

Audit citoyen de la dette publique

Expériences et méthodes

MARIA LUCIA FATTORELLI
Auteure et coordinatrice

AUDIT CITOYEN DE LA DETTE PUBLIQUE : EXPÉRIENCES ET MÉTHODES

AUTEURE ET COORDINATRICE

Maria Lucia Fattorelli

PARTICIPATION SPÉCIALE

Miriam Ayala

PARTICIPATION

Eulália Alvarenga, Hugo Arias, Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Marcelo Carcanholo, Nessa Ní Chasaide, Sergi Cutillas, Julie Duchatel, Jérôme Duval, Gina Ekholt, William Gaviria, Itziar Giménez, Saioa Igeregi, Cécile Lamarque, Janire Landaluze, João Gabriel Lopes, Piedad Mancero, Spyros Marchetos, Ary Minella, Patricia Miranda, Daniel Munevar, Mikel Noval, Alejandro Olmos Gaona, Virginie de Romanet, María Elena Saludas, Patrick Saurin, Modesto da Silveira, Rómulo Torres, Éric Toussaint, Gianni Velásquez, Rui Viana, Teresa Xavier

TRADUCTION DE L'ESPAGNOL

Julie Duchatel et Florian Rochat

RELECTURE [et écriture de nouvelles parties]

Maud Bailly, Virginie de Romanet, Claude Quémar,
Éric Toussaint et Thierry Vivien

GRAPHISME ET MISE EN PAGE

www.mareavacia.com

*Note : le générique masculin est utilisé sans aucune
discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.*

Copyrights : Auditoria Cidadã da Dívida, CADTM et CETIM

Tous droits réservés, 2015 [première édition originale en espagnol 2013]

ISBN : 978-2-88053-110-2

Mots-clés : Audit – Audit citoyen – Banque – Citoyenneté – Crise financière –
Dette publique – Droit international – Financiarisation – Méthodes d'audit.

**Auditoria Cidadã da Dívida, SAS, Quadra 5, Lote 7, Bloco N, 1º andar - Edifício OAB,
70070-939 BRASILIA DF, BRÉSIL, ww.divida-auditoriacidadada.org.br
Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde (CADTM),
345 avenue de l'Observatoire, 4000 LIÈGE, BELGIQUE, www.cadtm.org
Centre Europe – Tiers Monde (CETIM), 6 rue JC Amat,
1202 GENÈVE, SUISSE, www.cetim.ch**

Présentation

Les peuples n'ont jamais été dûment informés des dettes publiques qu'ils payaient via les répartitions budgétaires gouvernementales. Les dettes sont généralement considérées comme la contrepartie d'une rentrée de ressources financières via un emprunt ou l'émission de titres.

Cependant, des enquêtes réalisées dans différents pays, démontrent qu'une grande partie des ces dettes publiques – internes et externes – ne répondent pas exactement à ce critère, étant donné qu'elles ont été générées sans aucune contre-partie en termes de biens, de services ou de bénéfices pour la collectivité. De plus, ces dettes s'accroissent à cause de coûts abusifs, de conditions viciées, de refinancements successifs, entre autres stratégies qui provoquent l'auto-génération continue de nouvelles dettes. Le tout s'exerce moyennant un mécanisme qui exige de consacrer constamment des fonds pour le paiement de taux d'intérêt élevés, de commissions et de frais, alors que le solde de la dette continue d'augmenter.

Ce mécanisme fonctionne à travers un ensemble d'engrenages qui conduisent à l'intervention des organismes financiers internationaux, soumettant les pays débiteurs à des plans d'ajustement structurel et des contre-réformes, lesquels portent atteinte aux droits sociaux au profit du paiement des dettes publiques. Sont en outre imposées diverses mesures qui bénéficient au secteur financier, principalement à travers la transformation de dettes privées en dettes publiques, occasionnant encore davantage de sacrifices sociaux et perpétuant ces dettes.

Dans ces conditions, l'endettement public n'est pas un instrument de financement des besoins collectifs. Depuis des décennies, il s'agit d'un mécanisme de transfert des ressources publiques vers le secteur financier privé.

Nous appelons donc « Système dette » cette utilisation inversée de l'instrument de l'endettement public, qui consiste à soustraire des ressources plutôt que d'en apporter.

Ce système opère de manière similaire dans le monde entier. Il se base sur le pouvoir international gigantesque du secteur financier, qui rend possible pour celui-ci le contrôle des structures légales, politiques, économiques et de communication des pays, en générant divers mécanismes qui viabilisent cette domination.

Au final, le coût de la dette publique est directement reporté sur la société, en particulier sur les plus pauvres, aussi bien via le paiement de taxes élevées sur les produits de consommation, que par l'absence ou l'insuffisance de services publics auxquels le peuple a droit – santé, éducation, assistance, retraites – ou encore le bradage du patrimoine public à travers les privatisations et l'exploitation illimitée des richesses naturelles, avec tous les dommages environnementaux, écologiques et sociaux irréparables que cela implique.

Il est nécessaire de connaître les dettes que les peuples sont en train de payer. L'AUDIT est l'outil qui nous permettra de les mettre en lumière et de documenter ce processus.

Face à l'emprise du pouvoir financier sur la majorité des gouvernements, une des tâches qui incombe aux peuples est celle de mener un audit citoyen, qui devrait rassembler les preuves et les arguments juridiques nécessaires pour faire annuler les dettes illégales et illégitimes.

Ce livre a pour objectif d'inspirer les mouvements sociaux pour que ces derniers impulsent la réalisation d'**audits citoyens de la dette publique** dans toutes les régions du globe, afin de conscientiser la société sur les réalités financières et de renforcer les luttes sociales œuvrant pour un autre modèle de justice, de liberté et de fraternité.

Le **chapitre 1** consiste en une brève analyse du processus de financement mondial et de ses liens avec la génération de dettes publiques. Le secteur financier est le principal acteur et bénéficiaire du Système dette. Ses agissements sont marqués par l'utilisation d'une série de stratégies frauduleuses, qui ont mis sur pied ce grand mécanisme de domination mondiale. Ce chapitre met en exergue la nécessité d'avancer dans la construction d'autres architectures financières fondées sur les principes de justice et d'équité.

Des audits citoyens précédemment réalisés ont démontré que la majeure partie de la dette publique n'a pas été générée par le versement effectif de fonds mais par l'utilisation d'une série de mécanismes, de conditions viciées et de mesures imposées par des organismes internationaux, ce qui entraîne un processus continu d'auto-génération de dettes, comme le **chapitre 2** le montre.

Le **chapitre 3** présente les concepts essentiels, ainsi que des exemples d'éléments découverts et des approches complémentaires à prendre en compte dans le cadre d'un audit citoyen, l'objectif étant de documenter le mode de fonctionnement du Système dette et de mettre en évidence les mécanismes qui le génèrent.

Les expériences d'audits de la dette qui ont été menées par des citoyens en Équateur, au Brésil et en Argentine, montrent qu'il est possible de connaître la vérité et d'obtenir des résultats concrets, à travers l'utilisation de cet outil qu'est l'audit. Cela peut servir à gagner

du temps pour de nouvelles initiatives, conformément à la brève description donnée dans le **chapitre 4**.

Le **chapitre 5** contient des suggestions d'ordre méthodologique pour exécuter un audit citoyen de la dette. En se basant sur les expériences menées, nous détaillons les phases de réalisation de cet outil technique, en prenant pour point de départ l'origine de l'endettement. Il s'agit de démentir l'idée selon laquelle seuls des spécialistes seraient aptes à participer à un processus d'audit. Seules l'implication et la volonté sont nécessaires pour débusquer la vérité, et ce en défense des générations présentes et futures.

Enfin, le **chapitre 6** présente les arguments juridiques de droit national et international qui étayent les éléments découverts à travers la réalisation d'audits citoyens et qui ont trait aux irrégularités, fraudes et vices, qui peuvent déterminer l'illégalité et/ou l'illégitimité d'une dette publique. Cela permettra de déclarer la nullité du Système dette, tout comme de sanctionner de manière exemplaire ses opérateurs internes et externes.

L'audit citoyen permet à la société d'être actrice d'une série d'actions centrées sur la mobilisation sociale, qui découlent de cet outil technique dont le suivi périodique de l'évolution de la dette publique et de ses impacts économiques, environnementaux et sur la vie des peuples. La société ne peut pas se contenter d'observer passivement le gaspillage des budgets de l'État et la violation des droits humains qui en découle pour alimenter le Système dette. Une action ferme et mobilisatrice qui débouche sur une transformation effective est nécessaire.

Engagés depuis très longtemps sur la question de la dette, le Centre Europe – Tiers Monde (CETIM) et le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde (CADTM), avec le soutien d'Auditoria ciudadã

da Dívida (Audit citoyen de la dette du Brésil), ont publié en 2006 un manuel sur la réalisation d'audits de la dette qui s'est révélé être un précieux outil au service des mouvements sociaux et de certains gouvernements du monde entier (voir www.cetim.ch).

Ce manuel fut rapidement épuisé et en prenant en compte, entre autres, les expériences brésilienne et équatorienne en matière d'audit de la dette qui se sont déroulées entre temps, l'idée d'un nouvel ouvrage mis à jour est né à Brasilia, lors du Séminaire international « Des alternatives pour affronter la crise » (octobre 2011). Ce séminaire était impulsé et organisé par Auditoría Ciudadana de la Deuda et le CADTM, et le CETIM y a participé. Ces organisations ont contribué au financement de ce livre, tout comme la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDAD), les collectivités publiques du Canton de Genève et la Ville de Genève via la Fédération genevoise de coopération (Suisse), la FSPH, la Norwegian Church Aid (NCA, Norvège), Pain pour le Prochain (PPP, Suisse), Eusko Langileen Alkartasuna (ELA, Pays basque), DM Échange et Mission (Suisse), Oxfam Solidarité ASBL (Belgique) et l'Observatori del Deute en la Globalizació (ODG, Catalogne). Que toutes ces organisations et institutions reçoivent nos remerciements et notre gratitude.

Ce fut un honneur de réaliser ce travail bénévole et de mettre sur papier les expériences d'audits citoyens. Cela a été rendu possible grâce à la collaboration d'un grand nombre de personnes, en particulier l'auditrice équatorienne Miriam Ayala. Je remercie profondément toutes les personnes suivantes – issues de divers coins du monde – pour leur participation et collaboration à la réalisation de cet ouvrage : *du Brésil* : Eulália Alvarenga, Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Marcelo Carcanholo, João Gabriel Lopes, Ary Minella, Modesto da Silveira ; *d'Argentine* : Alejandro Olmos Gaona, María Elena Saludas, Jorge Marchini ; *de Belgique* : Cécile Lamarque, Virginie de Romanet,

Eric Toussaint ; *de Bolivie* : Patricia Miranda ; *de Colombie* : William Gaviria, Daniel Munevar ; *d'Équateur* : Hugo Arias, Piedad Mancero ; *de l'État espagnol* : Sergi Cutillas, Jérôme Duval, Itziar Giménez, Saioa Igeregi, Mikel Noval, Janire Landaluze ; *de France* : Patrick Saurin ; *de Grèce* : Spyros Marchetos ; *d'Irlande* : Nessa Ní Chasaide ; *de Norvège* : Gina Ekholt ; *du Pérou* : Rómulo Torres, Giann Velásquez ; *du Portugal* : Rui Viana, Teresa Xavier ; *de Suisse* : Julie Duchatel. Leurs apports, commentaires et suggestions ont été précieux.

Nous dédions ce livre à tou-te-s les citoyennes et citoyens qui s'organisent et se luttent pour un monde juste, démocratique et solidaire.

Maria Lucia Fattorelli

Chapitre 1.

Financiarisation mondiale, crise et endettement

INTRODUCTION

Le processus croissant de financiarisation mondiale est en train de radicalement transformer, depuis les années 1970, la relation entre le système financier et le système productif, entraînant d'importantes conséquences sur l'ensemble du système économique capitaliste¹.

Ces changements sont passés par l'utilisation sans scrupules de divers mécanismes financiers, qui ne prennent en compte que les intérêts privés, et qui sont bien souvent intégrés dans les sphères publiques du pouvoir.

Toutes ces transformations sont à l'origine de différentes crises (financière, sociale, environnementale, alimentaire² et de valeurs) difficiles à surmonter, alors que l'exploitation illimitée des ressources se poursuit, occasionnant la formation de véritables monopoles privés par de grandes corporations financières et entreprises transnationales, le tout engendrant un coût social et économique considérable.

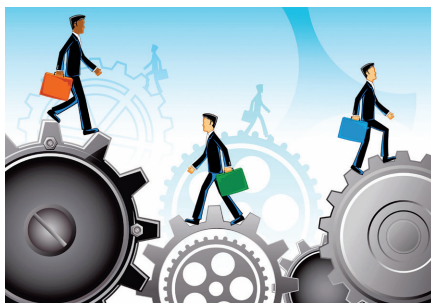
L'objectif de ce chapitre est de présenter un panorama des relations entre la financiarisation mondiale et l'endettement public. Il est en effet essentiel que l'audit citoyen comprenne les mécanismes qui ont généré les dettes publiques sans contre-partie pour la société. Cela permettra de mettre l'accent sur la nécessité d'accélérer la mobilisation sociale pour la construction d'une nouvelle architecture financière internationale plus juste et équitable.

1 Alberto GARZÓN ESPINOSA, « ¿Qué es la financiarización? », *Economía Crítica y Crítica de la Economía*, n°5, mai-juin 2009, voir <http://malaga.economiccritica.net/?p=434>

2 Sur la crise alimentaire, voir Costas LAPAVITSAS [coord.], *Crisis in the Eurozone*, Verso, New-York, 2012.

1.1 – LA FINANCIARISATION MONDIALE ET LE SYSTÈME DETTE

La financiarisation mondiale correspond à la phase actuelle du capitalisme, qui a débuté dans les années 1970, et qui consiste en un mode d'accumulation de richesses basé sur le pouvoir excessif du secteur financier mondial.



Ce pouvoir s'est consolidé par l'utilisation démesurée des instruments financiers³ générés principalement par des « dettes », sans le versement en retour de fonds, d'émission de bons, de monnaie⁴ et par des produits sans contre-partie.

Ce mode d'accumulation entretient une relation étroite avec l'utilisation de l'endettement public inversé – soustraire des fonds au lieu d'en apporter – à travers le « Système dette », qui assied un puissant mécanisme de domination d'envergure mondiale. Un des principaux

3 Pour comprendre les marchés financiers, les théories critiques sur la monnaie et les finances, comme sur les crises du capitalisme, nous recommandons :

Paulo DOS SANTOS et Costas LAPAVITSAS « Globalization and Contemporary Banking : On the Impact of New Technology », *Contributions to Political Economy*, n°27, 2008, pp. 31-56 ; Paulo DOS SANTOS, « On the Content of Banking in Contemporary Capitalism », *Historical Materialism*, 17[2], 2009, pp. 180-213 ; Makoto ITOH et Costas LAPAVITSAS, *Political Economy of Money and Finance*, Macmillan, Londres, 1999 ; Costas LAPAVITSAS, « Financialised Capitalism : Instability and Financial Expropriation », *Historical Materialism*, 17[2], 2009, pp. 114-148.

4 Principalement l'émission de dollars par les États-Unis, suite à la fin de la parité entre cette monnaie et l'or en 1971.

engrenages qui permet le fonctionnement de ce mécanisme, et qui accroît chaque fois plus le pouvoir du secteur financier, est la dette « publique » générée sans contre-partie.

Ce pouvoir est entre les mains des grandes banques privées et de leurs holdings, des organismes financiers internationaux – principalement le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale –, des agences de notation, des Banques centrales et de développement, entre autres. Ces entités agissent souvent via des opérations secrètes, moyennant un passage par des paradis fiscaux qui permettent la modification de normes comptables en vue de favoriser leurs intérêts.

Différentes études ont montré qu'à partir des années 1970, les pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie se sont vus proposer un volume démesuré de crédits, à travers les banques – privées (ou commerciales), bilatérales ou multilatérales – alors que ces crédits n'ont pas toujours représenté des entrées financières effectives.

Ces crédits se sont matérialisés par des prêts liés pour lesquels les ressources financières n'ont pas été transférées d'un pays à un autre. Une bonne partie de ces prêts ont eu pour but de financer, à des coûts élevés, l'achat de produits ou de services de ces mêmes pays créanciers (« prêts liés d'État à État »). Ces crédits ont ainsi notamment été destinés à la construction de méga projets surévalués, inutiles et aux coûts exorbitants, ou d'infrastructures visant à l'extraction de ressources naturelles.

Ayant participé à la consolidation de pouvoirs despotiques, en finançant notamment l'achat d'armes et de services d'espionnage, ces crédits s'inscrivent dans une lignée contraire aux intérêts souverains des peuples, ce qui met en lumière dès leur origine leur caractère odieux.

La contraction de ces prêts n'ayant pas servi à des investissements productifs, ils ont ainsi induit un processus d'autogénération de l'endettement, dans lequel le service de la dette (amortissement du capital plus intérêts) doit être payé avec de nouveaux prêts, chaque fois plus coûteux, sans que le pays n'en tire bénéfice.

Le rôle du pouvoir financier mondial à travers le Système dette s'exerce sur tous les continents. L'histoire a démontré que les crises successives provoquées par les banques et les préjudices qu'elles ont occasionnés sont reportés sur le secteur public étatique via diverses formes de sauvetage bancaire, conformément à l'exigence des organismes financiers internationaux.

Le FMI intervient lors de scénarios de crises bancaires, à l'aide de plans – financiers, de stabilité, d'ajustement fiscal et budgétaire – qui imposent des changements structurels, juridiques et économiques, principalement au sein même du secteur financier.

C'est ce qui s'est passé en Amérique latine et en Afrique dans les années 1980, en Asie dans les années 1990 et récemment en Europe et aux États-Unis, avec pour conséquence, dans tous les cas, la génération⁵ de dettes « publiques » internes et externes.

Le pouvoir financier s'est étendu et s'est encore plus concentré, à travers de grands processus de fusions qui ont donné lieu à l'émergence de méga-sociétés et de méga-groupes financiers aux nombreuses filiales liées, reliées et *off shore* qui opèrent avec les privilèges mentionnés précédemment et dont certaines sont accusées de nombreuses opérations de corruption.

5 Ces mécanismes de génération de la dette publique sont analysés dans le Chapitre 2.

Les progrès technologiques et de communication, en plus de l'absence de régulation, ont renforcé l'assise du Système dette. Cela a également permis la création de produits financiers – principalement dérivés⁶ – non garantis par des avoirs réels suffisants⁷. Ces produits ont affecté les divers échanges – tangibles et intangibles, présents et futurs – accompagnés des risques et ont conduit au gonflement de bulles financières qui sont à l'origine des crises successives.

1.2 - LE POUVOIR DU SYSTÈME BANCAIRE MONDIAL

Une étude académique importante réalisée en 2011 – *Le réseau du contrôle mondial des sociétés transnationales*⁸ – a mis en lumière l'impressionnante concentration du pouvoir et de la propriété dans les mains de seulement quelques institutions bancaires, parties prenantes de l'économie mondiale.

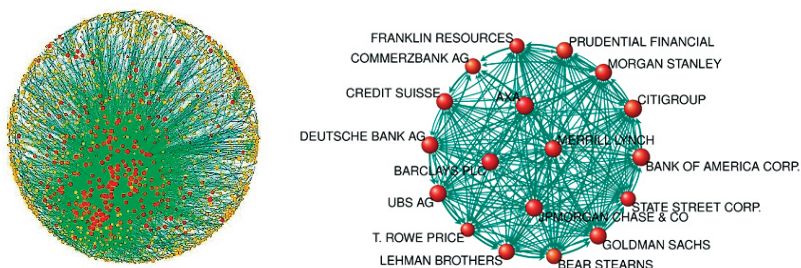
Cette enquête qui s'est basée sur les activités d'un échantillon des 43 000 sociétés transnationales les plus importantes au monde,

6 Les produits dérivés sont liés à d'autres actifs (actions, obligations, matières premières...) dont ils sont inséparables : options sur une action, contrat à terme sur un indice... Leur valeur dépend et dérive de celles de ces autres actifs. On trouve ces produits sur les marchés secondaires.

7 Schémas d'ingénierie financière qui ont créé divers produits financiers, dont par exemple les *swaps*, *factoring*, *leasing*, ventes à terme, *swaps* sur les *collateralized debt obligation* (CDO), *swaps* sur les *credit default swaps* (CDS), crédits hypothécaires titrisés, fonds fiduciaires.

8 Stefania VITALI, James B. GLATTFELDER et Stefano BATTISTON, « The network of global corporate control », *PLoS ONE*, 6(10), e25995, 2011, voir <http://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf> . Traduction française : <http://www.pauljorion.com/blog/2011/09/08/le-reseau-de-contrôle-global-par-les-grandes-entreprises-par-stefania-vitali-james-b-glattfelder-et-stefano-battiston/>

a mis en lumière l'existence de plus d'un million de liens de propriété entre elles. L'étude a ainsi révélé que 40% du contrôle de ces 43 000 entreprises est concentré dans un noyau de 147 sociétés hautement connectées entre elles, dont 75% sont des entités financières. Un peu plus de 50 entités détiennent ces 147 sociétés, concentrant donc le pouvoir économique mondial, comme l'indique le graphique suivant :



Cette étude permet de visualiser le pouvoir du secteur bancaire dans le monde entier et de comprendre son emprise sur les ressources et les flux économiques. Une telle concentration de pouvoir, de contrôle et de propriété des affaires mondiales entre les mains du secteur bancaire a permis l'interférence de ce dernier dans le domaine politique et dans les décisions stratégiques gouvernementales, situation qualifiée par de nombreux chercheurs « *d'hégémonie financière* »⁹.

⁹ Beth A. MINTZ et Michael SCHWARTZ, *The power of structure of American business*, University of Chicago Press, Chicago, 1985.

1.3 – POURQUOI LE SECTEUR FINANCIER A-T-IL AUTANT DE POUVOIR ?

Le Système dette représente le mécanisme qui rend possible la domination économique du secteur financier, tant par l'imposition de plans d'ajustement structurel que par la consolidation de son poids dans les structures économiques, politiques, juridiques et de communication des pays.

En **Amérique latine**, le pouvoir économique a été un acteur clé dans le financement des régimes militaires. Il a également contribué à ce que les pays de ce continent optent pour un endettement auprès des banques internationales moyennant des pressions agressives et dépourvues de transparence, dans les années 1970. Ce processus a soumis toute la région au pouvoir financier mondial, empêchant un développement équilibré et la mise en œuvre de mécanismes relevant de la justice sociale, notamment un modèle fiscal équitable ou la nécessaire réforme agraire.

Aux **États-Unis**, d'après David Harvey¹⁰, le « parti de Wall Street » a dominé les politiques gouvernementales ces quatre dernières décennies, en étendant son champ d'influence « au-delà de l'appareil étatique ». Ce fait nous aide à comprendre les raisons du vaste sauvetage bancaire qui a eu lieu à partir de 2007.

En **Europe**, le pouvoir des banques et de ses technocrates menace la démocratie. En Grèce, l'ex-premier ministre Yorgos Papandreu ayant évoqué la possibilité de convoquer un référendum sur les mesures exigées par la Troïka¹¹, a été forcé de démissionner et a été remplacé

10 David HARVEY, *Enigma of Capital*, Profile Books, Londres, 2010.

11 Troïka : il s'agit de la Commission européenne, le Fonds monétaire international et la Banque centrale européenne qui exercent un immense pouvoir sur les

par un technocrate, à savoir l'ancien gouverneur de la Banque de Grèce. En Italie, Mario Monti, ancien conseiller international de Goldman Sachs, a succédé à Silvio Berlusconi.

En **Asie et en Afrique**, un système de régulation du financement politique fait défaut dans un grand nombre de pays et, dans la majorité des cas, il n'existe pas de financement public de la vie politique¹², ce qui ouvre un espace pour le secteur privé, entraînant par conséquent la création de conflits d'intérêt.

Lors d'un audit citoyen de la dette, il faut avoir en tête le fait que l'endettement public est utilisé comme un vecteur de l'accumulation capitaliste.

1.4 – L'ENDETTEMENT PUBLIC COMME MÉCANISME POUR ABSORBER LES CRISES

Dans le monde entier, les agissements du système financier ont engendré fraudes, faillites et crises qui ont été assumées par le secteur étatique, sans aucune contrepartie et générant une augmentation de la dette publique.

Les coûts élevés de cette dette publique, les conditions abusives et les conditionnalités exigées par les organismes internationaux, conduisent à sa perpétuation.

décisions financières des pays européens affectés par la crise.

