
Pourquoi la Norvège Prend Ses Responsabilités de Créancier – L’Affaire de la Campagne d’Exportation de Navires

Kjetil G. Abildsnes



Campagne Norvégienne
pour l’Annulation de la Dette (SLUG)



Forum Norvégien pour
l’Environnement et le Développement

Ce rapport est publié par La Campagne Norvégienne pour l'Annulation de la Dette (SLUG) et le groupe de travail du ForUM sur les IFI.

Document rédigé par Kjetil G. Abildsnes

Oslo, Mars 2007

Campagne Norvégienne pour l'Annulation de la Dette (SLUG)

c/o Norwegian Church Aid

PB 7100 St. Olavs Plass

0130 Oslo

Norvège

slug@slettgjelda.no

www.slettgjelda.no

Forum Norvégien pour l'Environnement et le Développement (ForUM)

Storgata 11

0155 Oslo

Norvège

forum@forumfor.no

www.forumfor.no

Introduction

Le 2 octobre 2006, au cours d'une conférence de presse donnée à Oslo, le Ministre norvégien du Développement International, Erik Solheim, annonçait que la Norvège annulait unilatéralement et sans conditions les dettes de certains pays, reconnaissant de fait la part de responsabilité de la Norvège dans ces dernières. Pourquoi une telle décision ? Parce 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, membre de l'OCDE qui plus est, 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.

Dans le présent rapport, nous analyserons l'affaire de la campagne d'exportation de navires norvégiens en détail, et examinerons les raisons politiques qui sous-tendent l'annulation de cette dette. Espérons que cet exemple puisse servir à d'autres créanciers.

– J'ai déjà vu des chiens remuer la queue, mais un navire qui remue la poupe, alors ça jamais.
José Maria Franco, Armateur, Porto Rico (1978, sur le port de Sandnessjøen)

Historique

Au milieu des années 70, l'industrie norvégienne de la construction navale fut frappée par la crise. Après 1977, seuls 55 % des chantiers navals étaient encore en activité. Près de 30 000 emplois étaient menacés – un nombre sur lequel aucun politicien (s'il est soucieux de sa carrière) ne peut fermer les yeux. Le gouvernement Travailleiste de l'époque se devait de réagir. Il mit donc 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.

Au cours des 4 années suivantes, 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 USD¹, à destination des 21 pays suivants : la Sierra Leone, Singapour, le Liban, la Gambie, l'Égypte, l'Équateur, 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 Pérou². Comme l'exige l'OCDE, les crédits accordés à ces pays étaient subventionnés à hauteur de 25%.

Il est vite apparu que ces projets étaient risqués et que les prêteurs étaient susceptibles de rencontrer des difficultés de paiement. Après la crise pétrolière, le monde entier subissait la récession de plein fouet ; chaque pays européen s'employait à trouver des mécanismes de soutien à son industrie de construction navale. La concurrence fut donc élevée autour d'un petit nombre de projets. Il s'agissait de trouver une façon rapide et facile de financer

¹ Les montants indiqués en Couronnes norvégiennes ont été convertis en Dollars US selon le taux de change de 1,1 en vigueur en 2007.

² Le Livre Blanc mentionne 21 pays, mais nous n'en listons ici que 20. Le Bistandsaktuelt 2/98 inclut la République Démocratique du Congo, la Guinée et la Côte d'Ivoire, ce qui amène la liste à 23 pays.

ces crédits et ces projets, tout en respectant le processus de rigueur. En contrepartie, les contrôles de qualité se firent moins regardants. La priorité était d'assurer suffisamment de commandes aux chantiers navals norvégiens. Des crédits furent donc accordés pour des projets qui auraient été considérés comme beaucoup trop risqués en temps normal.

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 1988-89, le Parlement norvégien publia un Livre Blanc (St. Meld. nr. 25 (1988-89)) 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. De toute évidence, 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. En 1989, une motion de censure présentée au Parlement contre le Ministre du Commerce Halvard Bakke faillit d'ailleurs être adoptée.

