

Chapitre 6

Rendre illégales les dettes odieuses, un impératif moral et politique

Jean Merckaert (CCFD)

« La dette a, pour l'essentiel, été contractée par des dictateurs qui se sont enrichis grâce au pétrole, aux diamants et aux autres ressources de leur pays et qui, pendant la 'guerre froide', ont bénéficié du soutien des pays qui aujourd'hui touchent le remboursement de la dette. Nombre de ces dirigeants ont pillé des milliards de dollars à leur pays en se servant des systèmes financiers des pays développés. »
Tony Blair, Gordon Brown, Michel Camdessus, Trevor Manuel *et al.*¹⁶⁸

On croyait ces pratiques réservées à la Chine. Or, faire porter par les victimes le coût des armes qui sont pointées sur elles est une pratique courante des pays occidentaux. On se souvient des parents des victimes de la répression après Tienanmen, en mai 1989, contraints de rembourser à l'Etat chinois les balles ayant servi à l'exécution de leurs enfants. On sait moins que les populations de plusieurs des pays les plus pauvres du monde sacrifient quotidiennement, pour de nombreuses années, une part importante de leurs ressources publiques pour rembourser une dette contractée contre leur gré pour financer des régimes oppressifs ou guerriers, dont ils sont la première victime. Dans les deux scénarii, les victimes sont amenées à payer deux fois.

Face au cynisme d'Etat, reste un recours pour les peuples opprimés : le droit. 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. Reposant sur quelques-uns des principes généraux du droit des contrats les plus communément admis au niveau international, cette doctrine n'en a pas pour autant valeur de loi. Il revient donc aux Etats d'en faire un traité international - au moins pour que joue l'effet préventif : que le soutien financier à des dictateurs cesse d'être une pratique acceptée des relations internationales.

C'est de cet enjeu dont entend traiter ce chapitre, qui décrira brièvement la doctrine et la jurisprudence de la dette odieuse (I), avant d'aborder deux cas exemplaires, la République démocratique du Congo (RDC) et l'Irak (II) et d'analyser le contexte politique autour de la reconnaissance d'une telle doctrine (III).

I. La doctrine de la dette odieuse¹⁶⁹

D'un point de vue moral ou politique, certains estiment que la dette des pays du Sud est « odieuse » dans sa totalité. Nous préférons utiliser le terme « illégitime » pour porter ce jugement, car nous réservons l'usage du terme « odieux » à son acception juridique. C'est dans ce sens que nous utilisons ici le vocable. L'expression « dette des dictateurs » est sans doute d'une appréhension plus immédiate pour le non juriste, mais elle ne recoupe pas *stricto sensu* la notion de « dette odieuse ».

¹⁶⁸ Le premier ministre et le chancelier britanniques, l'ancien directeur du FMI et le ministre des Finances sud-africain sont co-signataires, avec quelques autres, du *Rapport de la Commission pour l'Afrique - Notre Intérêt commun*, 2005, p. 132.

¹⁶⁹ Cette partie doit beaucoup au mémoire de maîtrise d'Anaïs Tamen, *La doctrine de la dette odieuse*, décembre 2003.

1. Une doctrine formalisée dès 1927

C'est Alexander Nahum Sack, ancien ministre de Nicolas II et professeur de droit à Paris, qui en 1927 formula la doctrine de la dette odieuse, suite aux pratiques étatiques qu'il observa¹⁷⁰. Selon lui, « *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* ».

Cette doctrine s'oppose au principe de succession d'Etat énoncé par la *Convention sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et de dettes d'Etats* (Convention de Vienne) de 1978. Pour Sack, le gouvernement successeur peut se soustraire aux obligations de son prédécesseur, qui lui incombe normalement, car : « [Ces] *dettes ne répondent pas à l'une des conditions qui déterminent la régularité des dettes d'Etat, à savoir celle-ci : les dettes d'Etat doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans les intérêts de l'Etat* ».

La doctrine de Sack cherche également à responsabiliser les créanciers : si ceux-ci connaissent les desseins de l'emprunteur, ils commettent selon lui « *un acte hostile à l'égard du peuple* » et s'exposent eux-mêmes au risque de non remboursement si le régime est déchu. Ils ne peuvent donc réclamer leur dû.

Depuis les travaux de Sack, de nombreux auteurs ont travaillé sur la dette odieuse, en particulier Patricia Adams¹⁷¹, Joseph Hanlon¹⁷² ou encore le *Centre for International Sustainable Development Law* (CISDL). L'étude la plus opérationnelle au niveau juridique est sans doute à mettre au crédit de ce dernier. Selon Jeff King, Ashfaq Khalfan et Bryan Thomas¹⁷³, **une dette est odieuse si elle répond simultanément aux trois critères suivants** :

- **Absence de consentement** : la dette a été contractée contre la volonté du peuple.
- **Absence de bénéfice** : les fonds ont été dépensés de façon contraire aux intérêts de la population.
- **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.

2. Des précédents existent

La doctrine de la dette odieuse n'est pas opposable aux pays créanciers : une doctrine n'a pas, en effet, valeur de loi ; elle n'est qu'une source subsidiaire du droit. Sa non application s'explique essentiellement par deux facteurs : l'opposition des grandes puissances¹⁷⁴ et la frilosité

¹⁷⁰ Alexander N. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, Paris, 1927.

¹⁷¹ *Odius Debt*, Earthscan, 1991. Patricia Adams anime également un site Internet sur la question, odiousdebt.org

¹⁷² Joseph Hanlon, *Dictators and debt*, 1998 ; *Defining Illegitimate Debt and linking its cancellation to economic justice*, Open University for Norwegian Church Aid, juin 2002.

¹⁷³ Khalfan, King & Thomas (2003) *Advancing the Odius Debt Doctrine*, Centre for International Sustainable Development Law, working paper, Montréal

¹⁷⁴ Précisons toutefois que le débat ne porte pas sur les dettes contractées par les colonisateurs, dont les nouveaux Etats, hormis ceux qui le voulaient, n'ont pas dû assumer le remboursement.

des Etats qui héritaient de dettes odieuses, craignant qu'une répudiation de leur dette les isole de la communauté financière internationale. C'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement, comme de nombreux mouvements mobilisés sur la dette à travers le monde, plaide pour une reconnaissance de cette doctrine par un traité international, liant les Etats.

Pour autant, le droit international se fonde sur plusieurs autres sources (jurisprudence, coutume, principes généraux du droit) qui renforcent la valeur juridique de la doctrine de la dette odieuse.

a. La coutume

Historiquement, de nombreux régimes ont refusé d'être liés par les engagements financiers des gouvernements qui les précédaient. C'est le cas de la France qui, en 1878, a refusé d'assumer la dette de Madagascar après son annexion. Le CISDL dénombre onze cas dans lesquels la pratique des Etats corrobore plus directement la doctrine de la dette odieuse. Citons ici quelques cas emblématiques.

C'est le Mexique qui est le précurseur de la répudiation de la dette odieuse. En 1861, Juarez déclare un gel de deux ans du remboursement de la dette extérieure, contractée notamment par le dictateur Antonio Lopez de Santa Anna, pour se consacrer à la reconstruction du pays suite à la guerre civile de 1858-1861. Une quinzaine d'années plus tard, la loi du 18 juin 1883 sur le règlement de la dette nationale, répudie effectivement les dettes contractées de 1857 à 1860 et de 1863 à 1867.

En 1897, embrassant la cause du peuple cubain et soucieux de leurs propres intérêts géostratégiques, les Etats-Unis entrèrent en guerre contre la couronne hispanique et remportèrent, entre autres, la souveraineté de l'île. L'Espagne, déchue, leur réclama le paiement des créances qu'elle et d'autres puissances européennes (notamment la France) détenaient sur le peuple cubain. Les Etats-Unis refusèrent toute responsabilité et réfutèrent le postulat selon lequel la dette espagnole incombait au peuple cubain. Selon eux, cette dette, imposée au peuple cubain sans son accord et par la force des armes, constituait l'un des motifs de la rébellion cubaine. Ces créances contractées par les autorités locales servaient leur domination en finançant l'appareil répressif, étouffant toute insurrection cubaine. Ils déclarèrent que les créanciers devaient assumer les risques qu'ils avaient pris en utilisant ces créances pour asservir un peuple et au final, ni les Etats-Unis ni Cuba, ne remboursèrent la dette.

Suite à la révolution russe de 1917, le parti bolchevique décide en 1918 de répudier la dette tsariste que le gouvernement provisoire avait jusque là honorée. A la même époque, le traité de Versailles de 1919 met fin aux prétentions de l'Allemagne et de la Prusse d'être remboursées de leurs créances envers le nouvel Etat polonais, qu'il annule. De même après le second conflit mondial, le traité de paix entre la France et l'Italie du 10 février 1947 déclare « *inconcevable que l'Ethiopie assure le fardeau des dettes contractées par l'Italie afin d'en assurer sa domination sur le territoire éthiopien* ».

En 1956, l'Indonésie dénonça comme odieux l'accord signé en 1949 lors de la Conférence de La Haye, qui l'obligeait à assumer une partie de la dette publique hollandaise contractée avant l'occupation japonaise de 1942.

Plus récemment, les cas du Rwanda, de l'Irak et du Nigeria sont venus raviver la rhétorique de la dette odieuse, sans qu'on puisse véritablement parler à leur propos de coutume.

En 1998, le Comité du développement international du parlement britannique a explicitement évoqué le caractère odieux de la dette rwandaise pour plaider son annulation : « *une grande partie de la dette extérieure du Rwanda fut contractée par un régime génocidaire... Certains argumentent que ces prêts furent utilisés pour acheter des armes et que l'administration actuelle, et en dernière instance la population du Rwanda, ne devrait pas payer ces dettes* ».

'odieuses'. Nous recommandons au gouvernement qu'il pousse tous les créanciers bilatéraux, et en particulier la France, à annuler la dette contractée par le régime antérieur »¹⁷⁵.

En avril 2003, croyant avoir emporté la guerre en Irak et soucieux de rendre solvable la nouvelle autorité irakienne pour financer la reconstruction, les Etats-Unis demandent l'annulation de la dette irakienne au motif qu'une dette contractée par un dictateur ne devrait pas être réclamée à la population après la chute du régime. Prenant conscience du risque (pour eux) de créer un précédent, ils cessent ensuite d'invoquer cette doctrine et obtiennent du Club de Paris, en novembre 2004, une annulation de 80 % des dettes irakiennes sans référence à son caractère odieux.