12 IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook series, Suède, 2003, p. 18.

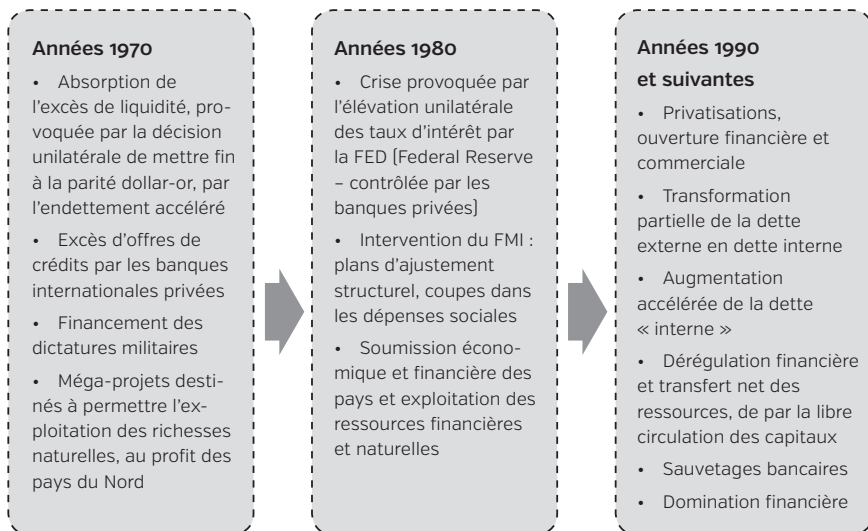
Le processus d'endettement en **Amérique latine** illustre ce qui a été signalé auparavant. Il s'agissait au début d'absorber la crise provoquée par un excès de liquidité des banques internationales durant la décennie 1970. Il fonctionna ensuite comme un mécanisme de domination qui privilégia le secteur financier privé et les géants européens et étatsuniens du secteur de la construction et de l'extraction minière, en finançant notamment la construction d'infrastructures inappropriées et l'extraction des ressources naturelles, comme cela est expliqué dans le schéma suivant.

En **Afrique**, le scénario, semblable à celui qui s'est déroulé en Amérique latine, fut encore plus violent. L'endettement public absorba l'excès de liquidité des banques internationales, dans les années 1970, et il fut principalement destiné au financement des dictatures et à la construction d'infrastructures – afin de faciliter le pillage des richesses naturelles, grâce au financement des banques internationales privées et de la Banque mondiale – ou de méga-projets inadaptés, inutiles ou néfastes, qui promouvaient les intérêts des grandes sociétés transnationales.

L'augmentation des taux d'intérêt internationaux (Prime et Libor) suite à une décision unilatérale de la FED (Réserve fédérale des Etats-Unis, soit la banque centrale de ce pays) en octobre 1979, donna lieu à un quadruplement des taux, lesquels passèrent de 5% à 20,5% annuellement. Ceci fut à l'origine de la crise de la dette des années 1980, laquelle ouvrit la voie à l'ingérence du FMI en Amérique latine et en Afrique.

En **Asie**, la construction de méga-projets a également permis l'absorption de liquidités mondiales¹³. La grande crise financière de 1997

13 Aux Philippines, pendant la dictature de Marcos, en 1976, la construction d'une centrale nucléaire qui n'a jamais fonctionné car elle a été érigée sur une

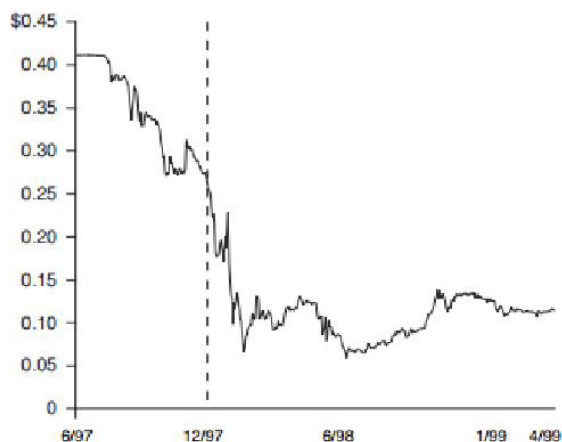


conduisit à une augmentation démesurée de l'endettement public sur ce continent. Les « tigres asiatiques » et le Japon, dont les taux de croissance économique étaient élevés depuis le début des années 1990, entrèrent alors dans des phases de crises successives, générées par la spéculation sur les marchés des capitaux asiatiques, à laquelle sont associées des banques d'investissement et des institutions qui coordonnaient la vente des actifs financiers.

Ce processus eut pour conséquence l'effondrement des monnaies nationales (comme le montre le graphique concernant l'Indonésie). Les États durent alors recourir à leurs réserves publiques pour sauver les banques privées, responsables de la crise, et accepter de manière inconditionnelle l'intervention du FMI.

faillie géologique (tremblements de terre) et à proximité d'un volcan endormi, a endetté le pays à hauteur de 2,3 milliards de dollars. Voir <http://cadtm.org/Philippines-la-Cour-supreme-dompte>

Indonésie : Dévaluation de la roupie par rapport au dollar (dollars constants en milliers de roupies)



Source : Wall Street Journal

A partir des années 2000, la rapide croissance économique asiatique encouragea l'émission de titres de la dette dans certains pays : les « Dragons » dans un premier temps (Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour et Taïwan), puis les « Tigres du sud-est asiatiques » (Thaïlande, Malaisie, Indonésie et Philippines). L'accès au marché de la dette se fit à travers des produits dérivés (OTC, *over the counter*) et structurés¹⁴.

En Europe, le sauvetage bancaire, principalement réalisé à travers les « aides financières », fut le moyen pour transférer la crise provoquée par le secteur financier¹⁵ aux États, venant donc grossir leur dette publique.

14 Par Virginie de Romanet, du CADTM/Belgique.

15 Concernant la crise et ses actuelles manifestations en Europe, nous recommandons : Costas LAPAVITSAS [coord.], *Crisis in the Eurozone*, op. cit.

Le tableau suivant compare les principales aides accordés par la Troïka à certains pays européens en 2010¹⁶ et met en évidence le sauvetage bancaire.

	Aides au secteur financier	Volume total des aides	% du PIB des aides totales
Irlande	361,2	362,9	235,76%
Grèce	35,1	38,5	16,71%
Royaume-Uni	200,1	200,5	12,11%
Pays-Bas	53,6	56,8	9,61%
Espagne	87,1	92,5	8,71%
Allemagne	164,5	184,5	7,38%
France	91,5	108,7	5,62%

Montants en milliards d'euros (chiffres de 2010)

Source : IV Informe Anual sobre Ayudas Públicas en España (CNC)

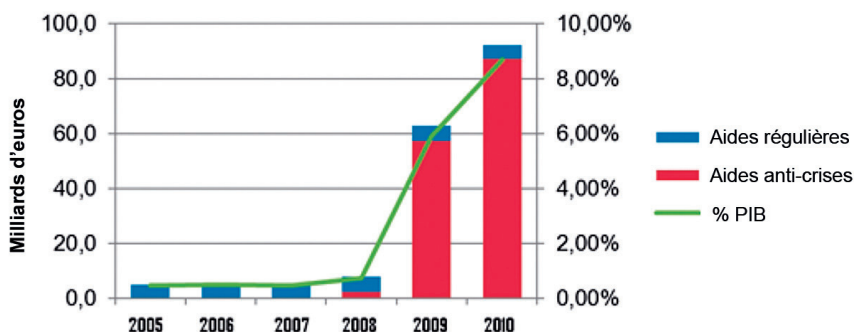
Le 11 février 2009, le journal britannique *The Telegraph* titrait : « Le sauvetage des banques européennes pourrait créer une crise dans l'Union européenne ». L'article en question révéla, de plus, qu'une telle décision fut discutée sur la base d'un document secret de 17 pages.

La crise et les plans de sauvetage du secteur financier ont affecté profondément plusieurs pays européens. En ce qui concerne l'**Espagne**¹⁷, le graphique suivant montre que « l'aide anti-crise » a été largement tirée des finances publiques. Alors que des pans entiers de populations perdaient logements, emplois et services publics, les banques continuaient à recevoir une aide incalculable.

16 Bulletin de ELA- Euskal Sindikatua, 9 novembre 2012.

17 Par Sergi Cutillas et Itziar Giménez, de la Plateforme audit citoyen de la dette, Espagne.

Évolution des aides publiques concédées 2005-2010



Aux États-Unis, l'audit réalisé par le Département de comptabilité du gouvernement¹⁸ a révélé le transfert, en secret, de 16 000 milliards de dollars par la Réserve fédérale (FED) aux banques et aux sociétés, sous la forme de prêts aux taux d'intérêt proches de zéro, entre décembre 2007 et juin 2010.

INSTITUTION FINANCIÈRE	MONTANT EN DOLLARS
Citigroup	2.513.000.000.000
Morgan Stanley	2.041.000.000.000
Merrill Lynch	1.949.000.000.000
Bank of America	1.344.000.000.000
Barclays PLC [Royaume-Uni]	868.000.000.000
Bear Sterns	853.000.000.000
Goldman Sachs	814.000.000.000
Royal Bank of Scotland [Royaume-Uni]	541.000.000.000
JP Morgan Chase	391.000.000.000

18 <http://www.sanders.senate.gov/newsroom/news/?id=9e2a4ea8-6e73-4be2-a753-62060dcbb3c3>

INSTITUTION FINANCIÈRE	MONTANT EN DOLLARS
Deutsche Bank (Allemagne)	354.000.000.000
UBS (Suisse)	287.000.000.000
Credit Suisse (Suisse)	262.000.000.000
Lehman Brothers	183.000.000.000
Bank of Scotland (Royaume-Uni)	181.000.000.000
BNP Paribas (France)	175.000.000.000
Wells Fargo & Co.	159.000.000.000
Delia SA (Belgique)	159.000.000.000
Wachovia Corporation	142.000.000.000
Dresdner Bank AG (Allemagne)	135.000.000.000
Société Générale SA (France)	124.000.000.000
Tous les autres prêts	2.639.000.000.000
Total	16.114.000.000.000

Ces chiffres stratosphériques illustrent la situation privilégiée dont bénéficie le secteur financier, en dépit de la responsabilité de ce dernier dans la crise. Il est intéressant d'observer que ces mêmes banques qui sont les récipiendaires de prêts de la FED figurent également dans l'étude académique précédemment citée sur le pouvoir mondial du secteur bancaire¹⁹.

L'audit citoyen devrait clairement démontrer que l'endettement public entraîne la mise en route d'un mécanisme qui a permis d'absorber la crise et les fraudes générées par le secteur financier privé.

19 Stefania VITALI, James B. GLATTFELDER et Sefano BATTISTON, op. cit.

1.5 – LES FACTEURS QUI CONSOLIDENT LE POUVOIR DU SECTEUR FINANCIER ET L'UTILISATION DU SYSTÈME DETTE

Une série de facteurs devenus fondamentaux régissent l'économie mondiale et fonctionnent comme des engrenages insérés dans le Système dette. Ils ont ainsi rendu possible la financiarisation mondiale. Il s'agit de :

- a) La création de la Réserve fédérale des États-Unis – FED
- b) La dérégulation financière et les crises
- c) La fin de la parité entre le dollar et l'or
- d) Les organismes financiers internationaux
- e) La création de l'euro et le rôle de la Banque centrale européenne
- f) Les agences de notation

a) La création de la Réserve fédérale – FED

La panique bancaire de 1907, dont l'origine est une crise financière aux États-Unis, servit de justification pour la constitution du système de la Réserve fédérale, dont les objectifs étaient : d'exercer **la politique monétaire du pays, de superviser et réguler** les institutions bancaires ; de maintenir la stabilité du système financier ; et de fournir des services financiers à des institutions de dépôt, au gouvernement des États-Unis et aux institutions étrangères officielles.

La loi fut approuvée en 1913. Une année auparavant, la Commission des activités bancaires et des devises du Congrès étatsunien²⁰ dénonçait déjà la concentration bancaire et du pouvoir au sein d'un groupe de quelques entités à New York, composé de J.P. Morgan and Co., du First National Bank et du National City Bank.

20 House Committee on Banking and Currency, présidée par Arsene Pujo.

Selon certains universitaires, comme Antony Sutton²¹ :

« Le système de la Réserve fédérale est un monopole légal privé de l'offre monétaire et fonctionne pour le compte d'une poignée d'entités, sous le prétexte de protéger et promouvoir l'intérêt public. »

Edward Griffin²² remet également en question cette institution :

« Qu'est-ce que le système de la Réserve fédérale ? La réponse peut surprendre. Il n'est pas fédéral et il n'y a pas de réserves. De plus, les banques de la Réserve fédérale ne sont même pas des banques (...) Un cartel bancaire pour protéger ses membres de la concurrence (...), le système n'est ni plus ni moins qu'un cartel avec une façade gouvernementale. »

Avec le temps, les objectifs d'intervention de la FED ont évolué, et ce dans le souci de protéger les banques privées²³ et/ou d'en tirer

21 Antony SUTTON, *Wall Street and FDR*, Arlington House Publisher (1ère édition), New York, 1975, 1999, p. 94.

22 Edward G. GRIFFIN, *The Creature from Jekyll Island, A Second Look at the Federal Reserve*, American Village, Westlake Village, 2010, pp. 1, 3 et 21.

23 Certains accusent la FED de manipuler la politique et l'économie du monde depuis le début du 20^{ème} siècle, avec la collaboration des grandes transnationales et le gouvernement des États-Unis. Ces théories sont exposées dans les documentaires « Zeitgeist » de Peter Joseph, « The Money is Debt » de Paul Grignon et dans certains livres de l'économiste reconnu John Perkins, *Confessions of an Economic Hit Man*, Berrett-Koehler Publisher, San Francisco, 2004 [trad française : *Les confessions d'un assassin financier*, alTerre, Outremont, 2005] et *The Secret History of the American Empire*, Penguin, New York, 2007. Source : <http://www.efxto.com/diccionario/f/3716-fed-sistema-de-reserva-federal#ixzz2BqVKZ2Ok>

partie, ces dernières entités dirigeant son conseil exécutif. Ces faits ont pu être exposés, par exemple, lors d'audits, lorsque :

- la FED, dirigée par les mêmes grandes banques créditrices de dettes externes, promut l'augmentation unilatérale des taux d'intérêt internationaux (*Prime*) qui régissaient les contrats dans les années 1970 et qui atteignirent un taux de 20,5% annuel en 1981 ;
- la FED fut la banque dépositaire de garanties (bons du Trésor des États-Unis) exigées aux pays qui se soumirent au Plan Brady (voir plus bas) dans les années 1990.

David Harvey, professeur à la City University of New York, évoque le pouvoir de la FED en matière de défense des intérêts financiers privés²⁴ :

« 'Le lien État-finance' est en fait depuis longtemps le 'système nerveux central' de l'accumulation du capital. Lorsque ses signaux internes ne fonctionnent pas, les crises surgissent, évidemment. Une grande partie de ce qui se produit au sein des banques centrales et des Ministères des finances des États contemporains est cachée et entourée de mystère. Ce n'est pas par hasard si William Greider a utilisé le terme de 'Secrets du temple' lors de son enquête exhaustive de 1989 pour décrire comment la FED fonctionnait (...).

Lorsque la bulle du crédit explose, il est inévitable que toute l'économie s'enfonce dans une spirale descendante du type de celle initiée en 2007. Sur ce point, le capitalisme doit créer une source d'alimentation externe afin de se sauver de ses propres contradictions internes. Il doit parvenir à créer l'équivalent de la réserve d'or féodale ou non capitaliste, de

24 David HARVEY, *Enigma of Capital*, op. cit. Traduction libre.

laquelle il s'est historiquement alimenté. Cela se fait en introduisant le pouvoir de la création d'argent sans limites par une institution néo-féodale comme l'est la Réserve fédérale. »

L'audit citoyen doit prendre en compte le fait que le Conseil exécutif des banques centrales est constitué de représentants du secteur financier privé, qui ont de l'influence sur les finances publiques des pays, ce qui peut occasionner des conflits d'intérêt.

b) La dérégulation financière et les crises

La grande crise financière qui débuta en 1929 aux États-Unis a eu un impact sur l'économie mondiale. Des sénateurs étatsuniens²⁵ dénoncèrent le fait que « le pays était soumis au contrôle du monde financier », de par l'existence des « super » marchés financiers mondiaux dont les caractéristiques étaient une haute concentration du pouvoir, une forte spéculation sur les capitaux déposés, le tout baignant dans un climat de corruption et de manipulation financière. Tous ces éléments contribuèrent à l'avènement d'un système complexe, opaque et ingouvernable.

Le Sénat organisa une série d'auditions débouchant sur l'approbation de règles de contrôle, dont la loi Glass-Steagall²⁶ en 1933. Cette

25 Comme par exemple dans le cadre de « l'enquête Pecora » en 1932.

26 *Banking Act*. Cette loi est la plus connue et elle fut appliquée, avec quelques variantes, dans certains pays européens. Éric TOUSSAINT, « Comment les banques et les gouvernants détruisent les garde-fous », publié le 13 janvier 2014, <http://cadtm.org/Comment-les-banques-et-les>

dernière organisait la séparation entre les banques de dépôt et les banques d'investissement et interdisait la participation des banquiers dans les conseils d'administration des entreprises industrielles, commerciales et de service, parmi d'autres mesures.

Pendant quelques décennies, la spéculation fut donc en partie limitée, ce qui permit le développement industriel. Cependant, à partir des années 1970, des changements substantiels, dont la décision de Nixon de mettre fin à la parité du dollar avec l'or, encouragèrent la dérégulation financière.

À partir de 1983, le FMI encouragea de telles dérégulations via la réduction du contrôle des capitaux, l'ouverture financière et commerciale pour faciliter les transactions des banques internationales, y compris via les paradis fiscaux.

Le Consensus de Washington (soit l'ensemble de mesures économiques et financières appliquées dans des pays en difficulté à cause du poids de leur dette), qui est devenu l'agenda officiel du FMI à partir des années 1990, a également contribué à la dérégulation financière, avec la libéralisation commerciale et les privatisations.

Sous le critère de la « nécessité de modernisation », la loi Glass-Steagall fut révoquée en 1999 et la loi Gramm-Leach-Bliley²⁷ fut adoptée. Cette dernière, aussi connue sous le nom de *Financial Services Modernization Act of 1999*, rendit possible, entre autres :

- l'augmentation du nombre de fusions, d'acquisitions ou d'oligopoles financiers transnationaux ;

27 Pour une lecture complète de cette loi, voir : *Gramm-Leach-Bliley Act*, Public Law 106-102, 106th Congress, 12 novembre 1999 [113 STAT, 1338], disponible sur : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ102/content-detail.html>

- l'émergence de nouveaux « super » marchés financiers de par l'abolition des barrières entre les banques commerciales, les banques d'investissement, les assurances, les courtiers²⁸ et autres ;
- la recherche d'économies d'échelle et le statut « trop grand pour faire faillite », garantissant le sauvetage.

La presse financée par le pouvoir économique a salué ces « super » marchés financiers, arguant que « les banques sont plus solides ». En réalité, la dérégulation a renforcé le modèle bancaire spéculatif²⁹ et la financiarisation.

L'évolution du modèle bancaire

Dans le modèle traditionnel (*originate and hold*), les banques évaluent et assument les risques, c'est-à-dire qu'elles analysent les demandes de crédit, décident si elles les accordent ou non. Une fois accordés, ces crédits figurent dans leurs bilans jusqu'à ce que le prêt soit remboursé.

Suite au processus de dérégulation, les banques ont relégué au second plan le financement de l'économie réelle (les ménages, les entreprises, les administrations locales) pour spéculer sur les marchés, qui paraissaient plus lucratifs.

Pour spéculer davantage, le monde financier a inventé de nouveaux processus, en particulier la **titrisation**, qui consiste

28 Les courtiers travaillent dans des institutions qui facilitent les transactions de documents financiers moyennant des commissions.

29 Par Patrick Saurin, du syndicat Sud BPCE, France.

à transformer des crédits bancaires en titres financiers.

Les banques ne conservent plus les crédits, mais elles les transfèrent en les revendant sous forme de titres.

Nous parlons ici d'un nouveau modèle bancaire appelé *originate to distribute* (octroyer puis céder), également appelé *originate repackaging and sell* (octroyer, restructurer et vendre). Pour les banques, l'avantage est double : elles diminuent leur risque en enlevant de leur actif les crédits qu'elles ont concédés et elles disposent de moyens supplémentaires pour spéculer.

Il est important de mentionner que différents universitaires, dont Joseph Stiglitz³⁰ (prix Nobel d'économie en 2001), estiment que la dérégulation du système bancaire est responsable de la croissance démesurée des opérations spéculatives qui sont à l'origine de la crise de 2007.

Pour John Bellamy Foster et Hannah Holleman³¹ :

« Avec l'influence grandissante de la financiarisation, des formes, chaque fois plus exotiques d'innovation financière (avec tous types de contrats à terme, de produits dérivés, d'échanges financiers [swaps]) ont émergé, en parallèle du développement de tout un système bancaire occulte, hors des bilans des banques (...) Le système est devenu chaque fois plus complexe, opaque et

30 <http://abcnews.go.com/print?id=5835269>

31 John B. FOSTER et Hannah HOLLEMAN, « La elite del poder financiero », *Monthly Review. Selecciones en castellano*, n°12, édition en ligne, novembre 2011.

ingouvernable. Une nouvelle ère de conglomérats financiers a surgi, en plus d'être à l'origine, en 2007, de la grande crise financière. »

C'est ainsi que la dérégulation financière qui a commencé dans les années 1980 et qui s'est renforcée dans les années 1990 a permis la création de divers produits bancaires non garantis par des avoirs réels grâce auxquels les banques ont pu accumuler d'immenses gains. Ces produits, en étant comptabilisés dans les bilans des banques, ont artificiellement gonflé leurs résultats, en augmentant ainsi la possibilité de fabriquer des prêts, en « créant » de la monnaie.

Les grandes firmes privées d'audit, ces institutions privées, dont le mandat consiste à émettre annuellement des rapports sur les bilans bancaires, n'ont pas dénoncé ces manœuvres qui permettait la concession, sous forme de prêts, de l'argent que les banques ne possédaient pas.

Ces marchés de produits dérivés fonctionnent sur la base de vraies « pyramides », marquées par la spéculation et l'effet de levier, garantissant des gains chaque fois plus importants. Un chaînon important s'est rompu lorsqu'il n'a plus été possible pour les banques de se défaire de leurs portefeuilles de crédits hypothécaires *subprimes*, occasionnant l'effondrement de ces produits dérivés.

Il est important de signaler que la bulle du marché immobilier est un chaînon et **non la cause** de la crise. Les hypothèques liées au financement immobilier à haut risque aurait pu ne représenter aucun problème pour le système financier si les hypothèques n'avaient pas été rattachées à l'émission de produits dérivés en série, qui ont multiplié le risque par 100.

L'insistance portée sur la bulle immobilière a en fait servi à créer le mythe selon lequel la population avait une grande part de

responsabilité dans la crise. Cependant, les montants stratosphériques qui ont contribué au sauvetage bancaire vont bien au-delà de la valeur de toutes les résidences du monde !

La dérégulation financière est étroitement liée à la génération de dettes publiques. Dès le début de l'effondrement des banques, la FED et la Banque centrale européenne (BCE) ont exigé que les pays affectés adoptent des mesures de sauvetage bancaire. Cette situation démontre la responsabilité du secteur financier dans le déclenchement de la crise.

L'audit de la dette devra repérer quelles sont les causes de la crise et identifier quelles sont les dettes publiques qui ont été générées pour venir à bout des problèmes du secteur privé.

c) La fin de la parité dollar-or

Le compromis autour de la parité du dollar avec l'or³² fut établi en 1944, pendant la Seconde Guerre mondiale, lors d'une conférence réalisée à Bretton Woods. Le dollar fut choisi comme monnaie de référence internationale pour « faciliter les échanges commerciaux », les réserves d'or restant dans les coffres de la FED.

Après les bombardements atomiques sur Hiroshima et Nagasaki en 1945, le système de Bretton Woods se consolida avec l'approbation des pays membres des Nations Unies³³.

32 La parité établie était de une once d'or pour 35 dollars.

33 William Almeida de CARVALLO, *A Crise Financeira Mundial*, Associação Brasileira Orçamento Público, 2009, pp. 10-11.

En 1965, la Banque de France, suivie par la Banque d'Angleterre, commença à demander le change de ses dollars en or à la FED, et ce en grandes quantités. De Gaulle proposait la création d'un autre système « avec une base monétaire que l'on ne peut questionner, qui n'ait le sceau d'aucun pays en particulier. »³⁴

Cependant, le 15 août 1971, un dimanche, le Président Nixon, de manière isolée et unilatérale, annonça unilatéralement que la FED n'allait plus accomplir ses obligations en matière de change dollar-or³⁵.

Cette rupture du compromis entraîna de multiples conséquences et représenta une étape importante dans la dérégulation financière, étant donné qu'en 1971, l'hégémonie du dollar était déjà consolidée.

La fin de la parité dollar-or permit l'émission de monnaie et influença fortement l'excès de liquidité internationale dans les années 1970. Cette liquidité fut transférée aux banques privées qui, à leur tour, proposèrent des prêts aux pays latino-américains, africains et asiatiques, transformant ces banques en acteurs majeurs des prêts aux pays du Sud.

Les travaux de l'audit citoyen doivent partir de l'analyse de l'origine de ce qui a généré la dette publique.

34 Idem, p. 14.

35 Idem, p. 16.

d) *Les organismes financiers internationaux*
– *FMI et Banque mondiale*

Créés en 1944, lors de la même réunion de Bretton Woods qui établit l'hégémonie du dollar étatsunien, le FMI et la Banque mondiale sont devenus des maillons du Système dette. Leurs agissements ont touché aussi bien des pays dits développés que des pays dits sous-développés.

