Saddam ?

Les amitiés franco-irakiennes datent de la fin des années 60. Saddam était premier ministre et effectuait de nombreux voyages en France pour signer des contrats commerciaux à des fins civiles. A partir de 1974, les liens se resserrèrent et, en 75, la France accepte la construction d'une centrale nucléaire sur le sol irakien. Par la suite de très nombreux contrats d'armement seront contractés par l'Irak auprès

d'entreprises françaises. Pendant près de vingt ans, la France a été le meilleur soutien de Saddam, à la grande satisfaction du lobby de l'armement. Les relations franco-irakiennes étaient très bonnes.

En réalité, la politique étrangère de la France a été complètement dévoyée par le lobby militaro-industriel. La France a donc une responsabilité particulière dans l'accumulation de cette dette. Elle est d'autant plus responsable qu'elle vendait des armes en même temps à l'Irak et à l'Iran, pour que ces deux pays se détruisent.

Le cas du Rwanda.

On parle ici de dette criminelle et non pas de dette odieuse. Dans le cas du Rwanda, le pays n'était quasiment pas endetté au début des années 80 et, à la fin des années 80, il se retrouve sous ajustement structurel. Très vite, les créanciers se sont rendus compte que les surplus financiers dégagés grâce aux prêts étaient utilisés pour armer le pays et notamment préparer le génocide. Les documents disponibles montrent que cette conscience des agissements était tout à fait réelle chez eux. La France dirigeait directement l'armée Rwandaise et, de ce fait, était parfaitement au courant de ces préparatifs. Toutes ces organisations ont prêté l'argent qui a servi à acheter les armes du génocide. Mais le gouvernement actuel rwandais n'a pas porté plainte pour garder de bonnes relations avec les créanciers. Dans ce cas, même un nouveau régime ne peut pas porter plainte.

Le cas du Congo Brazzaville

Critère 1 :

La dette de la RDC provient très largement de la période Mobutu et des arriérés de retard de la dernière décennie d'interruption de paiements. A l'époque, les institutions étaient sous contrôle total de Mobutu. Parvenu au pouvoir par un coup d'Etat en 1965, il balaie rapidement toute opposition politique au nom de "l'unité du pays

Son régime despotique est essentiellement fondé sur la corruption et la terreur. Les violations des droits humains sont systématiques

Le pouvoir congolais n'a jamais été légitime et toujours au service d'Elf. Il s'agit de « gouverneurs à la peau blanche »

Critère 2 :

Un système de corruption institutionnalisé. Le premier bénéficiaire des fonds publics du Zaïre n'est autre que Mobutu lui-même. Sa fortune en 1997 était estimée à 8 milliards de dollars : environ les deux tiers de la dette extérieure du Zaïre à l'époque

Des investissements de prestige. Dans les années 70, Mobutu endette massivement le Zaïre. Les grands pays industrialisés se lancent dans des grands projets d'investissements, qui ne répondent guère aux besoins des populations.

Riche d'innombrables ressources naturelles et humaines, la RDC figure aujourd'hui parmi les pays ayant le plus faible indice de développement humain, selon le PNUD. Trente ans de dictature, suivies par deux guerres ont ruiné le pays et condamné la grande majorité de sa population à la misère

Critère 3 :

Un rapport du FMI dénonçait dès 82 « la corruption, érigée comme système caractéristique du Zaïre, les principaux bailleurs de fonds du régime, très liés au FMI, avaient connaissance des pratiques frauduleuses et du risque qu'ils encouraient en continuant à prêter au régime. La poursuite de leur politique de prêts résulte donc de leurs intérêts bien compris, non de ceux des zaïrois. C'est un régime tenu de l'extérieur. 17% du pétrole déclaré arrive dans les caisses du pays. Le pétrole futur est gagé (prêts gagés) au profit des dirigeants congolais. L'endettement est le triple de son PIB annuel. Cet argent a servi à acheter les armes de la guerre civile (1997) des deux cotés..

Rôle de la France

On a du mal en France à accepter que certains de nos responsables soient impliqués dans de telles affaires. C'est le lobby militaire qui a su le premier faire entendre ses intérêts, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. De la fin des années 1970 au milieu des années 1990, la France s'affirme comme un allié majeur du Zaïre de Mobutu. Dans le cadre de la coopération militaire, la France a livré du matériel : autoblindés Panhard, hélicoptères Frelon, Puma et Alouette, avions Mirage et assuré la couverture électronique des centres militaires de Kamina, Kitona et Kolwezi². L'accroissement du volume de la coopération militaire s'est accompagné d'une percée spectaculaire des grands groupes industriels français.

Impression d'ensemble

La doctrine a trouvé un bon écho auprès des participants. Ils ont estimé important de dénoncer ces dettes et soutenir les pays qui souhaitent répudier des dettes odieuses. Mais une question, soulevée par ESSOR, reste posée : quelles possibilités et quelles conséquences pour un pays qui se déclarerait en cessation de paiement ?

Notamment grâce à la présence d'invités du Sud, le débat a beaucoup porté sur le soutien des sociétés civiles du Nord à celles du Sud dans ce "combat" : diffuser la doctrine, faire en sorte qu'elle soit reconnue juridiquement, pousser pour l'annulation de certaines dettes au nom de cette doctrine.

² *Agir ici et Survie* (1997) « France – Zaïre – Congo. 1960-1997 : Echec aux mervénaires », *Dossiers noirs de la politique africaine de la France* N°9, L'Harmattan, p. 27.