Début 2005, alors que le prix élevé du pétrole met le Nigeria en position de force face à ses créanciers, le parlement nigérian demande au gouvernement de répudier la dette, largement héritée de la junte militaire. Obasanjo préfère négocier avec le Club de Paris, dont il obtient une réduction de 60 % de la dette nigériane en contrepartie d'un remboursement anticipé.

Même si la coutume en matière de dette odieuse est relativement fournie, l'immense majorité des régimes n'en a pas moins décidé d'honorer les dettes des régimes antérieurs, quelle qu'eût été leur nature. Pour caractériser la coutume, il conviendrait d'étudier si ces régimes en ont ainsi décidé parce qu'ils se sentaient légalement liés par ces dettes, ou par crainte des conséquences possibles d'une répudiation (sanction des marchés financiers).

b. La jurisprudence

Les cas précédemment cités d'invocation de la doctrine de la dette odieuse par des Etats ont été résolus politiquement. Rares sont les cas où des instances juridiques ont eu à se prononcer.

L'affaire Costa Rica / Grande Bretagne constitue le principal élément de jurisprudence supportant la doctrine de la dette odieuse. En 1922, le gouvernement du Costa-Rica dénonça tous les contrats signés entre le dictateur Tinoco, (1917-1919) et les personnes privées. La Grande-Bretagne accusa l'Etat costaricain, d'avoir rompu ses engagements envers son principal créancier, la Royal Bank of Canada (banque britannique). Le juge Taft, président de la Cour suprême américaine, arbitra l'affaire. Il rejeta la prétention de la banque britannique, en mettant en cause la bonne foi de la banque et en arguant que celle-ci aurait dû « démontrer qu'elle a fourni l'argent au gouvernement pour un usage véritablement légitime ».

Autre élément important de jurisprudence, la sentence Olmos, prononcée le 13 juillet 2000 par la Cour pénale et correctionnelle de Buenos Aires, voit sa valeur amoindrie par la prescription des faits et l'immunité protégeant les coupables désignés. Résultant d'un long processus d'audit judiciaire de la dette argentine réalisé par le juge fédéral J. Ballesteros, la *Sentencia Olmos* condamne fermement la dictature argentine et ses créanciers, dont les banques privées et le FMI¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Report of the British International Development Committee, mai 1998.

¹⁷⁶ Le texte complet du jugement est téléchargeable sur http://www.cadtm.org/IMG/rtf/sentencia_olmos.rtf

c. Les principes généraux du droit

La doctrine de la dette odieuse se fonde sur des principes généraux du droit reconnus par la plupart des traditions juridiques. En matière de droit des contrats, elle se fonde notamment sur le **libre consentement des parties au contrat** et la **bonne foi**. On trouve par exemple cet élément parmi les conditions à la validité d'un contrat en droit civil français¹⁷⁷. Jeff King (op. cit.) cite également les doctrines de l'enrichissement indu et de l'abus de droit à l'appui de la doctrine de la dette odieuse. Le **droit qui régle le mandat (agency)** est également pertinent, car il encadre la façon dont un agent peut créer des obligations légales pour un autre : ce pouvoir d'engager un tiers est censé s'accompagner d'une responsabilité d'agir dans son intérêt. En droit international, c'est cette relation qui permet à un gouvernement de créer des obligations contraignantes pour l'Etat qu'il représente.

On peut aussi citer, à l'appui de la doctrine, l'article 50 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, selon lequel « *si l'expression du consentement d'un Etat à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ayant participé à la négociation, l'Etat peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité* ».

La notion de dette odieuse figure même dans les travaux préparatoires de la *Convention de Vienne sur la succession d'Etats* adoptée en 1983, ce qui tend à prouver son acceptation juridique, mais elle s'est heurtée à l'opposition des pays du Nord.

3. Les questions posées par la doctrine de la dette odieuse

Les trois conditions cumulatives définissant une dette odieuse peuvent soulever des difficultés d'application. Dans *Advancing the Odious Debt Doctrine*, le CISDL y répond de façon très argumentée.

Concernant l'absence de consentement, King suggère que dès lors que l'absence de bénéfice est prouvée, **la charge de la preuve repose sur le créancier de démontrer la validité du consentement à la transaction.**

L'absence de bénéfice doit être démontrée à la fois dans l'intention et dans l'exécution du contrat, car un créancier ne doit pas être sanctionné à cause de prêts accordés de bonne foi et détournés par un gouvernement corrompu. De même, il est admis que la population qui bénéficierait dans les faits d'un prêt « de mauvaise foi » est tenue de le rembourser. Il appartient au débiteur de démontrer l'absence de bénéfice dans les faits, dont Jeff King propose plusieurs catégories *prima facie*. En revanche, la charge de la preuve de l'absence de bénéfice dans l'intention du contrat varie en fonction de la nature du régime. Lorsque le régime est dictatorial ou quasi-dictatorial, il est présumé que la population n'en bénéficie pas ; la présomption est inversée concernant des régimes démocratiques ou quasi-démocratiques.

La connaissance des intentions de l'emprunteur par le prêteur est une notion juridique balisée, que le droit français définit comme la bonne foi. Trois critères caractérisent cet élément selon la *common law* en vigueur au Canada et au Royaume-Uni : la connaissance réelle ; fermer les yeux sciemment sur des éléments évidents ; répugner délibérément à effectuer les vérifications qu'un homme honnête et raisonnable ferait.

Même si quelques zones d'ombre demeurent, que la jurisprudence pourrait préciser, comme les frontières entre régime « quasi-dictatorial » et « quasi-démocratique », l'étude du CISDL répond de façon rigoureuse à la plupart des critiques communément exprimées dans les

¹⁷⁷ L'article 1108 du Code civil énonce quatre conditions à la validité d'une convention : « *Le consentement de la partie qui s'oblige ; sa capacité de contracter ; un objet certain qui forme la matière de l'engagement ; une cause licite dans l'obligation* ».

chancelleries occidentales, comme à la Banque mondiale, à l'encontre de la doctrine de la dette odieuse. Ainsi en est-il, en particulier, de l'épineux problème de la fongibilité des budgets. Imaginons en effet un pays dictatorial qui contracte un emprunt apparemment à des fins légitimes, mais en réalité pour libérer de l'espace budgétaire afin d'opprimer les minorités. Dans un tel cas, l'interprétation par Jeff King de la doctrine suggère qu'il appartient au prêteur de démontrer sa bonne foi et l'intention légitime du contrat. Concrètement, cette interprétation devrait inciter les créanciers à limiter leurs futurs prêts à des régimes non démocratiques et, le cas échéant, à les assortir de clauses plus strictes quant à leur utilisation.

Reste une question importante : qui doit payer pour une dette odieuse ? Ici, les promoteurs de la dette odieuse laissent le champ ouvert pour deux interprétations possibles : soit le contrat est déclaré nul et non avenu et le poids de la dette retombe alors sur le créancier, soit le contrat ne lie pas le créancier à l'Etat débiteur, mais au régime déchu. Dans cette seconde configuration, qui a notre préférence, il appartient alors au régime déchu d'honorer ses dettes. Pour les créanciers, publics ou privés, s'attaquer à la fortune amassée par le clan Mobutu, que certains estiment à 6 milliards de dollars (Mds \$)¹⁷⁸, ou à celle du clan Marcos, qui pourrait dépasser les 20 Mds \$, ne serait pas un vain exercice.

Au-delà, n'est-ce pas aussi aux entreprises et individus bénéficiaires, en connaissance de cause, de ces créances odieuses, d'en supporter le coût ? Hélas, les illustrations ne manquent pas de prêts à des régimes autoritaires, uniquement destinés à promouvoir les exportations du pays prêteur dans des secteurs ou pour des projets contraires aux intérêts des populations, accompagnés de généreux pots-de-vin et rétro-commissions. Les exemples congolais et irakien abordés ci-après en sont la triste illustration. Dans de tels cas, qui ont jalonné les prêts français en Afrique au cours des dernières décennies, les contribuables que nous sommes protestons contre l'utilisation faite de l'argent public et réclamons que les bénéficiaires complices de tels montages paient le prix de leurs forfaits. Reste aux citoyens et à leurs élus à faire la lumière sur ces sombres pratiques : **c'est pourquoi la plate-forme Dette & Développement mène campagne pour la création d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'effectuer un audit des créances françaises envers les pays du Sud.**

II. Les cas congolais et irakien

A l'heure d'illustrer la pertinence de la doctrine de la dette odieuse, les candidats ne manquent malheureusement pas. Des juntes militaires latino-américaines à l'Indonésie de Suharto, de l'apartheid sud-africain aux Philippines de Marcos, du pré carré « françafricain » à la Moldavie, les tortionnaires de la planète ont en commun d'avoir légué à leurs victimes une dette souvent considérable. Chaque pays mériterait une investigation en profondeur : il en va de la vérité et de l'assainissement des relations Nord-Sud. Qu'on nous excuse de n'aborder ici que deux archétypes de dette odieuse : l'Irak et l'ex-Zaïre, aujourd'hui République démocratique du Congo (RDC).

1. La dette de Mobutu¹⁷⁹

La République démocratique du Congo (RDC) a été retenue parmi la quarantaine de bénéficiaires de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTE) et, depuis 2005, de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Malgré l'atteinte du point de décision en juillet 2003 (l'étape intermédiaire de l'initiative), au prix d'un programme d'ajustement structurel, les bénéfices pour la RDC sont incertains : obligé dans un premier temps de régler ses arriérés de paiement envers le FMI et la Banque mondiale, Kinshasa a dû contracter de nouveaux prêts auprès des pays occidentaux, de la Banque mondiale puis du FMI. Par ailleurs, le service de la dette payé par

¹⁷⁸ Cf. Patricia Adams, *Odius Debt*, 1991.