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.

En 1998, la Norvège avait déjà déboursé 530 millions de USD de garanties pour cette campagne – sur lesquels 481,5 millions de USD avaient été remboursés – en plus d'une aide de 193 millions de USD pour les intérêts. Cette même année, le montant total de dette résultant de cette campagne s'élevait encore à 593,8 millions de USD. En 2006, juste avant l'annulation, la dette s'élevait à 465,4 millions de USD.

La responsabilité de la Norvège

Pour comprendre les raisons qui ont amené la Norvège à bousculer les pratiques habituelles pour assumer ses responsabilités de créancier au regard de ces prêts, analysons tout d'abord la manière dont ces derniers ont été accordés.

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 ce qui concerne la NORAD, les règles furent rapidement modifiées : le 4 juin 1977, le Parlement autorisa l'exportation de navires sans l'approbation de l'agence, invoquant à l'époque les besoins particuliers de l'industrie de la construction navale. La NORAD continuait donc d'être consultée, mais les décisions incombaient clairement au Ministre du Commerce. Ce changement ne devait être valable que dans le cas d'exportations de navires réalisées à des fins d'aide au développement. Cela étant, même avant que ces changements soient instaurés, le directeur de la NORAD n'avait déjà pas les moyens de recommander les garanties nécessaires à apporter. Sur les 68 garanties (36 projets) apportées durant la campagne, la NORAD n'en a approuvé que 22 (13 projets). La plupart de ces projets n'ont été approuvés qu'à la condition que des modifications y soient apportées. A quelques exceptions près, cette condition n'a jamais été respectée.

Quant au GIEK, il a très vite cherché à clarifier qui était responsable des crédits alloués. Son Conseil d'administration déplorait surtout que les décisions soient prises avant qu'il n'ait approuvé les garanties apportées. Les

contrats signés et les accords conclus – parfois même au niveau politique –, il ne manquait alors plus que le visa du GIEK et l’approbation finale du Ministre du Commerce, comme le stipulaient les statuts du GIEK dans le cas de prêts de cette ampleur. Après octobre 1977, dans les documents d’approbation de prêt qu’il rendait, le GIEK ajouta fréquemment une clause précisant que la garantie n’aurait pas été accordée si une évaluation des risques ordinaires avait été entreprise (comme prévu initialement). Par la suite, le GIEK demanda au Ministre du Commerce de déterminer qui était responsable de l’approbation des projets. Le procureur du Gouvernement examina donc la question, suite à quoi il publia un document officiel établissant que, malgré le manque de clarté du processus, le ministre était responsable de l’approbation des crédits. Il soulignait également que, d’après le libellé des documents, on ne pouvait considérer que le GIEK ait approuvé les projets de crédit. Les responsables de l’Institut laissèrent alors clairement entendre qu’il était « impensable » que le GIEK, en tant qu’agence gouvernementale, ne donne pas son approbation à des accords déjà conclus au niveau politique.

Il est évident que ni la NORAD ni le 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.

Les chiffres sont éloquentes. 156 navires furent répartis en 36 projets dans 21 pays. Sur ce total, seuls 3 projets furent conclus en 1987. Au cours de la même période, près de 231,2 millions de USD furent déboursés en garanties. Sur cette somme, seuls 29,5 millions de USD ont été remboursés ou réclamés. En 1987, 12 pays avaient obtenu un moratoire instaurant l’annulation de 72 % de la dette contractée dans le cadre de la Campagne d’Exportation de Navires. Au final, seuls deux pays, la Turquie et l’Inde, remboursèrent leur dette comme prévu.

Parallèlement, les prêts devinrent extrêmement chers. Dans les années 80, la Norvège était un des créanciers les plus chers, pratiquant un taux d’intérêt de 12 à 13%. Cela représentait à l’époque 4 ou 5% de plus que le taux du LIBOR.

