

Le cas de la Norvège

Par José Mukadi Yankumba

I. Introduction

Le 2 octobre 2006, le Ministre norvégien du Développement International, Erik Solheim, annonçait la décision du gouvernement de la Norvège d'annuler unilatéralement et sans conditions les dettes de cinq pays -Equateur, Egypte, Jamaïque, Pérou et Sierra Leone, reconnaissant de fait la part de responsabilité de la Norvège dans ces dernières. Cette décision est motivé par le fait que le projet de développement sur lequel se fondaient les demandes de remboursement de la Norvège, à savoir la Campagne d'Exportation de Navires qui avait eu lieu à la fin des années 70, s'était avéré être un échec.

Pour la première fois dans l'histoire, un pays créancier, admet être responsable de pratiques irresponsables ou de politiques de prêt inadéquates, et prend les mesures qui s'imposent. Cette décision vient rompre avec le consensus tacite aujourd'hui en vigueur au sein du Club de Paris, qui veut que toute créance relève de la responsabilité de l'emprunteur et qu'une annulation de dette ne soit accordée que sur la base de la viabilité de la dette. La démarche de la Norvège représente donc un pas en avant décisif vers la reconnaissance de la responsabilité des créanciers et vers une relation créancier/débiteur plus équilibrée. Elle devrait pouvoir influencer les pratiques des autres pays et des grandes institutions financières en matière de prêts.

II. Historique

Au milieu des années 70, l'industrie norvégienne de la construction navale fut frappée par une crise sans précédent. Pour sortir de cette crise, le gouvernement Travailleiste de l'époque a mis en place la Campagne d'Exportation de Navires – un mécanisme grâce auquel les pays en développement devaient obtenir des crédits bon marché en échange de l'achat de navires sortant des chantiers navals norvégiens. Cette campagne était donc censée apporter une aide au développement aux pays emprunteurs tout en permettant aux chantiers navals de sortir de la crise. Elle fut approuvée par le Parlement norvégien, le Storting, le 19 novembre 1976.

Entre 1976 et 1980, la Norvège exporta 156 navires et de l'équipement maritime, pour une valeur de 3,7 milliards de Couronnes norvégiennes, soit 593,8 millions de USD , à destination des 21 pays suivants : la Sierra Leone, Singapour, le Liban, la Gambie, l'Egypte, l'Equateur, le Costa Rica, le Myanmar (Birmanie), le Soudan, la République Dominicaine, le Ghana, le Vietnam, la Turquie, le Venezuela, le Sénégal, la Jamaïque, la Tanzanie, l'Inde, le Mexique et le Pérou . Comme l'exige l'OCDE, les crédits accordés à ces pays étaient subventionnés hauteur de 25%.

A la fin des années 80, suite à la hausse des taux d'intérêt et à l'aggravation de la crise de la dette, les emprunteurs connurent des difficultés de remboursement. A cela vint s'ajouter la chute des prix des navires ; la valeur des bateaux ne suffit alors plus à garantir les emprunts.

En 1989, le Parlement norvégien publia un Livre Blanc sur la campagne. Il y qualifiait cette dernière d'initiative regrettable et déplorait que ses effets sur le développement des pays impliqués aient été plus que limités. Il ressort de ce livre que, l'Agence Norvégienne de Coopération au Développement (NORAD), l'Institut Norvégien de Garantie des Crédits à l'Exportation (GIEK) et le Ministre du Commerce avaient traité l'affaire à la hâte, ce dernier n'ayant en outre dû tenir aucun compte des recommandations des deux premiers.

Les prêts restèrent toutefois valables. Ils furent convertis en dettes bilatérales, soumises aux règles du Club de Paris. En 1998, il fut décidé que tous les pays qui parviendraient au terme de leur programme PPTE bénéficieraient d'une annulation de leurs créances envers la Norvège.

Il est à signaler que sur les 21 pays bénéficiaires de ces emprunts, seuls deux pays, la Turquie et l'Inde, remboursèrent leur dette comme prévu.

