Congo Pour ou contre un audit de la dette ?

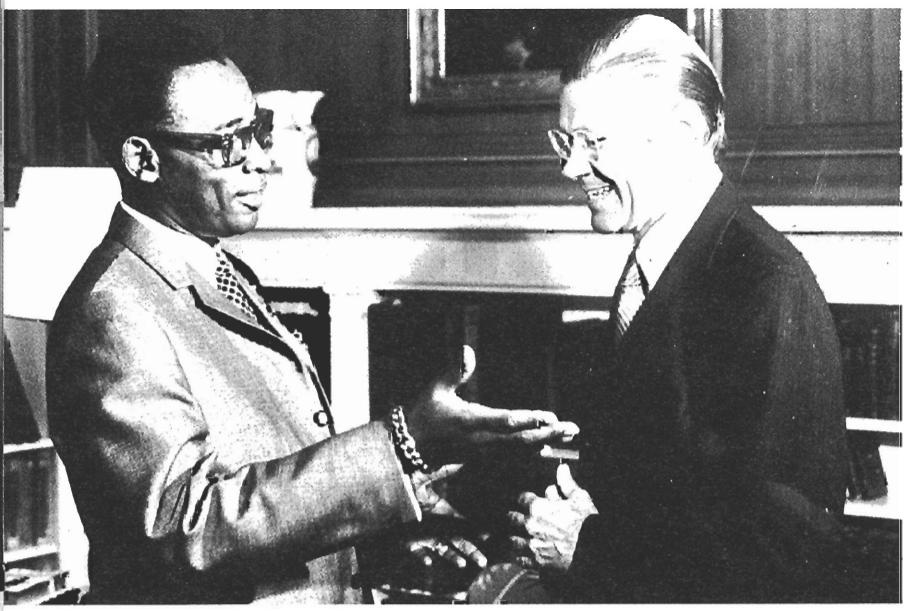
Manu De Loeul
Journaliste

Dans le mouvement altermondialiste, l'audit de la dette extérieure publique des pays dits en développement est devenu une revendication majeure. L'audit consiste à « analyser chaque emprunt, à déterminer dans quelles circonstances il a été contracté, comment les fonds ont été utilisés, quels ont été les résultats obtenus et qui en a profité. »[1]
Il s'agit donc d'un instrument pour parvenir à une annulation de la dette. L'objectif est de retrouver des moyens budgétaires à investir dans les droits fondamentaux (instruction, logement, santé).

Deux voies principales permettent de réaliser pareil audit : la voie juridique ou la voie politique. La première, expérimentée en Argentine, a vu l'instruction du juge fédéral Ballesteros porter sur la période de la dictature militaire, de 1976 à 1982. La seconde remonte aux années 1930, lorsque le Brésil institua une commission parlementaire qui déboucha sur une suspension totale de tout remboursement et une renégociation avantageuse de sa dette.

L'histoire de la République Démocratique du Congo (RDC) permet de considérer deux grands types de dettes. Une journée d'études y était consacrée par le Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde, le 20 octobre dernier, en collaboration avec le sénateur Pierre Galand.

Le président Mobutu avec Robert s. Mc Namara, président de la Banque mondiale de 1968 à 1981. Photo : Reporters.



Dette coloniale et dette odieuse

Le premier type de dette est dû à la colonisation. Dès la fin du 19e siècle, la Belgique prend deux décrets stipulant que « les terres vacantes » appartiennent à l'Etat (1889) et réserve à celui-ci la propriété exclusive des produits de ces terres (1891), rappelle Dieudonné Ekowana Hiemo, membre du groupe de travail « Droits » du CADTM. Soit à l'époque : l'ivoire et le caoutchouc. Cette spoliation des terres traditionnelles des habitants du Congo allait se poursuivre à travers la structuration économique du pays par le colonisateur. Le cas de l'exploitation du sous-sol (cobalt, cuivre) par l'Union Minière, devenue ensuite Gécamines, en est le plus emblématique. Bouquet final, le Congo belge sera piloté budgétairement, durant les années 1950, par un plan décennal de développement. Les budgets extraordinaires qui y trouvaient place furent principalement assurés par l'emprunt. A l'arrivée, le jour de l'Indépendance (le 30 juin 1960), la dette directe du Congo à l'égard de la Belgique s'élevait à 46 milliards de francs belges, selon D. E. Hiemo.

La seconde dette, dite « odieuse », est le fruit de l'action d'un gouvernement illégitime et despotique : elle concerne les emprunts contractés sous la période Mobutu. Ceux-ci sont en outre caractérisés, à partir du milieu des années 1970, par un détournement systématique de leur objet initial ou vers des comptes personnels à l'étranger. A la mort du dictateur, ce sont ainsi 12 milliards de dollars de dette qui pesaient sur tout un peuple, affirme Christine Vandendaelen, diplômée en coopération au développement et membre du groupe de travail « droits » du Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde (CADTM).