Le Livre Blanc publié en 1988-89 établissait que la campagne avait été « un outil efficace ayant permis de réduire la crise profonde qui touchait alors l’industrie de la construction navale et affectait de nombreux sites dans le pays ». Il concluait toutefois que « rétrospectivement, la Campagne d’Exportation de Navires telle qu’elle a été menée a eu une importance plus que limitée en tant qu’aide au développement ».

Des navires de bien mauvaise qualité

La Campagne d’Exportation de Navires est née de la crainte du chômage en Norvège. Les projets ne furent pas attribués à celui qui exécuterait le meilleur travail, mais là où les emplois étaient les plus menacés. Certains des navires livrés ne furent donc pas de la qualité que l’on peut normalement attendre d’un constructeur. Cela a par exemple été le cas avec le « chantier naval » Noroff à Sandnessjøen. L’entreprise n’avait jamais construit aucun navire avant la Campagne. Elle en a pourtant bel et bien bénéficié. Lorsqu’il vint voir son navire en Norvège, l’acquéreur, José Maria Franco, de Porto Rico, eut une mauvaise surprise de taille. Quand le bateau entra dans son élément naturel – l’eau – il fit quelque chose de singulier : il remua la poupe. Les constructeurs avaient en effet utilisé un acier trop doux, et l’arrière du navire se balançait donc de gauche à droite. Il fallut le reconstruire entièrement. M. Franco, désabusé par l’expertise norvégienne, insista pour que cela se fasse à Porto Rico.

Un autre exemple est celui de Smedvik Mechanical Wharfts, entreprise de construction censée livrer trois navires de croisière de luxe. Ces bateaux avaient été commandés par la chaîne d’hôtels Sheraton et devaient croiser sur le Nil. Les constructeurs firent une petite erreur qui se révéla capitale : ils construisirent des bateaux d’eau salée. Or le Nil est principalement composé d’eau douce, dont la flottabilité est moins importante que celle de l’eau salée. Le tirant d’eau des navires mis à l’eau dépassa les mesures nécessaires de 10 cm et les navires touchèrent le fond du Nil. Ils furent reconstruits, après que les Egyptiens eurent négocié une baisse d’1,4 million sur le total de 48,1 millions de USD du projet. La Norvège annula ensuite ses demandes de remboursement.

Les campagnes des OSC et les avancées politiques

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 des remboursements de dettes des mêmes pays qu'il aide. 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 1998, la Ministre du Développement de l'époque, Hilde Frafjord Johnson, qualifia la Campagne d'Exportation de Navires « d'épisode honteux dans la politique d'aide de la Norvège ». S'ensuivit le premier plan d'allègement de dette de la Norvège. Ce dernier prévoyait l'annulation de 100 % de la dette des pays PPTe parvenus au point d'achèvement prévu dans leur programme. A l'époque, les responsables politiques furent ravis de pouvoir annuler la dette issue de la Campagne d'Exportation de Navires. Tous pensaient avoir réglé le problème. Mais le plan ne mentionnait pas la Campagne, et n'incluait pas les pays endettés à revenu intermédiaire. Il ne tenait compte que des pays très pauvres et de leur capacité à rembourser, et n'était aucunement motivé par un souci de justice, malgré les conséquences de la campagne.

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.

Un membre de son ministère compara de façon plutôt pittoresque le fait de travailler sur la question de la dette illégitime au fait de « crier dans les bois pour finalement se retrouver avec des pommes de pin plein la bouche ». Toutefois, les partis de l'opposition maintinrent leur veille sur le sujet et une majorité se forma bientôt au Parlement, qui demanda au gouvernement de se saisir de ce dossier.