En théorie, conformément à ses statuts, la mission du FMI est de veiller à la stabilité du système financier international. Dans la pratique, cette institution est devenue celle qui oriente et maintient l'ordre monétaire et financier, en servant les intérêts des banques privées, et non de ses pays membres³⁶. Alors que le premier article de ses statuts prévoit que le FMI entend contribuer à l'accroissement du taux d'emploi, il fait exactement le contraire.

Bien qu'il existe un *modus operandi* similaire, le FMI et la Banque mondiale peuvent agir quelque peu différemment, par exemple :

– Dans les économies « plus développées » (dont certaines en Amérique latine), la part de la dette publique est transcrite en bons émis dans des opérations dont les protagonistes sont les banques privées. Le FMI intervient en temps de crise, avec ses plans d'ajustement qui garantissent le transfert de ressources au secteur privé. La Banque mondiale agit, aussi bien à l'échelle nationale que régionale, dans divers projets et intervient dans les politiques stratégiques économiques³⁷.

36 Commission pour l'audit intégral du crédit public (CAIC), Équateur. Rapport final, résumé exécutif, pp. 69, 126, 152. Voir www.auditoriadeuda.org.ec

37 Voir Éric TOUSSAINT, *Banque mondiale, le Coup d'État permanent*, éditions CADTM, Syllepse et CETIM, Liège, Paris, Genève, 2006.

– Dans les pays aux économies « moins développées » (dont les pays PPTE³⁸ en Afrique, en Asie et en Amérique latine), l'émission de dettes sous forme de bons est faible, voire inexistante. Dans ces pays, l'endettement le plus important a été réalisé auprès des organismes internationaux, à travers des crédits liés à des programmes de « développement ». Ces programmes permettent aux institutions financières internationales d'exercer leur influence dans les décisions économiques internes et d'imposer des programmes d'ajustement structurel. Les « accords de collaboration » ont intensifié le pillage des ressources naturelles à travers d'importants volumes d'exportations à bas prix. Les « allègements de dettes » annoncés pour les pays PPTE ont servi à viabiliser le paiement de certaines dettes, dans de nombreux cas illégitimes ou odieuses, qui avaient de surcroît, déjà été remboursées plusieurs fois.

Cet avis est partagé par David Harvey³⁹ :

« D'un côté, les institutions 'internationales et ambulantes de crédits' prétendent continuer à sucer comme des 'sangsues' la plus grande quantité de sang qu'elles peuvent de tous les peuples du monde – peu importe leur degré de pauvreté – via des programmes appelés 'd'ajustement structurel' et d'autres types de plans (comme le doublement soudain des taux de nos cartes de crédit). D'un autre côté, les banques centrales inondent leurs économies de leur excès de liquidités en espérant que les transfusions d'urgence guérissent une maladie qui requiert un diagnostic et des interventions bien plus radicales. »

38 PPTE : Pays pauvres très endettés (High Indebted Poor Country – HIPC – en anglais).

39 David HARVEY, op. cit., p. 8.

En **Afrique**, les actions du FMI et de la Banque mondiale sont marquées par l'imposition de plans d'ajustement depuis les années 1980, qui ont eu pour effet la suppression des subventions agricoles et des investissements dans le domaine social. Ces interférences dans les décisions micro-économiques ont eu pour résultat le démantèlement de l'économie. Les pays africains se sont soumis à ces plans, mais leurs problèmes financiers concernant le paiement de la dette externe n'ont pas été réglés. De plus, cette dette était dans bien des cas liés au financement de dictatures et de guerres.

L'action du FMI dans les **pays européens** affectés par la crise qui a débuté en 2007 est plutôt similaire à ce qui a été fait dans les **pays latino-américains** à partir de 1982 :

- Imposition de plans rigoureux d'ajustement budgétaire qui comprennent la réduction des dépenses sociales (services publics de la santé, éducation, prestations sociales, licenciements de fonctionnaires, etc.) ; la réduction dans les investissements publics ; la mise en œuvre de contre-réformes dans les domaines du travail, des retraites, de la fiscalité et dans le domaine commercial ; les privatisations ; l'augmentation du prix des carburants et des tarifs (énergie, téléphonie, etc.) ; la modification de diverses lois ;
- Défense des intérêts privés (via une nationalisation des dettes privées, la capitalisation des banques et le sauvetage bancaire) en ignorant leur responsabilité dans la crise.

Les années d'ingérence du FMI dans les pays du Sud sont considérées comme des décennies « perdues », de par l'accroissement des injustices sociales, l'augmentation des transferts financiers vers l'extérieur et vers le secteur privé. Cette ingérence a permis la domination du secteur financier et le triomphe de la finance sur le

politique, avec en contrepartie une perte de la souveraineté et de la liberté.

Lors de la dernière décennie, l'action du FMI en défense des banques privées s'est surtout manifestée par l'exigence de l'inclusion des **Clauses d'action collective**⁴⁰ (CAC) dans les bons de la dette souveraine.

Une telle clause introduit des modifications fondamentales dans les conditions d'endettement public, étant donné qu'elle concentre le pouvoir de décision sur la façon dont la dette sera refinancée en cas de difficultés de paiement, ce pouvoir demeurant dans les mains de ceux qui détiennent les bons. Ces détenteurs peuvent ainsi contraindre le pays à renoncer à sa souveraineté et à son immunité ; émettre tout type d'amende, de modification (y compris relative aux bons souverains), sans la participation ou le consentement du pays émetteur – ce qui constitue une violation des principes constitutionnels.

Au Brésil, par exemple, cette clause a été incorporée dans les bons émis à partir de 2003, sans consultation du Sénat fédéral, ce qui porte gravement atteinte à la souveraineté et aux intérêts nationaux.

Cette clause est également présente dans le récent **Mécanisme européen de stabilité (MES)**⁴¹, dispositif européen de gestion des crises financières au sein de la zone euro, introduit par le biais du Pacte budgétaire européen. Le MES remplace les mécanismes

40 Maria Lucia FATTORELLI, « Más poder para la banca con la Cláusula CAC », www.auditoriacidada.org.br

41 <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/10/09/sobre-el-tratadeo-del-m-e-d-e-lo-que-nos-ocultan-desde-europa/>

antérieurs, en les fusionnant et les consolidant (MESF⁴² et FESF⁴³).

Ce mécanisme exige l'inclusion de la clause CAC dans toutes les émissions de bons souverains et impose des conditions abusives aux pays, perpétuant ainsi le contrôle des banques privées et des élites financières.

Le MES établit la constitution d'un conseil dans lequel tous les pays sont représentés proportionnellement à leur poids économique. Ses gestionnaires sont indépendants du Parlement européen et des parlements nationaux. Ils ont un pouvoir absolu et jouissent de privilèges, tout comme de l'immunité face aux procédures juridiques.

Les archives et les documents sont inviolables, les ressources et actifs du MES sont exempts de restrictions, de régulations et de mesures de contrôle ; ses opérations échappent à tout impôt direct et de droits d'importation ; les salaires et émoluments du personnel du MES sont exempts de tout impôt national sur le revenu.

42 Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) : programme de financement d'urgence dépendant de fonds collectés sur les marchés financiers et garantis par la Commission européenne. Son objectif est de préserver la stabilité financière en Europe, en prêtant assistance financière aux États membres de l'Union européenne en situation de crise économique. Le MESF a la note AAA selon Fitch, Moody's et Standard & Poor's. http://fr.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9canisme_europ%C3%A9en_de_stabilit%C3%A9_financi%C3%A8re

43 Fonds européen de stabilité financière (FESF) : entité juridique spéciale approuvée par les 27 États membres de l'Union européenne le 9 mai 2010, dont l'objectif principal est de préserver la stabilité financière en Europe à travers une offre d'aide financière aux États de la zone euro qui traversent une crise économique. Le siège de ce Fonds est à Luxembourg. http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds_europ%C3%A9en_de_stabilit%C3%A9_financi%C3%A8re

Le MES confère tous les pouvoirs au FMI pour conseiller les pays dans l'adoption de mesures économiques.

L'audit citoyen de la dette doit identifier les responsabilités du FMI et de la Banque mondiale quant aux conséquences des contraintes imposées par ces institutions.

e) La création de l'euro et le rôle de la BCE

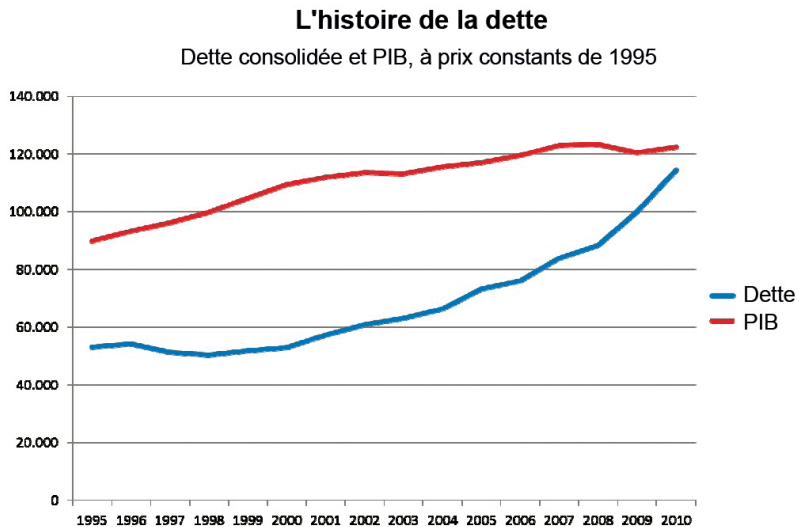
L'union monétaire de 17 pays européens a impliqué la création, en 1999, d'une monnaie commune (l'euro) et la dépendance envers une autorité monétaire supérieure représentée par la Banque centrale européenne (BCE). La fonction principale de cette dernière est l'exercice des politiques monétaires de contrôle de l'inflation, basé sur une doctrine néolibérale qui profite au secteur financier privé.

L'entrée dans la zone euro a eu un impact sérieux sur la situation financière des pays concernés. Cela est principalement dû à la libéralisation économique accélérée qui a stimulé les flux financiers internes, comme si les frontières nationales n'avaient pas d'importance. Une telle libéralisation a directement favorisé les banques privées, en quête de canaux pour diffuser l'excès de leurs actifs toxiques, les bilans de ces institutions étant gonflés par la comptabilisation d'un grand volume de produits financiers.

Ceci a entraîné la génération d'importants flux sous la forme de prêts auprès des pays périphériques de la zone euro. Ces flux ont été stimulés par les mouvements spéculatifs des institutions financières et commerciales qui considéraient les marchés émergents européens (Espagne, Irlande, Portugal et Grèce, par

exemple) comme des espaces où des bénéfices faciles et importants pourraient se réaliser.

De telles transactions ont favorisé les pays aux économies plus développées (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Belgique, Finlande et France) et ont donné lieu en même temps à l'accroissement des dettes « publiques » des pays récipiendaires, comme l'illustre le graphique concernant le Portugal.



Source : Elementos para um Retrato da Dívida em Portugal – Convenção de Lisboa [17 décembre 2011], Grupo Técnico de IAC – www.auditoriacidada.info

La disparité économique entre les pays s'est alors accentuée. Le problème aurait pu être moins grave si la BCE avait pu attribuer directement de l'argent aux pays, sous des conditions compatibles avec leur capacité de paiement. Mais son statut le lui interdit car, à

l'époque de sa création, l'*establishment* industriel-financier prétendait que cela générerait de l'inflation. Malgré cela, la BCE a prêté depuis la fin 2011 mille milliards d'euros (1 000 000 000 000 euros) aux banques privées avec des taux d'intérêt proches de zéro.

Les sauvetages bancaires ont aggravé la situation de déficit budgétaire et ont approfondi la crise déjà existante.

La conception même de l'union monétaire européenne ne diminue pas les disparités entre les pays membres, mais bien au contraire contribue à les accentuer.

Les institutions qui exercent leur pouvoir au sein de ce système soumettent les pays et les peuples à un mécanisme vicié, qui est en fait une spirale d'endettement et d'appauvrissement.

L'audit citoyen doit prendre en compte le fait que les dettes publiques sont générées par des opérations financières qui impliquent des prêts toxiques, qui sont considérés comme la solution pour résoudre les risques de faillite des banques privées.

f) Les agences de notation

Les agences de notation représentent également un rouage important du pouvoir du secteur financier.

Les principales agences actuelles ont été fondées au cours de la première moitié du XXe siècle : Moody's, Fitch et Standard & Poor's.

À l'époque de leur création, elles se consacraient uniquement à évaluer le risque des actions des entreprises privées qui étaient cotées en bourse aux États-Unis, en se basant sur des principes comptables qui quantifiaient la durabilité et le rendement.

Après la crise financière des années 1980, ces agences ont commencé à mesurer « le risque pays ». Le paramètre de référence établi étant le risque « zéro » des États-Unis. Les notes assignées aux autres pays reflètent le calcul du risque de non paiement des dettes.

Les conflits d'intérêts constituent l'élément le plus problématique quant à l'activité de ces agences. En effet, il faut se demander :

- Qui les finance ?
- D'où proviennent leurs rémunérations ?

Il est évident que ces agences ne sont pas indépendantes, étant donné que leurs clients les plus importants sont ceux-là mêmes qui sont soumis à l'évaluation des risques. Le pouvoir attribué à ces évaluateurs doit donc être remis en cause.

Divers cas mettent en évidence l'absence de crédibilité de ces agences : les entreprises Enron et WorldCom, Lehman Brothers et différentes banques menacées de faillite par l'excès de leurs actifs toxiques dans leurs bilans et qui, cependant, obtenaient juste avant leur faillite les meilleures notes.

Aujourd'hui, différentes affaires portées au tribunal cherchent à responsabiliser les agences pour les dommages causés, essentiellement en matière de finances publiques, à cause de leurs évaluations douteuses. En Australie, Standard & Poor's (S&P) a été condamné à payer 13 millions d'euros à 13 municipalités qui avaient enregistré des pertes suite à des investissements dans un fonds noté AAA (la

meilleure note)⁴⁴. Le gouvernement des États-Unis⁴⁵ a, quant à lui, entrepris une action judiciaire dans laquelle il accuse S&P d'avoir délibérément trompé différents investisseurs, en se préoccupant plus de ses propres gains que d'attribuer des *ratings* (notes) fiables.

Certaines autorités de pays européens ont également remis en question publiquement le pouvoir de ces agences de notation, en les accusant de chantage à travers les notes assignées à différents pays. En effet, une note peu élevée provoque l'augmentation des taux d'intérêts exigés pour le refinancement des dettes de ces pays, et les contraint de ce fait à accepter des accords avec la Troïka.

L'audit citoyen de la dette doit prendre en compte que les rapports émis par les entreprises, non indépendantes dans de nombreux cas, ne sont pas basés sur la réalité et que leurs analyses doivent être revues avec des critères impartiaux.

1.6 - UNE NOUVELLE ARCHITECTURE FINANCIÈRE EST NÉCESSAIRE

Le système financier en vigueur utilise l'endettement comme un **mécanisme** pour soutirer des ressources publiques de façon viciée et continue, aiguissant les injustices et l'exclusion sociale. De plus, cela génère des crises successives, et le secret bancaire est utilisé pour couvrir des opérations délictueuses, des affaires sans scrupules dans les

44 <http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/australia-condena-standard-poors-por-crisis-del-2008-2242402>

45 http://sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx?content_id=67672

paradis fiscaux et des fraudes⁴⁶. Ce système permet la création de titres non garantis par des actifs qui impliquent une série d'actions illicites et dissimulent l'existence d'un marché bancaire parallèle ou de « l'ombre ».

Même le FMI reconnaît de graves manques dans le système financier international, dans son *Rapport sur la stabilité financière mondiale*⁴⁷, publié en octobre 2012 (même s'il maintient l'orientation des politiques appliquées jusqu'à présent...), comme par exemple :

- le rôle des « banques de l'ombre » n'a pas été abordé, or nombre d'activités sont déplacées vers ce secteur non régulé ;
- la réglementation des produits novateurs très sophistiqués est éludée ;
- l'augmentation du taux de concentration d'entités « trop grandes pour faire faillite » et leurs avantages.

Il est donc nécessaire de penser à une nouvelle architecture financière qui n'admette pas les fraudes et qui mette au centre des décisions

46 Le scandale LIBOR : en 2011, le scandale Libor a mis en lumière deux caractéristiques co-substantielles de la financiarisation : les pratiques illégales et l'impunité de leurs auteurs. Entre les années 2005 et 2009, les principales banques responsables pour l'établissement des taux Libor [London Interbank Offered Rates] et Euribor [European Interbank Offered Rates] furent accusées de manipulation sur de nombreuses transactions supposant de très grandes sommes d'argent. Au lieu de rendre des comptes sur ces subterfuges devant la justice, les banques négocièrent des amendes pour mettre fin aux procès auxquels elles auraient été soumises, comme ce fut le cas pour UBS, qui dû payer une amende de 1,4 milliard de francs suisses [1,15 milliard d'euros] suite à un accord avec les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Suisse pour sa participation dans ce scandale. Par Patrick Saurin, du syndicat Sub BPCE, France.

47 [Http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/02/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/02/index.htm)

les intérêts et les besoins collectifs. Une vaste mobilisation sociale sera nécessaire à sa mise en place et les audits citoyens peuvent jouer un rôle clé.

a) Proposition pour une Nouvelle architecture financière régionale – NAFR – en Amérique latine

Face aux échecs de l'actuel système financier international (FMI, Banque mondiale, etc.) et régional (CAF, ALADI, FLAR), certains pays latino-américains cherchent à mettre en œuvre des réformes monétaires et financières pour la construction d'une Nouvelle architecture financière régionale (NAFR).

De telles propositions sont le résultats d'années de mobilisation sociale intense sur la nécessité de formuler de nouveaux modes d'action du monde financier. En 2007, diverses organisations sociales ont envoyé une première lettre ouverte aux Président-e-s de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, de l'Équateur, du Paraguay, de l'Uruguay et du Venezuela, pour une « Banque du Sud en accord avec les droits, les besoins, le potentiel et la vocation démocratique des peuples. »

Ces mobilisations portèrent leurs fruits et, en décembre 2007, l'Acte fondamental fut signé à Buenos Aires, dans lequel il fut décidé de « créer une banque de développement avec statut de personnalité juridique de droit public international, qui s'appellerait Banque du Sud, et qui aurait pour objectif de financer le développement économique et social des pays de l'Union des pays sudaméricains (UNASUR) membres de la banque ».

La NAFR, telle qu'elle se développe en ce moment, s'appuie sur trois principaux piliers : la **Banque du Sud** (banque de développement), le

Fonds commun de réserves du Sud (fonds pour la stabilité monétaire et les taux de change) et le **Système unique de compensation régionale des paiements** (organisation commerciale).

L'objectif est d'accroître l'autonomie de la région sur les plans économique et financier pour favoriser un développement durable souverain, dans le cadre de l'intégration régionale⁴⁸.

La mise en œuvre de la NAFR progresse et les parlements de cinq pays – Argentine, Bolivie, Équateur, Uruguay et Venezuela – l'ont approuvée. Cependant, une adhésion plus conséquente est nécessaire.

Les mouvements sociaux doivent impulser l'approbation de la NAFR dans les autres pays de la région, tout comme leur adhésion à la Banque du Sud et leur alignement avec les grands objectifs de la banque :

- La rupture avec l'architecture financière internationale actuelle (FMI et Banque mondiale) et le capital spéculatif ;
- La construction d'un système financier régional souverain, démocratique et transparent, orienté vers un nouveau modèle de développement, au service des personnes et qui soit inclusif et équitable ;
- Une intégration régionale à travers le financement de projets qui promeuvent, de façon prioritaire, la communication et le transport, la souveraineté alimentaire, énergétique et environnementale, le développement de technologies

48 Nathanaël LEGEARD, « Nueva arquitectura financiera para el desarrollo en América Latina y Ecuador », *Universitas – Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, UPC, Équateur, 14 janvier/février 2011, pp. 43-71. Voir : <http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/1792977/02Art14.pdf>

de l'information et de la communication, l'éducation et la recherche scientifique et technique⁴⁹.

b) Propositions pour la création d'un système bancaire public en Europe

En Europe, d'autres alternatives pour modifier la structure bancaire mondiale ont été proposées, comme :

- la création de banques publiques, aptes à concurrencer des banques privées⁵⁰ ;
- et la socialisation intégrale du système bancaire, en vue d'une transparence effective dans ce domaine⁵¹.

La crise actuelle met en évidence la nécessité de remplacer un système bancaire basé sur la concurrence, la dérégulation et l'opacité, par un nouveau système inspiré des principes de solidarité, de régulation stricte des activités financières et de transparence.

Si nous considérons que la monnaie, l'épargne et le crédit sont des biens publics, et si nous pensons que la sécurisation des dépôts monétaires de la population et la préservation de l'intégrité du système de paiement sont indispensables, alors il est nécessaire d'instaurer un service bancaire public.

49 Éric TOUSSAINT, *Banque du Sud et nouvelle crise internationale*, co-édition CADTM/Syllepse, Bruxelles, Paris, 2008.

50 Par Patrick Saurin, du syndicat Sud BPCE, France. Pour plus d'informations, voir <http://cadtm.org/Socialiser-le-systeme-bancaire>

51 Patrick SAURIN, « Socialiser le système bancaire – Une urgente et impérieuse nécessité économique, sociale, politique et démocratique », voir <http://www.audit-citoyen.org/?p=3539>

Ce système alternatif implique la *socialisation* du système bancaire. À la différence de la nationalisation, la socialisation suppose la désignation démocratique des dirigeants et surtout, l'association des représentants des salariés, des clients, des autorités locales et des représentants des instances bancaires nationales et régionales dans la prise de décision.

Dans ce système, la Banque centrale pourrait prêter directement aux États et aux entités publiques. Une de ses missions essentielles serait de faciliter la transition d'une économie capitaliste et productiviste à une économie sociale et écologique.

Le système financier doit être au service des peuples et non l'inverse.

CONCLUSION

Devant l'envergure de ce système mondial de financiarisation et de domination bancaire, il est nécessaire de mettre en lumière le fonctionnement de ce mécanisme. L'audit citoyen devra travailler avec les informations à disposition et de type macro-économique le thème de la dette publique afin d'identifier les mécanismes qui la génèrent.

La dette publique n'est pas quelque chose d'isolé, le système d'endettement est un vecteur fondamental du mode d'accumulation capitaliste.

Le secteur financier est le principal protagoniste et bénéficiaire du Système dette. Il se nourrit de fraudes qui ont engendré des coûts sociaux, économiques et environnementaux incalculables, affectant directement la vie des citoyens. Il est urgent d'avancer dans la construction d'une nouvelle architecture financière mondiale, au service des besoins de l'humanité et de notre planète.

Chapitre 2.

Dettes publiques et mécanismes qui la génèrent

INTRODUCTION

Le présent chapitre a pour objectif d'éclaircir ce que l'on entend par dette, la terminologie associée ainsi que quelques-uns des mécanismes qui la génèrent.

Une offre excessive de crédits, dans des conditions qui bénéficient uniquement aux banques – privées, bilatérales et multilatérales – conduit au déclenchement de ces mécanismes. De plus, ils entraînent l'auto-génération de nouvelles dettes, principalement du fait de leurs coûts élevés et des conditions imposées par les organismes internationaux, qui causent des dommages économiques, financiers, patrimoniaux, sociaux et environnementaux.

Tout cela constitue un véritable *Système dette* qui garantit la perpétuation des dettes et la domination de la finance.

Ce système injuste et illégitime s'impose à presque tous les pays du monde et implique d'urgence qu'il soit clairement identifié au vu des incommensurables dommages qu'il cause aux peuples.

L'audit de la dette est l'outil qui va permettre de lever le voile sur ce processus.

2.1 – LA DETTE PUBLIQUE ET LE SYSTÈME DETTE

Théoriquement, la dette publique se rapporte à des obligations contractées par l'État ou par des entités du secteur public.

Elle est un instrument facultatif dont la finalité est d'obtenir des moyens pour financer les budgets gouvernementaux ou les

investissements publics, suivant une base légale et réglementaire spécifique à chaque pays.

En principe, la dette publique ne devrait pas être quelque chose de nocif, pour autant qu'elle fournisse des moyens pour améliorer la gestion publique, assurer la réalisation des droits sociaux, le développement économique durable et rendre possibles des investissements ayant un impact social élevé.