Il y a lieu de souligner que dans le cas de la Birmanie, du Soudan, de l'Equateur et de la Sierre Leone, la totalité de la dette détenue envers la Norvège est issue de l'exportation de navires (99% dans le cas du Soudan). Pour l'Egypte et la Jamaïque, la dette issue de l'exportation de navires représente 75% de la dette totale de la Norvège. Pour le Pérou, elle représente 18% du total de la dette bilatérale du pays.

Quant à la Birmanie et le Soudan, qui détiennent également des dettes envers la Norvège dans le cadre de la campagne d'exportation de navires, ne se verront accorder aucune annulation de leur dette tant que leur situation interne n'évoluera pas.

III. Les responsabilités de la Norvège

La législation norvégienne prévoit que le GIEK mesure les risques et la solvabilité des projets. La NORAD, quant à elle, est chargée d'évaluer les apports d'un projet en terme de développement, en fonction de la part de dons que comporte le crédit.

Très rapidement, les responsables du GIEK ont eu le sentiment de ne pas avoir beaucoup d'influence dans l'évaluation des projets. Pour faire face aux contraintes de temps, différents organismes décisionnels avaient été instaurés, tous dirigés ou gérés par le Ministre du Commerce. Le premier d'entre eux était chargé d'identifier les projets potentiels et d'entamer les négociations préliminaires ; un deuxième devait le conseiller ; un troisième (appelé la Commission sur l'Exportation de Navires) devait prendre les décisions, tenir les négociations officielles et signer les contrats. Une clause stipulait systématiquement que chaque contrat devait être soumis à l'approbation des « autorités compétentes », à savoir la NORAD pour les questions de développement et le GIEK pour l'évaluation des risques. La NORAD et le GIEK n'étaient donc consultés qu'à cette étape. Tous deux présents au sein de la « Commission pour l'Exportation de Navires », leurs responsables n'en trouvaient pas moins la situation insatisfaisante.

En conclusion, l'exportation des navires fut autorisée par le parlement sans l'approbation de la NORAD. La NORAD continuait d'être consultée, mais les décisions incombaient au ministère du commerce.

Quant au GIEK, son conseil d'administration déplorait surtout que les décisions soient prises avant qu'il n'ait approuvé les garanties apportées.

Il est évident que ni la NORAD ni la GIEK n'ont approuvé l'intégralité des crédits. La Norvège a bel et bien enfreint ses propres législations, ou les a tout au moins contournées, pour satisfaire aux besoins de l'industrie de construction navale. Il en a résulté une politique de prêt irresponsable.

IV. L'apport des mouvements sociaux

La décision d'annuler la dette prise le 2 octobre 2006 renvoie au Livre Blanc évoqué plus haut, seul document officiel reconnaissant la responsabilité de la Norvège. Depuis la parution de ce document, bon nombre de décisions et de déclarations ont incité la Norvège à assumer sa responsabilité envers la dette. La plupart des arguments trouvent leur origine dans les campagnes de sensibilisation menées par la société civile norvégienne, en particulier par la Campagne Norvégienne pour l'Annulation de la Dette – SLUG. Depuis la publication du Livre Blanc, nombreux sont ceux qui considèrent que les demandes de remboursement des créances issues de la Campagne d'Exportation de Navires sont intrinsèquement injustes. Un pays qui se vante de dépasser l'objectif d'aide de 0,7 % ne peut décemment concevoir de recevoir l'argent provenant de remboursements de dettes illégitimes. Cela est d'autant plus vrai si l'on considère l'origine de ces dettes. C'est précisément sur cette base que SLUG fut créée en 1994. Ses revendications étaient claires : toutes les dettes engendrées par la Campagne d'Exportation de Navires devaient être annulées, sans que les fonds annulés soient reportés sur le budget d'aide au développement. Une pétition fut lancée.