En mai 2004, au cours d'une conférence de presse, Mme Johnson lança une nouvelle version élargie du plan norvégien pour la dette et accepta d'envisager des conversions de dettes multilatérales pour les pays à revenu intermédiaire. Ce nouveau plan détaillait longuement le concept de dette illégitime et encourageait les institutions multilatérales concernées à mener une étude sur ce thème. Nulle part il n'y était fait mention des propres deman-

L'affaire Equateur – Norvège¹

En 2001, SLUG, le CDES (Centro de Derechos Económicos y Sociales) et Jubilee 2000 Equateur ont entamé des recherches sur les emprunts que l'Equateur avait pu contracter auprès de la Norvège par le passé. Ensemble, ces organisations lancèrent ensuite une campagne sur la dette illégitime. Suite à cela, en 2002, la Commission équatorienne pour le Contrôle Civil de la Corruption (CCCC) déclara que les créances détenues envers la Norvège constituaient une violation des droits de l'homme. A l'époque, 100 % des créances existant entre l'Equateur et la Norvège provenaient de la Campagne d'Exportation de Navires. Elles ont aujourd'hui été annulées. Le cas de l'Equateur illustre parfaitement la façon dont une dette peut enfler de façon disproportionnée, et met en lumière les accords douteux – pourtant souvent appelés accords « de développement » – qui ont été conclus par le passé.

Entre 1978 et 1981, la société Flota Bananera Ecuatoriana (FBE) acheta quatre navires à la Norvège, pour un montant total de 56,9 millions de USD. FBE versa un acompte de près de 4,4 millions de USD et finança le solde par des crédits à l'exportation. En 1985, FBE déposa le bilan. L'entreprise publique Transnave reprit ses navires et ses créances. La dette fut alors divisée en deux : d'un côté l'Etat équatorien et Transnave assumèrent une part de 17,5 millions de USD, et de l'autre, 13,6 millions de USD furent négociés dans le cadre du Club de Paris. La première part fut entièrement remboursée. Au cours des années suivantes, la dette détenue envers le Club de Paris augmenta de façon exponentielle. En mars 2001, elle avait atteint 49,6 millions de USD. Les remboursements de cette dette effectués pendant la même période s'élevaient à 14 millions de USD. La somme de tous les paiements effectués par FBE, Transnave et l'Etat réunis jusqu'en 2001 atteint 51,9 millions de USD.

En 2006, la dette de l'Equateur s'élevait à 225 millions de Couronnes, soit environ 36,1 millions de USD. Le pays a aujourd'hui commencé à rembourser le service de cette dette.

La CCCC dénonce le fait que les risques n'ont à l'époque pas été suffisamment évalués et que les crédits ont été accordés sous forme d'aides ne visant aucun objectif de bénéfice pour la population – comme l'exigeait la législation norvégienne. La CCCC considère que ce principe « va à l'encontre de l'esprit et de la raison d'être de l'aide et de la coopération internationales telles qu'elles sont définies dans le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC). [...] Parce que la « coopération économique internationale » devrait « avoir pour principe de profiter mutuellement aux parties » et devrait « empêcher que des populations ne se voient privées... de leurs propres moyens de subsistance », sans « être préjudiciable aux obligations résultant de la coopération économique internationale ».

La population équatorienne n'a évidemment tiré aucun bénéfice de ces navires, même si le gouvernement a fini par payer la facture. Transnave a vendu les navires en 1996. A qui? Personne ne le sait. Le CDES dénonce la corruption qui a rendu cette affaire possible. L'Etat équatorien contrôlait presque 100% du capital des deux entreprises, FBE et Transnave. Les navires étaient de bonne qualité et très rentables. Pourtant, les recettes n'ont pas, ou peu, été employées à rembourser la dette ; ce sont l'Etat équatorien et son peuple qui ont payé la note.

¹ Nous nous basons ici essentiellement sur la publication *Upheaval in the Back Yard. Illegitimate debts and Human Rights. The case of Ecuador-Norway*, publié par le Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (2002), Quito, Equateur.

des de remboursement de la Norvège, pourtant contestables. Au Parlement, la majorité souhaite que le gouvernement aille plus loin. Le Comité du Parlement sur les Affaires Etrangères fit d'ailleurs des commentaires éloquentes dans un Livre Blanc (Stortingsmelding nr 35) paru cette même année. Exigeant du gouvernement qu'il prenne des mesures sur la question, le Comité fit la déclaration suivante :