De plus, ajoute-t-elle, les créanciers n'ignoraient rien de la nature « kleptocratique » du régime. D'après la doctrine de la dette odieuse (introduite dans les années 1920 par un juriste allemand Alexander Sacq), celle-ci n'est *« dès lors pas obligatoire pour la nation. En tant que dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, elle tombe avec la chute de ce pouvoir. »*

Par ailleurs, retient Eric Toussaint, président du CADTM, le Traité de Versailles de 1919 comme jurisprudence en droit international est régulièrement bafoué de ce point de vue. Ce traité imposait en effet à l'ex-envahisseur allemand d'assumer la charge des dettes imposées à la Pologne occupée en vue d'exploiter ses ressources naturelles. En RDC, à ce jour, il n'y a eu ni reprise de dette digne de ce nom, par l'ancien colonisateur, ni application de la doctrine de Sacq.

Une double pression, patron !

Aux yeux des membres du réseau international du CADTM, la réalisation d'un audit de la dette relève, en droit international, d'un droit citoyen. En effet, tant la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 que le Pacte sur les droits civils et politiques de 1966 consacrent le droit des personnes à prendre part directement ou indirectement aux affaires publiques ainsi que celui de « rechercher, recevoir et répandre des informations et des idées de toute espèce »[(2)]. Les actes gouvernementaux, en particulier lorsqu'ils engagent les ressources de l'Etat comme le font les emprunts, tomberaient donc dans le champ d'application de ces dispositions. En conséquence, pour avoir une chance d'aboutir, la revendication d'un audit de la dette d'un pays doit être portée par un mouvement social. Du côté des mouvements associatifs, deux pressions s'articulent pour avoir une chance d'aboutir.

Au Nord, les demandes d'annulation unilatérale de la part des pays et institutions créanciers se multiplient. Elles sont en particulier instruites et relayées par le Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers-Monde. Afin de mettre les créanciers devant leurs responsabilités, le CADTM va jusqu'à projeter de traîner en justice la Banque mondiale. Motif invoqué : sa gestion financière peu orthodoxe d'une série de prêts concédés (en particulier ceux qui interviennent dans un contexte permettant de les qualifier de dette odieuse).

Au Sud, c'est la révocation de la dette par ses titulaires qui est au centre de l'action de certains mouvements sociaux. Jubilé Sud en constitue la principale plate-forme. Elle est née d'une coalition de campagnes menées par Jubilee 2000 pour l'annulation de la dette des pays du Tiers-Monde, et de mouvements sociaux d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Comment cela pourrait-il se passer en RDC ?

Le but d'un audit de la dette vise à annuler tout ou partie de celle-ci mais aussi à obtenir réparation. Soit par remboursement des « biens mal acquis », comme la fortune du clan Mobutu estimée à 8 milliards de dollars. Soit par dédommagement des préjudices humains, écologiques et culturels.

Plusieurs initiatives permettent déjà un allègement de la dette de la RDC. A partir de juin 2002 une vaste opération de restructuration de la dette a été entreprise tant vis-à-vis de la Banque mondiale et du FMI que du Club de Paris (regroupant 14 pays créanciers de la RDC, dont la Belgique). L'opération permettra à la RDC de participer à l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), prévoyant des allègements de dettes en leur faveur. A terme (soit à la fin de cette année), 80 % de la dette congolaise devraient être restructurés et sa valeur nominale ramenée à 2,5 milliards de dollars. La part due à la Belgique serait ainsi ramenée de 1 milliard à environ 300 millions d'euros.

Mais l'opération aboutit surtout à remplacer de colossales dettes impayables par un stock plus modeste de dettes payables, justifiant la reprise de remboursements presque jamais honorés par le passé. Le service de la dette, désormais rendu effectif, grèvera lourdement le budget de l'Etat : de l'ordre de 30 à 40 %.

D'autres initiatives constituent des prémisses d'un audit systématique de la dette de la RDC. C'est le cas notamment du rapport de la commission sur les biens mal acquis réalisé dans le cadre des travaux de la Conférence nationale souveraine. Celui-ci dresse un premier état des lieux des détournements et de leurs auteurs sous la période mobutiste.

Nouvelle Alternative pour le Développement : radical et légitimiste

« Malheureusement ces travaux [de la commission des biens mal acquis] *ont été suspendus lorsqu'une partie des créanciers associés à la démarche ont repris les armes »* affirme Victor Nzuzi-Mbembe. Ce dernier, coordinateur de l'association « Nouvelle Alternative pour le Développement », incarne par son parcours l'enjeu principal d'une révocation de la dette : l'investissement de l'Etat dans des services répondant aux droits fondamentaux.