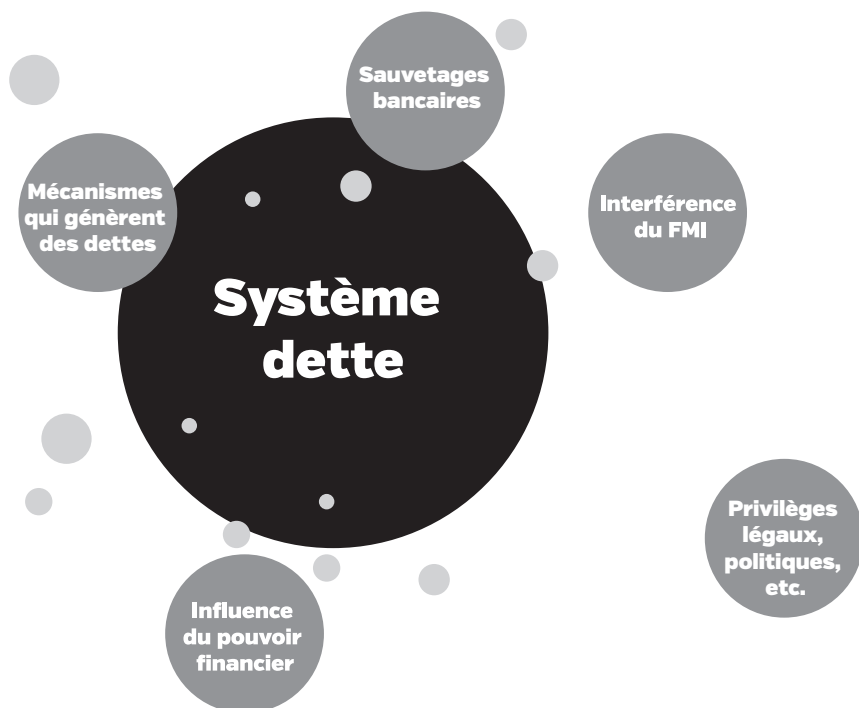
Cet instrument financier devrait venir compléter, face aux besoins budgétaires, ce que l'État ne parviendrait pas à financer par ses propres ressources, c'est-à-dire les recettes fiscales (impôts, taxes, contributions) et autres revenus publics existants (patrimoniaux, commerciaux¹ et de services).

De plus, la décision de contracter des dettes publiques devrait être stipulée dans la Constitution de chaque pays et suivre un processus transparent et obligatoirement discuté avec la société puisque, en fin de compte, c'est elle qui va les assumer.

Dans la pratique, ces critères n'ont pas été appliqués car l'utilisation de la dette publique a été complètement dévoyée. En d'autres termes, au lieu de représenter un apport de fonds, l'endettement public est devenu un mécanisme de pillage que nous appelons le « Système dette ».

Avant d'entrer dans l'explication du *modus operandi* du Système dette, nous présentons quelques concepts de base.

1 Selon le pays, il peut y avoir des ressources pétrolières, minières, agricoles, entre autres richesses naturelles.



2.2 – TERMINOLOGIE

L'audit citoyen doit distinguer les différents termes qui sont utilisés pour expliquer les différents types de dette publique et les concepts qui lui sont liés.

a) Dette publique

La **dette publique** correspond à des obligations assumées par l'État – à l'échelle nationale – ou par des gouvernements régionaux, de provinces (ou États), communes (municipalités), cantons, etc., ou

encore par des entités du secteur public (Banque centrale, entreprises publiques, etc.).

La dette publique peut être externe ou interne, directe ou indirecte, comme on le verra par la suite.

Quant à son aspect formel, elle peut être **contractuelle** (lorsqu'elle est formalisée par un contrat entre le débiteur et le créancier) ou **sous forme de titres** (quand des titres ou obligations publics sont émis).

Traditionnellement, les contrats sont signés et les titres de valeurs sont émis sur un support physique (papier). Au cours des dernières décennies, le processus est devenu purement électronique, ce qui permet la commercialisation de titres de dette sous forme virtuelle, comme instrument financier, sur n'importe quel marché du monde et lors d'innombrables opérations secondaires.

b) Dette souveraine

On appelle **dette souveraine** la dette publique nationale de chaque pays – qu'elle soit externe ou interne – issue de l'émission d'obligations souveraines ou de la souscription de conventions, billets à ordre, garanties, cautions ou autres documents financiers.

c) Dette interne ou externe

Selon l'origine des moyens octroyés ou de la monnaie utilisée lors de l'opération, la dette peut être :

- Interne
- Externe

Dans le cas d'une dette contractuelle, cette distinction est claire, mais dans le cas d'une dette sous forme de titres (en obligations), il y a conflit entre théorie et pratique.

	DETTE INTERNE	DETTE EXTERNE
EN THÉORIE	C'est la dette contractée en monnaie nationale auprès des résidents du pays.	C'est la dette contractée en monnaie étrangère [dollars, euro, yen, livres, etc.] auprès de résidents à l'étranger.
EN RÉALITÉ	Les créanciers ne sont pas uniquement des résidents nationaux, car les banques étrangères achètent directement les obligations de dette « interne ». Elles peuvent y compris remplir le rôle de spécialistes en valeur du trésor [SVT] en achetant les obligations à l'émission.	Les cas d'émission de dette externe en monnaie nationale sont divers (Brésil, par exemple). De plus, les résidents du pays peuvent acheter ces obligations de dette externe.

Les *SVT* sont les banques qui détiennent le privilège d'acquisition des obligations de dette « interne », au moment de leur émission par le gouvernement. Dans le cas où ce sont des banques étrangères qui jouent ce rôle, la dette « interne » se convertit en dette « externe ». Au Brésil, tous les six mois un nouveau groupe de douze institutions assume le rôle de *SVT*, avec la présence notable de banques étrangères.

Dans le cas de la dette interne contractuelle, la dette contractée vis à vis des banques de développement mérite une attention particulière, en particulier celle destinée à financer de grands projets qui

INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM A CODIP E COM O DEMAB	
DEALERS	
10/02/2012 a 31/07/2012	10/08/2012 a 31/01/2013
BCO BRADESCO S A	BCO BARCLAYS S A
BCO BTG PACTUAL S A	BCO BRADESCO S A
BCO CITIBANK S A	BCO BTG PACTUAL S A
BCO DO BRASIL S A/MERCADO	BCO DO BRASIL S A/MERCADO
BCO J. P. MORGAN S A	BCO SANTANDER (BRASIL) S A
BCO SANTANDER (BRASIL) S A	BCO VOTORANTIM S A
BCO VOTORANTIM S A	CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO	DEUTSCHE BANK S A - BCO ALEMAO
CM CAPITAL MARKETS CCTVM LTDA	HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO
HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO	ICAP DO BRASIL CTVM LTDA/BRAD
ITAU UNIBANCO S A	ITAU UNIBANCO S A
RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD	RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD
Referência Legal:	
Decisão-Conjunta 18, de 10/02/2010, Ato Normativo Conjunto 26 de 08/02/2012 e Ato Normativo Conjunto 27 de 08/02/2012.	

occasionnent de graves dommages sociaux et environnementaux. Un exemple est la construction du barrage Belo Monte au Brésil, qui a déplacé les communautés amérindiennes et provoqué des dommages écologiques incommensurables, tout cela en vue de permettre l'exploitation de grandes réserves d'or par une entreprise canadienne², donnant lieu à une dette écologique irréparable.

d) Dette directe ou indirecte

Du point de vue du débiteur, l'endettement public peut être classifié comme étant direct ou indirect :

- **Endettement direct** : il correspond aux obligations financières contractées directement par l'État ou par des entités du secteur public avec les divers types de créanciers. Il peut être interne ou externe.

2 Belo Sun Mining Corp : <http://www.belosun.com/>

- **Endettement indirect** : il correspond à des engagements pris par l'État lorsque le gouvernement octroie un type quelconque de garanties ou cautions aux créanciers ou à des obligations financières contractées par des tiers – entreprises ou entités financières publiques ou privées – qui sont les débiteurs originaux.

e) Dette multilatérale, bilatérale ou commerciale

Selon le type de créanciers, l'endettement public direct externe peut être :

- **Multilatéral** : les créanciers sont le FMI, la Banque mondiale ou d'autres organismes multilatéraux.

- **Bilatéral** : les créanciers sont les gouvernements ou les banques publiques d'autres pays.

- **Commercial** : les créanciers sont des banques privées internationales. Traditionnellement, ce type de dette s'est constitué au travers de contrats ou conventions qui, à leur tour, ont donné lieu à de la « dette souveraine », comme dans le Plan Brady appliqué à environ 20 pays. Les banques privées sont les détentrices les plus représentatives de bons de dettes souveraines.

La contraction de dettes multilatérales pour rembourser des dettes commerciales³, y compris des dettes internes⁴, s'est vérifiée

3 En Équateur, par exemple, des crédits multilatéraux ont été contractés afin d'acheter les garanties exigées lors de la renégociation de dettes commerciales dans le cadre du Plan Brady.

4 Au Brésil, par exemple, divers États assument des crédits multilatéraux de la Banque mondiale ayant servis au paiement de la dette interne lors de son

dans divers pays, ce qui démontre les interrelations entre les agents du **Système dette**.

f) Dette brute et dette nette

– **La dette brute** est celle qui correspond à la totalité des obligations assumées par l'État sous la forme d'endettement public direct et indirect, interne ou externe. Les intérêts, les amortissements et autres coûts se calculent sur la base de cette dette brute.

– **La dette nette** est un concept qui, en général, ne s'utilise qu'à des fins statistiques et qu'on obtient en déduisant de la dette brute la valeur des actifs financiers correspondants aux instruments de la dette.

Le calcul n'est pas très précis, car diverses méthodes sont utilisées : dans certains cas, les dettes des provinces ou municipalités à l'égard du gouvernement central peuvent être déduites pour obtenir la dette « nette », dans d'autres cas, par exemple, on peut déduire la valeur de l'endettement indirect.

L'audit citoyen doit analyser les statistiques présentées par les gouvernements car les différentes méthodes utilisées pour calculer la dette nette ne sont pas claires et peuvent avoir pour but de manipuler et d'opacifier le montant réel de la dette publique, à la convenance de ceux qui les élaborent.

Dans de nombreux cas, ce calcul ne suit pas une démarche logique car il considère comme actifs différents instruments de la dette (par exemple, la valeur des réserves internationales) mais ne prend pas en

refinancement par le gouvernement fédéral.

compte les passifs. À cet égard, il est important de souligner ici que le FMI recommande l'utilisation de la dette brute pour procéder à des comparaisons entre pays⁵.

Les différentes méthodes de calcul peuvent aboutir à des distorsions lors de comparaisons des rapports dette / produit intérieur brut entre pays⁶. Pour cette raison, l'audit citoyen doit baser son travail sur des informations contenant des données brutes, c'est-à-dire sans ajout ou retrait, car c'est seulement de cette manière qu'il prendra en compte la totalité des montants qu'il doit auditer.

Il est important que l'audit citoyen se familiarise avec la terminologie relative au thème de l'endettement public, en gardant à l'esprit que le tout s'interconnecte dans un même Système dette.

2.3 – LE SYSTÈME DETTE ET SES IMPACTS

Les expériences d'audits citoyens intégraux et spécifiques déjà réalisés⁷ ont permis de déterminer l'existence d'une

5 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>

6 La comparaison de données entre différents pays doit prendre en compte, de plus, le poids de la dette dans chaque pays au vu des disparités entre les taux d'intérêts pratiqués. Les données en décembre 2012 étaient les suivantes : Brésil (supérieur à 12%), États-Unis (0,25%), Japon (0,1%), Angleterre (0,5%), zone euro (0,75%).

7 Audit de la dette publique réalisé en Équateur – CAIC (2007/2008) ; audit citoyen de la dette au Brésil (depuis 2001) ; investigation menée par le Parlement brésilien (2009/2010) ainsi que des récentes expériences d'audits citoyens dans des pays européens (2012).

conjonction d'éléments intégrés qui constituent un véritable Système dette.

Le fonctionnement de ce système a débuté avec la création de dettes – dans la majorité des cas sans aucune contrepartie en biens, services ou bénéfices pour les pays – au travers de divers mécanismes.

Une fois créée, la dette continue à se multiplier du fait de ses coûts élevés et d'aspects connexes, comme les ajustements budgétaires⁸, les contre-réformes, les changements de lois, le contrôle de l'inflation, les artifices comptables, etc., imposés par les organismes internationaux qui interviennent quand surgissent les crises budgétaires⁹. Cependant, ces crises sont justement provoquées par le volume important de ressources qu'exige le paiement continu des intérêts et des coûts financiers.

L'objectif est de garantir la remise de fonds pour le paiement des dettes.

Le fonctionnement de ce système assure la perpétuation de l'endettement public externe et interne, étant donné que les dettes croissent de manière accélérée sur la base des conditions onéreuses qu'exige la contraction continue de nouvelles obligations pour payer des dettes antérieures. Il s'agit d'un processus sans fin, non transparent, dont le résultat est la domination financière et économique, et qui constitue une attaque contre la souveraineté nationale.

8 Lesdits ajustements budgétaires impliquent une série de moyens économiques qui affectent les budgets gouvernementaux en utilisant les dépenses publiques et les impôts comme variables de contrôle.

9 Les dépenses publiques sont considérées comme excessives par rapport aux recettes fiscales, en particulier en raison de la politique de cadeaux fiscaux faits aux catégories les plus riches et aux grandes entreprises.

Mécanismes qui génèrent la dette



1 ■ Offres de crédits excessives

2 ■ Financement des dictatures, d'élections et de guerres

3 ■ Prêts liés

4 ■ Conversions de dettes successives

5 ■ Moyens macroéconomiques

6 ■ Capitalisation des coûts

7 ■ Transformation de dettes privées en dettes publiques

8 ■ Financement de méga-projets

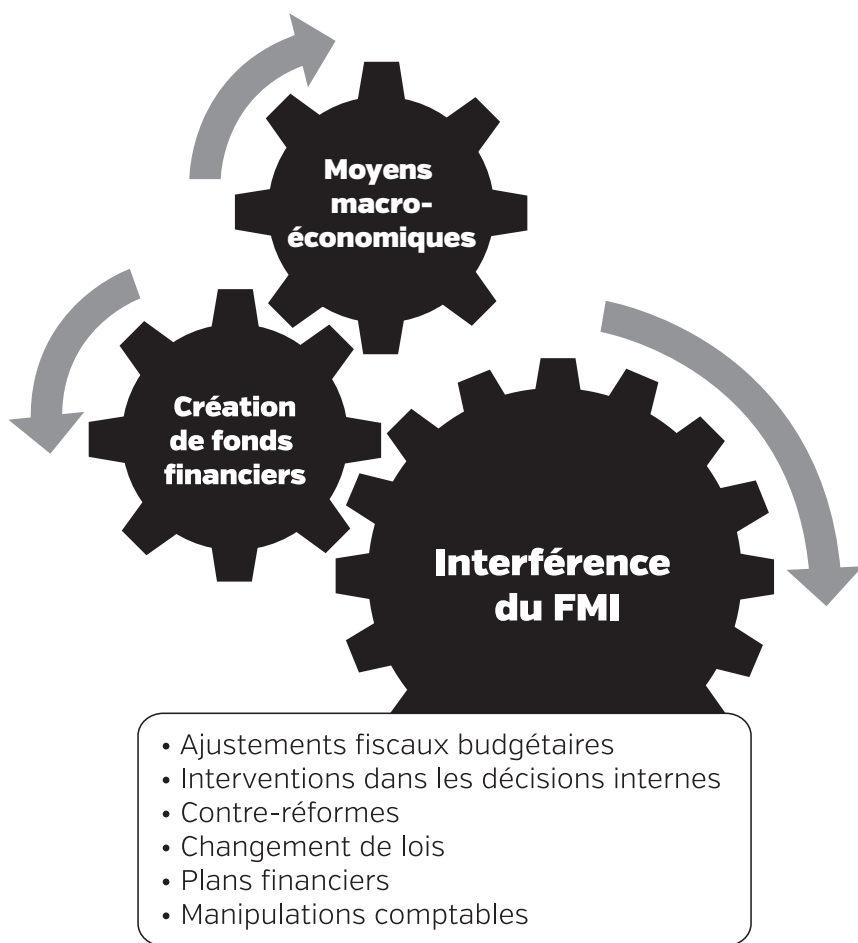
9 ■ Réserves bancaires

10 ■ Modèle d'impôts non équitable

11 ■ Opérations spéculatives

Le fonctionnement du Système dette se caractérise par l'usage de privilèges, d'ordre légal, financier et économique, du fait de l'énorme influence du pouvoir financier sur la sphère politique et sur les moyens de communication.

Aspects entourant le *Système dette*



Le Système dette aboutit en fin de compte à l'effet inverse de celui annoncé : l'utilisation de l'endettement public a pour conséquence de retirer continuellement des fonds au lieu d'en apporter et produit ainsi de graves dommages *économiques, sociaux, de genre et écologiques pour les peuples*¹⁰.

Parmi ces impacts négatifs, nous pouvons évoquer l'augmentation de l'analphabétisme, de la pauvreté, de l'insalubrité, de la déficience des services publics de santé et d'éducation. En outre, il participe au financement de projets inutiles, de dictatures et de systèmes de domination politique. Il impose le pillage des ressources du pays au travers de l'exploitation de ses richesses naturelles, de la livraison d'entreprises et de secteurs étatiques stratégiques aux mains du secteur privé¹¹, des partenariats public-privé (PPP)¹², etc. Tout ceci représente, en somme, une fraude au détriment des peuples.

Considérant ces effets de l'endettement public, l'audit citoyen doit analyser de manière **intégrale** tous les aspects qui ont entouré

10 Décret exécutif No 472/2007 du président de la République d'Équateur.

11 Les privatisations affectent le budget public de diverses façons : l'État perd les revenus qu'il obtenait auparavant et, au travers de la vente du patrimoine public, est amené à devoir louer ou acheter des biens et services qu'il possédait autrefois. Dans le cas des concessions, il perd le contrôle de secteurs stratégiques et de leurs revenus, en général pendant 25 à 50 ans. La stabilité que ces secteurs procuraient pour l'avenir, en échange des quelques millions de dollars reçus immédiatement, est ainsi sacrifiée. Dans la majorité des pays, les privatisations sont le résultat de processus non-transparents, lors desquels d'innombrables cas de fraudes ont été dénoncés.

12 Les « partenariats public-privé » [PPP] ont servi à réaliser des transferts de fonds publics en faveur d'entités privées, avec des conditions établies pour ces dites « collaborations » qui imposent une grande charge à l'État qui, en plus de payer les investissements (en général au travers de l'émission de dettes publiques), est tenu de protéger les entreprises contre quasiment tous les risques commerciaux.

la création de chacune des dettes publiques afin de déterminer les dommages qu'elles ont causés et d'examiner ainsi leur caractère légal ou illégal, légitime ou illégitime.

L'audit citoyen va mettre en évidence le Système dette.

2.4 – MÉCANISMES QUI GÉNÈRENT LA DETTE PUBLIQUE

a) Offres excessives de crédits et financement de méga-projets

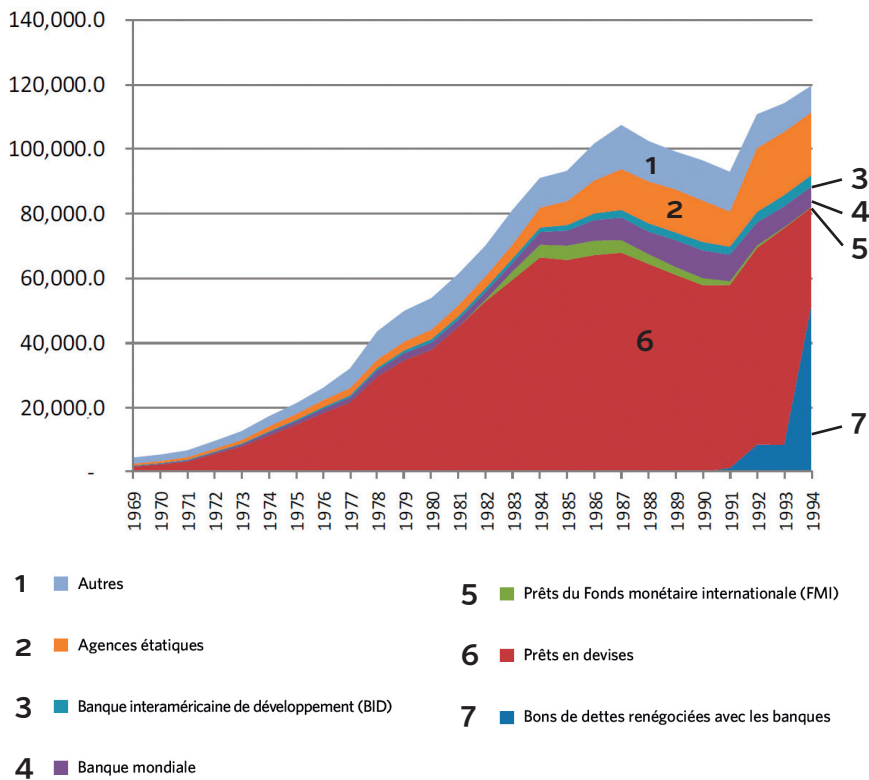
L'excès de liquidités financières internationales des années 1970 a été canalisé par les banques privées internationales vers le Tiers-monde au travers de l'offre de crédits, principalement pour financer des régimes militaires dictatoriaux et des méga-projets.

Cela est à l'origine de l'endettement excessif des pays latino-américains et africains. Chaque année, la dette restante était multipliée suivant des processus opaques et des opérations secrètes réalisées à l'étranger. La majeure partie de la dette externe, à son origine, était contractée avec les banques privées internationales sous le terme de « prêts en devises », comme l'illustre par exemple le graphique suivant concernant le Brésil.

Une partie des crédits accordés aux pays latino-américains a été destinée à la construction de méga-projets d'infrastructures – énergie électrique, réseau téléphonique, transports, sidérurgie, etc. – soumis à des conditions si onéreuses qu'elles ont contraint la région à un endettement croissant. Au cours de la décennie 1990, le FMI a recommandé la privatisation de tout ce patrimoine

public afin de payer une partie de la dette, qui a néanmoins continué à augmenter.

**BRÉSIL – DETTE EXTERNE PAR TYPES DE CRÉANCIERS
– 1969 À 1994 – EN MILLIONS DE DOLLARS**



Source : Rapports annuels de la Banque centrale mis à la disposition de la Commission parlementaire d'investigation (CPI) sur la dette.

Un processus semblable est apparu dans divers pays d'autres continents soumis à des régimes dictatoriaux, comme l'Égypte¹³ et la Tunisie par exemple.

L'audit citoyen devra poursuivre ses enquêtes sur l'endettement depuis ses origines, afin de déceler les dettes contractées pour financer des dictatures militaires, lesquelles en application de critères légaux, sont odieuses et donc nulles.

b) Prêts bilatéraux liés

En général, les prêts bilatéraux sont des crédits ayant pour condition l'achat de biens ou de services du pays qui les octroie. Quelques actes gouvernementaux récents ont démontré l'existence de cas d'illégalités et d'illégitimités dans le cadre de ces prêts, comme par exemple :

– La Norvège a reconnu l'illégitimité des prêts qu'elle avait accordés à cinq pays (Équateur, Égypte, Jamaïque, Pérou et Sierra Leone) et qui étaient liés à l'achat de bateaux norvégiens. Elle a annulé unilatéralement le solde restant des dites dettes¹⁴.

– En Équateur, la CAIC (Commission pour l'audit intégral du crédit public) a signalé des irrégularités dans les prêts de la

13 Fadhel Kaboub, « Financial sovereignty, New Economic Perspectives », publié le 8 décembre 2011. Disponible sur : <http://neweconomicperspectives.org/2011/12/financial-sovereignty.html>

14 Kjetil Abildsnes « ¿Por qué asumió Noruega su responsabilidad como país acreedor? », dans *La Campaña de la Exportación Naviera*, SLUG/ForUM, Oslo, mars 2007. Disponible sur : http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf

BNDES (Banque nationale de développement économique et social du Brésil) par l'intermédiaire de l'entreprise de construction privée Odebrecht¹⁵.

L'audit citoyen devra analyser de façon détaillée les projets financés par des dettes bilatérales – et tout spécialement par des banques de développement – liées à des méga-projets dans d'autres pays afin de déterminer si ces derniers présentent des vices, servent des intérêts particuliers ou ont pour but de perpétuer le modèle d'extraction des ressources premières, dont les dommages environnementaux provoquent d'irréparables *dettes écologiques*.

c) Conversions successives de dettes publiques

L'audit citoyen doit examiner un des mécanismes qui consiste en la succession de conversions, de refinancements et de renouvellements de dettes publiques qui génèrent de nouvelles dettes.

En général, ces transactions n'équivalent pas à une entrée de fonds pour le pays, mais plutôt au recyclage de dettes antérieures en valeurs-titres qui permettent aux « créanciers » de les mettre à nouveau sur le marché financier et d'obtenir des intérêts immédiats. De plus, cela leur permet d'accroître les obligations enregistrées en tant que dette « publique » et, à chaque conversion, d'exiger des conditions plus onéreuses, des commissions et de nouveaux coûts, comme les honoraires d'avocats.

Les conversions se sont avérées être une stratégie de transformation de dettes illégitimes en instruments chaque fois plus formalisés,

15 *Informe Final de la CAIC*, Ecuador, Resumen Ejecutivo, pp. 99-100.

Disponible sur : en <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>

comme l'ont démontré quelques audits réalisés en Amérique latine : de simples billets à ordre et contrats obscurs des années 1970 furent convertis en dette à la charge des Banques centrales dans les années 1980, puis en bons « Brady » dans les années 1990 et ces derniers ont à leur tour été transformés en obligations « multimarchés » dénommées *Global bonds*.

Les conversions constituent un mécanisme important du Système dette, car elles complexifient le processus et il devient presque impossible de remonter à son origine. Chaque conversion est comme un nouvel emballage aux coûts élevés, et signifie dans divers cas, le pré-paiement de dettes impayées, sans aucun escompte et bien au contraire à un prix surévalué. Il s'agit de vastes opérations de blanchiment qui visent à redonner une légitimité à des dettes manifestement illégitimes.

c-1) Transformation de dettes nulles ou prescrites en bons « Brady »

Le Plan Brady représente une des conversions de dette les plus scandaleuses appliquées par les organismes internationaux à près de 20 pays en 1994.