[...] 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 des droits des pays tiers doivent par conséquent autoriser la remise en question des pratiques de prêts et imposer aux créanciers qu'ils assument leurs responsabilités.³

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, la plupart des partis formant la majorité accèdent au pouvoir (à l'exception du Parti Progressiste – de droite). La déclaration du nouveau gouvernement de coalition, appelée déclaration de Soria Mora, marque alors un réel tournant dans l'attitude des dirigeants vis-à-vis de la dette illégitime. Elle établit en effet ce qui suit :

La Norvège doit adopter une position bien plus offensive sur la question de l'allègement du fardeau de dette des pays pauvres. Les Nations Unies doivent définir des critères qui permettront de déterminer si une dette est illégitime, auquel cas cette dernière devra être annulée.

La Norvège s'engage :

- *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.*

La Campagne d'Exportation de Navires n'est certes pas mentionnée. Mais, pour la première fois, les membres de la nouvelle opposition au sein du Comité du Parlement sur les Affaires Etrangères parlent de la dette issue de cette campagne comme d'une dette illégitime, et exhortent le gouvernement à faire de même.

Le 2 octobre 2006, le Ministre actuel du Développement International, Erik Solheim, fit le commentaire suivant sur la Campagne d'Exportation de Navires :

- *Cette campagne représente un véritable fiasco de nos politiques de développement. En tant que pays créancier, la Norvège a sa part de responsabilité dans les dettes qui s'en sont suivies. En renonçant à ces créances, la Norvège reconnaît sa responsabilité et permet à ces cinq pays de mettre un terme définitif aux paiements restants de leurs dettes.*

Les campagnes de sensibilisation menées en Norvège

La campagne sur la dette illégitime menée en Norvège a pour l'instant connu trois étapes : (1) aide à l'assimilation du concept de dette illégitime, (2) campagne et pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils prennent des mesures sur la question et (3) plaidoyer pour obtenir des résultats politiques concrets.

Alors que la campagne Jubilee 2000 prenait fin et que le programme PPTTE élargi était lancé, il est devenu évident que la lutte pour l'annulation de la dette et la justice économique devait adopter une position beaucoup plus radicale. Le sempiternel discours sur la notion de soutenabilité de la dette n'est motivé par aucun souci de justice et n'a nullement résolu les raisons systémiques de la crise de la dette. Poussée par Jubilee Sud, dont elle s'est également inspirée, SLUG a obtenu en 2002 une audience sur la dette des pays en développement. Cette audience, avec la parution du rapport de Joseph Hanlons sur la dette illégitime publié à la même époque¹, fut l'occasion de définir la notion de dette illégitime telle que la conçoit la Norvège.

³ D'après la traduction anglaise de l'auteur.

Les militants y puisèrent ensuite de nouveaux arguments moraux, qui trouvèrent un fort écho auprès de la population.

Toutefois, avant que Changemaker et SLUG n'entreprennent de véritable campagne, le gouvernement ne s'intéressa que de très loin à la question. Il fut donc décidé de mettre en priorité l'accent sur les cas les plus graves et les plus scandaleux de dette illégitime. Les citoyens devaient comprendre le concept et l'injustice que les remboursements de ces emprunts représentaient. A l'époque (2003), il n'aurait pas encore été possible de faire entendre que la Campagne d'Exportation de Navires était illégitime, car elle ne constitue pas un cas évident de dette odieuse². On inventa alors l'expression « Dette des Dictateurs », puis on lança une campagne. Les autorités norvégiennes furent sommées d'expliquer comment elles pouvaient concevoir d'accorder des prêts à des dictateurs tels que Ferdinand Marcos, Mobutu Sese Seko, Saddam Hussein, P. W. Botha et Suharto, et attendre ensuite d'être remboursées. Comment un pays comme la Norvège peut-il soutenir, et même intégrer, un système qui rend cela possible ? Le FMI et la Banque Mondiale furent taxés d'être les encaisseurs des créanciers, à la fois parce qu'ils accordent de nouveaux crédits destinés à rembourser d'anciennes dettes illégitimes et parce qu'ils veillent au remboursement des emprunts. Pour assurer la bonne diffusion du message de sa campagne, Changemaker élaborait des brochures et des cartes postales, et rassembla des photos de gens déguisés en dictateurs sur lesquelles apparaissait la question « Prêteriez-vous de l'argent à ce dictateur ? ». La campagne trouva un fort écho auprès des citoyens, qui pressèrent la Ministre du Développement Hilde F. Johnson de répondre. Le meilleur argument que le gouvernement employa alors (et qu'il emploie encore aujourd'hui) fut de dire que la dette illégitime est une notion compliquée et qu'il n'en existe aucune définition précise. Quand bien même, qui pourrait oser refuser une annulation de dette à la République Démocratique du Congo ?