¹⁷⁹ Cette partie s'inspire très fortement d'un document élaboré pour le compte de la plate-forme Dette & Développement par Damien Millet, du CADTM-France, en 2004.

la RDC, qui était en défaut de paiement, risque de ne pas être tellement plus bas après qu'avant l'initiative... Le terme de l'initiative (point d'achèvement) est prévu en 2006. Dans le cas de la RDC, l'initiative PPTTE est-elle autre chose qu'un jeu d'écritures, permettant aux créanciers d'effacer les créances insolvables et de gommer les traces d'une dette assurément odieuse ?

a. *Historique*

Sans doute pas assez docile aux yeux des grandes puissances, le père de l'indépendance congolaise, Patrice Lumumba est assassiné dès janvier 1961. En 1965, l'un des instigateurs de cette reprise en main, Joseph-Désiré Mobutu, prend le pouvoir suite à un coup d'Etat. Dans le contexte de la guerre froide, il imposera une dictature redoutable pendant plus de trente ans, avec la bénédiction des Occidentaux. Entre l'Angola soutenu par Cuba et le Congo-Brazzaville marxiste des années 70, le Congo baptisé Zaïre par Mobutu représente un allié stratégique face au bloc soviétique. Les Etats-Unis et leurs alliés ferment les yeux devant les pratiques despotiques de Mobutu et ne reculent devant aucun sacrifice pour maintenir le Zaïre sous influence. L'aide « au développement » et les prêts au tyran vont bon train, peu importe l'usage qui en est fait. La dette du Zaïre et la fortune de Mobutu explosent simultanément. Le stock de la dette passe de 32 à 300 millions de dollars entre 1965 et 1970, près de 5 Mds \$ en 1980 et environ 13 Mds \$ en 1998.

Au début des années 90, après la chute du Mur de Berlin, Mobutu perd son intérêt géostratégique pour les pays riches. Il simule alors une démocratisation en instituant le multipartisme en avril 1990, puis en réunissant une Conférence nationale souveraine l'année suivante. Lâché par les Etats-Unis, le FMI et la Banque mondiale, il ne dispose plus de liquidités suffisantes pour satisfaire au remboursement de la dette et il suspend le service de sa dette. Les intérêts et les pénalités seront capitalisés, gonflant le stock de la dette. La lente agonie du régime commence. Il est renversé par Laurent-Désiré Kabila en mai 1997. Ce dernier assassiné, son fils Joseph le remplace en janvier 2001.

A la fin 2003, le stock de la dette extérieure de la RDC s'élève à 10,6 Mds \$, selon le rapport du FMI sur la RDC datant d'avril 2004. Les créanciers sont bilatéraux pour environ les deux tiers et multilatéraux pour le dernier tiers. Plus précisément, elle se répartit de la façon suivante :

Créanciers	Stock de la dette (en Mds \$)	Part de la dette détenue
Multilatéraux	3,7	34,8 %
Dont Banque mondiale	1,6	15,5 %
FMI	0,7	6,2 %
Banque africaine de développement	1,1	10,6 %
Autres	0,3	2,5 %
Bilatéraux	6,5	62,6 %
Dont Club de Paris	6,2	58,5 %
Autres (club de Kinshasa)	0,3	4,1 %
Privés	0,4	2,6 %
TOTAL	10,6	100,0 %

En ce qui concerne la dette détenue par le club de Paris, qui s'élève à 6,2 Mds \$, la répartition entre Etats créanciers est la suivante :

Créanciers bilatéraux du Club de Paris	Part de la dette détenue par le Club de Paris (en %)
Etats-Unis	22,6 %
France	17,7 %
Japon	16,1 %
Italie	11,3 %
Belgique	9,7 %
Allemagne	6,5 %
Pays-Bas	3,2 %
Autres	12,9 %
TOTAL	100,0 %

b. *Une dette odieuse*¹⁸⁰

- **Absence de consentement**

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", n'hésitant pas à faire exécuter en public ses principaux détracteurs (les pendus de la Pentecôte en 1966). Il interdit les partis, suspend le droit de grève et, pour asseoir encore un peu plus son pouvoir, crée en 1967 un parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution. Son régime despotique est essentiellement fondé sur la corruption et la terreur. Les violations des droits humains sont systématiques, comme l'attestent de nombreux rapports rédigés par des institutions et organisations internationales de défense des droits de l'homme¹⁸¹. Même après avoir autorisé officiellement le multipartisme, en avril 1990, il mate aussitôt tout mouvement contestataire, comme l'atteste le massacre d'une cinquantaine d'étudiants à Lubumbashi, en mai de la même année.

- **Absence de bénéfice**

Un faisceau d'éléments nous amène à conclure que la dette contractée par le régime de Mobutu n'a pas directement profité à la population congolaise.

Un système de corruption institutionnalisé. Le premier bénéficiaire des fonds publics du Zaïre n'est autre que Mobutu lui-même. Plusieurs estimations chiffrent sa fortune aux alentours de 6 Mds \$¹⁸² : environ les deux tiers de la dette extérieure du Zaïre à l'époque. En réalité, l'histoire de son règne se confond largement avec celle du pillage des ressources du Zaïre. Ce pillage fut multiforme : nationalisation au profit du clan Mobutu des avoirs détenus par des investisseurs étrangers (par exemple le CELZA, un consortium regroupant 14 sociétés d'élevage et de plantations) ; dotation présidentielle (officiellement 15 à 20% du budget opérationnel de l'Etat) ; transferts illicites sur des comptes personnels à l'étranger ; dépenses mystérieuses (les dépenses somptuaires et l'achat de matériel militaire auraient représenté environ 18% du budget, d'après une étude de la Banque mondiale en 1989) ; ou encore le lucratif détournement des gains d'exportations de minerais (150 à 400 millions de dollars des revenus annuels, selon la Banque mondiale).

¹⁸⁰ Cette partie s'appuie largement sur DIBLING, ELONGO et VANDENDAELEN, *Et si le Congo-Zaïre refusait de payer sa dette ?*, réalisé par un groupe de travail du CADTM et présenté lors du séminaire international sur la dette d'avril 2004 à Kinshasa.

¹⁸¹ Rapports annuels 1991 et 1993 d'Amnesty International, publications du Département d'Etat des Etats-Unis en 1991 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1993. Voir aussi FIDH (1996), *Zaïre : le vide de Droits*, N° spécial 625-626 et Colette Braeckman (1992) *Le Dinosaur : le Zaïre de Mobutu*, Fayard.

¹⁸² Patricia Adams, *Op. Cit.* ; Transparency International, *Rapport sur la corruption*, 2004, p. 15 (estimation à 5 Mds \$). Le FMI, lui, parle de 4 Mds \$ (cf. Raghuram Rajan, « Odieuse ou insidieuse ? », *Finances et Développement*, décembre 2004, p. 54).

Des investissements de prestige. Dans les années 70, alors que l'envolée des cours du cuivre et d'autres matières premières incite à l'optimisme, 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. Certaines réalisations furent fictives¹⁸³ et de nombreux investissements inadaptés, comme la Cité de la Voix du Zaïre, regroupant les infrastructures de la radio et de la télévision publique qui, après un an seulement d'existence, ne fonctionnait qu'à 20 % de sa capacité, à cause d'un matériel inadapté et de l'absence d'entretien faute d'argent. Citons aussi le cas du célèbre barrage d'Inga. Alors que la région minière du Shaba disposait suffisamment de ressources énergétiques pour faire face à ses propres besoins, contre toute logique économique, la décision fut prise de construire une ligne électrique longue de 1900 km reliant la centrale hydro-électrique d'Inga à la région du Shaba. A l'époque, ce projet avait pour ambition de construire la ligne haute tension la plus longue du monde. Grâce à cette ligne, le régime pouvait contrôler l'alimentation énergétique de cette région et de ce fait contrer les tentatives de sécession de l'ex-Katanga, qui avait déjà eu des velléités dans ce sens. Le coût final de ce barrage est estimé à 850 millions US\$¹⁸⁴, intérêts et charges financières non compris, soit environ le cinquième de la dette du Zaïre en 1980. D'après l'Office des biens mal acquis (OBMA), institué à l'issue des travaux de la Conférence nationale, Mobutu aurait largement profité du projet, empochant une commission de 7% sur la valeur totale¹⁸⁵. En revanche, le poids supporté par les populations est gigantesque pour un si faible apport quotidien : les villages survolés par la ligne n'ont pas l'électricité dans leur grande majorité et en 2004, seules 6 turbines sur 14 sont en état de fonctionner. Les fréquentes coupures de courant qui en résultent détériorent de nombreux appareils électriques, par exemple chez les 250.000 foyers de Kinshasa ayant théoriquement le courant (sur une population totale estimée entre 10 et 13 millions d'habitants !).

Un pays ruiné. 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. Le revenu national brut moyen par habitant ne dépasse pas 0,25 dollar par jour, alors qu'en 1965, le niveau de développement du Zaïre équivalait à celui de la Corée du Sud...

- **Les créanciers savaient**

Alors que la Banque centrale du Zaïre faisait l'objet de nombreuses ponctions par les dirigeants au pouvoir, le FMI décida, en 1978, d'y placer un de ses représentants, Erwin Blumenthal, ancien membre du Directoire de la BundesBank. En juillet 1979, il décida précipitamment de quitter son poste suite aux menaces de mort dont il avait fait l'objet par des généraux de Mobutu et en particulier par M. Eluki, chef de la garde personnelle du dictateur¹⁸⁶. Il écrivit un rapport¹⁸⁷ détaillant précisément les pratiques mafieuses de la « bourgeoisie politico - commerciale zaïroise ». Rendu public en 1982, ce rapport dénonçait « *la corruption, érigée comme système caractéristique du Zaïre* », donnant même certains noms de firmes étrangères liées au pillage du Zaïre et il avertissait déjà la communauté internationale qu'il y aurait « *de nouvelles promesses de Mobutu et des membres de son gouvernement, qui rééchelonneront encore et encore une dette extérieure toujours croissante, mais aucune perspective n'est offerte aux créanciers du Zaïre de recouvrer l'argent qu'ils y ont investi dans un futur prévisible.* ».

Autrement dit, dès 1979, 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 dette s'élevait alors à 5 Mds \$. Dans les années 80, le FMI, la Banque mondiale, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France ont sciemment continué de prêter à un

¹⁸³ Par exemple, les trente usines d'égrenage de coton achetées en 1972 à une firme américaine pour de 7,7 millions US\$ par le Ministère de l'agriculture furent abandonnées, emballées, dans les gares et aéroports zaïrois

¹⁸⁴ J.- C. WILLAME, *Zaïre : L'épopée d'Inga, Chronique d'une prédation industrielle*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 132.