Les expériences de l'audit officiel en Équateur et de l'audit citoyen au Brésil ont démontré que ledit plan n'a pas représenté une entrée de fonds pour les pays, mais au contraire la transformation de dettes antérieures, nulles ou prescrites, entachées de conditions viciées, illégales et illégitimes, en sept types d'obligations « souveraines », appelées communément bons « Brady »¹⁶.

16 L'appellation « obligations Brady » [ou « bons Brady »] est le nom communément donné à ces instruments financiers, en référence à leur concepteur,

Cet échange a été une opération extrêmement onéreuse et n'a pas pris en compte la faible valeur des dettes sur le marché secondaire. De plus, il a imposé la constitution d'une garantie monétaire sur la base de bons du trésor des États-Unis qui devait rester déposée en permanence auprès de la FED. Des commissions, des honoraires et des avis de droit¹⁷, des taux élevés de rendement, la capitalisation d'intérêts moratoires et d'autres pénalités, qui ont surtout démontré les vices de l'anatocisme¹⁸ et de l'usure, ont été payés.

L'opération a été entachée d'illégalité, ayant pris la forme caractéristique d'une transaction privée hors des marchés traditionnels (dans des *clearing houses*, spécialement au Luxembourg), entravant dès lors les règles de la SEC (Securities and Exchange Commission) des États-Unis, institution servant à garantir le caractère idoine des émissions de titres financiers¹⁹.

Avec de tels vices, les bons Brady n'auraient jamais pu être négociés librement sur les marchés financiers.

Nicholas Brady, alors Secrétaire d'État au Trésor américain de Ronald Reagan. Les différents types d'obligations ont reçu les noms suivants : Par Bond, Discount Bond, FLIRB, C-Bond, Debt Conversion Bond, New Money Bond, El Bond, Phase-in Bond.

17 Le bureau d'avocats Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton conseilla divers pays à propos de la structuration du Plan Brady : Mexique, Argentine, Chili, Uruguay, Équateur, Brésil, Bolivie, entre autres. [Plus de données disponibles dans l'*Informe Ejecutivo de la CAIC*, disponible sur <http://www.auditoriadeuda.org.ec>]. Récemment, il a conseillé la Grèce (http://www.cgsh.com/counsel_to_greece/) et d'autres pays européens.

18 L'anatocisme signifie la création de nouvelles dettes à partir des intérêts et, au fil du temps, l'incorporation continue d'intérêts sur les intérêts (intérêts composés). Il est considéré comme illégal.

19 Le Plan Brady a été réalisé au moyen d'exceptions à la Loi américaine sur les valeurs mobilières (*United States Securities Act*) : *Rule 144 A et Regulation S*.

Ce système de négociation d'obligations a été réalisé en passant par des fonds fiduciaires, dont les administrateurs, trésoriers et agents, réduits au nombre de cinq, disposent de l'option d'achat comme SVT, c'est-à-dire qu'ils ont la possibilité d'acheter les obligations lors de la première vente pour les revendre ensuite, en engrangeant ainsi un bénéfice immédiat lors de ces restructurations obscures et frauduleuses.

La propagande autour de ce plan vantait une réduction de la dette. Cependant, comme le montre, par exemple, le graphique sur le Brésil, la réalité fut tout autre.

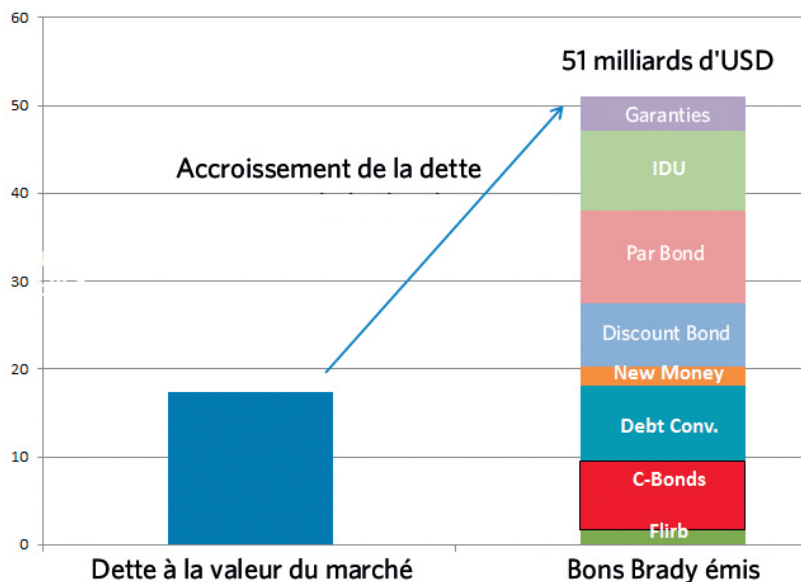
En Équateur, les négociations autour du Plan Brady débutèrent en 1992, suite au renoncement à la prescription de la dette externe privée²⁰, via la souscription à une Convention de garantie des droits (*Tolling Agreement*).

Dans la majorité des pays, une fois la transformation concrétisée en 1994, le solde de la dette et le flux des paiements augmentèrent et la situation économique empira. Avant cela, le FMI avait exigé que les pays entament un processus de privatisation des entreprises publiques avec pour objectif le paiement d'une partie de la dette. Les bons Brady servirent donc de monnaie pour l'achat d'entreprises stratégiques et lucratives.

Ceux qui défendent les intérêts des marchés financiers ont l'habitude de dire que le Plan Brady a constitué une *novation* et, qu'à partir de celle-ci, il en résulte une nouvelle obligation. Il faut mentionner

20 En effet, la législation étatsunienne prévoit que les dettes soient prescrites au bout de six ans ; or les banquiers étatsuniens convainquirent les autorités équatoriennes de renoncer à cette disposition et leur firent signer un document qui précisait ce renoncement, en l'antidatant qui plus est.

BRÉSIL - LA RE-NÉGOCIATION BRADY A PROVOQUÉ UN ACCROISSEMENT DE LA DETTE (En milliards de dollars US)



Source : Paulo Nogueira JR. Batista et Armênio de Souza Rangel, « A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. Programa Educativo Dívida Externa – Pedex », *Caderno Dívida Externa*, No 7, 1994, p. 15 et 18. Ceres Aires Cerqueira, *Dívida externa brasileira – processo negocial 1983-1996*, Banco Central do Brasil, Brasília, 1996, pp. 65, 122-124.

que pour qu'il y ait *novation*, la présence de trois prérequis est nécessaire : l'existence d'une obligation antérieure valable ; la création d'une nouvelle obligation, avec extinction de la précédente ; et l'*animus novandi* (la volonté d'innover). En l'absence de ces prérequis, la *novation* n'a pas lieu²¹.

 21 Plus d'information sur : <http://www.webartigos.com/artigos/novacao-modalidade-indireta-de-quitacao-de-divida/89439/#ixzz21fYq5rvq>

Dans le cas du Plan Brady, il n'y avait pas eu d'opération antérieure valide puisque la majeure partie de la dette externe avec les banques privées internationales était déjà prescrite.

c-2) Le Plan Brady européen²²

En Europe, les plans de restructurations appliqués aux pays concernés sont semblables à ceux utilisés avec le Plan Brady en Amérique latine.

En Grèce, par exemple, à la fin 2011, après l'annonce de la réduction du montant de la dette souveraine, les autorités européennes confièrent l'élaboration du plan de restructuration de la dette grecque à l'Institut de la finance internationale (IFI) – une sorte de cartel *ad hoc* des principales banques créditrices.

Ce plan fut mis en pratique en mars 2012 et tous les grands médias répercutèrent le discours officiel selon lequel la dette avait été réduite de moitié²³. Selon les estimations officielles, la dette publique grecque – qui équivalait à 170% du PIB à la veille de la réduction de la dette en mars 2012 (137% fin mars 2012) atteignait 175% du PIB fin 2013 et 174% en mars 2014²⁴. Cela signifie que la réduction de la dette envers les banques privées a été largement compensée par un accroissement drastique de la dette de la Grèce envers la *Troïka* (Commission européenne, Banque centrale européenne, FMI). De surcroît, les conditions imposées par la *Troïka* ont débouché sur une chute de 30 à 50%

22 Par Éric Toussaint, président du CADTM, Belgique.

23 Le CADTM dénonce, depuis le début, la propagande de la Troïka et du gouvernement grec. Voir : <http://cadtm.org/Le-CADTM-denonce-la-campagne-de> et <http://cadtm.org/La-Grece-a-deja-fait-defaut-aux>

24 Source : Eurostat

du pouvoir d'achat d'une large majorité de la population. Le chômage et la pauvreté ont grimpé en flèche, tout comme le nombre de suicides.

Ainsi, la reproduction des principes du Plan Brady en Europe a conduit au même désastre que celui qui s'est abattu sur les pays émergents auxquels le Plan fut appliqué dans les années 1990, en Amérique latine, en Europe de l'Est et aux Philippines. Comme l'ont constaté certains économistes, même parmi les néolibéraux, dont Kenneth Rogoff et Carmen Reinhart²⁵ : « *En fait, pour l'Argentine et le Pérou, le ratio dette/PNB était plus élevé trois ans après l'accord Brady que dans l'année précédant la restructuration ! En l'année 2000, sept des 17 pays qui avaient entrepris une restructuration de type Brady (Argentine, Brésil, Équateur, Pérou, Philippines, Pologne et Uruguay) présentaient un ratio dette extérieur/PNB plus élevé que trois ans après la restructuration ; fin 2000, le ratio restait plus élevé qu'avant l'accord Brady pour quatre d'entre eux (Argentine, Brésil, Équateur, Pérou).* »

c-3) *Conversions non justifiées*

Du fait de leur importance pour le Système dette, les conversions s'effectuent même lorsqu'elles ne se justifient pas, à l'instar de la conversion d'obligations Brady en *Global bonds* en Équateur.

25 Carmen REINHART et Kenneth ROGOFF, *Cette fois, c'est différent : Huit siècles de folie financière*, Pearson, 2010, Édition originale Princeton University Press, 2009. Éric TOUSSAINT, « Un 'plan Brady' européen : l'austérité permanente », 19 septembre 2011. Disponible sur : <http://cadtm.org/Le-Plan-Brady-europeen-austerite> . En 2014, la Troïka est devenue le créancier principal de la Grèce, elle détient un peu plus de 70% de la totalité de la dette publique grecque.

Les bons Brady n'auraient pas dû être convertis puisqu'ils étaient, en majeure partie, des obligations prépayées auxquelles étaient attachées des garanties.

Les recherches de la CAIC (Commission pour l'audit intégral du crédit public, Équateur) démontrèrent que le budget gouvernemental prévoyait des ressources suffisantes pour remplir ses obligations.

Cet échange a bien évidemment bénéficié aux détenteurs des bons Brady.

c-4) Conversion de dette externe en dette « interne » et vice-versa

Les conversions ont été utilisées pour transformer un type de dette en un autre, généralement motivées par des situations plus avantageuses pour le secteur financier, par exemple :

- émission de dette interne pour payer des amortissements du capital principal de la dette externe ;
- émission de dette interne pour payer des intérêts et des coûts de la dette externe ;

On a pu vérifier en plus la réalisation d'opérations inverses :

- contraction de prêts ou émission d'obligations de dette externe pour payer des amortissements du capital de la dette interne. On a pu constater que divers États brésiliens sont en train de contracter des prêts auprès de la Banque mondiale pour payer la dette interne refinancée par le gouvernement fédéral, une vraie aberration !

L'audit citoyen doit prendre en compte ces critères lorsqu'il analyse les statistiques.

d) Capitalisation des coûts et conditions onéreuses et abusives des prêts

Les niveaux d'endettement public peuvent grimper de manière incontrôlée à cause des conditions onéreuses et abusives incluses dans les contrats de prêts qui forcent à souscrire à de nouvelles dettes uniquement pour le paiement des intérêts et des dépenses sans aucune contrepartie (sans entrée de fonds).

C'est pour cette raison que l'*anatocisme*, soit le prélèvement des intérêts sur les intérêts, est considéré comme un vice dans n'importe quelle transaction et qu'elle conduit à son illégalité.

De surcroît, lors de la réalisation de certains audits, on a pu vérifier le paiement d'honoraires extrêmement élevés à des avocats qui, dans certains cas, pouvaient représenter les deux délégations, défendant à la fois le débiteur et le créancier.

e) Transformation de dettes privées en dettes publiques

Suite aux risques occasionnés par les activités incontrôlées du système financier, la transformation de dettes privées en dettes publiques est devenue une pratique presque courante affectant presque tous les pays.

En Amérique latine, l'augmentation unilatérale des taux d'intérêts internationaux Libor et Prime²⁶ fut l'une des causes principales de la

26 Augmentation décrétée par la FED aux États-Unis, et par la *British Banker's*

crise de 1982, faisant augmenter considérablement les coûts de l'endettement, ce qui affecta aussi bien le secteur public (gouvernements et entreprises d'État) que le secteur privé (banques et entreprises privées) en relation d'affaires avec des banques privées internationales.

Dans ces circonstances, le FMI et le Club de Londres²⁷ exigèrent que les Banques centrales des pays touchés (Équateur, Brésil, Argentine, etc.) souscrivent, à partir de 1983, des « accords » successifs qui revenaient à mettre dans un même paquet des dettes privées et publiques, au travers d'opérations à l'étranger et sous législation new-yorkaise. Malgré les conditions extrêmement onéreuses, il n'en résulta aucune entrée de fonds pour les pays, mais une simple manipulation comptable. Le nouveau débiteur (la Banque centrale) ne reçut pas les fonds, lesquels furent enregistrés à son passif comme dette « publique ». Divers artifices successifs furent utilisés pour occulter cette situation²⁸.

La croissance de la dette causée par l'absorption de la dette privée est reflétée dans le graphique suivant concernant le cas de l'Équateur.

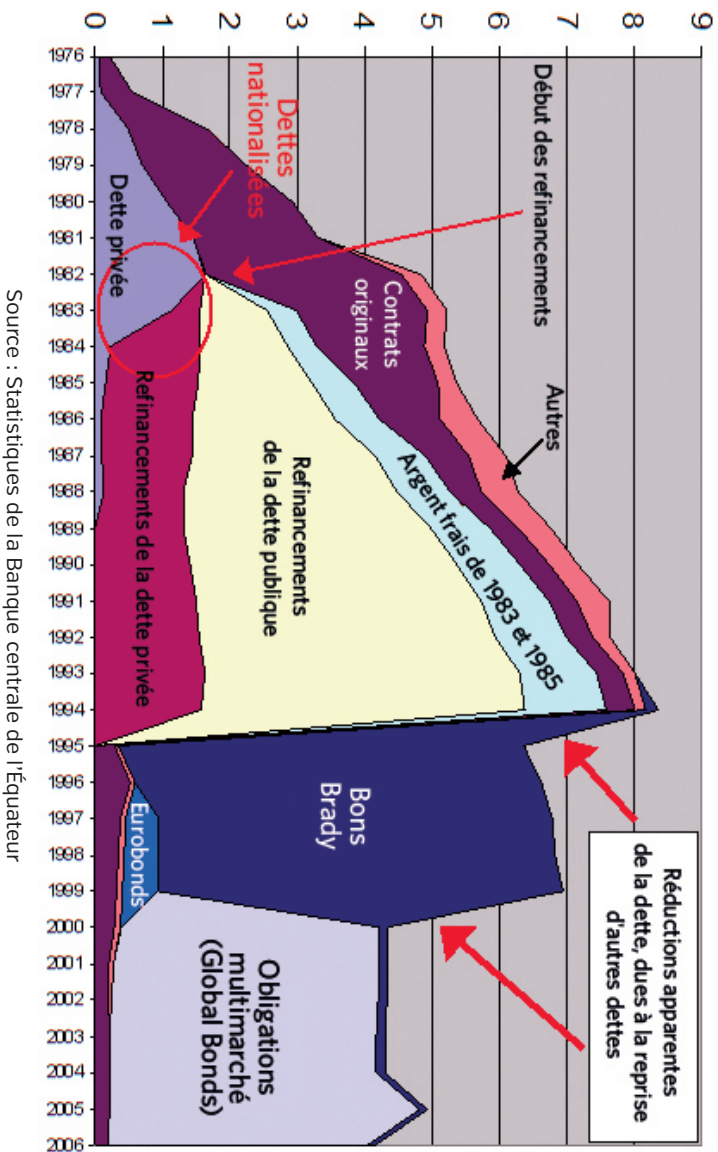
En Europe, il est évident que l'entrée des pays dans la zone euro a rendu possible ce mécanisme de transformation de dettes privées en dettes publiques dans divers pays. Par exemple :

Association à Londres : des institutions qui ont été dirigées, dès leur origine, par les banques privées internationales.

27 Des dizaines de banques privées internationales se sont organisées sous la forme d'un Comité, connu sous le nom de Club de Londres, constitué par les plus grandes banques, qui les représente dans les négociations avec divers pays.

28 En Équateur, par exemple, le Club de Londres a opté pour l'adoption d'un mécanisme complémentaire qui permettait la comptabilisation à l'actif du bilan de la Banque centrale d'obligations qui n'existaient que sous la forme d'écritures truquées dans des officines de notaires.

ÉQUATEUR - DETTE EXTERNE ENVERS LES BANQUES PRIVÉES DE 1976 À 2006, EN MILLIARDS DE DOLLARS US



Source : Statistiques de la Banque centrale de l'Équateur

- Au Portugal, l'entrée en vigueur de l'euro provoqua un accroissement accéléré de la dette privée qui, depuis, s'est convertie en dette publique par l'intermédiaire des plans de sauvetage bancaire.
- En Grèce, des dettes libellées antérieurement en *drachmes* devinrent des dettes en euros avec les mêmes taux d'intérêts que lorsqu'elles étaient en drachmes, augmentant ainsi le poids des dettes publiques et privées – également converties en dettes publiques avec les plans de sauvetage.

f) Opérations spéculatives

Suite à la dérégulation du secteur financier, les titres de la dette ou les obligations peuvent être vendus sur des marchés secondaires, quel que soit le lieu où ils opèrent, y compris dans des paradis fiscaux. Les prix de ces titres sont soumis aux évaluations des agences de notation, des institutions d'une crédibilité contestable, comme nous l'avons vu au chapitre 1.

Plus la notation de titres de la dette est basse, plus haut sera leur rendement effectif (*yield*) obtenu par ceux qui les achètent sur le marché secondaire, puisque les intérêts qui sont calculés sur ces titres se fondent sur leur valeur nominale (valeur fixée lors de l'émission du titre). Cela constitue un attrait pour ceux qui spéculent sur les obligations souveraines, mais cela représente également une fraude envers les peuples.

En Grèce, la manipulation de la prime de risque par les agences de notation a provoqué la chute du prix des obligations grecques sur le marché secondaire, permettant aux spéculateurs d'engranger d'immenses gains. Ceci représente un abus supplémentaire contre la Grèce, qui continue à payer des intérêts selon la valeur nominale de ces obligations.

Le tableau suivant doit permettre de comprendre ce que signifie dans la pratique l'annonce faite en 2011 que le taux grec à 10 ans s'élevait à 14,86%. Prenons un exemple concret, admettons qu'une banque ait acheté des titres grecs en mars 2010 pour une valeur de 500 millions d'euros. Imaginons que chaque titre vaut 1000 euros. La banque recevra donc chaque année une rémunération de 62,5 € (càd 6,25% de 1000 €) pour chaque titre de 1000 €. On dira dans le jargon du marché des titres de la dette qu'un titre donne droit à un coupon de 62,5 €.

Nous sommes en 2011, aujourd'hui les titres émis à 10 ans par la Grèce en mars 2010 sont considérés comme à haut risque car il n'est pas sûr du tout que la Grèce pourra rembourser l'entièreté du capital emprunté en 2020. Donc, des banques qui ont beaucoup de titres grecs comme BNP Paribas (qui en juillet 2011 en détenait pour 5 milliards d'€), Dexia (qui en détenait pour 3,5 milliards €), Commerzbank (3 milliards €), Generali (3 milliards €), la Société Générale (2,7 milliards €), Royal Bank of Scotland, Allianz ou des banques grecques revendent leurs titres sur le marché secondaire car elles ont trop d'actifs douteux, pourris (*junk bonds*) ou carrément toxiques dans leurs bilans. Pour tenter de rassurer à la fois leurs actionnaires (pour qu'ils ne vendent pas à la bourse leurs actions), leurs clients qui y ont déposé leur épargne (pour qu'ils ne la retirent pas) et les autorités européennes, elles doivent se défaire d'un maximum de titres grecs alors qu'elles s'en sont gavées jusqu'en mars 2010.

A quel prix peuvent-elles trouver acquéreurs ? C'est là que le taux de 14,86% joue un rôle. Les fonds spéculatifs et autres fonds vautours qui sont prêts à racheter des titres grecs émis en mars 2010 veulent un rendement de 14,86%. S'ils achètent des titres qui rapportent 62,5 €, il faut que cette somme corresponde à 14,86% de leur prix d'achat, soit 420,50 €. Bref, ils seront prêts à acheter des titres grecs si leurs détenteurs sont prêts à se contenter de ce prix.

	Valeur nominale du titre à 10 ans émis par la Grèce le 11 mars 2010	Taux d'intérêt le 11 mars 2010	Valeur du coupon versé chaque année au détenteur d'un titre de 1000 €
Exemple	€ 1.000,00	6,25%	€ 62,50

	Prix du titre sur le marché secondaire le 8 août 2011	Rémunération effective à la date du 8 août 2011 (<i>Yield</i>) si l'acheteur a acheté un titre de 1000€ pour le prix de 420,50€
Exemple	€ 20,50	14,86%

En résumé : l'acheteur n'acceptera de payer que 420,50 € pour un titre de 1000 € s'il veut obtenir un taux d'intérêt réel de 14,86%. A ce prix-là, les banquiers cités plus haut ne sont pas facilement disposés à vendre.

g) Sauvetages bancaires

Les opérations de sauvetage du système bancaire font partie des mécanismes qui contribuent à faire exploser la dette publique.

Cela s'observe depuis des décennies en Amérique latine, en Asie et, récemment, aux États-Unis et en Europe, découlant du pouvoir croissant du secteur financier dans le monde entier. Par exemple :

- Aux États-Unis, depuis le début de la crise financière actuelle, outre l'apport impressionnant, par la FED, de plus de seize mille milliards de dollars²⁹ aux banques et aux grandes entreprises privées, le sauvetage bancaire s'est concrétisé

29 USD 16.000.000.000.000,00, comme vu au Chapitre 1.

également par la nationalisation partielle des banques qui couvriraient les plus grands risques de faillite, comme Citigroup et Bank of America. De plus, la création de structures de défaillance (*bad banks*), des institutions destinées à absorber des actifs toxiques aux fins de débarrasser les banques surencombrées de dérivés non garantis, fut autorisée (occasionnant l'émission de garanties ou des apports de fonds des gouvernements).

– Au Brésil, sous le gouvernement Fernando Henrique Cardoso fut déployé en 1995 un programme scandaleux de sauvetage bancaire : à l'échelle fédérale, il fut dénommé PROER (*Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*, Programme d'incitation pour la restructuration et le renforcement du système financier national) ; à l'échelle des provinces (États), il prit le nom de PROES (Programme pour la réduction du secteur public provincial au sein des banques). Il déboucha sur la privatisation du secteur bancaire public. Le résultat fut un énorme transfert direct de ressources en faveur des banques et la création de dettes pour le secteur public national et régional, pour un coût estimé à 40 milliards de dollars³⁰ pour le PROER et 69 milliards de dollars³¹ pour le PROES. La privatisation des banques étatiques et le transfert de leurs passifs sur la dette publique de leurs États respectifs fut l'étape consécutive au sauvetage. Certaines banques régionales stratégiques furent incorporées au secteur privé national et international, comme l'explique le professeur Ary Minella : « *Au Brésil, deux grandes banques privées nationales et deux banques étrangères furent les grands bénéficiaires de*

30 43 300 millions de real brésiliens [RS], convertis en dollars selon le cours en vigueur à l'époque des opérations durant de l'année 1999.

31 61 900 millions de real brésiliens [RS] convertis en dollars selon le cours en vigueur durant l'année 1998.

la privatisation de diverses banques : Bradesco (cinq banques), Itaú (quatre) et les banques étrangères ABN Amro (deux) et spécialement l'espagnole Santander³². En 2007, l'ABN Amro au Brésil passa à son tour sous le contrôle de la banque Santander, suite à l'acquisition de la banque hollandaise par un consortium intégré constitué de la Royal Bank of Scotland, Santander et Fortis (banque belgo-hollandaise). »³³

Malgré diverses dénonciations d'indices de fraude, ces processus n'ont toujours pas fait l'objet d'enquête comme cela aurait dû être le cas, alors même qu'ils ont été à l'origine d'une augmentation considérable de l'endettement.

– En **Europe**, divers cas de sauvetages bancaires ont eu lieu dans différents pays et ils sont en corrélation directe avec l'accroissement de l'endettement public dans la région.