Pendant que Changemaker protestait publiquement contre le gouvernement, en manifestant dans les rues – SLUG s'employait de son côté à convaincre les membres de l'opposition, et entretenait un dialogue permanent avec le Ministère des Affaires Etrangères sur différentes questions. Développer une stratégie menée à la fois de l'intérieur et de l'extérieur, en faisant pression d'un côté tout en dialoguant de l'autre, s'est avéré indispensable à la réussite de la campagne. Soulignons toutefois que le travail politique a été long et qu'il a fallu (et il faut encore) maintenir une pression constante durant de nombreuses années.

En 2005 et 2006, les revendications ciblaient de nouveau la Campagne d'Exportation de Navires. Les citoyens ayant assimilé la notion de dette illégitime, il était devenu possible de faire valoir que la dette issue de cette Campagne était bien illégitime. Le plus dur était de faire en sorte que la Norvège l'annule pour cette même raison. Comment expliquer au public qu'il y a une différence entre annuler 100 % d'une dette et annuler 100 % d'une dette pour une raison précise ? N'importe quel Etat aurait du mal à admettre sa culpabilité et à s'exposer à devoir des réparations pour les dommages causés. La seule solution était de présenter des excuses. « Monsieur Solheim doit demander pardon ». Pour la population, cela était facile à comprendre. C'était en outre difficilement contestable. Si l'illégitimité est un concept difficile à expliquer, présenter des excuses est la chose la plus simple à faire lorsque l'on a mal agi. Le message de campagne fut donc : « Même les super héros s'excusent ». Des photos de citoyens déguisés en Superman furent rassemblées de tout le pays puis envoyées à Monsieur Solheim. On demanda également aux gens de dessiner des bateaux délabrés et d'envoyer leur dessin au Ministre. Une épave de bateau de plus de 5 mètres fut même déposée devant le Ministère. Le réseau international des organisations œuvrant pour l'annulation de la dette apporta une aide déterminante en envoyant des lettres de soutien au Ministre, ce qui permit de convaincre ce dernier que par son action unilatérale, la Norvège pouvait établir un précédent que les OSC des autres pays pourraient ensuite faire valoir.

1 Hanlon J. (2002): Defining Illegitimate Debt. Understanding the Issues. Norwegian Church Aid, Oslo, Norvège.

2 Telle que la définit Alexander Sack.

Le communiqué de presse poursuit ainsi :

En 1998-1989, le gouvernement de Brundtland a entrepris une évaluation de la Campagne d'Exportation de Navires, qui a révélé que les analyses réalisées sur les besoins des pays et les évaluations menées sur les risques des crédits avaient été complètement inadéquates. L'évaluation parvenait à la conclusion que ce genre de campagne ne devait en aucun cas se renouveler.

Notons que la Norvège n'annule que les dettes contractées au cours de la Campagne. Cette annulation est cette fois motivée par un souci de justice et non plus par le niveau d'endettement ou de pauvreté des pays, comme c'était le cas lors de l'annulation de 1998. Il faut également saluer le fait que l'annulation soit unilatérale et inconditionnelle, et qu'elle ne soit pas financée sur le budget de l'aide au développement. En fait, la Norvège a tout simplement rayé définitivement la dette de ses comptes. Ses seules pertes se résument au manque à gagner estimé des remboursements à venir, soit environ 92,6 millions de USD pour la période de 2006 à 2021.