En 2001, SLUG commença à travailler sur le concept de dette illégitime. L'année suivante, elle organisa une audience publique sur la dette, au cours de laquelle la question de la Campagne d'Exportation de Navires fut débattue. L'audience fut dirigée par le président de la cour suprême norvégienne, Trond Dolva, assisté d'un jury composé d'universitaires, de politiciens et d'autorités religieuses. Une des questions présentées au jury était la suivante : la dette contractée à l'occasion de la Campagne d'Exportation de Navires est-elle légitime ? Le jury détermina qu'elle ne l'était pas, et se déclara « particulièrement contrarié » de constater que la Norvège demandait encore le remboursement de dettes issues de cette campagne. Il conclut ensuite que « la dette devait être annulée immédiatement et sans conditions ». En outre, le jury émit le souhait que la Norvège devienne une « force motrice » dans l'étude de la notion de dette illégitime, et que la Cour Internationale de Justice (CIJ) de La Haye se saisisse de la question. Enfin, il encouragea « un changement radical des politiques norvégiennes concernant la dette des pays du tiers-monde ».

En 2003, l'ONG norvégienne Changemaker lança la campagne pour l'annulation de la dette des dictateurs. La Ministre du Développement International en fonction à l'époque, Hilde Frafjord Johnson, fut sommée de s'attaquer au problème de la dette illégitime. La campagne posait une simple question : comment pouvez-vous prêter de l'argent à un dictateur et exiger ensuite du peuple qu'il rembourse sa dette ? Les exemples de l'Afrique du Sud, du Zaïre, des Philippines et de l'Irak permirent d'illustrer la campagne. La Banque Mondiale et le FMI furent accusés d'avoir usé de leur statut de gardiens du financement du développement pour autoriser et même recouvrer ces dettes. Les principaux partis de l'opposition reconnurent à ce moment le concept de dette illégitime et commencèrent à exiger du gouvernement qu'il prenne des mesures sur la question. Madame Johnson déclara alors que toute annulation de dette nécessitait des financements et que la priorité devait être donnée aux pays les plus pauvres. Elle ajouta que les

OSC militant pour cette cause en Norvège risquaient fort de ne pas être entendues et d'être en train de passer à côté du débat politique.

V. Le cas de l'Équateur

L'une des solutions la plus efficace pour l'annulation de la dette serait le lancement d'un audit de la dette exigeant des États l'identification de chacune de ses composantes, dont celles dites "odieuses" – afin de réclamer, si nécessaire, l'annulation des paiements. Un audit permet de placer l'annulation sous le signe de la transparence et de la justice. Il peut être mené par un organe législatif, exécutif ou judiciaire. En Équateur, une Commission de contrôle civique de la corruption a engagé, en 2002, avec l'appui d'associations, un audit sur la vente de bateaux norvégiens au gouvernement équatorien dans les années 1970.

Les conclusions de ses travaux sont que les crédits accordés au titre de « prêts à l'aide au développement » étaient illégitimes (parce qu'ils n'aidaient pas le bénéficiaire du Sud, mais l'industrie du Nord), qu'aucune évaluation financière et technique n'a été réalisée par le pays créancier (ni par l'agence de coopération ni par celle de crédit à l'exportation), que l'accroissement de la dette était dû à des conditions défavorables introduites lors des renégociations (la commission a révélé que la dette initiale pour l'achat des bateaux était une dette privée de 13,6 millions de dollars mais est devenue une dette publique de 50 millions de dollars assumée illégalement par le gouvernement équatorien), et que... personne ne savait où se trouvaient les bateaux dont le paiement restait dû.

Après que la Commission ait recommandé l'interruption des remboursements, en octobre 2006, et suite à une intense campagne entre les mouvements sociaux équatoriens et norvégiens, le gouvernement norvégien annonça l'annulation de cette dette, pour laquelle il reconnaissait sa coresponsabilité.