Quelques exemples montrent que le travail d'audit citoyen a déjà commencé dans divers pays :

– En **Irlande**, un audit préliminaire révèle que l'État avait donné son aval pour garantir les actifs de banques privées, créant un endettement indirect et affectant la notation des

32 En 2000, elle acquit Banespa, la plus grande des banques privatisées et qui était auparavant sous le contrôle du gouvernement fédéral. Au nombre des banques acquises par Santander doit être également incluse, à partir de 1997, la Banque de l'État fédéral Meridional qui avait été acquise antérieurement par la Banque Bozano-Simonsen.

33 Ary C. MINELLA, « Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico », *Sociologias* [en ligne], No 18, 2007, pp. 113-114. Disponible sur : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222007000200006&lng=pt&nrm=iso

risques de la dette souveraine. Cela provoqua à son tour une augmentation des taux d'intérêts et, par conséquent, des obligations plus onéreuses pour le pays. De plus, les cinq banques du pays – AIB, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, EBS et Irish Nationwide – furent totalement ou partiellement étatisées et leurs dettes mises à charge du Trésor irlandais. La dette publique a aussi augmenté en vertu des recapitalisations successives des banques³⁴ utilisées pour leur réinjecter de l'argent. Afin d'assainir le système bancaire, la NAMA (National Assets Management Agency) a été créée mais elle s'avère être une *bad bank* (structure de défaillance) étatique, dont les actifs sont aussi garantis par l'État, malgré une participation privée.

- La **Grèce** est soumise à de rigoureux plans d'ajustement budgétaire exigés par la *Troïka* en échange d'aides successives pour recapitaliser les banques, augmentant ainsi l'endettement public et causant des souffrances à la population en raison des coupes drastiques dans les budgets sociaux, des licenciements et baisse des salaires et des retraites.

- Le **Royaume Uni** approuva, en 2008, la Loi bancaire spéciale qui permit la nationalisation de la Northern Rock, une des principales banques privées du pays. En 2010, la banque fut divisée en une « bonne banque » (*good bank*) et une « mauvaise banque » (*bad bank*, banque de défaillance) afin que cette dernière reçoive les actifs toxiques qui causèrent la crise. La partie « bonne » fut vendue au Virgin Group à la fin 2011 tandis que la partie « mauvaise » resta sous le contrôle de l'État. La nationalisation de la Royal Bank of Scotland a été encore plus coûteuse pour le trésor britannique.

34 <http://www.guardian.co.uk/business/2010/sep/30/ireland-banking-bailout-timeline>

– L'**Allemagne**, en 2009, approuva une loi qui permit la nationalisation des banques en situation de difficultés financières. Le pays, qui pensait sortir intact de la crise, dut renflouer la banque Hypo Real Estate au point de lui allouer une aide de 102 milliards d'euros.

– En **Belgique**, outre la nationalisation de la banque Fortis en 2008, l'étatisation de Dexia eut lieu en 2011, laquelle, selon les estimations du gouvernement belge, détenait quelque 350 milliards d'euros d'actifs toxiques. Le ministre belge des finances a accordé une garantie frauduleuse représentant jusqu'à 15% du PIB de la Belgique, sans consultation du Parlement compétent en matière budgétaire et alors qu'il s'agissait d'un gouvernement gérant les affaires courantes. Le CADTM avec les associations ATTAC Bruxelles et ATTAC Liège a intenté un recours devant le Conseil d'État pour demander le retrait de cette garantie.

– En **Espagne**, 48,3% de Bankia furent étatisés en mai 2012, en plein milieu de rumeurs de faillite de cette institution. Le gouvernement procéda à un apport de 22 milliards d'euros. La plate-forme citoyenne 15M a assigné devant les tribunaux Rodrigo Rato, président de Bankia entre 2010 et 2012, l'accusant d'administration déloyale, de falsification comptable, d'escroquerie et d'appropriation indue.

La « socialisation » des pertes bancaires a affecté divers pays, engendrant des coûts sociaux et économiques élevés.

h) L'endettement obligatoire auprès des banques privées

Dans la zone euro, l'obligation des États de se financer uniquement via les banques privées et autres organismes financiers privés

(étant donné l'interdiction pour la Banque centrale européenne (BCE) de prêter aux États) augmente de façon prépondérante le coût de la dette et donc sa croissance.

i) Les propositions trompeuses d'allègement de la dette qui, en réalité, engendrent l'augmentation de l'endettement

Certaines tentatives de « solutions à l'endettement » pour les pays à faibles revenus sont présentées comme des propositions d'allègement de la dette ; or, dans la majorité des cas, les initiatives comme PPTE (Pays pauvres très endettés) ou IADM³⁵ n'ont pas atteint les résultats escomptés. De plus, ces pays ont généralement contracté davantage de dettes depuis le soi-disant allègement.

j) Un modèle fiscal injuste

La principale source de revenus pour les budgets gouvernementaux est constituée des contributions payées par les citoyens, lesquelles, théoriquement, devraient être utilisées pour la satisfaction des besoins sociaux collectifs.

Cependant, les modèles fiscaux deviennent chaque fois plus injustes et régressifs³⁶. Cela provient d'une part des modifications légales qui augmentent les impôts portant sur la consommation et le revenu des travailleurs, et d'autre part des exemptions et concessions qui ont pour résultat d'alléger la charge fiscale de ceux qui jouissent

35 IADM, Initiative d'allègement de la dette multilatérale [Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI].

36 La régressivité fiscale signifie que les plus pauvres paient proportionnellement plus d'impôts que les plus riches, autrement dit, c'est l'opposé de la progressivité.

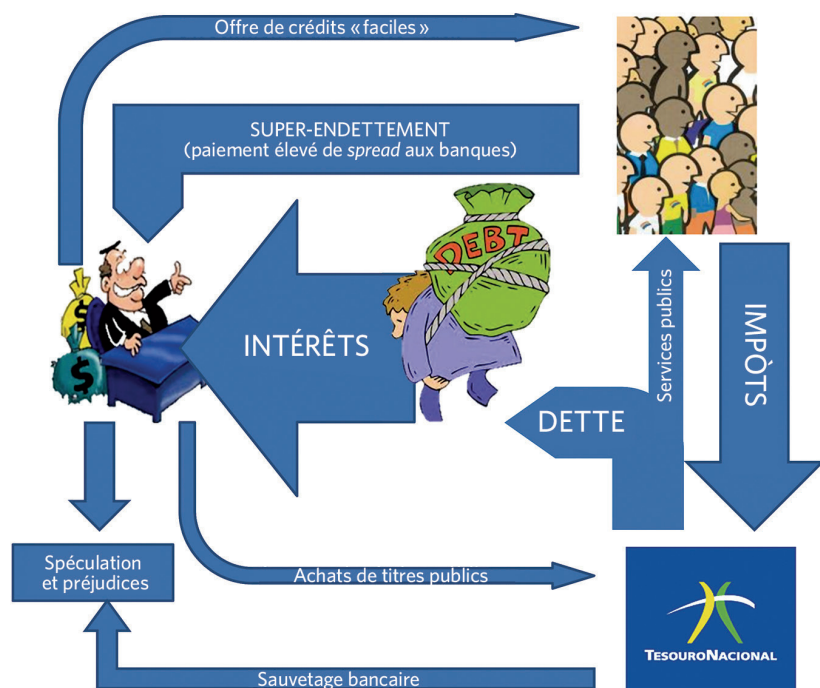
des revenus les plus élevés. De surcroît, il existe des facilités qui permettent aux groupes dotés du pouvoir économique et politique de comptabiliser leurs gains dans des filiales enregistrées dans des paradis fiscaux, où elles ne paient pas d'impôts.

Le diagramme qui suit montre comment les flux de revenus des impôts payés par les citoyens ne servent pas totalement au financement des services publics, mais sont au contraire destinés majoritairement au paiement d'intérêts aux banques, qui sont les principales détentrices d'obligations souveraines dans le monde entier et les plus importantes bénéficiaires du Système dette. Alors qu'une petite partie des moyens sont destinés à la société sous forme de crédits, un montant beaucoup plus grand retourne à ces mêmes banques par le truchement du paiement des coûts élevés de ces crédits. Les banques utilisent une partie de leurs moyens pour l'achat de nouvelles obligations, réalimentant ainsi le système, et orientent la majeure partie de ces dernières vers des activités spéculatives. Si elles essuient des pertes, les États volent alors à leur secours.

Le modèle fiscal a une influence directe sur le processus d'endettement public : les privilèges fiscaux accordés aux riches réduisent la capacité financière du gouvernement, dont les dépenses courantes augmentent avec l'accroissement des dettes publiques, dès lors qu'il a financé son déficit budgétaire par des emprunts ou l'émission de dettes publiques.

Tel fut le panorama qui a marqué l'Amérique latine dès les années 1970, une situation aggravée suite aux diktats du FMI dès 1983 et qui continue à se dégrader encore aujourd'hui.

En Europe, au cours des dernières décennies, on a pu constater une forte réduction des impôts sur les gains du capital et sur les hauts revenus, ce qui compromet les budgets publics et débouche sur de



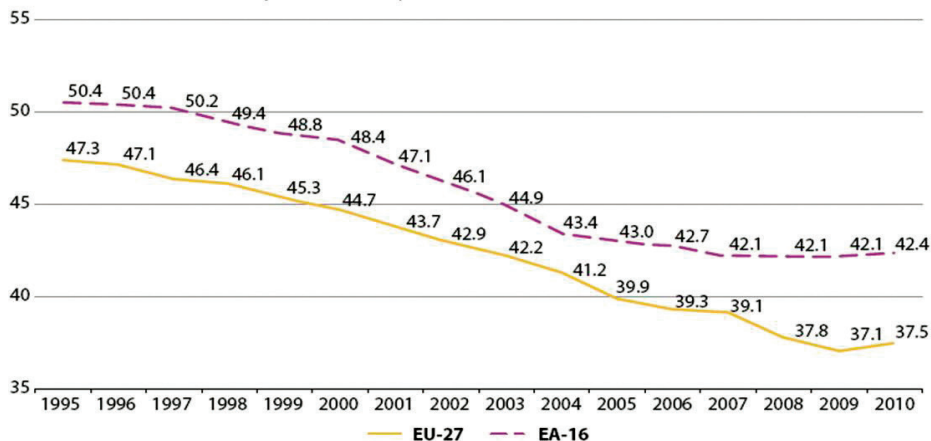
nouvelles dettes pour se financer comme le montrent les graphiques suivants.

L'audit citoyen doit partir d'un diagnostic établissant les vraies raisons pour lesquelles le pays analysé s'est endetté, en se concentrant sur l'analyse de sa situation fiscale, afin de déterminer l'influence du modèle d'imposition sur la création de la dette publique.

Les peuples doivent avoir connaissance des mécanismes qui ont généré les dettes publiques, ainsi que de leurs effets et conséquences.

ÉVOLUTION DES IMPÔTS³⁷ POUR LES PERSONNES LES PLUS RICHES

Graph. 4 : Développement des taux d'impôt pour les personnes aux revenus les plus élevés.
1995-2010 En% (moyennes arithmétiques)

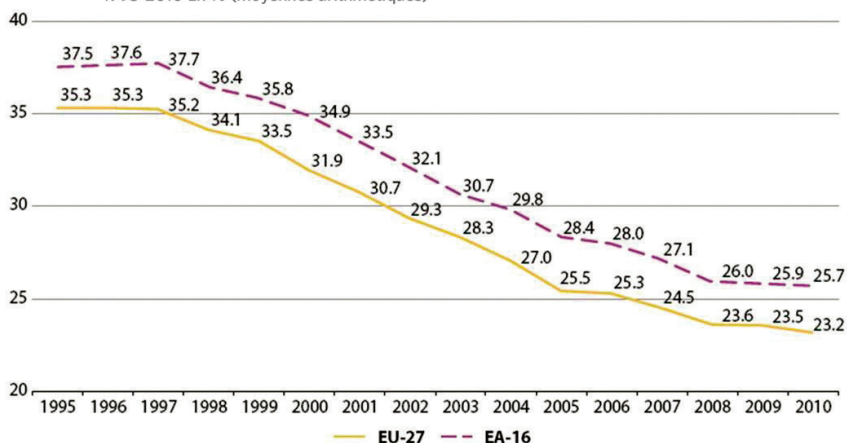


Source : *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne : Principaux résultats*, Fiscalité et Union douanière - Commission Européenne, édition 2010., p. 9.
Disponible en anglais sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF

37 Le taux effectif est plus bas que les taux indiqués dans les graphiques, lesquels correspondent aux taux légaux.

ÉVOLUTION DES IMPÔTS POUR LES SOCIÉTÉS À HAUTS REVENUS

Graph. 5 : Développement des impôts maximums statutairement ajustés sur les revenus des grandes sociétés 1995-2010 En % (moyennes arithmétiques)



Source : *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne : Principaux résultats*, Fiscalité et Union douanière - Commission Européenne, édition 2010., p. 10. Disponible en anglais sur : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF

2.5 – ASPECTS PÉRIPHÉRIQUES AU SYSTÈME DETTE

a) Mesures imposées par les organismes internationaux

Les institutions financières internationales – IFI –, principalement le FMI et la Banque mondiale, jouent un rôle majeur dans l'accentuation de l'endettement public illégitime, du fait qu'elles exercent une immense influence sur les pays, comme on l'a vu au chapitre 1.

Au lieu d'assainir les finances publiques, les mesures imposées par ces organismes aggravent la situation économique car elles soustraient des fonds auparavant destinés aux budgets sociaux et aux investissements, afin de les consacrer au paiement des dettes.

De telles mesures ont provoqué depuis les années 1980 – et provoquent toujours – des dommages économiques, financiers, patrimoniaux, sociaux et environnementaux en Amérique latine, en Afrique et en Asie, ainsi qu'en Europe au cours de ces dernières années :

- ajustements budgétaires qui entraînent principalement une réduction des budgets sociaux afin d'attribuer ces ressources aux rentiers ;
- interventions dans les décisions économiques et administratives sous la forme de conditionnalités ;
 - contre-réformes – en droit du travail, en politiques fiscale et économique – et privatisations, dont l'effet est de tarir les sources de revenus des budgets gouvernementaux et de créer ainsi de nouveaux déficits, lesquels sont couverts par la création de nouvelles dettes publiques ;
 - changement de lois spécifiques, comme les lois de responsabilité budgétaire qui accordent priorité au paiement des intérêts de la dette, avant toute autre dépense sociale ;
 - imposition de plans financiers qui établissent des formes de restructurations, de pré-paiements et la création de fonds fiduciaires en faveur des mêmes institutions financières ;
 - préconditions posées à l'acquisition de crédits, au motif de la soutenabilité de la dette, mais dont l'utilité peut être questionnée du fait de leurs critères, paramètres et objectifs ;
 - utilisation d'artifices comptables : le FMI impose des traitements comptables spécifiques qui permettent la mise en

route de mécanismes renforçant la position privilégiée de la dette et ne reflètent pas le cours réel des flux et soldes³⁸.

L'audit citoyen doit analyser avec soin les documents qui formalisent les accords avec les institutions financières internationales, afin de dévoiler les diktats mettant en péril les économies présentes et futures.

b) Création de fonds financiers

L'un des engrenages du Système dette est la création de fonds financiers destinés à accumuler des fonds publics afin de résoudre les problèmes du secteur financier et d'assurer le paiement des dettes.

Dans divers pays, des fonds particuliers furent créés comme le Fonds souverain, le Fonds de stabilisation financière et monétaire, le Fonds pétrolier, etc.

FROB³⁹

En juin 2009, le gouvernement espagnol a créé le FROB (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*, Fonds

38 Éric TOUSSAINT et Damien MILLET, *60 Questions 60 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, coédition CADTM-Syllepse, Liège-Paris, 2008, 388 pages. Éric TOUSSAINT, *Banque mondiale : le Coup d'État permanent. L'Agenda caché du Consensus de Washington*, op. cit.

39 Par Sergi Cutillas et Itziar Giménez, de la *Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda* (Plateforme pour un audit citoyen de la dette), Espagne.

public d'aide au secteur bancaire) auquel furent octroyées des sommes conséquentes provenant des fonds publics mais remises dans les mains du secteur bancaire.

Sa fonction est d'injecter du capital public dans des institutions financières aux prises avec des problèmes de solvabilité ; en d'autres termes, c'est l'institution chargée de renflouer les banques. Jusqu'en décembre 2012, cette institution leur avait déjà injecté plusieurs milliards d'euros et il était prévu de leur apporter 1,89 milliard d'euros supplémentaires. De plus, elle a versé au capital de la banque de défaillance (la *bad bank*, SAREB) 1,7 milliard d'euros et prévoit d'y ajouter 350 millions d'euros. Soulignons que le FROB est financé par l'émission d'obligations garanties par l'État.

Les gouvernements investissent pour sauver les banques insolubles et en faillite, sans prendre en considération le fait que leurs ressources appartiennent au peuple qui, lui, subit par conséquent divers dommages économiques, sociaux et moraux que les banques se gardent totalement de réparer.

c) Moyens macroéconomiques de contrôle de l'inflation

Plusieurs moyens macroéconomiques, présentés comme importants afin de contrôler l'inflation, ont été utilisés, en réalité, pour dissimuler le transfert de fonds publics au secteur financier privé, générant ainsi une dette publique « interne ». Par exemple :

– **Le contrôle du volume de la monnaie en circulation**, à travers sa transformation en titres de dette, a eu pour effet d'accroître l'émission de dettes internes. On a pu constater une série d'incohérences dans cette politique qui permet, par exemple, l'entrée d'une quelconque quantité d'argent alors que cette dernière ne correspond à aucun accroissement de l'activité économique dans le pays. Dans ce cas, le moyen mis en œuvre devrait être de contrôler l'entrée d'argent et non de lui laisser libre cours et d'émettre ensuite des dettes qui absorbent le surcroît de monnaie. Au Brésil, la cause de l'explosion de l'endettement interne s'explique de la sorte : une grande quantité de titres de dette interne fut émise afin d'absorber les dollars et contrôler l'excès de monnaie, donnant lieu à des obligations onéreuses, en intérêts et coûts, mettant ainsi à mal tout le budget public. De plus, la rigidité du contrôle de l'excès de monnaie butte contre l'offre excessive de crédits de la part des banques privées dans la société.

– **L'augmentation des taux d'intérêts afin de contenir la consommation** a été remise en question dans divers pays au sein desquels l'inflation n'a pas été provoquée par une consommation excessive mais, par exemple, par la hausse des tarifs des services publics privatisés. Ainsi, l'augmentation des taux d'intérêts a uniquement servi à privilégier les banques et les rentiers.

Ces opérations illustrent l'utilisation de mesures macroéconomiques ayant servi à augmenter l'endettement public et qui, dans la majorité des cas, obéissaient aux exigences des institutions financières internationales. C'est pourquoi il est crucial de lancer la réalisation d'audits citoyens des Banques centrales respectives de chaque pays.

2.6 – DETTES DES ENTITÉS PUBLIQUES RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES

Le Système dette se reproduit également à l'échelle d'entités gouvernementales régionales et sous-régionales.

Divers mécanismes engendrent ces dettes dites locales :

- les prêts pour des méga-projets inutiles ou somptuaires, alors que les ressources font défaut pour des projets d'intérêt collectif local, comme des hôpitaux, des écoles, etc. ;
- l'absorption de passifs de banques publiques régionales soumises à privatisation ;
- la signature d'emprunts toxiques ;
- les conditions onéreuses des emprunts qui impliquent de contracter continuellement toujours plus de dettes pour payer les précédentes ;
- les émissions d'obligations ou de titres de valeur par les gouvernements locaux ;
- la soumission de crédits directs auprès d'organismes internationaux ;
- les affaires illicites et privilèges politiques.

Les modalités selon lesquelles le Système dette opère diffèrent en chaque lieu, bien que la logique demeure identique. Il est important pour cette raison d'organiser des **noyaux locaux et régionaux d'audits citoyens de la dette** afin de mobiliser la société sur des thèmes proches de la population.

Quelques exemples sont présentés ci-après :

a) Refinancement de la dette publique des provinces brésiliennes⁴⁰

Le Brésil est organisé en une fédération constituée de 27 provinces (États) regroupant plus de 5000 municipalités. A partir de 1997, les dettes publiques des divers États et municipalités ont été l'objet d'un processus de refinancement dont la genèse figurait déjà dans la *Lettre d'intention* adressée au FMI par le gouvernement fédéral.

Outre les conditions extrêmement onéreuses appliquées par le gouvernement national à ce « refinancement »⁴¹, les provinces ont été soumises à un paquet rigoureux de plans d'ajustement fiscal, de privatisation de leurs entreprises publiques (compagnies énergétiques, sidérurgie, mines, etc, y compris les banques publiques régionales) et de l'absorption des passifs des banques étatiques afin de les privatiser.

Ce montage a occasionné des dommages incalculables aux finances provinciales, empêchant l'octroi de ressources afin de répondre aux besoins sociaux, et ce depuis son adoption et jusqu'à aujourd'hui.

De manière absurde, en raison de l'observation durant des années des conditions inscrites dans les accords financiers passés avec le gouvernement fédéral, les dettes des provinces et des municipalités augmentèrent de 300%, les contraignant à contracter de nouveaux emprunts auprès de la Banque mondiale et des banques privées internationales pour payer leurs dettes envers le gouvernement fédéral. Voilà une stratégie de transformation de dettes internes illégitimes en dettes externes auprès de banques étrangères, le tout entaché d'illégalités et d'illégitimité.

40 Maria Lucia FATTORELLI, Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados, Inove Gráfica e Editora, Brasília, 2013.

41 Au Brésil, avec la Loi fédérale No 9496 du 11 septembre 1997.

b) Les prêts toxiques accordés aux acteurs publics locaux en France⁴²

En France, les banques et Dexia, en particulier, ont tiré profit du fait que les administrations locales, les hôpitaux et les organismes de logements sociaux ont souscrit à des prêts dits « toxiques ».

La toxicité provient de l'indexation des intérêts associés à ces prêts en fonction d'indices spéculatifs (par exemple, le cours de change des monnaies).

Fin 2011, le rapport rédigé par la commission d'enquête parlementaire⁴³ réunie à ce sujet « *évalue à 32,1 milliards d'euros l'encours actuel des prêts structurés souscrits par l'ensemble des acteurs publics locaux (...). Sur ce total, les prêts dits 'toxiques' représentent – capital plus intérêts majorés – 18,8 milliards d'euros.* »

Cette même commission a estimé le coût additionnel à 730 millions d'euros par an, auxquels il faut ajouter 252 millions d'euros pour le coût des *swaps* dangereux.

Ce coût additionnel annuel – d'à peu près un milliard d'euros pour les acteurs publics – correspond à une augmentation de 13,5% de leurs charges financières et au salaire brut annuel (y compris les cotisations des entreprises) de 40 000 postes de travail !

Cet exemple montre clairement comment le Système dette produit la financiarisation, c'est-à-dire un processus d'accumulation des

42 Par Patrick Saurin, du syndicat Sud BPCE, France.

43 Assemblée nationale, *Rapport No 4030 de la Commission d'enquête sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, déposé le 6 décembre 2011, pp. 36-38.

richesses par un secteur financier triomphant, comme le chapitre 1 le montre.

L'audit citoyen doit examiner la reproduction du Système dette dans les entités régionales et sous-régionales.

CONCLUSION

La dette publique ne débouche pas forcément sur l'entrée effective de ressources, utilisées comme elles devraient l'être pour la satisfaction de besoins sociaux. Elle est le produit de l'application d'une série de mécanismes, de conditions et de mesures imposées par les organismes internationaux qui provoquent son accroissement et la perpétuent.

L'identification des mécanismes qui ont engendré les dettes publiques permettra à l'audit citoyen de documenter les vices, les fraudes et les illégalités qui sont au fondement des diverses actions relevées lors de l'examen des dites dettes.

L'objectif est d'éviter que les nations et les peuples continuent à être soumis au Système dette qui a servi, et sert encore, à l'enrichissement de quelques-uns au détriment du reste de la population, en produisant d'incommensurables dommages sociaux.

Mettre en lumière le « Système dette » est une tâche citoyenne qui revient à la société, elle qui subit le poids du paiement des intérêts d'une dette qui ne cesse de croître.

Chapitre 3.

L'audit citoyen de la dette publique

INTRODUCTION

Sous sa forme générale, l'**audit** est un outil technique utilisé pour examiner les registres, les états financiers et les cycles fonctionnels dans le but de déterminer le caractère raisonnable et adéquat de la présentation des chiffres, tout comme l'efficacité et le fonctionnement économique des structures auditées.

Le poids de la dette publique et ses effets sur les budgets gouvernementaux justifient et rendent nécessaire la réalisation permanente d'**audits** portant sur tout le processus d'endettement afin de déterminer quelles dettes les peuples sont en train de payer, si elles présentent des vices et/ou des fraudes, si elles sont légales et légitimes.

En fin de compte, ce sont les peuples qui payent la dette publique. Cependant, les prestations attendues en retour ne sont pas toujours assurées : les peuples peuvent être soumis à des charges fiscales élevées, être confrontés à l'insuffisance des services publics, ne pas pouvoir bénéficier de prestations auxquelles ils ont droit... tout cela parce que les ressources budgétaires sont absorbées par l'obligation de paiement de la dette.

C'est pour cela que l'initiative d'organiser un **audit citoyen de la dette publique**, auquel les citoyens soient pleinement partie prenante, est fondamentale. L'objectif de révéler les mécanismes qui produisent les dettes publiques, afin de non seulement démocratiser la connaissance et de mobiliser la société en quête de transparence relative au processus d'endettement dans chaque pays, région ou localité, mais aussi de renforcer la participation sociale dans les luttes en faveur d'un autre modèle économique plus équitable et respectueux des droits humains et de l'environnement.