Des détails qui ont leur importance

Lorsque l'on examine le texte de plus près, on s'aperçoit que seulement cinq des sept pays détenant encore des créances issues de la Campagne norvégienne d'Exportation de Navires obtiendront une annulation de leur dette. Le Myanmar (Birmanie) et le Soudan sont en effet exclus de cette décision, en raison des régimes qui les dirigent actuellement. Le communiqué de presse établit clairement que ces pays ne bénéficieront d'une annulation de dette que lorsqu'ils seront « éligibles à des opérations d'allègement de dettes multilatérales ». Il précise également que l'annulation multilatérale sera « une mesure d'allègement de dette exceptionnelle. Toute annulation de dette sera à l'avenir effectuée par le biais d'opérations d'allègement de dette coordonnées de façon multilatérale ». Cette formule a beaucoup aidé la Norvège au sein du Club de Paris ; mais elle risque fort de contredire le principe de responsabilité du créancier tel qu'il est exposé dans le reste du communiqué de presse. Après tout, les créances de ces deux pays ne diffèrent pas de celles des autres, et la Norvège devrait également assurer sa part de responsabilité les concernant.

Cette contradiction n'a pas échappé au Comité du Parlement sur les Affaires Etrangères dans son commentaire sur le budget. Dans une déclaration commune, il établit ce qui suit (à partir d'une traduction anglaise de l'auteur) :

Le Comité se réfère ici au fait que le gouvernement ait déclaré accorder cet allègement de dette en 2007 dans le cadre d'une mesure unilatérale et exceptionnelle, et qu'il ait précisé que tout futur processus d'allègement de dette (de la Norvège) serait réalisé par le biais d'opérations coordonnées de façon multilatérale. Le Comité considère que la proposition du gouvernement peut être interprétée comme un signe fort indiquant que la Norvège, en prenant ses responsabilités vis-à-vis de mauvaises politiques de prêt qu'elle avait employées dans les pays en développement, souhaite ouvrir la voie à d'autres annulations et donner un exemple positif aux autres pays. Le Comité prend note de la décision du gouvernement de n'accorder une annulation de la dette résultant de la Campagne d'Exportation de Navires au Myanmar (Birmanie) et au Soudan que par voie multilatérale et uniquement lorsqu'ils seront tous deux éligibles à de telles opérations. Le Comité exhorte le gouvernement à annuler les dettes résultant de la Campagne d'Exportation de Navires que le Myanmar (Birmanie) et le Soudan détiennent envers la Norvège et ce, dès que les gouvernements de ces pays seront reconnus sur la scène internationale ; cette annulation devra être accordée indépendamment des opérations d'annulation de dette réalisées sur le plan multilatéral.

Dans la pratique, cela signifie qu'il sera très difficile, pour le gouvernement norvégien qui sera alors en place, de refuser d'annuler les créances du Myanmar (Birmanie) et du Soudan lorsque leurs régimes politiques auront changé.

En outre, le Comité exhorte le gouvernement à prendre des mesures additionnelles sur la question de la dette illégitime (à partir d'une traduction anglaise de l'auteur) :

Le Comité estime qu'il est nécessaire de rassembler l'opinion internationale autour de l'annulation de la dette. Il est en effet profondément injuste que la population des pays pauvres doive aujourd'hui assumer des dettes contrac-

tées par des régimes non démocratiques et corrompus n'ayant en rien favorisé le développement. Ces derniers n'ont aucun droit de rendre leur population victime des dettes qu'ils ont contractées pour leur seul profit.

Le Comité souhaite souligner la responsabilité des Etats qui ont accordé de plein gré des crédits à des régimes arbitraires et se sont donc rendus complices des problèmes d'endettement de certains pays. Pour cette raison, le Comité encourage pleinement le gouvernement à intensifier les opérations d'annulation de dette internationale.