¹⁸⁵ S. ASKIN et C. COLLINS, "External Collusion with Kleptocracy : Can Zaïre Recapture its Stolen Wealth ?" in *African Political Economy*, n°57, 1993, p.77.

¹⁸⁶ "Mobutisme, guerre froide, pillage et Cie, Les relations Suisse-Zaïre de 1965 à 1997", Repères, 1998.

¹⁸⁷ Erwin BLUMENTHAL, "Zaïre: Report on her Financial credibility", typescript, April 7, 1982, p.19.

régime insolvable, accordant au régime Mobutu 8,5 Mds \$ de prêts supplémentaires¹⁸⁸. Certains y ont même trouvé un bénéficiaire personnel ou partisan, l'argent prêté étant souvent rapatrié directement sur les comptes privés du clan Mobutu et de leurs amis, dans les banques occidentales. Selon Jean Ziegler, le système des pots de vin dont a bénéficié Mobutu nécessitait « *une ingénierie financière qu'aucun pays du Sud et qu'aucun de leurs gouvernements ne possèdent* ». Il conclut que sans « *l'assistance technique des puissances financières occidentales (banques, intermédiaires financiers, etc.) (...), cela ne pourrait pas fonctionner* »¹⁸⁹. Le président de la Cour des Comptes de la RDC, en avril 2004, est encore plus clair : « *On estime que 30% de la dette de la RDC est entrée dans la corruption. (...) Qui a empoché ? Les bailleurs de fonds et les bénéficiaires des crédits* »¹⁹⁰.

c. *Quid des créances françaises vis-à-vis de la RDC ?*

Selon l'Office de gestion de la dette publique, la dette due par la RDC envers la France en septembre 2003 est détenue essentiellement par trois organismes : l'Agence française de développement (AFD, 193 millions d'euros), la Banque de France (736 millions d'euros) et la Coface (agence de crédit à l'exportation, 144 millions d'euros).

Le soutien de la France à Mobutu ne s'est jamais démenti quel que soit le gouvernement en place à Paris. La politique de prêts de la France s'est largement inscrite au service du maintien du Zaïre dans la zone d'influence francophone, au moyen de prêts dits d'aide publique au développement, mais aussi au service des intérêts économiques hexagonaux. Il a toutefois fallu un peu de temps aux réseaux politico-commerciaux français pour s'établir au Zaïre, pré-carré de l'ancienne colonie belge. 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 Kolwezi¹⁹¹.

L'accroissement du volume de la coopération militaire s'est accompagné d'une percée spectaculaire des grands groupes industriels français (Thomson CSF, Pêchiney, Compagnie Générale des Eaux). Ainsi, les créances de la France ont financé la mise en place d'un réseau de communication par faisceau hertzien, réalisé par Thomson-CSF, dont certains tronçons ont rapidement cessé d'être opérationnels par manque d'entretien, de surveillance et de combustible.

La dette détenue par l'AFD a été contractée entre 1984 et 1989 et s'inscrit dans la même logique d'investissement dans des infrastructures, notamment routières, ferroviaires et électriques, liée souvent à l'impératif d'achat de biens et de services en France. L'opacité entourant souvent ces opérations, des travaux d'investigation supplémentaires seraient nécessaires pour faire la lumière sur l'usage précis des créances françaises au Zaïre.

Signalons enfin que la France est concernée dans les créances multilatérales, à la fois celles envers les institutions de Bretton-Woods, où elle joue un rôle important et celles d'organismes européens comme la Banque européenne d'investissement (BEI). Une créance de 9 millions d'euros datant de 1970, contractée auprès de la BEI, a servi à la construction de la ligne à haute tension "Inga/Kolwezi".

¹⁸⁸ Cf. Christian Aid, *What about us? Debt and the countries the G8 left behind*, septembre 2005.

¹⁸⁹ E. TOUSSAINT et A. ZACHARIE, *Afrique: Abolir la dette pour libérer le développement*, CADTM-Bruxelles/Syllepse-Paris, 2001, p. 231-232.

¹⁹⁰ Déclaration en présence de l'auteur.

¹⁹¹ Agir ici et Survie (1997) « France – Zaïre – Congo. 1960-1997 : Echec aux mercenaires », *Dossiers noirs de la politique africaine de la France* N°9, L'Harmattan, p. 27.

2. La dette de Saddam Hussein¹⁹²

La dette irakienne a fait l'objet d'un traitement particulier en Club de Paris en novembre 2004. Le volontarisme américain a raison des réticences françaises : ce sont 80% des créances qui seront annulées, en trois tranches. Comme pour tout accord en Club de Paris, à charge pour le futur gouvernement irakien de rechercher un traitement comparable auprès de ses autres créanciers, au premier rang desquels les pays du Golfe¹⁹³. L'accord du Club de Paris résulte du rapport de force entre grandes puissances ; le caractère odieux de la dette irakienne, un temps évoqué par John Snow, le patron du Trésor américain et Paul Wolfowitz, héraut de l'invasion irakienne et futur président de la Banque mondiale, est passé sous silence. Saura-t-on jamais l'histoire véritable de la dette irakienne ?

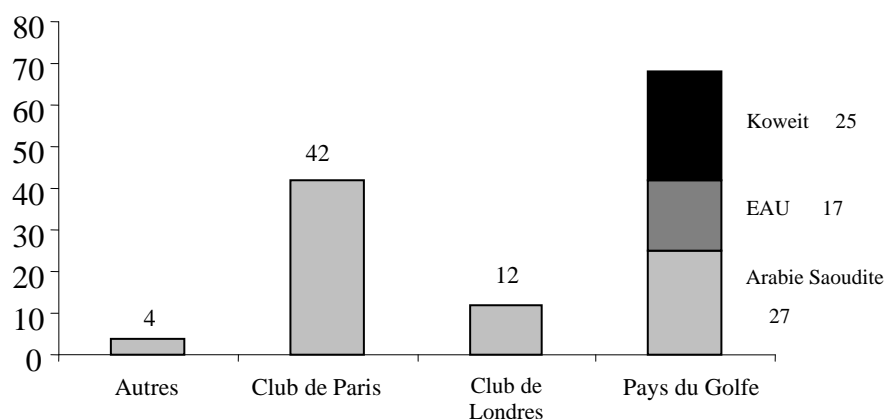
a. L'explosion de la dette irakienne

A la fin des années 1970, à la veille de la guerre Iran - Irak, les réserves en devises de l'Irak sont estimées à plus de 35 Mds \$. L'excédent du solde extérieur cède rapidement la place à un endettement colossal : en 1982, la dette extérieure est estimée à 55 Mds \$. Pendant la première guerre du Golfe, les aides des pays « frères », notamment l'Arabie Saoudite et le Koweït, sont d'un secours précieux à Bagdad. De 1980 à 1982, leur soutien financier atteint 1 milliard de dollars par mois. De 1982 à 1987, cette assistance est remplacée par des « prêts pétrole » : l'Irak gage ses recettes pétrolières futures pour pouvoir rembourser ultérieurement ses emprunts aux monarchies du Golfe. Cependant, le manque de devises et les difficultés financières contraignent l'Irak à faire appel à des capitaux internationaux. De 1982 à 1988, il accumule des dettes civiles envers les pays de l'OCDE pour un montant de 15 à 19 Mds \$, auxquelles il faut ajouter les dettes militaires : 8 à 10 Mds \$, dont près de la moitié serait due à la France.

En 1988, au lendemain de la guerre contre l'Iran, l'Irak est au bord de la banqueroute financière. La guerre a eu pour effet de détruire les infrastructures du pays et les cours pétroliers se sont effondrés, si bien que de 1981 à 1989, les recettes pétrolières du pays ne dépassent pas 10 Mds \$ par an en moyenne - à peine 40% des niveaux record de la fin des années soixante-dix. Résultat : un endettement gigantesque, estimé à 80 Mds \$ en 1988, qui hypothèque le redressement d'un pays dévasté par la guerre. Refusant en 1989 de normaliser le traitement de sa dette et d'engager des négociations avec le FMI et le Club de Paris en vue d'un rééchelonnement en bonne et due forme, Bagdad se retrouve incapable de faire face à ses échéances et accumule retards, sinistres et impayés avec tous les créanciers et fournisseurs. S'il réussit à s'entendre avec quelques pays (Allemagne, Yougoslavie, Turquie), il rencontre des difficultés croissantes avec les plus gros pourvoyeurs de fonds, lassés par ses

Les créanciers de l'Irak en 2003

en milliards de dollars US



¹⁹² Cette partie doit beaucoup au travail de Sarah Lazghab, auteur pour le compte du CCFD d'une étude remarquable « La dette de l'Irak est-elle odieuse ? », 54 p., octobre 2004.

¹⁹³ Pour en savoir plus sur la dette irakienne, voir le site très documenté de Jubilee Iraq (organisation d'origine britannique) : www.jubileeiraq.org

méthodes (absence de données chiffrées, multiplication des contentieux, non paiement des intérêts...) et de plus en plus inquiets de voir l'Irak poursuivre ses plans de reconstruction à grand train sans prendre en compte la dégradation de sa situation financière. L'un après l'autre, les grands pays industrialisés et même les pays en développement ferment la vanne.

Cette impasse pétro-financière est un élément déterminant dans la décision irakienne d'agresser le voisin koweïtien. Saddam voit dans l'annexion du Koweït, en 1990, une solution à tous ses problèmes, grâce au doublement escompté des recettes et des capacités d'exportation du pétrole. Seulement, l'ONU ne l'entend pas de cette oreille et impose aussitôt les premières sanctions économiques contre l'Irak. La seconde guerre du Golfe puis le blocus achèvent ce que huit ans de lutte avec l'Iran et deux ans de reconstruction avaient laissé ou remis debout. L'Irak doit faire face à des réparations considérables, alors qu'il n'a plus aucune perspective de rentrées extérieures. Au-delà de la dette extérieure, la facture des obligations financières de l'Irak est ainsi beaucoup plus lourde si l'on prend en compte les réparations de guerre pour le Koweït, lesquelles s'élèvent à 200 Mds \$, dont une partie a été remboursée grâce au programme onusien « Pétrole contre nourriture ».