Dans ce chapitre, nous présentons les directives de base pour réaliser un audit, ce dernier étant entendu comme un instrument. Nous présentons également quelques aspects qui doivent être considérés en parallèle.

L'audit citoyen doit considérer l'utilisation de la dette comme étant un mécanisme qui rend possible le transfert continu des ressources publiques vers le secteur financier mondial.

3.1 - FONCTION ET OBJECTIFS DE L'AUDIT

L'audit remplit un rôle social de grande importance, étant donné qu'au-delà de la croissance financière globale, les investisseurs, les gouvernements, les entités de contrôle, etc., veulent connaître la situation réelle des chiffres du bilan d'une entité en particulier et de ses systèmes fonctionnels, aspects qui facilitent leur analyse, le contrôle et la prise de décision. Les audits peuvent ainsi avoir la teneur d'audits financiers et/ou opérationnels.

En ayant à l'esprit cet objectif, les entités du secteur privé passent des contrats avec, habituellement, des firmes d'audit privées. Pour le secteur public, ces audits peuvent se faire via le Contrôleur général, le Ministère public ou la Cour des comptes, suivant le pays.

En ce qui concerne la dette publique, l'audit constitue un outil indispensable pour expliquer les chiffres présentés, pour rendre transparents les mécanismes et les opérations qui génèrent la dette depuis ses débuts et les entités ou personnes qui ont bénéficié de ses ressources. Les chiffres doivent montrer la conformité ou non avec les réglementations légales et administratives en vigueur mais aussi

et surtout les impacts sociaux, environnementaux, etc. des projets financés par l'endettement.

Il est certain qu'il existe dans la majorité des pays, des entités gouvernementales de contrôle antérieur et postérieur aux transactions qui sont à l'origine des dettes publiques. Cependant, la réalisation effective d'un audit de la dette est plutôt rare. Dans certains cas, des examens superficiels se limitent à une narration de certains aspects isolés, en signalant dans les rapports seulement quelques faits qui se sont produits.

Il devrait y avoir une obligation de procéder de manière permanente à un audit intégral de la dette publique – sous l'instruction officielle de l'exécutif, du judiciaire ou d'un organe législatif à travers une initiative parlementaire – avec transparence et participation citoyenne.

Cette pratique idéale est bien loin de la réalité historique et actuelle, étant donné que le droit d'accès à l'information publique relatif à l'endettement n'est pas respecté. Les transactions qui génèrent la dette publique ont été menées, dans leur majorité, de façon secrète et confidentielle par les autorités financières – de la Banque centrale et du Ministère des finances – conjointement avec les délégués gouvernementaux, des banques et des organismes financiers internationaux. En général, le Parlement est simplement informé de manière superficielle, quand les faits sont passés. Et la société n'est pas consultée.

Face à ce constat, les peuples doivent exercer leur citoyenneté et leur participation dans ce processus, organisé à travers **l'audit citoyen de la dette**.

L'audit citoyen base son travail sur l'accès aux données, aux documents publics et légaux, en plus des informations relatives au

processus d'endettement depuis son origine. A partir d'études, de vérifications et de recherches, il élabore des publications didactiques et participe dans des activités de mobilisation sociale avec l'objectif de diffuser et de partager les connaissances acquises, de manière à ce que toutes les personnes puissent comprendre le Système dette auquel elles sont soumises.

Une fonction de l'audit citoyen est donc d'*autonomiser la société* de par l'acquisition de la connaissance de la réalité financière, en identifiant la rôle de la dette dans l'économie nationale et internationale, les mécanismes qui la génèrent et sa contrepartie. L'objectif est de former la société pour qu'elle puisse réaliser des audits du Système dette, et ainsi identifier les dettes générées dans des processus illicites et irréguliers, pour que des actes souverains les répudient, comme le démontre l'expérience équatorienne.

Les peuples qui sont ceux qui paient les dettes publiques
ont le droit de savoir s'il convient vraiment de le faire.

3.2 - POURQUOI RÉALISER UN AUDIT DE LA DETTE ?

L'audit de la dette publique doit parvenir à répondre à de nombreux questionnements qui ont été maintenus secrets et que la société est en droit de connaître, par exemple :

- 1 Quelle est l'origine de la dette publique ? Le pays a-t-il reçu toute la somme d'argent tel que cela avait été prévu dans le contrat ? Dans quel domaine cet argent fut-il investi ? Qui sont les bénéficiaires du prêt ? Pour quels objectifs ?

2 Quels sont les mécanismes et processus qui ont généré la dette publique ?

3 Quelles dettes privées ont été transformées en dettes publiques ? Quel en est l'impact sur le budget de l'État ?

4 Quelle est la conséquence du sauvetage bancaire sur la dette publique ?

5 Quelle est la responsabilité des banques centrales dans le processus d'endettement ?

6 Quelle est la responsabilité des agences de notation pour avoir dévaluer les dettes souveraines, en provoquant l'augmentation de leurs coûts et en permettant une spéculation extrême ?

7 Quelle est la responsabilité des autorités gouvernementales quand elles permettent des transactions financières avec des paradis fiscaux, au sein desquels les spéculateurs peuvent déposer leurs immenses bénéfices obtenus lors d'opérations réalisées sur les dettes, en plus d'impulser des opérations à partir des fonds vautours¹ ?

8 Quelle est la responsabilité des autorités gouvernementales quant à l'acquisition de dettes pour des projets qui n'étaient pas nécessaires (comme des stades de sport) ou des

1 Les **fonds vautours** sont des organismes privés qui opèrent souvent depuis les paradis fiscaux et qui achètent sur le marché secondaire des titres de la dette publique, attaquant ensuite les pays devant des tribunaux anglo-saxons pour obtenir la valeur *nominale* de la dette assortie d'intérêts de retard. Ces opérations ont coûté extrêmement chers à certains pays africains et latino-américains.

projets de type « éléphants blancs »², qui ne sont pas utilisés et qui ne bénéficient à personne, sauf aux créanciers ?

9 Quelle est la responsabilité du FMI et d'autres institutions dans les décisions de gouvernements d'appliquer des plans d'ajustement budgétaire et des réformes contraires aux intérêts des peuples et au bénéfice du secteur financier ?

10 Quelle est la responsabilité des banques dans :

- l'offre excessive de prêts sur les marchés ?
- la spéculation sur les bons souverains qui génère des crises budgétaires et qui pousse le FMI à intervenir ?
- leur jeu avec les produits dérivés, les *Credit Default Swaps* et d'autres actifs toxiques ?

11 Quels sont les impacts sociaux, économiques, de genre, régionaux, écologiques, et plus largement sur les peuples, qui ont été provoqués par le processus d'endettement ?

12 Comment fonctionne le Système dette dans les différents pays ?

Les citoyen-ne-s qui s'engagent dans un processus d'audit doivent être conscients qu'il y a une bataille à mener sur l'accès aux archives institutionnelles qui sont gérées de façon confidentielle depuis des décennies.

2 Les **éléphants blancs** sont des grands projets extrêmement coûteux qui bénéficient aux créanciers et aux entreprises de construction du Nord mais pas aux peuples qui doivent pourtant ensuite les rembourser. On trouve des éléphants blancs au Sud comme au Nord.

Les initiatives d'audit citoyen sont pour cela importantes, non seulement pour réaliser les tâches spécifiques intéressant les mouvements sociaux, mais aussi pour impulser des changements législatifs qui facilitent la réalisation effective d'un audit intégral gouvernemental.

Les expériences d'audit intégral effectué en Équateur et d'audit citoyen conduit au Brésil, tout comme la méthodologie employée pour leur réalisation, seront détaillées dans les prochains chapitres. L'outil de l'audit de la dette est présenté ci-dessous brièvement.

L'audit de la dette publique effectué par les citoyens se fondera sur l'analyse détaillée de chaque opération qui a généré la dette, depuis son origine.

3.3 - COMMENT RÉALISER UN AUDIT ?

La première étape pour réaliser un audit consiste en une préparation préliminaire. Il est nécessaire de constituer une équipe de personnes qui vont s'engager dans ce processus de recherche.

Il est ainsi important que des entités spécialement dédiées à l'audit citoyen de la dette s'organisent³. Au Brésil, l'organisation dénommée Audit citoyen de la dette s'est constituée sur la base d'une association sans but lucratif⁴.

3 L'idéal est de formaliser une entité avec une personnalité juridique qui compte un représentant légal, responsable de coordonner son fonctionnement technique et administratif.

4 Voir www.auditoriacidada.org.br

L'objectif de l'audit citoyen est de stimuler la participation sociale dans la recherche du processus d'endettement.

Ces entités doivent se constituer de volontaires – étudiants, retraités, travailleurs – et de membres d'autres entités de la société – syndicats, associations, organisations, comités, etc. – qui participent aux luttes sociales fondamentales relevant de l'équité et de la justice dans l'administration des ressources publiques. Il est important d'observer des critères d'*indépendance* des personnes impliquées dans la réalisation d'audits citoyens. Pour cela, il est recommandable que l'organisation soit indépendante de tout intérêt, surtout à l'égard du gouvernement audité et du secteur financier.

L'outil que constitue l'audit de la dette doit être utilisé par la société civile pour savoir comment les dettes publiques ont été générées, afin de pouvoir argumenter une annulation ou une répudiation sur la base de la démonstration d'illégalité, de fraudes et d'autres vices.

L'audit se réalise à travers un examen des instruments de la dette publique – des contrats, des autorisations légales, des chiffres, des registres comptables, des statistiques, des flux de paiement, de la destination des fonds, etc. – en plus de l'analyse de toute information macroéconomique pertinente et des impacts de ce processus d'endettement.

L'examen peut être **intégral** ou **spécifique**. L'audit est **intégral** quand il se concentre sur toute la dette publique d'un pays ou d'une région et qu'il considère tous les aspects relatifs depuis son origine, afin de déterminer sa contrepartie et ses effets. L'examen **spécifique** se centre sur des situations ponctuelles pertinentes.

L'audit se déroule en différentes **phases**, qui doivent comprendre la description du processus depuis son origine, en se basant sur les

méthodes que mettent à jour les processus ou cycles fonctionnels qui ont généré la dette publique (comme cela est expliqué au chapitre 5).

Ce travail implique l'application de différentes **techniques**, comme les enquêtes, la révision, la confirmation, la vérification, etc., et l'apport de **contrôles substantifs** (vérification de chiffres) et **d'accomplissement** (vérification de normes).

Une des priorités est celle de la recherche de l'existence ou non d'une contrepartie réelle des différentes dettes publiques.

L'envergure de l'examen doit impliquer que la recherche porte sur l'origine du cycle d'endettement ; en effet, d'après les expériences d'audit déjà réalisées, il s'est avéré fondamental que lumière soit faite sur l'origine de l'endettement pour la compréhension et le suivi de tout le processus.

Par exemple un audit de la dette d'Haïti devrait inclure tout l'historique de l'endettement du pays, depuis les années 1820 et la rançon exigée pour la reconnaissance de l'indépendance du pays, jusqu'aux dettes odieuses de la dictature des Duvalier, en passant par l'occupation étatsunienne.

L'origine du cycle d'endettement public peut être par exemple :

- En Amérique latine et en Asie, le cycle actuel a commencé dans les années 1970 et les dettes contractées se transformèrent au travers des conversions successives qui ne se sont jamais traduites en entrées effectives de ressources.
- En Afrique, le cycle commença avec l'arrivée du FMI dans la région dans les années 1980.

- En Europe, tout débuta avec l'entrée des pays dans la zone euro, qui a accentué la déréglementation financière et les sauvetages bancaires.

Toutes les conversions de dettes devraient être auditées étant donné qu'il a été révélé que ces conversions consistaient en des empaquetages ayant aggravé l'endettement.

Un des aspects centraux de l'audit réside dans la découverte d'éléments qui vont constituer des preuves écrites ou verbales amenées à nourrir et appuyer les résultats de l'audit.

C'est pour cela que les éléments découverts doivent être suffisants et pertinents pour par exemple :

- Révéler et documenter les **mécanismes qui génèrent l'endettement public**, ses cycles de fonctionnement, depuis l'origine, jusqu'à son paiement et/ou sa refinanciation.
- Mettre en évidence les **raisons de la croissance incommensurable** de la dette, qui peut-être due à :
 - un refinancement aux conditions coûteuses, la recapitalisation d'intérêts, les commissions et autres dépenses ; des pré-paiements non nécessaires ; l'établissement de garanties collatérales qui se financent à travers d'autres prêts ; des dettes générées par le sauvetage d'institutions bancaires ;
 - l'émission de nouvelles dettes, surtout pour payer les intérêts des dettes antérieures qui n'étaient pas dûment connues.
- Mettre en évidence **le poids de l'endettement pour la société**, en comparant le poids budgétaire des dépenses relatives au paiement de la dette avec celui des dépenses budgétaires consacrées aux domaines de la santé, du logement, de l'éducation, etc.

- Mettre en évidence les mécanismes du **sauvetage bancaire** qui ont généré des dettes publiques.
- Mettre en évidence la **spéculation sur les bons souverains**, au bénéfice du secteur privé, sur les marchés secondaires, paradis fiscaux compris.
- Mettre en évidence **l'utilisation des titres de la dette lors d'opérations de restructuration de dettes**, comme celles qui incluent des privatisations d'entreprises étatiques ou de services publics. En effet, dans certains cas, les créanciers convertissent les titres de dette en part de propriété des entreprises dont ils veulent prendre le contrôle.
- Mettre en évidence **l'instrumentalisation juridique de l'État** à travers la réglementation créée pour garantir la priorité budgétaire au paiement de la dette publique.
- Mettre en évidence **l'instrumentalisation politique de l'État** en déterminant la relation entre les protagonistes du Système dette et leur participation dans le financement de campagnes électorales et/ou l'appui à des régimes dictatoriaux.
- Relever les **impacts sociaux, économiques, écologiques, de genre et sur les peuples**, issus du processus continu et nocif d'endettement public.
- Exposer le **Système dette** et mettre en évidence son *modus operandi*, qui obéit à des logiques similaires en Amérique latine, en Asie, en Afrique et en Europe.
- Questionner les objectifs, l'efficacité et le caractère raisonnable des **dettes bilatérales**, surtout celles contractées pour la réalisation de méga-projets.
- Mettre en évidence l'ingérence du **FMI** dans les affaires nationales, avec l'établissement de toute une série de conditions qui servent à la défense des intérêts du secteur financier privé, supposant en même temps la perte de la souveraineté nationale des pays et un sacrifice social certain des peuples.

- Exposer le rôle de la **Troïka** dans la zone euro et de la **Banque mondiale** dans les pays dits en développement.

Les éléments décelés peuvent provenir d'informations supplémentaires de consultants spécialisés ou d'experts dans un domaine particulier – environnementaux, des droits humains et autres –, en somme, tout ce qui sera nécessaire pour déterminer les impacts du processus.

Lors d'un audit citoyen de la dette, la participation d'auditeuses professionnelles constitue un atout majeur pour aider à la vérification des formalités nécessaires, tout comme à la présentation des preuves.

Le **rapport final** de l'audit doit contenir la description des méthodes appliquées et des éléments découverts obtenus. Les preuves sont d'une importance cruciale car elles constituent l'essence d'un audit. Elles doivent donc minutieusement y figurer, de façon ordonnée et précise, pour appuyer les éléments découverts. Ces preuves sont le fondement des processus postérieurs, y compris sur le plan juridique.

Les actes irresponsables qui ont eu pour effet de contribuer à l'endettement d'un pays de manière illégale ou illégitime, avec des conséquences dramatiques pour la société, ne doivent pas rester impunis !

3.4 - AUTRES ÉLÉMENTS À ENVISAGER

L'audit citoyen doit également analyser d'autres aspects connexes qui ont généré ou contribué à l'accroissement des dettes publiques.

Ces aspects ne doivent pas seulement être exposés dans les rapports, mais doivent également être dénoncés devant les autorités compétentes pour que leurs acteurs soient sanctionnés et/ou pour pouvoir suspendre immédiatement le paiement de la dette. Par exemple :

a) **Les mesures imposées par les organismes internationaux** : il est fondamental de les déterminer, conformément à ce qui est expliqué dans le chapitre 5.

b) **Les privilèges fiscaux** : l'enquête portant sur les législations relatives à la fiscalité peut révéler leur influence directe dans le processus d'endettement public, comme cela a été mentionné dans le chapitre 2. L'audit citoyen doit interroger et mettre en évidence les privilèges fiscaux des banques et des investisseurs qui spéculent sur la dette souveraine.

c) **La priorité de paiement des dettes publiques** : il faut enquêter sur l'approbation des lois, comme celles sur la responsabilité budgétaire dans de nombreux pays qui limitent les investissements sociaux, alors que les dépenses liées au paiement de la dette ne sont pas mises en question, pas plus que la politique monétaire des banques centrales qui maintient le Système dette. De plus, de telles lois pénalisent l'administration publique qui n'accorde pas la priorité au paiement de la dette et condamne une grande partie de la population à la misère.

d) **La dépendance du système monétaire et économique** : il faut analyser les accords économiques qui créent des mécanismes qui ne visent qu'à satisfaire les intérêts des marchés financiers, comme c'est le cas du MESF en Europe.

e) **La création de fonds financiers** avec des ressources publiques : ces derniers étant utilisés au bénéfice du Système dette, comme c'est le cas du FROB en Espagne, du Fonds souverain au Brésil ou d'autres fonds de stabilisation financière dans d'autres pays.

f) **Le contrôle de l'inflation** : il faut vérifier la cohérence des normes recommandées par les organismes internationaux pour contrôler l'inflation. Les banques centrales absorbent l'excès monétaire en le transformant en titres de la dette publique, ce qui pourrait être évité en contrôlant les flux de capitaux.

g) **Les activités exercées par les institutions monétaires qui vont à l'encontre du principe de priorité accordé à l'intérêt public** : on a pu observer dans différents pays que l'action de la Banque centrale ou du Ministère des finances a facilité le pillage des ressources en faveur des banques privées, à travers la remise démesurée de fonds par l'entité émettrice d'argent ; ou par des opérations privilégiées de capitalisation des entités bancaires privées ; ou par l'invitation de représentants des marchés financiers pour estimer les taux d'intérêt de base ; ou par la remise de titres de valeur publics aux banques privées avec des rabais, afin d'être revendus sur le marché à leur valeur nominale, etc.

h) **La réalisation d'opérations spéculatives qui génèrent la crise financière et, par conséquent, la dette publique** : cela vaut la peine de mener des recherches sur la génération de dette publique par le processus de financiarisation, qui est caractérisé par la création de différents produits financiers dérivés, la spéculation et l'effet de levier. Ainsi, par exemple, en avril 2010, la Security and Exchange Commission (SEC, régulateur de la Bourse étatsunienne) présenta, devant le

tribunal du district du sud de New York, une demande contre Goldman Sachs, accusant cette dernière institution d'avoir inventé et commercialisé, depuis le début de 2007, un produit d'investissement (du nom d'Abacus 2007-ACI) **lié au marché des « hypothèques poubelles » qui était destiné à échouer** et qui n'allait bénéficier qu'à cette institution et à certains de ses investisseurs. D'après nos informations⁵, Goldman Sachs aurait gagné environ un milliard de dollars, soit exactement ce que les investisseurs qui n'avaient pas été alertés par Goldman Sachs ont perdu. À l'instar de la Royal Bank of Scotland qui a enregistré une perte de 841 millions de dollars héritée de son acquisition de ABN Amro en 2007. La Royal Bank of Scotland est actuellement sous le contrôle de l'État britannique, qui a dû procéder à son sauvetage à hauteur de 45,5 milliards de livres sterling. Ou encore à l'instar d'IKB Deutsche Industriebank AG qui fut un acheteur du produit Abacus et enregistra également des pertes qui furent assumées par l'État allemand. Les mouvements populaires réunis sous la bannière « Occupy Wall Street » ont déclaré les dirigeants de Goldman Sachs coupables dans le cadre d'un tribunal populaire⁶.

Pour auditer ces faits, il faudra chercher des documents et des preuves sur les dommages provoqués. Cela pourra renforcer les actions menées sur les échelles sociale, politique et juridique portant sur les dénonciations de cas frauduleux et d'identification des responsables.

i) **Les informations occultées** : un des aspects qui a eu un large impact sur l'endettement concerne la quantité d'argent

5 http://www.crisis-lehman.com/REVISTA/articulos/GestionNoticias_438_ESP.asp

6 Une vidéo de cinq minutes peut être visionnée sur :<http://www.youtube.com/watch?v=87A5jfUd5OU> [version espagnole].

qui fut remise au système bancaire à travers des opérations secrètes et des informations occultées.

C'est le cas de l'endettement grec : des enquêtes récentes ont montré que Goldman Sachs a manipulé des données relevant des comptes publics grecs afin de camoufler son déficit. La complicité entre les gouvernements et les banques à travers une série d'activités obscures a permis l'octroi de nombre de crédits et donc *in fine* de gains accrus pour les acteurs privés.

Les enquêteurs ont relevé des fraudes au moment du refinancement de la dette grecque. Cette dette avait été constituée par l'émission de bons d'État en monnaie étrangère (dollars, francs suisses, etc.) qui bénéficiaient d'un différentiel de change apparemment en faveur du pays. mais cela s'est converti en une perte au moment de l'échéance de la dette, étant donné que la situation du pays faisait augmenter la valeur des monnaies étrangères.

En Grèce, Goldman Sachs a établi ces bons avec des taux de change fictifs. Cela a permis à la Grèce, dans un premier temps, de recevoir un crédit pour un taux d'intérêt moindre à celui qu'elle aurait obtenu si la conversion avait été émise avec un taux de change officiel. Cependant, dans un second temps, la Grèce a dû continuer à payer des intérêts et d'autres charges calculées sur cette valeur gonflée, ce qui a énormément bénéficié au créancier (dans ce cas, Goldman Sachs). Sur le long terme, la banque créancière a réalisé d'autres bénéfices après la reconversion par la Grèce de la valeur gonflée par le taux de change des bons.

Un audit peut mettre en lumière les fraudes concernant les opérations avec les bons de l'État. Cela pourra réduire l'impact

de la crise et renforcer la lutte sociale pour un changement nécessaire de l'actuel système financier.

j) **La croissance de marchés parallèles ou le « shadow banking »** : l'existence d'un marché parallèle, échappant aux quelques régulations existantes et au contrôle des autorités financières, montre la faiblesse de l'actuel système financier. Elle prouve également la nécessité de renforcer la mobilisation sociale pour articuler des propositions en vue de bâtir une nouvelle architecture financière, comme cela est mentionné dans le chapitre 1.

Ce système de l'ombre est estimé à environ 60 000 milliards de dollars⁷ circulant dans ce système parallèle, ce qui inclut le commerce des titres de la dette. Il s'agit d'une estimation des détenteurs d'actifs de ce moyen d'évasion⁸.

k) **Rôle des autorités dans les opérations secrètes et/ou dans l'élaboration de documents secrets** : Les cas d'opérations secrètes et non transparentes sont très nombreuses. Elles sont reliées au processus d'endettement sur tous les continents.

En Europe, par exemple, la décision de sauver les banques a été prise en se basant sur un document secret de 17 pages, cité par le journal *The Telegraph*⁹, comme cela est mentionné au chapitre 1. En Italie, les contre-réformes et une série de mesures (plans d'ajustement budgétaire, privatisations, etc.) adoptées

7 <http://www.ft.com/cms/s/0/39c6a414-00b9-11e1-930b-00144feabdco.html#axzz2UaXHPgm>

8 Voir « Bank Run's Modern Form », *The Wall Street Journal*, 5 décembre 2011.

9 <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/4590512/European-banks-may-need-16.3-trillion-bail-out-EC-dcoument-warns.html>

en échange d'opérations d'achat de bons de la dette italienne comprenaient une « lettre secrète »¹⁰ que la Banque centrale européenne a adressé au gouvernement italien en août 2011.

Ces agissements ont un impact sur l'économie et la société, il est donc nécessaire d'exiger l'accès à la transparence dans une procédure d'audit.

1) **Les opérations dans les paradis fiscaux** : l'audit citoyen peut mettre en évidence le fait que d'importantes opérations d'endettement public ont été réalisées dans des paradis fiscaux pour échapper aux régulations existantes dans divers pays.

Un des exemples les plus scandaleux porte sur le dénommé plan Brady, une restructuration de la dette publique réalisée au Luxembourg, à l'égard de divers pays qui se sont soumis à ce plan, comme cela a été expliqué dans le chapitre 2. Cette opération est en fait un hold-up des banques internationales à l'encontre de l'Équateur, de l'Argentine, du Brésil et d'autres pays qui furent conseillés par les avocats Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton, ceux-là mêmes qui ont conseillé la Grèce.

L'audit citoyen doit lutter pour l'accès à l'information concernant les opérations réalisées autour de l'endettement public, étant donné que le recours à des paradis fiscaux a permis d'occulter ceux qui sont les créanciers de la dette publique, ou qui ont bénéficié des négociations initiales, intermédiaires et/ou finales. De plus, les banques centrales ont profité de l'existence des paradis fiscaux pour y effectuer des virements pour le paiement des intérêts des bons générés par des opérations illégales et illégitimes.