Le Comité exhorte plus particulièrement le gouvernement à poursuivre son travail dans l'optique d'établir une cour internationale qui statue sur les questions de dette illégitime.

Créer un précédent

La Norvège crée-t-elle un précédent qui viendra bouleverser l'équilibre des forces entre créanciers et débiteurs ? Oui, dans une certaine mesure. En décidant d'annuler unilatéralement la dette 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. Dorénavant, il devrait donc être admis qu'un pays concède unilatéralement de meilleures conditions à un pays endetté. Lors d'une rencontre qui s'est déroulée le 18 octobre 2006 au sein du Club de Paris, plusieurs pays ont condamné le fait que la Norvège ait violé le principe en question. Néanmoins, une grande partie des pays présents se rallièrent à l'opinion que le principe de solidarité entre créanciers ne devait pas empêcher un pays de procéder à une annulation unilatérale de dette, dans la mesure où il ne le faisait pas au détriment des autres pays créanciers. Dans un communiqué de presse du 25 octobre, le Ministre du Développement International, Erik Solheim, fit la déclaration suivante :

Je suis très heureux du soutien que l'on nous a témoigné au cours de cette rencontre. Je suis également satisfait de savoir que d'autres pays vont maintenant accepter d'étudier la question de la responsabilité du créancier lorsque les pays en développement contractent de trop lourds emprunts.

Mais ne nous méprenons pas : 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.

Le problème de l'annulation de la dette norvégienne est précisément qu'elle est unilatérale. Ce genre de prêt implique au moins deux parties ; or une annulation unilatérale ne résout qu'un aspect du problème. A l'avenir, un mécanisme de négociation de la dette devra être instauré, qui prévoie de réunir les deux parties autour de la table. Espérons que le débat lancé par la Norvège, en tant que premier pays reconnaissant sa responsabilité de créancier, conduise à l'établissement de ce genre de mécanisme et de procédure.

Sources

Bistandsaktuelt 2/98: Utviklingslandenes gjeld til Norge s. 9–11, Norad, Oslo, Norvège (en norvégien)

<http://www.bistandsaktuelt.no/utgave.asp?ID=44>

Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (2002): Upheaval in the Back Yard. Illegitimate debts and Human Rights. The case of Ecuador–Norway. Quito, Equateur.

Comité sur les Affaires Etrangères : Commentaires sur le Livre Blanc pour une lutte commune contre la pauvreté – politique globale de développement <http://www.stortinget.no/inns/2004/inns-200405-093.html>

Comité sur les Affaires Etrangères : Commentaires sur le budget 2007 (en norvégien)

<http://www.stortinget.no/innb/2006/200607-003-005.html>

Ministère Norvégien des Affaires Etrangères (2004): Debt Relief for Development. A plan of Action.

<http://odin.dep.no/ud/english/topics/dev/multi/032201-220005/dok-bn.html>

Ministère Norvégien des Affaires Etrangères : Communiqués de presse :

– Cancellation of the debts resulting from the Norwegian Ship Export Campaign (1976-80)

<http://odin.dep.no/ud/english/news/news/032171-070886/dok-bn.html>

– Norway defends unilateral debt cancellation in the Paris Club

<http://odin.dep.no/ud/english/news/news/032171-430043/dok-bn.html>

The Norwegian Hearing on Third World Debt, SLUG, 2003

<http://www.slettgjelda.no/materiell/pdf/Report%20Hearing%20eng.pdf>

El Tribunal Popular Noruego Sobre la deuda del tercer mundo, SLUG, 2003

<http://www.slettgjelda.no/materiell/pdf/Report%20Hearing%20esp.pdf>

St. Meld. nr. 25 (1988–89). Om Garanti-instituttet for Eksportkredit's (GIEK's) virksomhet i 1986 og 1987.

Ministère Norvégien des Affaires Etrangères, Oslo, Norvège (en Norvégien)