Nonobstant le coût des réparations, la dette irakienne en 2004 est estimée à 120 Mds \$. Elle est due pour moitié aux pays du Golfe et pour plus du tiers aux pays occidentaux, regroupés au sein du Club de Paris (42 Mds \$)¹⁹⁴. En son sein, la dette est due principalement à la Russie et la France (respectivement 12 et 8 Mds \$, intérêts de retard compris), ainsi qu'au Japon, à l'Allemagne et aux Etats-Unis.

b. Une dette odieuse

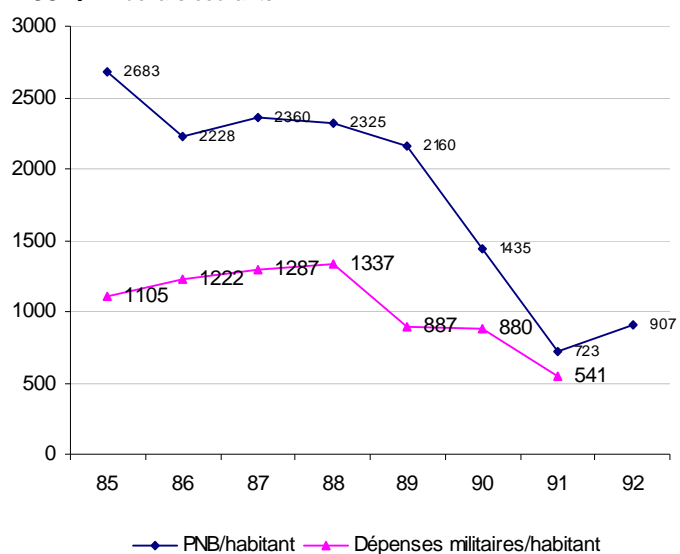
- **Absence de consentement.**

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. Pour toutes les opérations financières problématiques ou pour des achats d'armements difficiles, le régime a créé des sociétés écrans réparties à travers le monde. Au cœur du réseau : un clan uniquement familial ; à sa tête bien entendu : Saddam. C'est donc essentiellement une dette de régime.

- **Absence de bénéfice.**

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 (voir graphique), quand elle n'a pas contribué directement à son enrichissement personnel. Saddam

PNB et dépenses militaires / hab. de l'Irak (1985-1992) En dollars courants.



¹⁹⁴ En 2000, l'OCDE a estimé à plus de 21 Mds \$ le montant de la dette irakienne vis à vis des pays occidentaux. Le reste représente principalement les créances militaires vis à vis des grands fournisseurs d'armements auxquelles s'additionnent les intérêts sur les impayés.

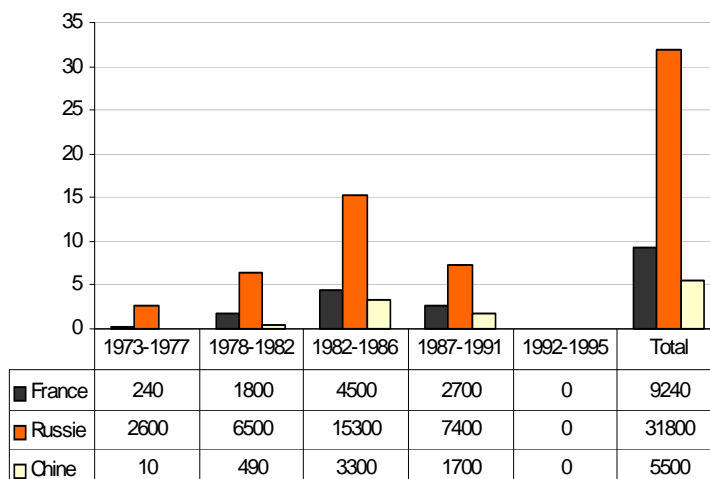
aurait ainsi placé en Suisse environ six Mds \$¹⁹⁵, issus principalement de commissions occultes perçues par sa famille sur les grands contrats d'armes et divers contrats civils.

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. Alors que le PNB par habitant observait une chute dramatique, les dépenses militaires ont largement prévalu sur les dépenses sociales : elles ont ainsi atteint 711% du total des dépenses sociales en 1986 contre 128% en 1960¹⁹⁶.

• Les créanciers complices

Pendant les décennies soixante-dix et quatre-vingt, l'Irak s'est constitué une formidable machine de guerre et ce, avec l'aide 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. Une trentaine de gouvernements, plus d'un millier d'entreprises ont ainsi rivalisé de zèle pour doter l'Irak d'une puissante machine de la mort. Le graphique illustre les trois principaux pays pourvoyeurs d'armes à l'Irak (source : CSIS).

Principaux pays fournisseurs de matériels militaires à l'Irak 1973- 1995 – en milliards de dollars courants.



c. Quid des créances françaises vis-à-vis de l'Irak ?

Quelle aubaine que ce Proche Orient où règne la discorde et où le pétrole paie aisément les armes les plus performantes et les plus chères ! Jacques Chirac avait commencé, au point de faire de Saddam, en 1975, son « *ami personnel* » ; François Mitterrand a continué. 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, elles ont pris de la consistance, surtout à partir des années 1967-1972, grâce aux « grands » contrats et au pétrole.

Bagdad devient l'un des clients les plus gros de la France en termes d'armement, en échange de quoi la France importe du pétrole irakien. Paris a été de ce fait l'un des plus constants pourvoyeurs d'armes à Saddam pendant les années 1980. En réalité, la politique étrangère de la France a été complètement dévoyée par le lobby militaro-industriel. Pendant huit ans de guerre, l'Irak a représenté un marché de 6 à 9 milliards d'euros (40 à 60 milliards de francs). Dassault, Matra, Thomson-CSF (Thalès aujourd'hui), Aérospatiale (intégrée désormais à EADS), Luchaire, GIAT Industries, Technicatome, Panhard, Thomson-Brandt, SNPE (Société Nationale Poudre Explosifs)... ont conjugué leurs pressions en faveur du soutien français à l'Irak. Des pressions non dépourvues de moyens : Alain Madelin estimait alors que « *sur quinze ans, les commissions diverses revenues entre des mains françaises en raison de ce commerce [d'armement] peuvent être évaluées à 1,5 milliard de francs* »¹⁹⁷.

¹⁹⁵ *L'Événement du jeudi*, 9-16 septembre 1990.

¹⁹⁶ Selon *Social Watch*.

¹⁹⁷ Cité dans *Le Figaro*, 1991. Alain Madelin, alors giscardien (UDF), a exigé sans succès une commission d'enquête. Il affirmait même que l'Irak de Saddam avait largement financé le RPR.

A la fin des années 1980, la dette accumulée par l'Irak à l'égard de la France aurait atteint 6 Mds \$. Les marchands d'armes s'en moquent : les achats à l'Irak sont garantis par l'agence française de crédit aux exportations, la COFACE. Si Bagdad ne paie pas, c'est la COFACE, c'est à dire l'Etat, qui règle l'addition. Il s'agit là d'une alliance de près de vingt ans qui a résisté à tous les changements de régime, à tous les excès du président irakien. Ni les rapports accablants d'*Amnesty International*, ni la longue liste de liquidation des opposants, ni l'exécution d'un journaliste britannique, ni les liens avec les terroristes, ni l'assassinat des Kurdes d'Halabja par des gaz toxiques en 1988 n'ont pu entraver le flot impressionnant de livraisons d'armes françaises à Bagdad. Il faudra que la guerre avec l'Iran vide les coffres de Bagdad et qu'en 1988 le montant de la dette irakienne dépasse 3 milliards d'euros (20 milliards de francs) pour que le gouvernement français ferme le robinet des livraisons, en même temps qu'il amorce une reprise des relations avec l'Iran. Et trois ans plus tard, l'ami de la France, qui vient d'envahir le Koweït, est devenu l'ennemi de l'Occident. Et c'est sur les soldats français que sont pointés les canons français de Saddam.

On le voit, dans le cas irakien comme dans celui du Zaïre de l'époque, les entreprises d'armement ont fortement pesé sur la politique de prêts menée par l'Hexagone. Outre le caractère profondément immoral de leur commerce avec des régimes autoritaires et belliqueux, en plus de gangrener la vie politique française par le biais des rétro-commissions, elles ont effectué des bénéfices colossaux en Irak et en RDC, sans prendre le moindre risque. En fin de compte, c'est le contribuable français qui paie, par deux fois : la facture des armes que Mobutu retournait contre son peuple et que l'Irak utilisait contre la France et ses alliés et celle du dispositif militaire déployé dans le Golfe pour les détruire. L'annulation de 80 % de la dette irakienne, décidée en novembre 2004, coûte à l'Etat français 3 à 6 milliards d'euros¹⁹⁸. L'annulation de la dette de la RDC, dans le cadre de l'initiative PPTÉ et des annulations additionnelles, coûte plus d'un milliard d'euros à l'Etat français. Pour la plate-forme Dette & Développement, il appartient à l'Etat français de se retourner contre les bénéficiaires et les complices de ce système afin d'en obtenir réparation¹⁹⁹.

III. Vers une reconnaissance des dettes odieuses ?

La reconnaissance des dettes odieuses, revendication historique des organisations de la société civile (1), commence à trouver quelques échos dans les discours internationaux (2). Si leur annulation est loin d'être acquise, en revanche l'idée d'un audit des dettes passées gagne du terrain (3).

1. Une exigence croissante des organisations de la société civile

La dette odieuse est une revendication déjà ancienne de la société civile, une dimension présente dès les premiers combats pour l'annulation de la dette. En témoignent les études de la revue « Tiers Monde » dès le début des années 1980²⁰⁰, ou encore ce travail de fond sur la question entrepris par l'AITEC, un des membres fondateurs de la plate-forme Dette & Développement, dès la fin des années 1980, qui défendait le droit, pour un régime démocratique parvenant au pouvoir, « *de soulever les responsabilités des régimes précédents et de mettre en*

¹⁹⁸ A confronter les données disponibles en 2004 sur la dette de l'Irak, nous en avons conclu que la France minimisait peut-être la valeur de ses créances envers Bagdad, omettant par exemple une partie des arriérés ou des créances militaires.