Conclusion

Le cas de la Norvège constitue un précédent pourrait modifier le rapport de forces entre créanciers et débiteurs. En décidant d'annuler unilatéralement la dette (ce n'est que 80 millions sur 593,8 millions et ça concerne seulement 5 pays Équateur, Pérou, Jamaïque, Sierra Léone et Égypte. Il faudrait savoir ce qu'il en est des autres pays. Les autres pays avaient-ils déjà tout remboursé? Dans ce cas, on pourrait imaginer de mener la lutte sur des réparations que la Norvège devrait octroyer comme compensation à ces autres pays) issue de la Campagne d'Exportation de Navires, la Norvège a enfreint le sacro-saint principe de solidarité entre créanciers en vigueur au sein du Club de Paris. Les créanciers se sont jusqu'à présent unis pour exiger des pays pauvres qu'ils remboursent leurs dettes, et ont toujours refusé d'admettre qu'ils étaient responsables d'avoir accordé des prêts de façon irresponsable, souvent pour des raisons géopolitiques stratégiques. Tout cela s'est bien entendu fait aux dépens des pays pauvres. En agissant ainsi, la Norvège crée un précédent qui pourrait forcer les autres pays à faire de même.

Il est également important de souligner que la Norvège ne comptabilisera PAS l'annulation historique qu'elle vient de décider comme de l'Aide Publique au Développement (APD). Les pays créanciers ont l'habitude de compter les opérations d'annulation de dette comme de l'APD, ce qui gonfle artificiellement les budgets d'aide et donne l'illusion que les pays pauvres

bénéficient de plus d'aide qu'ils n'en reçoivent en réalité.

Le comité du parlement norvégien sur les Affaires Etrangères fit la déclaration suivante à l'attention du gouvernement « le terme de dette illégitime fait précisément référence à la nature double de la dette, selon laquelle les deux parties concernées ont des droits et des obligations. Des politiques de développement soucieuses de droits des pays tiers doivent par conséquent autoriser la remise en question des pratiques de prêts et imposer aux créanciers d'assumer leurs responsabilités. »

Le comité souligne ensuite qu'il incombe à une cour internationale de juger de l'illégitimité d'une dette et exhorte le gouvernement à s'impliquer activement sur cette question.

En 2005, le gouvernement norvégien s'est engagé « à mettre tous les moyens en œuvre pour parvenir à l'annulation de la dette des pays pauvres, conformément à l'initiative internationale pour l'allègement de la dette. Comme le stipule le plan de remboursement de la dette qui a été adopté, les coûts des annulations de dettes ne doivent en aucun cas entraîner de diminution de l'aide norvégienne. Aucune privatisation ne peut être exigée comme condition à une annulation de dette. Le gouvernement s'engage à promouvoir l'instauration d'une cour internationale de règlement de la dette, qui plaidera les affaires relatives à la dette illégitime ».

Nous ne pouvons ignorer l'apport des mouvements sociaux de la Norvège (jubilé Norvège/SLUG et Changemaker) et de l'Equateur qui ont joué un rôle non négligeable dans cette affaire. Leurs actions de mobilisation et sensibilisation sur la question ont amené la classe politique à prendre ses responsabilités face à cette situation qui commençait à déranger beaucoup des personnes parmi les autorités.

Le cas de la Norvège vient de confirmer que l'audit de la dette reste un outil déterminant pour démontrer le caractère illégitime d'une dette. D'où, nous encourageons les associations membres du réseau CADTM et plus largement les campagnes dettes au niveau international concerné par les audits de la dette de continuer à lutter pour faire changer l'histoire.

Attention : la Norvège reste pour l'instant seule avec sa décision. Sans pression de l'opinion publique ni mobilisation dans les autres pays riches, sa démarche sera vite oubliée ou marginalisée. Pour qu'elle constitue un précédent, il est indispensable que d'autres pays suivent son exemple. C'est à cette seule condition qu'un précédent pourra être créé, qui forcera les pays à mener des politiques de prêt plus responsables et à reconnaître les erreurs du passé.

Pour y arriver, il faut que les organisations qui luttent pour l'annulation de la dette exercent des plus en plus de pression auprès de leur gouvernement pour qu'il suive le pas de la Norvège.

Sources

Kjetil G. Abildsnes, Pourquoi la Norvège prend ses responsabilités de créancier – L'affaire de la Campagne d'Exportation de Navires, Campagne pour l'annulation de la dette (SLUG) et le Forum Norvégien pour l'environnement et le développement.

La dette extérieure des pays en développement, Conseil des droits de l'homme-4ème session 2007, Centre Europe-Tiers Monde(CETIM)