

## [L'Expert de l'ONU pose trois limites au remboursement des dettes publiques](#)

Renaud Vivien, CADTM, 29 octobre 2015

Le 26 octobre, l'Expert des Nations Unies sur la dette<sup>1</sup>, Juan Pablo Bohoslavsky, a présenté son rapport<sup>2</sup> à l'Assemblée générale de l'ONU à New-York. Il réfute avec force l'argument classique selon lequel les dettes doivent impérativement être payées, en démontrant que le principe juridique « *Pacta sunt servanda* » (les contrats doivent être respectés), que les prêteurs invoquent pour exiger le remboursement total et inconditionnel des dettes, comporte de nombreuses exceptions.

Comme le rappelle l'Expert de l'ONU, **le droit international n'oblige pas les États à rembourser les dettes en toutes circonstances** : « une conception absolutiste du principe *pacta sunt servanda* dans le domaine de la dette souveraine ne saurait être considérée comme partie intégrante du droit international coutumier » (paragraphe 46) (...) « L'idée qu'un État et sa population doivent rembourser la dette en toute circonstance, quelles que soient les fins auxquelles les fonds ont été empruntés, la manière dont ils ont été dépensés, ou les efforts consentis pour les rembourser, repose de toute évidence sur une conception trop simpliste de la souveraineté et du contrat ». (paragraphe 49). Des audits de la dette avec participation citoyenne devraient dès lors être réalisés afin de faire la lumière sur tout le processus d'endettement.

**Le fait qu'un accord ait été signé par le créancier et le débiteur n'est pas un fondement suffisant pour exiger le remboursement de la dette.** Cela vaut aussi bien pour les États, les collectivités locales, les établissements publics, les entreprises que pour les individus : « On admet que tout contrat entre deux ou plusieurs parties est généralement sujet aux règles s'appliquant à l'ensemble de la société. Les contrats contraires aux lois et valeurs du groupe ne seront donc pas exécutés, même si les parties en ont initialement accepté les termes, qu'il s'agisse de personnes physiques, de personnes morales ou de toute autre entité liée par ces règles » (paragraphe 37).

**Le rapport précise ensuite au paragraphe 41 trois grandes limites au principe « *pacta sunt servanda* » :**

**1. « Un premier ensemble de limites peut découler des lois et valeurs générales restreignant l'ensemble des parties, les empêchant de s'engager ou d'engager autrui de manière inacceptable »**

Sont ici visées les dettes illégales, c'est-à-dire celles qui ont été contractées en violation des procédures légales en vigueur (comme le contournement des parlements), celles qui ont été marquées par une faute grave du créancier (comme le recours à la corruption, à la menace ou à la coercition) ou encore les prêts assortis de conditions violant le droit national (du pays débiteur ou créancier) et/ou international, dont les principes généraux du droit.

Les « valeurs générales » mentionnées par l'Expert de l'ONU dans ce paragraphe renvoient justement à ces principes généraux du droit qui sont des sources du droit international en vertu de l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice (CIJ), tels que l'abus,

---

<sup>1</sup> L'intitulé complet de sa fonction est le suivant : 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.

<sup>2</sup> [Rapport sur les effets de la dette extérieure](#) et des obligations financières connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels (A/70/275), 4 août 2015.

l'équité, la bonne foi, etc. Autant de principes qui sont au cœur de la résolution sur la restructuration des dettes souveraines adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 septembre 2015, à laquelle se sont opposées toutes les puissances occidentales<sup>3</sup>.

La notion d'engagement « inacceptable » renvoie aux clauses abusives contenues dans certains accords et qui sont totalement contraires à l'intérêt de l'État emprunteur. Il s'agit par exemple de clauses spécifiant que l'accord reste valable même si certaines de ses dispositions sont illégales et violent la souveraineté de l'État. Ce type de clauses abusives, qui se retrouve notamment dans les accords conclus entre la Grèce et ses créanciers, a été mis en évidence par la Commission pour la vérité sur la dette grecque dans son [rapport préliminaire de juin 2015](#).

Or, lorsqu'un État est amené à violer ses obligations de respecter les droits humains et à renoncer à des pans significatifs de sa souveraineté afin d'obtenir des crédits, il est considéré comme ayant donné son consentement sous un haut degré de contrainte. Une telle contrainte est en soi un motif de nullité de l'accord, aux termes de l'article 52 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

À côté des dettes illégales, on peut trouver dans cette première catégorie d'exception au principe « pacte sunt servanda », toutes les « dettes odieuses ». Les dettes odieuses sont celles qui ont été contractées en violation des principes démocratiques et employées contre les plus hauts intérêts de la population de l'État débiteur avec la connaissance du créancier. Comme l'a révélé la Commission pour la vérité sur la dette grecque, la Troïka (FMI, Commission européenne et BCE) savait à l'avance (dès le mois de mars 2010) que l'application du programme d'austérité allait à la fois créer une catastrophe économique et sociale et conduirait inévitablement à une hausse importante de la dette grecque.