¹⁹⁹ Dans une affaire opposant l'association européenne *Droit contre raison d'Etat* à la société Thomson-Brandt-Armements, quant au caractère illicite de livraisons d'armements à des belligérants qualifiés de criminels de guerre par des hautes instances internationales, le tribunal d'instance de Paris a estimé en 1988 que les « *livraisons de matériel militaire à l'Irak étaient incontestablement contraires à la défense du droit international humanitaire* ». Il en est toutefois resté à la constatation d'un dommage, niant à l'association le caractère personnel du dommage. Le dommage affectant la collectivité entière, c'est à l'Etat et à lui seul qu'il appartient d'en demander réparation.

²⁰⁰ Cf. Rolf Knieper, « Transfert de techniques juridiques aux questions d'endettement des pays du Tiers-Monde » dans le numéro de juillet 1984.

cause la responsabilité de ceux qui les ont soutenus, notamment par des prêts contestables. Il s'agit alors d'une décision qui doit pouvoir trouver une réponse devant des instances juridiques internationales et qui nécessite aujourd'hui une avancée du droit international »²⁰¹.

La campagne mondiale pour l'annulation de la dette à l'approche de l'an 2000, fortement axée sur l'urgence d'une annulation en termes humanitaires, a fait passer l'argument de l'origine frauduleuse de la dette, quoique toujours présent, au second plan. Surtout, les gouvernements créditeurs ont tout fait pour éviter d'engager la discussion sur ce terrain là. La rhétorique des initiatives PPTTE et IADM est exclusivement financière, fût-ce pour financer le développement. L'origine de la dette, comme nous l'avons développé dans le chapitre 1, est passée sous silence par ces initiatives.

Or, pour les organisations de la société civile du Sud comme du Nord, il ne s'agit pas seulement d'*alléger* la dette ni même de l'*annuler*. Il s'agit d'*abolir* la dette comme on a aboli l'esclavage : non pas d'abandonner l'outil du prêt mais de s'attaquer aux racines d'un système arbitraire, générateur d'endettement et de dépendance. Combattre l'amnésie dont ont fait preuve, jusqu'ici, les grands créanciers devient, dès lors, prioritaire. C'est la conclusion à laquelle sont parvenues les 150 personnes de tous pays participant à la rencontre Sud-Nord de la société civile sur la dette, à La Havane (Cuba), du 28 au 30 septembre 2005, qui ont décidé de faire de l'annulation de la dette odieuse un des axes forts de la campagne mondiale pour l'abolition de la dette.

2. Un début de prise de conscience au niveau international

La notion de dette odieuse fait régulièrement bondir dans les chancelleries, qui ne peuvent plus l'ignorer. Souvent écartée hâtivement parce qu'elle ne serait pas applicable, elle heurte surtout une volonté manifeste de masquer les mécanismes et les décisions ayant mené au surendettement des pays du Sud. Malgré ces résistances, l'idée progresse.

Les références officielles à la dette odieuse se sont récemment multipliées. On a déjà cité le parlement britannique en 1998, appelant explicitement la France à annuler la dette odieuse du Rwanda ; le gouvernement américain en 2003, invoquant la rhétorique de la dette odieuse pour mieux obtenir le renflouement d'une administration irakienne sous sa tutelle ; le parlement nigérian en 2005, sommant le gouvernement Obasanjo de répudier sa dette parce qu'odieuse. En Argentine, le député Mario Cafiero a introduit en novembre 2004 un projet de loi visant à faire reconnaître la nature odieuse de la dette argentine.

L'idée de dette odieuse progresse également dans certains cercles politiques et académiques, pas toujours là où on l'attend. Ainsi, le FMI est la première grande institution internationale à avoir creusé le sujet, en commandant en 2002 une étude intitulée « *Odious debt* » à deux universitaires de Harvard²⁰², même si le directeur du département des études du FMI a depuis pris ses distances avec la notion, la jugeant « *insidieuse* »²⁰³. En France, ce sont les cercles néo-libéraux proches d'Alain Madelin qui se sont prononcés le plus clairement en faveur de l'annulation des dettes odieuses, notamment sur la question irakienne²⁰⁴. Le rapport de la Commission pour l'Afrique, présidée par Tony Blair et cité en exergue de ce chapitre, fonctionne aussi comme un aveu de plus en plus clair par les créanciers de leurs responsabilités passées. Enfin, on imagine mal comment la Banque mondiale, sous la houlette de Paul Wolfowitz, pourra mener de façon crédible sa nouvelle croisade contre la corruption sans reconnaître ses torts dans

²⁰¹ Cf. le très bon numéro de la revue de l'AITEC, *Archimède et Léonard*, N° 9, hiver 1992, intitulé « Légitimité ou illégitimité e la dette du tiers monde », p. 8.

²⁰² Kremer Michael and Jayachandran Seema, « *Odious Debt* », *Document de recherche du FMI*, avril 2002.

²⁰³ Raghuram Rajan, « *Odieuse ou insidieuse ? Pourquoi la dénonciation de la dette odieuse est une proposition appelée à rester sans suite* », *Finances et Développement*, décembre 2004, pp. 54-55.

²⁰⁴ Voir à ce propos le site web du think tank d'Alain Madelin, Cercles libéraux.

le soutien à des régimes autoritaires et corrompus. Wolfowitz a d'ailleurs admis en mars 2006 qu'il y avait lieu d'étudier de plus près les créances de la Banque envers l'Indonésie, pays qu'il connaît bien pour y avoir exercé la fonction d'ambassadeur des Etats-Unis de 1986 à 1989, à l'époque de Suharto.

Sous l'égide des Nations unies, le premier Dialogue multi-acteurs sur la dette, auquel nous avons participé²⁰⁵, a abouti en juin 2005 à des conclusions intéressantes. A propos de « *l'amélioration des mécanismes coopératifs de résolution de la dette* », il a été précisé que « *à l'avenir, un dialogue multi-acteurs devrait examiner certaines questions, telles qu'un code de conduite pour les débiteurs souverains et leurs créanciers, l'opérationnalisation de la doctrine de la dette odieuse*²⁰⁶, des dispositifs d'arbitrage et de médiation pour faciliter le règlement des différends et examiner le problème de la séniorité entre les créanciers. »²⁰⁷. Grâce au travail de lobbying international entrepris à l'initiative de la plate-forme Dette & Développement envers l'Assemblée générale de l'ONU, ce dialogue devrait se poursuivre, notamment en vue de préparer la prochaine conférence internationale sur le financement du développement (peut-être en 2008)²⁰⁸.

Encore plus significatif, **le nouveau gouvernement norvégien**, arrivé au pouvoir en octobre 2005²⁰⁹, s'est clairement engagé à « *porter haut le flambeau [de la dette illégitime] et de mener cette bataille à la fois avec la Banque mondiale et aux Nations unies, pour la plus grande clarté possible à ce sujet sur la scène internationale, afin que nous, au moins, puissions annuler les dettes clairement illégitimes que de nombreux régimes (...) doivent supporter aujourd'hui* »²¹⁰. Concrètement, sous la pression et avec un financement spécifique de la Norvège, la Banque mondiale, qui devrait être imitée par les Nations unies, entreprendra prochainement une étude afin d'opérationnaliser la notion de dette odieuse. La plate-forme Dette & Développement suivra de près ces travaux et encourage le gouvernement français à soutenir la démarche. D'ores et déjà, la Norvège s'est engagée à examiner de plus près ses propres créances odieuses, notamment à tirer un trait sur celles issues de ses crédits aux exportations navales en Equateur, au Pérou et en Jamaïque entre 1977 et 1980. Oslo promeut également l'idée d'un tribunal de la dette pour juger de l'illégitimité des dettes. Le précédent norvégien pourrait essaimer, puisque la ministre allemande du développement a soulevé la question de la dette odieuse lors de la dernière rencontre du groupe intergouvernemental sur le développement dit d'Utstein, en mars 2006, avec ses homologues suédois, britannique, néerlandais et... norvégien.

La France reste en retrait sur la question de la dette odieuse. Toutefois, suite à notre interpellation du ministre des Finances, en décembre 2005, quant au caractère odieux des créances de la France envers le Nigeria, Thierry Breton s'est senti obligé de se justifier en expliquant que 90 % des créances françaises résultaient de crédits à l'exportation accordés sous le régime démocratique (1979-1983) qui a précédé la junte militaire²¹¹. Faut-il y voir le début d'une reconnaissance implicite que d'autres créances pourraient être décrites à juste titre comme odieuses ?

²⁰⁵ Rassemblant pour la première fois sur ce sujet l'ensemble des acteurs concernés (créanciers, débiteurs, secteur privé, experts, société civile, organisations internationales), il a donné lieu à 3 rencontres, à New York, Harare (Zambie) puis Genève, de mars à juin 2005.

²⁰⁶ C'est nous qui soulignons.

²⁰⁷ In Consultation multi-acteurs sur « Dette souveraine et développement durable », session finale (Genève, 20-22 juin 2005), *Rapport du secrétariat sur la consultation*, 6 septembre 2005.

²⁰⁸ La formulation retenue dans les résolutions « dette » et « financement du développement » de l'Assemblée générale n'est pas très affirmative sur la nécessité de poursuivre ce processus, mais elle laisse au secrétariat général des Nations Unies libre de le faire.

²⁰⁹ Il s'agit d'une coalition entre sociaux-démocrates, "gauche socialiste" et "parti du Centre".

²¹⁰ Intervention du ministre norvégien de la Coopération, Erik Solheim, lors de la séance des questions au parlement, le 10 mai 2006.

²¹¹ Lettre de Thierry Breton à la plate-forme Dette & Développement, le 12 janvier 2006.

La doctrine de la dette odieuse pourrait aussi multiplier ses adeptes pour ses vertus préventives. Le ministère français des Finances, de même que les institutions de Bretton Woods, se disent inquiets des comportements irresponsables de certains prêteurs en Afrique, telle la Chine ou certains bailleurs privés qui prêteraient sans condition à des gouvernements peu recommandables, contre l'assurance d'être remboursé ou approvisionné en matières premières. Les régimes crapuleux du Togo, du Tchad ou du Congo-Brazzaville jouent sur ce chantage aux matières premières pour obtenir sans condition dons, annulations de dettes ou nouveaux prêts des pays occidentaux et de la Banque mondiale. Si la dette odieuse devient une norme internationale, tout nouveau prêt à de tels régimes dont l'utilisation ne serait pas strictement encadrée pourrait être qualifié d'odieux, et son remboursement compromis, fut-il gagé sur des matières premières.