(1) Toussaint E. et Ruiz Diaz H., L'audit de la dette : un instrument dont les mouvements sociaux devraient se saisir, 09/07/2004, www.cadtm.org
(2) Art. 19, in op. cit.

Un exemple à suivre selon le CADTM

En octobre, la Norvège a reconnu sa responsabilité dans l'endettement illégitime de 5 pays - Equateur, Egypte, Jamaïque, Pérou, Sierra Leone - et a décidé d'annuler unilatéralement une part des créances qu'elle détient envers ces pays, à hauteur de 62 millions d'euros. En effet, entre 1976 et 1980, la Norvège a exporté 156 bateaux vers 21 pays du Sud pour un coût total de 440 millions d'euros, non pas pour soutenir leur développement, mais afin de venir en aide à sa propre industrie de construction navale en crise. Ces exportations s'appuyaient sur des prêts contractés par les pays concernés envers l'agence norvégienne de crédits à l'exportation, le GIEK. Aujourd'hui, la Norvège reconnaît que cette campagne d'exportations est un échec en terme de politique de développement. Elle est toujours créancière de 7 des 21 pays (les 5 cités précédemment, la Birmanie et le Soudan) mais ces dettes n'ont apporté aux populations de ces pays que pauvreté, dette illégitime et malversations financières. Par exemple, en Equateur, une étude menée par le Centre des droits économiques et sociaux (CDES) et la Commission pour le contrôle civil de la corruption (CCCC) a révélé que la dette initiale pour l'achat des bateaux était une dette privée de 13,6 millions de dollars mais est devenue une dette publique de 50 millions de dollars assumée illégalement par le gouvernement équatorien. Le CADTM, qui milite depuis de longues années pour la reconnaissance de la notion de dette odieuse, a salué la décision du gouvernement norvégien de reconnaître sa responsabilité dans une dette profondément illégitime qui représente un fardeau insupportable pour les pays concernés. Le CADTM s'est réjoui que cette annulation de dette ne soit pas prise en compte dans les chiffres de l'aide publique norvégienne au développement, contrairement à ce qui se fait ailleurs, déformant gravement les montants réels alloués par les pays riches au développement du Sud.

Source : www.cadtm.org, le 12 octobre 2006

Enseignant dans les années 90, il a fait le constat du désengagement de l'Etat dans l'enseignement. *« Nous n'étions pas payés ou l'étions de façon minime. Seuls les parents qui en avaient les moyens pouvaient offrir une instruction de qualité, privée, à leurs enfants. »* Retournant alors dans son village pour y devenir agriculteur, il coordonne, dans le Bas-Congo, une trentaine de groupements villageois agricoles au sein du « groupe de réflexion et d'appui pour la promotion rurale ». *« Ici non plus nous ne bénéficions d'aucune subvention de l'Etat. Et lorsque des routes sont construites, c'est pour irriguer les centres commerciaux de produits d'importation qui privent nos produits locaux de débouchés. La mort des paysans congolais est programmée ! »* affirme Victor Nzuzi Mbembe.

C'est avec des étudiants de Kinshasa qu'il a créé et coordonne toujours « Nouvelle Alternative pour le Développement ». L'association milite en faveur de la souveraineté nationale dans la définition du développement de son pays et, condition *sine qua non*, pour la répudiation de la dette. Nzuzi-Mbembe met dans le même sac les deux candidats au second tour de l'élection présidentielle qui viennent de se dérouler. Le premier, avec l'aide des occidentaux, a favorisé l'adoption des codes minier, forestier et d'investissement dans le cadre des politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI et la Banque mondiale conjointement à l'opération de restructuration de la dette. *« Tous ces codes sont favorables aux entrepreneurs étrangers et reviennent à remettre les ressources nationales dans les mains des créanciers. »* Le second n'aurait aucune intention de changer de stratégie de ce point de vue.

L'enseignant-agriculteur dessine toutefois les contours d'une position légitimiste pour le combat de son association. Loin d'être parfaits à ses yeux, les fondements du système démocratique mis en place ces dernières années en RDC offrent néanmoins des leviers aux mouvements sociaux comme le sien. *« Nous allons utiliser les quelques articles de la Constitution qui nous intéressent pour faire valoir notre point de vue. Le droit au développement implique qu'un gouvernement érige de façon souveraine ses politiques de développement. Les initiatives du G8* (telle que l'initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE)) *et de la Banque mondiale sont, de ce point de vue, anti-constitutionnelles. »* ■