## **2. « Un second ensemble de conditions peut découler du caractère souverain très particulier de l'État lui-même, de sa relation de représentation et des obligations sous-jacentes envers sa population ».**

Cette deuxième limite renvoie à la première obligation des pouvoirs publics qui est de respecter, protéger et promouvoir les droits fondamentaux de la population (droit à la santé, à l'éducation, au logement, à l'alimentation, etc), autant de droits inscrits dans différentes conventions internationales comme les PIDESC (Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels) et le PIDCP (Pacte international sur les droits civils et politiques) que la majorité des États de la planète ont ratifiés mais qui sont quotidiennement violés par les créanciers dans le cadre des programmes d'ajustement structurels imposés au Sud et en Europe.

Cette primauté des droits humains sur les droits des créanciers qui est consacrée implicitement à l'article 103 de la Charte des Nations Unies<sup>4</sup> est réaffirmée dans le rapport de l'Expert de l'ONU au paragraphe 56 : « Lorsqu'une relation de conflit entre deux normes valides et applicables mène à des décisions incompatibles, il convient de s'efforcer d'interpréter ces normes de manière à obtenir un seul ensemble d'obligations compatibles. À cet égard, on rappellera la conclusion du groupe d'étude de la Commission du droit international selon laquelle, en cas de conflit entre une norme hiérarchiquement supérieure

---

<sup>3</sup> Le 10 septembre, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à une très large majorité (136 voix pour, 6 contre et 41 abstentions) une résolution énonçant neuf principes à suivre lors des restructurations des dettes souveraines. Les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, le Japon, Israël, le Royaume-Uni, ont voté contre la résolution. Les autres pays de l'UE se sont tous abstenus. [Le communiqué du CADTM International](#).

<sup>4</sup> « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront »

(telle que les obligations *erga omnes* relatives aux droits de l'homme) et une autre norme de droit international, cette dernière devrait, dans la mesure du possible, être interprétée d'une manière compatible avec la première »<sup>5</sup>.

Par conséquent, les gouvernements sont fondés juridiquement à suspendre immédiatement le paiement de toutes les dettes lorsque les droits fondamentaux de la population ne sont pas respectés. On parle dans ce cas de dettes « insoutenables ».

Comme le rappelle la Commission pour la vérité sur la dette grecque, une dette insoutenable est une dette qui ne peut être honorée sans attenter gravement à l'aptitude ou la capacité de l'État débiteur à assurer ses obligations en matière de droits humains fondamentaux, comme ceux relevant du domaine de l'éducation, de l'eau, des soins de santé, de la fourniture de logements décents, ou à investir dans les infrastructures publiques et les programmes nécessaires au développement économique et social. Une telle dette peut être valide mais son paiement devra être suspendu pour permettre à l'État d'assumer ses obligations en matière de droits humains.

Notons que cette définition s'appuie sur les travaux antérieurs de l'ONU. L'Expert de l'ONU rappelle d'ailleurs au paragraphe 54 que : « Dans un rapport récent de la CNUCED sur la dette souveraine, il est dit que la soutenabilité de la dette n'est pas une simple catégorie financière mais n'existe que si le service de la dette n'entraîne pas des sacrifices intolérables pour le bien-être de la société<sup>6</sup>. D'un autre côté, comme le soulignent les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, les « évaluations de la viabilité de la dette ne doivent pas se limiter à des considérations économiques (les perspectives de croissance économique de l'État débiteur et sa capacité d'assurer le service de sa dette) mais doivent aussi tenir compte de l'impact du fardeau de la dette sur la capacité du pays de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et de créer les conditions permettant la réalisation de tous les droits de l'homme<sup>7</sup> ».

Cette deuxième catégorie d'exceptions au remboursement des dettes renvoie également au concept de « dette illégitime ». La « relation de représentation » implique, en effet, que les gouvernements doivent respecter leurs programmes électoraux et mener des politiques conformes à l'intérêt général. Le paiement d'une dette contractée par un gouvernement qui trahit ses promesses, applique des mesures privilégiant une minorité de la population, doit être remis en cause. À titre d'exemples, les dettes contractées par les pouvoirs publics pour compenser les cadeaux fiscaux octroyés au profit d'une minorité de privilégiés (le 1% de la population) ou encore les dettes publiques creusées par les sauvetages bancaires constituent des dettes illégitimes.

**3. « Une troisième contrainte peut découler d'exceptions à l'obligation de fond en ce que l'accumulation des intérêts de la dette peut être due à des conditions échappant au contrôle de l'État et pouvant avoir des incidences à l'échelle planétaire, comme ce fut le cas lors du choc pétrolier des années 70, ou à une dégradation des termes de l'échange pour un État donné dans un contexte de concurrence mondiale. Ce contexte et cet ensemble de règles plus vastes devrait éclairer toute interprétation de contrats concernant la dette souveraine en dépit du principe *pacta sunt servanda* qui les sous-tend ».**

---

<sup>5</sup> Voir aussi A/CN.4/L.702, par. 14.

<sup>6</sup> UNCTAD, « [Sovereign Debt Workouts : Going Forward : Roadmap and Guide](#) » (2015), Genève.

<sup>7</sup> A/HRC/20/23, par. 65.