Ainsi, les futurs démocrates togolais pourraient dénoncer les prêts effectués actuellement par la Chine contre le pillage de leurs sols, tout comme les démocrates congolais pourraient faire déclarer nulles et non avenues les dettes envers les banques et les sociétés pétrolières ayant accordé sans vergogne, même lors du conflit meurtrier de 1998-99, des prêts gagés contre le pétrole à des prix modiques. Ainsi en est-il par exemple de la société américaine Oxy qui, en 1992, a prêté 150 millions de dollars à Lissouba contre l'assurance d'acheter le pétrole pendant dix ans au prix de 3 \$ le baril, mais surtout de la française Elf²¹², de sa banque la FIBA²¹³ et d'établissements prestigieux comme la Société générale, Paribas ou le Crédit agricole²¹⁴, qui ont accordé en 1998 et 1999 des préfinancements pétroliers à Sassou Nguesso, alors en pleine dérive meurtrière.

3. L'audit de la dette : un préalable indispensable

L'audit est la démarche raisonnable de quiconque cherche à identifier et comprendre d'éventuels dysfonctionnements. Les présomptions d'erreurs ou de fautes sont suffisamment fortes concernant la gestion passée des prêts et de l'assurance crédit aux pays du Sud pour justifier un audit des dettes envers les pays du Sud. Et pourtant, aucun créancier n'a véritablement entrepris une telle démarche²¹⁵.

a. Une mobilisation internationale

De nombreux parlementaires se sont mobilisés en faveur d'un audit dans les pays débiteurs.

Au Pérou, le parlement a commissionné en 2001 un audit de la dette contractée sous le gouvernement Fujimori (1990-2000), mettant en lumière le soutien de la Banque mondiale au régime Fujimori et à sa réélection ainsi que des détournements de fonds à cette occasion²¹⁶.

²¹² Aujourd'hui absorbée par Total. L'ancien PDG du groupe Elf Loïk Le Floch Prigent a d'ailleurs admis qu'« *Elf avait tout intérêt à prêter l'argent dont le chef d'État africain avait besoin. [...] Elf avait injecté de l'argent mais récupérait du pétrole et ce système s'est révélé très rémunérateur pour la société. [...] L'argent injecté allait[-il] intégralement aux pays en question ? La réponse est non ! [...] Il n'y a pas d'évaporation. L'argent va bien quelque part, et cet argent est tout à fait palpable pour ses bénéficiaires* ». In Loïk Le Floch-Prigent, *Affaire Elf, affaire d'État*, Entretiens avec Éric Decouty, Editions Le Cherche Midi, 2001.

²¹³ La FIBA (French Intercontinental Bank for Africa), détenue à 43 % par Elf et 35% par la famille du ploutocrate gabonais Omar Bongo, a même financé en 1997 l'acquisition de 40 millions de dollars d'armement. Cf. François-Xavier Verschave, *L'Envers de la dette*, Dossier noir N° 16, Ed. Agone, 2001.

²¹⁴ Fin 1998 le Crédit agricole monte au Congo-Brazzaville un préfinancement pétrolier au profit du putschiste Denis Sassou Nguesso : il lui verse 60 millions de dollars en contrepartie de 1,2 millions de tonnes de pétrole (soit 7 dollars le baril). En 1999, Paribas octroie deux financements à décaissement rapide au camp de Denis Sassou Nguesso pour un montant de plus de 500 millions de francs. En 1999, la Société générale monte avec Denis Sassou Nguesso un prêt de 22,8 millions de dollars sur un an avec en compensation 4 cargos de brut, un préfinancement finalement légué à Paribas, avec laquelle elle pensait fusionner. Cf. Verschave, *Op. Cit.*, pp. 98-108.

²¹⁵ La seule démarche qui s'en rapproche est l'audit de la dette du Rwanda entrepris par l'universitaire Canadien Michel Chossudovsky et le sénateur belge Pierre Galand, mais avant que ce dernier n'entre au Sénat. Cf. *L'Usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994)*, novembre 1996.

²¹⁶ L'économiste Oscar Ugarteche fut l'un des artisans de cette *Comisión de investigación de delitos económicos del Congreso de la República del Perú*.

Aux Philippines, le parlement a créé en septembre 2004, notamment sous l'impulsion du député Mario Joyo Aguja, une commission pour ouvrir les livres de comptes afin de « passer en revue et d'évaluer les stratégies et programmes d'endettement », mais ses travaux sont aujourd'hui suspendus.

Au Brésil, des députés, des sénateurs et des représentants de la société civile ont créé en 2003 le Front parlementaire et social d'accompagnement de la dette publique qui a demandé début 2005, avec le soutien de 240 parlementaires, la création d'une Commission parlementaire mixte d'enquête afin de réaliser l'audit des dettes interne et extérieure. Leur démarche rejoint celle de l'ordre des avocats du Brésil qui, en 2004, a lancé avec le Tribunal fédéral suprême la *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental*, afin d'obliger le Congrès à respecter le dispositif constitutionnel qui prévoit l'audit de la dette, en considérant que l'endettement est une entrave au développement du pays et à l'application des droits fondamentaux. Pour l'heure, le président du Congrès n'a pas accédé à ces requêtes.

Au Mali, une commission spécialisée sur le suivi de l'endettement aurait été mise en place pour la pratique d'audits et de contrôle gouvernemental²¹⁷.

En Argentine, c'est dans un cadre juridictionnel, on l'a mentionné, qu'a eu lieu l'audit de la dette, qui s'est conclu par l'édifiante Sentence Olmos, du nom du journaliste qui a impulsé cette dynamique en 1982.

En Equateur, la commission chargée de l'audit de la dette est **une initiative du Président de la République** Alfredo Palacio, afin de connaître « *combien doit-on et comment se fait-il qu'on doive autant* »²¹⁸. A l'heure de clore ce rapport, en juin 2006, le mandat et les compétences de cette commission restent incertains.

Malgré cette prolifération d'initiatives récemment, **le précédent le plus convaincant** en matière d'audit demeure toutefois celui initié **dans les années 1930** par le gouvernement brésilien de Getulio Vargas. Celui-ci a, parallèlement, créé une Commission sur l'état des finances étatiques et municipales et, en 1931, 1932 puis de 1937 à 1940, suspendu le remboursement de ses dettes publiques extérieures. L'audit a démontré que les fonctionnaires ayant contracté les dettes n'étaient pas constitutionnellement mandatés pour le faire. Les négociations avec les créanciers, essentiellement des banques britanniques et françaises, ont abouti en 1943 à une annulation de la moitié des dettes (de 1,2 milliard de dollars en 1930 à 597 millions de dollars en 1948)²¹⁹.

Parallèlement à ces démarches officielles, **l'exigence de transparence** quant aux processus ayant mené au surendettement **s'exprime de plus en plus fortement au sein de la société civile internationale**. Ce fut un large point de consensus des organisations présentes à la rencontre Sud-Nord de La Havane, en septembre 2005. Par ailleurs, certaines ONG comptent entreprendre elles-mêmes un « audit citoyen » des dettes, en l'absence de processus officiel. Le réseau africain d'ONG Afrodad développe en 2006 un projet d'audit sur plusieurs pays d'Afrique²²⁰, avec un atelier en novembre sur les agences de crédit à l'exportation. Jubilé 2000 Angola a entrepris une démarche d'interpellation des députés sur la question. En Amérique latine, c'est grâce à la mobilisation de *Jubileo Ecuador* que le gouvernement s'est saisi du sujet ; au Brésil, le réseau d'ONG Auditoria Cidadã a entamé en 2000 un travail d'audit citoyen de la dette extérieure contractée depuis 1964 ; une commission citoyenne s'est créée en Uruguay en août 2005. En Europe, plusieurs ONG ont commencé un véritable travail méthodologique pour mettre en œuvre cette idée d'audit de la dette, en particulier le CETIM (Suisse), le CADTM (Belgique)²²¹, Christian Aid (Royaume-Uni)²²², et le réseau européen Eurodad, auquel participe la plate-forme Dette & Développement.

²¹⁷ Selon le député Boubacar Touré, lors du 5^{ème} séminaire international du CADTM sur le droit et la dette.

²¹⁸ Cité dans Sara Bailey, *Auditing the UK's loans*, Christian Aid, unedited version, juin 2006.

²¹⁹ Alessandra Fontana, *'Opening the Books': Brazil's Experience with Debt Audits*, Eurodad Discussion Paper, septembre 2005.

²²⁰ Angola, Kenya, Malawi, Nigeria, RDC et peut-être Cameroun et Zambie.

²²¹ Le CETIM et le CADTM vont faire paraître courant 2006 une étude méthodologique approfondie sur l'audit.

²²² Sara Bailey, *Op. Cit.*

b. *En France, l'audit se heurte au blocage de la majorité parlementaire*

Début 2005, la plate-forme Dette & Développement a lancé avec Agir ici²²³ une campagne d'interpellation des députés, relayée par plus de 30.000 citoyens, afin d'obtenir la création d'une commission d'enquête parlementaire pour faire la lumière sur les créances françaises vis-à-vis des pays du Sud. Un audit de la dette est particulièrement justifié dans la situation française, car Paris est le premier créancier des pays pauvres très endettés, très loin devant Londres et Washington.

La campagne a reçu, dans l'ensemble, un accueil assez favorable. La moitié des députés environ y ont répondu. Plusieurs députés se sont émus, en séance publique, en commission ou par des questions au gouvernement, de l'importance des annulations de dette dans l'aide publique au développement (APD), notamment celles résultant des crédits à l'exportation, de l'opacité des allègements de dette et du manque de contrôle des activités de la COFACE. Concernant spécifiquement la commission d'enquête, des réactions positives ont été reçues de la part des députés UDF²²⁴, socialistes²²⁵, Verts²²⁶ et communistes²²⁷. Les groupes PS et PC ont même, chacun, déposé une proposition de création de commission d'enquête parlementaire à ce propos. Rares sont les députés UMP, en revanche, à avoir pris la liberté de montrer leur intérêt pour la démarche²²⁸, la grande majorité évitant de répondre sur ce point.