Cette troisième limite correspond au « changement fondamental de circonstances ». Ce principe juridique, qui se matérialise dans la clause *rebus sic stantibus* (les choses doivent demeurer en l'état - le même état qu'au moment de la signature du contrat), a pour effet de délier les parties de toute obligation contenue dans le contrat en cas de changement profond des circonstances. Elle fonde ainsi le droit, pour un État, de mettre un terme à l'application d'un accord de manière transitoire ou définitive, incluant la suspension et la répudiation des dettes.

S'agissant de la dette des pays dits en « développement », il ne fait aucun doute que la décision des États-Unis en 1979 de relever unilatéralement les taux d'intérêt a constitué un changement fondamental de circonstances. Ce changement est fondamental car les pays du Sud ont dû rembourser en quelques semaines trois fois plus d'intérêts qu'auparavant. Cette augmentation brutale des taux d'intérêt a été l'un des éléments déclencheurs de la crise de la dette du tiers-monde de 1982<sup>8</sup>.

En 2015, la majorité de ces pays reste vulnérable aux chocs extérieurs qui peuvent très rapidement déboucher sur une nouvelle crise de la dette comme le souligne le dernier rapport de Jubilé UK<sup>9</sup>. Jubilé UK, tout comme le CADTM, affirme que nombre de ces pays vont être confrontés dans les prochaines années à une nouvelle crise de la dette, du fait de la combinaison de trois facteurs principaux : les prêts octroyés aux pays du Sud ont considérablement augmenté depuis 2007, les prix des matières premières baissent, réduisant ainsi les revenus tirés de leur exportation, et les taux d'intérêt risquent très fortement d'augmenter sous l'effet d'une nouvelle décision de la Réserve fédérale des États-Unis.

**À côté des limites qu'il pose au remboursement des dettes publiques, l'Expert de l'ONU rappelle que les créanciers ont des obligations qui sont clairement établies en droit international.** Il se réfère notamment aux « Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'Homme »<sup>10</sup> qui ne peuvent être ignorés par eux. La [Banque mondiale](#) ne fait pas exception à cette règle puisqu'elle est tenue légalement de respecter les droits humains même si dans les faits « elle s'assied dessus », comme le déclare Philip Alston, Rapporteur spécial de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits humains lors de la présentation de son dernier rapport à l'Assemblée générale de l'ONU<sup>11</sup>.

L'Expert de l'ONU sur la dette rappelle entre autres que « tous les prêteurs devraient s'assurer que l'État emprunteur a pris sa décision en connaissance de cause et que l'emprunt doit être utilisé à une fin publique<sup>12</sup> » (paragraphe 42) et que réclamer le remboursement des dettes peut constituer dans le chef des créanciers une violation de leurs obligations : « Puisque les droits de l'Homme jouent un rôle important en définissant un élément essentiel des conceptions actuelles de la souveraineté, une dette souveraine (et les réclamations afférentes) pouvant nuire gravement à la population de l'État emprunteur, peut constituer une violation des droits de l'Homme. En examinant les conséquences de la dette et l'issue de la restructuration, il convient de tenir compte des besoins et droits légitimes de la population concernée » (paragraphe 51).

---

<sup>8</sup> Bien des auteurs, dont Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale (de 1997 à 2000), confirment que la décision unilatérale de la Réserve fédérale des États-Unis a provoqué un « changement fondamental de circonstances ».

<sup>9</sup> Jubilé UK, [The new debt trap](#), July 2015

<sup>10</sup> Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'Homme, Annexe au rapport de l'expert indépendant Cephias Lumina du 10 avril 2012 ([A/HCR/20/23](#)).

<sup>11</sup> [Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights](#), 4 August 2015 ; Virginie de Romanet, « [La Banque mondiale sous les feux de la critique](#) », CADTM, 26 octobre 2015

<sup>12</sup> A/HRC/20/23, annexe, par. 36 et 38.

Dans le cadre de négociations, toute restructuration de dettes souveraines doit donc changer radicalement de logique pour faire primer l'intérêt des populations de l'État débiteur. En effet, dans l'écrasante majorité des cas, les restructurations de dettes ont, dans les faits, presque toujours été pilotées par les créanciers afin de servir leurs propres intérêts.

Enfin, l'Expert de l'ONU critique le *deux poids, deux mesures* des prêteurs qui répètent inlassablement le respect de la règle « Pacte sunt servanda » pour justifier le remboursement inconditionnel de leurs créances alors que dans le même temps, ils mettent de côté cette règle lorsqu'il s'agit de respecter leurs propres obligations en matière de respect des droits fondamentaux : « le principe général *pacta sunt servanda* s'applique à toutes les obligations internationales, y compris en matière de droits de l'Homme, et pas uniquement aux contrats concernant la dette. Ce respect dû à toutes les conventions se perd souvent dans les débats insistant sur le principe *pacta sunt servanda* au seul bénéfice des créanciers financiers » (paragraphe 58).



[Juan Bohoslavsky sur les effets de la dette extérieure](#) et les droits de l'homme Nations Unies, 3<sup>e</sup> Commission, 27<sup>e</sup> séance plénière, 70<sup>e</sup> Assemblée générale. 26 October 2015 (en anglais).