La proposition du groupe socialiste, déposée le 30 mars 2005 par Jean-Paul Bacquet, Paulette Guinhard-Kunstler, Jean-Claude Viollet et les membres du groupe socialiste et

²²³ « Assez de promesses, annulons la dette ! », Campagne conjointe avec le réseau IFI, Coordination SUD et la plateforme Coface, dans le cadre de la mobilisation plus vaste « 2005 : plus d'excuses ! ».

²²⁴ La réponse type de nombreux députés UDF, dont Anne-Marie Comparini, Hervé Morin ou André Santini, fut : « je soutiens votre demande de création d'une commission d'enquête parlementaire, qui aurait pour tâche de réaliser un audit des créances de la France sur les pays du Sud ». Au-delà, le groupe plaide pour « la mise en place d'un droit international et d'une instance internationale d'arbitrage chargée de traiter les questions liées à l'insolvabilité, au plafonnement des remboursements exigés, au caractère illégitime de certaines créances, éventuellement à la restitution des prêts détournés ».

²²⁵ Signalons, parmi les nombreuses réponses types reçues (souvent très axées sur la COFACE), celles de Jean-Marc Ayrault, Jean-Louis Bianco, ainsi que les réponses personnalisées de Didier Migaud, François Loncle (député de l'Eure), Chantal Robin-Rodrigo (députée des Hautes-Pyrénées), Jacques Floch qui a posé une question écrite au gouvernement, ou encore Marie-Renée Oget (députée des Côtes d'Armor), qui assure que notre démarche « *recueille [son] approbation* » et précise « *l'idée d'une commission d'enquête parlementaire chargée d'évaluer les effets de la politiques française d'aide au développement me paraît justifiée dans son principe* ».

²²⁶ Les réponses des députés verts furent toutes favorables. Dominique Voynet a également parrainé un colloque sur la COFACE et la dette au Sénat, le 3 mai 2005, émettant également l'idée, restée sans suite, d'un manifeste des parlementaires demandant entre autre la création d'une commission d'enquête sur les dette cofacées.

²²⁷ Signalons qu'avant le lancement de notre campagne, le député Jean-Claude Lefort avait déjà demandé, en session ordinaire le 15 novembre 2004, que l'Assemblée « *se dote d'une mission d'étude et d'observation pour procéder à un audit global et détaillé de toutes les créances détenues par la France pour y voir clair sur l'état exact des remboursements, des affectations et des conditions posées* ». Au Sénat, sa collègue Hélène Luc (Val-de-Marne) demandait également, par un courrier au président de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, la « *mise en place d'une mission d'information parlementaire sur l'utilisation de la dette et donc des fonds publics. Il est temps de faire un bilan complet dans ce domaine qu'il s'agisse de l'initiative PPTE et de son prolongement en France au travers des C2D d'une part et des allègements de dette compris dans l'APD d'autre part. Une telle mission aura le mérite de dresser un état des lieux complet des politiques de définition et de gestion de la dette par notre pays.* »

²²⁸ Il faut citer Alain Suguenot (député de Côte d'Or, qui fut l'auteur en 2003 d'une proposition de loi tendant à créer une délégation parlementaire à la mondialisation), qui se dit « *bien d'accord (...) qu'il faut absolument que les comptes, en matière [de dette publique des pays du Tiers-Monde], soient absolument transparents* », a « *saisi les services concernés de la présidence de l'Assemblée afin d'appuyer [notre] requête de création d'une commission d'enquête sur le sujet* ». Quant à lui, le député d'Ile-et-Vilaine Philippe Rouault s'est fendu d'une longue lettre critiquant l'absence de contrôle parlementaire sur une grande partie des créances annulées, qui sont portées au découvert du Trésor ou de la Coface (« *à peine 17% des annulations font l'objet d'une dépense budgétaire en 2004* »). Enfin, les députés Pierre Lequiller (Yvelines) et Pierre Hellier (Sarthe) ont transmis au gouvernement des questions écrites évoquant explicitement l'idée de commission d'enquête.

apparentés, consiste en une « Commission d'enquête portant sur les activités de la Coface »²²⁹, « ayant pour objet d'évaluer les activités de la Coface pour le compte de l'Etat et leur lien avec l'évolution de l'aide publique au développement ». Les motifs de cette résolution dénoncent « l'opacité » dans les annulations de dettes cofacées et le caractère « cynique, de comptabiliser les dettes 'cofacées', résultant d'une politique de promotion des exportations, au titre de l'APD ». On le voit, la proposition socialiste est focalisée sur la COFACE et la comptabilisation des annulations de dettes cofacées au titre de l'APD. Elle ne demande pas clairement que lumière soit faite sur les créances françaises et les processus ayant généré l'endettement. Serait-ce parce qu'ils étaient aux affaires pendant cette période ?

Instruite par le Rapport N° 2350 du député corse C amille de Rocca-Serra, la Commission des Finances a rejeté la proposition de résolution lors de sa session du 1^{er} juin 2005, aux motifs principaux que les relations Etat - Coface sont aujourd'hui clarifiées et que les annulations de dette contribuent légitimement à l'APD, selon les nomenclatures de l'OCDE. Le rapport reconnaît toutefois que les dettes de la COFACE « ont pour origine la politique de soutien massif à l'exportation conduite dans les années quatre-vingt sans que la solvabilité des acheteurs n'ait été suffisamment assurée. Ceci s'est traduit par un nombre important de sinistres et, puisque les acheteurs bénéficient d'une garantie souveraine, par un endettement des États. »²³⁰ Il pointe aussi l'insuffisance du contrôle parlementaire concernant les opérations d'annulation de dette et suggère de faire appel à la Cour des Comptes.

La proposition de résolution (N° 2405), déposée par George Hage et l'ensemble du groupe communiste et républicain à l'Assemblée nationale, le 22 juin 2005, vise à créer une « Commission d'enquête sur la dette des pays en développement », « chargée de dresser un état précis de la dette des pays en développement à l'égard de la France, d'évaluer les conséquences de cet endettement sur leur développement, de mettre en évidence les effets des dispositifs existants et prétendant à une réduction de cette dette ». La proposition a été renvoyée à la Commission des Affaires étrangères, qui a nommé Jacques Godfrain rapporteur, le 5 octobre 2005.

Cette proposition a également été rejetée, le 25 janvier 2006, par la Commission des Affaires étrangères, mais le Rapport N° 2812 de Jacques Godfrain, ancien ministre de la Coopération, au nom de la Commission, reconnaît « un réel besoin d'éclaircissements », à la fois quant aux montants et à la structure de la dette, au processus de décision, au choix des pays bénéficiaires, ou encore à l'impact des annulations. Tout en admettant que « l'opacité et la complexité des mesures d'annulation de la dette des pays en développement justifient à n'en pas douter une plus grande attention de la part des parlementaires », le Rapporteur juge la création d'une Commission d'enquête inutile. Il préconise à la place « que la Commission des Affaires étrangères engage un travail d'investigation et d'études dont elle pourrait rendre compte à l'automne, dans le cadre de l'avis rendu sur la mission 'aide publique au développement', à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 ».

La plate-forme Dette & Développement ne peut qu'encourager une telle proposition, mais elle n'enlève rien à la pertinence d'une commission d'enquête. Nous contestons d'ailleurs les motifs qui ont poussé au rejet de la proposition. Pour Jacques Godfrain, une telle procédure n'est pas justifiée car « elle impose la mise en place d'une structure très lourde » et parce qu'elle « renvoie à l'idée d'une investigation pour comprendre les raisons d'un mauvais fonctionnement de mécanismes publics qui aurait entraîné des conséquences dommageables » et, selon lui, « ce n'est évidemment pas le cas »²³¹. Or, la situation de surendettement des pays débiteurs de la France, dont il n'est pas besoin de revenir sur les conséquences dommageables, résulte en partie de mécanismes publics clairement déficients.

²²⁹ Résolution N°2221.

²³⁰ Camille de Rocca-Serra, Rapport N° 2350 au nom de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, juin 2005, p. 23

²³¹ Jacques Godfrain, Rapport N° 2812 au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, février 2006. On retrouvera toutes les citations des pages 13 à 17.

Conclusion et recommandations

La plate-forme Dette & Développement demande instamment au gouvernement français, ainsi qu'à l'ensemble des candidats aux élections présidentielles de 2007, de s'engager à :

1. **Reconnaître explicitement les responsabilités de la France, des acteurs du secteur privé français et des acteurs parapublics (comme la COFACE)** dans l'accumulation de la dette de plusieurs de ses débiteurs.
2. **Annuler**, à l'instar de la Norvège, **ses créances odieuses**.
3. Promouvoir, au niveau européen et international, en particulier dans l'enceinte onusienne, la reconnaissance des dettes odieuses et l'adoption d'un **traité international de la dette odieuse** qui établisse la co-responsabilité des prêteurs et des emprunteurs et qui s'impose à tous, afin de prévenir la contraction de nouvelles dettes odieuses.
4. **Identifier et geler**, en France et au sein de l'Union européenne (y compris dans les territoires *offshore* dépendant des Etats membres), **les avoirs d'origine illicite** provenant de gouvernants du Sud, puis procéder à leur restitution aux pays spoliés, une fois le gouvernement illégitime déchu.

La plate-forme Dette & Développement renouvelle également sa demande envers les parlementaires français, ainsi qu'envers l'ensemble des candidats aux élections législatives de 2007, de mettre en place dans les plus brefs délais **une Commission d'enquête parlementaire**. Celle-ci devra à la fois faire toute la lumière sur les processus et les responsabilités ayant conduit au surendettement des pays du Sud et établir des propositions afin d'empêcher tout acteur public, parapublic ou privé de contracter de nouvelles créances odieuses.

A l'issue de cet audit parlementaire, la plate-forme Dette & Développement demande au gouvernement français de **se retourner vers les acteurs privés** (individus, entreprises, banques ou partis) **qui ont bénéficié, en connaissance de cause, de créances odieuses**, afin qu'ils assument le coût de leurs forfaits.

Enfin, la majeure partie des dettes odieuses ayant déjà été remboursée, la plate-forme Dette & Développement demande au gouvernement français de **restituer aux pays spoliés les montants remboursés** lors des deux dernières décennies.