10 http://economico.sapo.pt/noticias/bce-envia-carta-secreta-a-berlusconi-e-gera-polemica-em-italia_124263.html

D'après Modesto da Silva¹¹ :

« Tant qu'il existera des paradis fiscaux, avec leurs secrets alimentés par des personnes, des entités ou des États, il sera impossible d'éliminer ou de réduire la corruption à l'échelle mondiale. Il est évident que, s'il y a secret, et surtout à l'encontre de tiers qui ne peuvent pas le connaître, nous avons affaire à des crimes contre ces tiers et même contre l'humanité, en rendant possible l'enrichissement de certains à travers des affaires obscures. Des dettes publiques se trouvent fréquemment dans ces contextes. Des grandes affaires complexes, des prêts léonins, des conditions odieusement inégales sont imposées, en dernière instance, contre le peuple, qui paye en fin de compte les dettes publiques. Les puissants paradis fiscaux sont les principaux incubateurs de ces grands crimes économiques et politiques, qui sont reliés à l'endettement public. Leur clientèle la plus fidèle est celle des trafiquants de drogue, d'armes, et d'autres activités illégales, dont de prostitution, d'escrocs de la dette publique et d'autres grands criminels internationaux. »

D'après l'organisation Tax Justice Network¹² :

« Les paradis fiscaux n'offrent pas seulement des taux d'imposition peu élevés ou nuls, mais quelque chose de bien plus large, comme l'offre de facilités pour que des personnes ou des entités puissent ne pas se soumettre à des règles, lois ou réglementations d'autres juridictions, en utilisant le secret comme outil prioritaire. [Tax Justice Network] préfère le terme de 'juridictions secrètes' au lieu de celui, plus populaire, de 'paradis fiscal'.

11 Avocat brésilien, défenseur des droits humains, qui s'est distingué depuis la période de la dictature militaire par son action en faveur des prisonniers politiques. Ce texte a été envoyé comme contribution libre à cet ouvrage.

12 <http://www.taxjustice.net/>

L'infrastructure internationale corrompue qui permet que les élites échappent à la réglementation en matière d'imposition, est largement utilisée par les criminels et les terroristes. Les paradis fiscaux contribuent donc à l'augmentation des inégalités et de la pauvreté, en érodant la démocratie, en déformant les marchés, en minant les régulations financières et autres, en freinant la croissance économique, en accélérant la fuite des capitaux des pays pauvres et en promouvant la corruption et le crime pour le monde entier. (...) La lutte contre les paradis fiscaux est un des grands défis de notre ère. »

Les mouvements sociaux doivent continuer à dénoncer les vices et lutter pour le changement, la modification et/ou l'élimination des mécanismes qui alimentent le Système dette.

3.5 – LE DROIT À UN AUDIT DE LA DETTE PUBLIQUE

La dette publique empêche l'amélioration des conditions de vie des peuples et limite la satisfaction des principes élémentaires des droits humains. La société doit être consciente du fait qu'elle a le droit de savoir comment cette dette a été générée.

De plus, d'autres principes sont complémentaires à ce droit, comme :

- **Le principe de transparence et le droit d'accès à l'information** : le principe de transparence est universel. Les citoyens ont le droit d'accéder à l'information sur les opérations et les données en lien avec le processus d'endettement. Si la dette est publique, les documents justificatifs doivent également être publics. Les contribuables sont, au final, ceux qui payent cette dette et leur droit fondamental est bien de savoir auprès de qui

ils la payent et de quelles dettes il s'agit. Les demandes d'information se heurtent souvent à des réponses négatives, en vertu du fait que ces documents seraient soi-disant protégés par le secret bancaire. Cependant, les opérations d'endettement qui impliquent une obligation publique sont soumises aux principes de l'administration publique, surtout aux **principes de publicité et d'intérêt public**.

- **Le principe démocratique de la participation citoyenne** : les décisions relatives aux secteurs dans lesquels les fonds publics doivent être investis sont des décisions souveraines. Il est donc nécessaire que le peuple puisse y prendre part. L'audit est un outil pour que les peuples puissent obtenir les informations nécessaires pour pouvoir participer à la gestion publique.

- **Le principe de motivation pour tout acte relatif aux finances publiques** : tout acte entrepris dans le cadre du secteur public doit présenter des éléments de motivation et de justification. L'utilisation des ressources publiques doit avoir une justification juridique et être totalement transparente, ce qui peut seulement se vérifier à travers la réalisation d'audits de la dette. Les paiements illégitimes et illégaux que l'audit de la dette identifierait doivent être immédiatement suspendus et restitués.

La génération de dettes publiques à travers divers mécanismes a été un outil de domination servant à soumettre la majorité des pays ; dans certains cas, cela s'est produit de manière répétée, mais obéissant à la même modalité. Cette dernière caractéristique permet de standardiser certains procédés de l'audit citoyen pour l'appliquer à différents pays.

CONCLUSION

Un audit de la dette permet de documenter l'action du Système dette et de mettre en lumière les mécanismes qui génèrent la dette.

En prenant en compte les impacts conséquents de l'endettement public sur la vie des peuples, étant donné qu'il absorbe une partie considérable des ressources des budgets gouvernementaux, il est fondamental que la société s'organise pour réaliser un **audit citoyen de la dette**.

Historiquement, la dette publique a été gérée de façon confidentielle et la société a eu uniquement le droit de la payer. Il est temps que les citoyen-ne-s connaissent la vérité et que nous nous impliquions dans la réalisation d'audits citoyens pour faire la lumière sur ce processus qui a provoqué et provoque encore pillages et crises en tout genre.

L'audit nous permettra de savoir ce que nous sommes en train de payer en termes de dette publique.

Chapitre 4.

Exemples d'audits et d'enquêtes sur la dette publique

INTRODUCTION

Diverses expériences d'**enquêtes** et d'**audits** de la dette publique, dans différentes parties du monde, ont permis de révéler d'importantes informations sur les processus d'endettement dans divers pays et ont mis en évidence leur similarité.

Ce chapitre présente les lignes directrices de travail et les résultats d'expériences récentes d'audits et d'enquêtes de la dette publique, comme :

- l'audit officiel de la dette en Équateur mené par la CAIC (*Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público*, Commission pour l'audit intégral du crédit public)¹ dont les résultats conduisirent à une diminution de 70% de l'endettement auprès des banques privées internationales ;
 - l'**audit citoyen** de la dette au Brésil ;
 - l'initiative d'**audit citoyen** en Irlande² ;
 - l'audit annoncé par la Norvège, depuis la perspective du **créancier** ;
 - l'investigation réalisée au sein du **parlement** brésilien – CPI³ ;
 - l'importante Sentence Olmos en Argentine, issue d'une investigation **judiciaire** ; et
 - l'audit spécifique **malien**.

1 Commission pour la réalisation de l'audit de la dette équatorienne, créée par le président Rafael Correa au moyen du Décret exécutif 472/2007 du 9 juillet 2007.

2 Rapport disponible sur : <http://www.debtireland.org/resources/publications/an-audit-of-irish-debt/>

3 Commission parlementaire d'investigation de la Chambre des députés – CPI de la dette publique – d'août 2009 à mai 2010.

L'objectif est d'inspirer et d'inciter à l'organisation d'**audits citoyens** afin de renforcer la mobilisation de la société, car il s'agit d'un outil dont l'efficacité a été vérifiée à plusieurs reprises et dont les effets peuvent apporter d'importants bénéfices aux peuples.

4.1 – MODALITÉS DE L'AUDIT DE LA DETTE PUBLIQUE

L'initiative de réaliser un audit de la dette publique peut être prise par les pouvoirs publics – par des institutions officielles de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire – ou par des organisations citoyennes.

MODALITÉS DE L'AUDIT DE LA DETTE SELON L'INITIATIVE DE SON EXÉCUTION	
GOUVERNEMENTALE	Il s'agit d'un audit intégral institué et conduit à l'initiative de gouvernements ou d'entités publiques officielles, afin d'enquêter sur le processus d'endettement. L'exemple le plus remarquable à cet égard a été l'audit officiel promu par le gouvernement de Rafael Correa en Équateur en 2007-2008
PARLEMENTAIRE	Il s'agit d'un audit intégral institué et conduit par des parlementaires exerçant leurs attributions de contrôle budgétaire du pouvoir exécutif. La Constitution fédérale brésilienne de 1988 prévoit la réalisation de ce type d'audit par la mise en place d'une commission mixte composée de sénateurs et de députés fédéraux. Dans les faits, cet audit ne fut jamais réalisé. Une avancée dans ce sens a toutefois consisté dans la récente investigation parlementaire conduite par une commission de la Chambre des députés fédéraux – « CPI de la dette publique » – qui a fonctionné entre août 2009 et mai 2010.

JUDICIAIRE	<p>Le pouvoir judiciaire peut décider de la réalisation d'un audit de la dette.</p> <p>Le procès lancé à l'initiative du journaliste Alejandro Olmos en 1982, par lequel il dénonçait l'illégalité de la dette argentine, a conduit à une enquête qui s'apparente à un audit sur divers aspects. Ce procès s'est conclu par une importante sentence judiciaire, la « sentence Olmos », en juillet 2000, qui déclara la dette argentine contractée durant les années de dictature [1976-1983], illégale, immorale, illégitime et frauduleuse.</p>
CITOYENNE	<p>L'audit intégral réalisé par des citoyen-ne-s et des organisations sociales est un outil qui permet à la société de comprendre comment le Système dette s'impose aux pays et est un moyen de pression afin que, par la suite, un audit gouvernemental soit réalisé avec une participation citoyenne. Le pionnier en la matière fut l'audit citoyen de la dette au Brésil, amorcé en 2001. Outre la production d'études et de publications sur la base des données officielles et de documents historiques publics – et ce en constante collaboration avec d'autres organisations sociales nationales et internationales –, il joua un rôle important dans la CAIC équatorienne et la CPI réalisée par le parlement brésilien.</p>

Même lorsqu'il s'agit d'une initiative officielle, il est important de garantir la participation citoyenne afin de démocratiser l'accès à l'information et de rendre possible la transparence.

Considérant que la principale victime de la dette publique est la société, l'idéal serait l'exécution d'un audit ayant un caractère obligatoire, intégral, avec participation citoyenne, et qu'il parvienne à déterminer les responsabilités administratives, civiles et pénales. L'État prendrait ainsi un engagement éthique vis-à-vis de son peuple, avalisant la participation populaire.

Compte tenu de l'emprise de la finance sur la majorité des gouvernements, comme mentionné au chapitre 1, l'**audit citoyen** joue un rôle important du fait de son indépendance, pour lever le voile sur le Système d'endettement.

L'audit de la dette publique révèle la vérité
sur le processus d'endettement.

4.2 – EXPÉRIENCES D'AUDITS ET D'INVESTIGATIONS

En premier lieu, il faut mentionner l'important antécédent historique ayant eu lieu au Brésil au cours des années 1930, lorsqu'un audit de la dette publique fut réalisé et déboucha sur des résultats significatifs.

Le président brésilien Getulio Vargas demanda au ministre des Finances la réalisation d'un audit des contrats d'endettement externe, étant donné que lesdites opérations impliquaient des sommes élevées pour le paiement des intérêts⁴.

Suite aux investigations, ce processus historique mit en évidence que :

- à peine 40% de la dette externe brésilienne était constituée de contrats et documents ;

4 Reinaldo GONÇALVES, « Auditoria e dívida externa : lições da Era Vargas », in Maria Lucia Fattorelli (coord.), *Auditoria da dívida externa: questão de soberania*, Contraponto Editora Ltda, Brasília, 2003.

- il n'y avait pas de comptabilité régulière de la dette externe, ni des paiements effectués.

Ces résultats eurent pour effet la réduction du solde de la dette et, par conséquent, celle du montant des intérêts et des coûts, de l'ordre de 50%. Ce processus dura quelques années et rendit possible un important allègement des finances nationales, ce qui permit à son tour le développement de projets sociaux et de services publics. Il est important de souligner que cet audit eut lieu dans le cadre d'une suspension des versements.

Les aspects les plus remarquables d'expériences récentes d'audits et d'enquêtes sur la dette publique sont résumés plus bas, en mentionnant l'origine de chaque initiative, l'organisation du travail, la méthodologie employée, les principales observations émises et les principaux résultats et effets obtenus. Il n'est pas question de faire ici un exposé exhaustif mais de présenter quelques expériences qui peuvent inspirer et motiver pour mettre sur pied d'autres initiatives porteuses d'une volonté de les mener à bout.

I. ÉQUATEUR – EXPÉRIENCE D'AUDIT OFFICIEL DE LA DETTE PUBLIQUE

La CAIC (Commission pour l'audit intégral du crédit public) fut créée suite à une initiative gouvernementale, autorisée par le Décret exécutif No 472⁵ du 5 juillet 2007 du président Rafael Correa.

Elle entra en fonction en juillet 2007 et poursuivit son travail jusqu'en septembre 2008, lorsqu'elle présenta ses rapports au Président Correa.

5 <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/DECRETO-472.Pdf>

Cette expérience récente a abouti à un allègement concret pour le pays, soit la réduction de 70% de la dette externe envers les banques privées. En plus de consolider la participation citoyenne nationale et internationale, cet allègement a rendu possible l'augmentation des investissements sociaux publics.

Étant donné l'importance de cette expérience, quelques-uns de ses aspects sont résumés ci-après :

a) Antécédents de la CAIC

L'importante mobilisation des mouvements sociaux équatoriens – spécialement la Campaña Jubileo Ecuador⁶ (Campagne Jubilé Équateur) et le Grupo Nacional de Deuda (Groupe national de la dette) –, de par la réalisation d'études et l'organisation d'événements et de mobilisations visant à répudier l'endettement externe pendant des années, peuvent être considérés comme des antécédents de la CAIC.

Ces mouvements sociaux ont intégré l'audit à leur agenda à partir de 2002 lors d'une rencontre internationale importante qui réunit quelques 80 représentants de mouvements issus d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine, d'Europe et d'Amérique du Nord, dans la ville de Guayaquil.

Cette rencontre avait pour objectif de débattre la proposition d'arbitrage de la dette. Elle se livra à l'analyse des types d'arbitrages (institutionnalisés ou *ad hoc*), de leurs conditions, des bases légales et des stratégies pour la réalisation d'un processus d'arbitrage juste et transparent. Elle prit fin en concluant qu'un processus d'arbitrage

6 Campagne qui s'appelait auparavant Jubileo Guayaquil.

indépendant, juste et transparent ne serait pas viable sans la réalisation préalable d'un audit complet, raison pour laquelle les participants prirent la décision de mener un audit avant d'entreprendre tout acte en relation avec l'endettement.

Un autre antécédent remarquable est celui de la CEIDEX (*Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa Ecuatoriana*, Commission spéciale d'investigation de la dette externe équatorienne), créée en 2006 et dont le rapport sert de référence pour le travail de la CAIC. Cette commission a pu compter sur la participation du professeur Hugo Arias, auteur d'importantes études académiques sur le thème de la dette extérieure.

Divers mouvements sociaux nationaux et étrangers ont contribué aux travaux de la CEIDEX. L'organisation brésilienne Audit citoyen de la dette y prit part en présentant ses propositions de méthodologie basées sur un document élaboré en 1989 par la commission parlementaire brésilienne.

CHRONOGRAMME DE L'AUDIT (Commission parlementaire brésilienne, 1989)

A – ASPECTS GÉNÉRAUX

Dans cette partie, les aspects suivants seront vérifiés et comparés :

I – Évolution des normes et des régulations des autorités monétaires.

II – Évolution de la dette.

III – Flux financiers d'entrée et de sortie des ressources.

IV – Principaux acteurs.

V – Principales agences de révision au Brésil.

VI – Principaux bénéficiaires finaux.

B – AUDIT DES « ACTES » [preuves d'accomplissement]

Dans chacun des contrats examinés, les aspects suivants seront examinés :

I – Procédures d'approbation.

II – Mouvements financiers réels.

III – Conditions générales du contrat.

IV – Conditions spéciales du contrat.

C – AUDIT DES « FAITS » [preuves substantielles]

Quant aux éléments ayant généré l'endettement externe, il faudra contrôler, pour chaque contrat examiné, les éléments suivants :

I – Destination des ressources.

II – Origine des ressources.

D – ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES

I – Période qu'il convient d'auditer.

II – Concours de circonstances à examiner.

III – Organisation pour réaliser le travail / sources d'information.

IV – Secret bancaire.

V – Rapports.

La CEIDEX souligna dans son rapport la nécessité d'approfondir les investigations sur le processus d'endettement et de réaliser un audit de la dette. Ultérieurement, d'autres éléments concoururent à

renforcer la proposition d'un audit de la dette, doté d'une participation expresse populaire, nationale et étrangère.

La création de la CAIC par le président Rafael Correa fut ainsi le point culminant de nombreuses années de luttes sociales.

b) Caractéristiques de la CAIC

Trois caractéristiques de la CAIC méritent d'être soulignées : la nature officielle, la participation citoyenne et le caractère intégral.

La première caractéristique de la CAIC a trait à sa **nature officielle**, étant donné qu'il s'agit d'une initiative du Président de la République (Décret exécutif No 472/2007) qui a fondé légalement et appuyé politiquement la réalisation des travaux.

Outre le lieu de fonctionnement, la portée, etc., ce décret a défini les objectifs, les attributions et la composition de la commission et autorisa les membres de la CAIC à enquêter sur tous les processus en relation avec l'endettement, dans toutes les institutions de l'État. En outre, il obligea toutes les entités de l'État à fournir les informations requises, un refus entraînant l'application de sanctions prévues dans la *Ley de transparencia fiscal* (loi sur la transparence fiscale).

Une autre caractéristique fondamentale de la CAIC fut la participation citoyenne. Le décret nomma des membres des organisations sociales et académiques, qui menèrent des investigations et d'exams de tout type, conjointement avec les auditeurs contractuels.

De plus, le décret indiqua que l'audit devait avoir un **caractère intégral**, dans le sens où il ne devait pas se référer uniquement à des chiffres mais aux autres aspects circonstanciels. Il le définit ainsi :

« Art. 2 – Est défini comme audit intégral l'action fiduciaire destinée à examiner et évaluer le processus de constitution et/ou de renégociation de l'endettement public, l'origine et la destination des ressources et l'exécution des programmes et projets financés par la dette interne et externe, avec pour but de déterminer sa légitimité, légalité, transparence, qualité, efficacité et efficience, en considérant les aspects légaux et financiers, les impacts économiques, sociaux, de genre, régionaux, écologiques, ainsi que sur les communautés et les peuples. »

La fonction principale de la CAIC, selon le décret, était :
« d'auditer le processus d'adoption des conventions, contrats et autres formes ou modalités contractuelles pour l'acquisition des crédits obtenus par le secteur public de l'Équateur, que ceux-ci proviennent des gouvernements, des institutions du système financier multilatéral ou des banques du secteur privé, national ou étranger, depuis 1976 jusqu'en 2006. »

Comme on l'a vu, le défi était immense ; l'implication politique et celle des organisations sociales dans le travail de la CAIC – qui fut présidée par le ministre des Finances d'alors, Ricardo Patiño, qui fut ensuite nommé ministre de la Coordination politique – furent, à cet égard, cruciales.

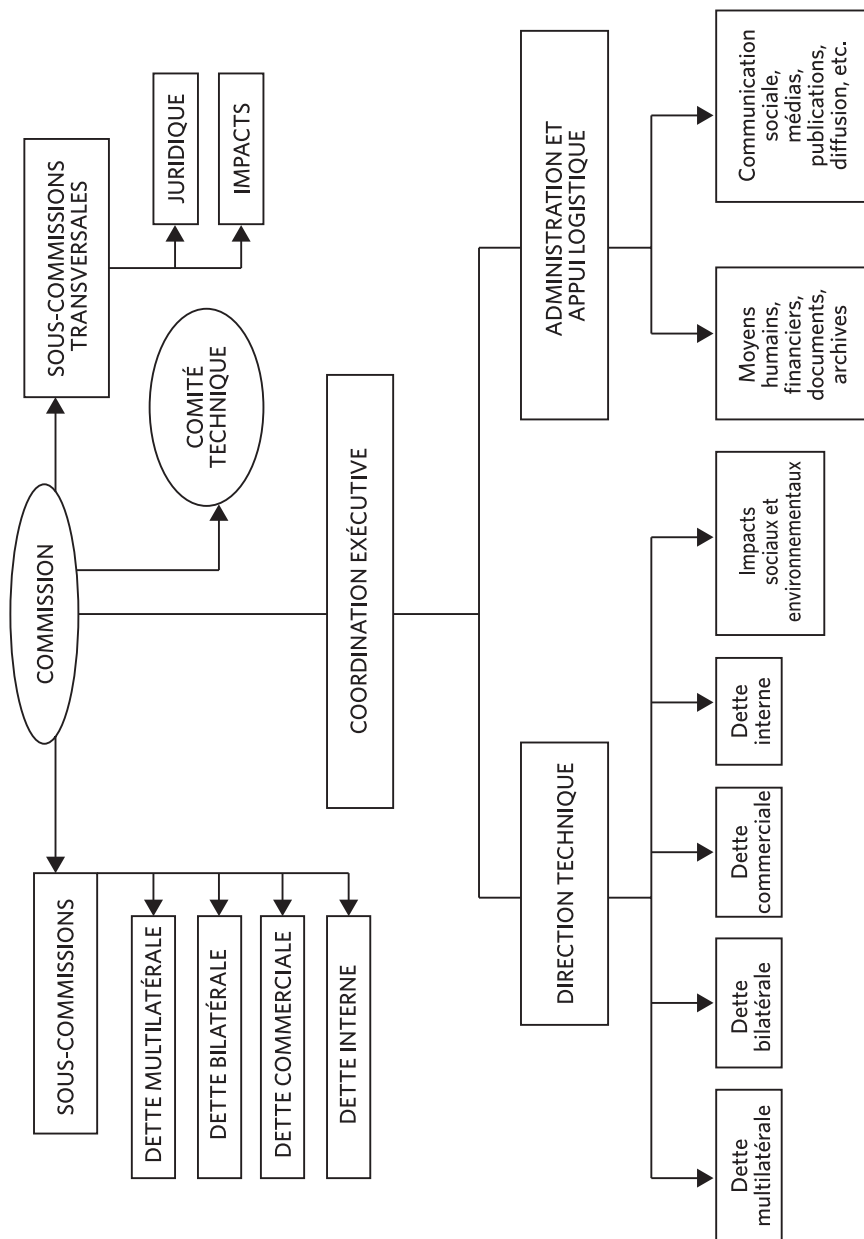
c) Organisation du travail de la CAIC

Devant ce défi qui consistait à auditer les 30 dernières années d'endettement équatorien en à peine 14 mois de travail, en accord avec la décision présidentielle, la CAIC s'organisa en **Sous-commissions spécifiques** selon la structure suivante :

- **Multilatérale** – Sous-commission consacrée à l'audit de la dette externe auprès des organisations multilatérales : FMI, Banque mondiale, CAF (Banque de développement de l'*Amérique latine*) et autres ;
- **Bilatérale** – Sous-commission consacrée à l'analyse de l'endettement du gouvernement équatorien (ou de n'importe quel organe du gouvernement équatorien) auprès d'autres gouvernements étrangers ou des banques de développement publiques d'autres pays ;
- **Commerciale** – Sous-commission affectée à l'audit de la dette externe auprès des banques privées internationales, dont les contrats initiaux, les billets à ordre et accords se transforment en obligations souveraines à partir de 1994.
- **Interne** – Sous-commission dédiée à l'audit de l'endettement interne équatorien ;
- **Juridique** – Sous-commission responsable des aspects juridiques de l'endettement public équatorien et des moyens juridiques prévus à ce propos dans le droit international ;
- **Sociale et écologique** – Sous-commission consacrée à l'examen des impacts sociaux et écologiques provoqués par le processus d'endettement.

Le décret prévoyait également la création d'une coordination exécutive responsable du fonctionnement administratif et logistique de la CAIC.

Ci-après est présenté l'organigramme de la CAIC.



Préparé par Piedad Mancero

d) Méthodologie

Étant donné son importance, l'expérience équatorienne peut en inspirer d'autres. La méthodologie, décrite par l'économiste équatorienne Piedad Mancero⁷, membre de la CAIC, est reprise ci-dessous.

I. PLAN GÉNÉRAL DE L'AUDIT

Dans le plan général, il faut définir clairement : le motif fondamental de l'audit ; ses objectifs généraux, sa portée telle qu'établie par sa base légale et ses attributions expresses ; les éléments à auditer ; ses processus et activités ; son déroulement et les moyens humains, financiers et matériels qu'il requiert.

- Intention fondamentale

En tant que message, compréhensible par tout public et exposé de façon synthétique, il doit énoncer la raison politique et les aspirations sociales que l'on cherche à satisfaire avec l'audit intégral. Il faut tout spécialement souligner l'opportunité qu'il offre de fournir des réponses valables et concluantes au grave problème de l'endettement, d'établir des responsabilités, de prévenir des erreurs et de restaurer la souveraineté des peuples.

7 Piedad Páramo MANCERO, « El Proceso de Auditoría Integral del Crédito Público », Équateur, 2012. Disponible sur : <http://www.jubileo2000.ec/view-details/publicaciones/382-metodologia-de-la-deudaingles.html>.

- Objectifs généraux

- La vérification de l'existence ou non de facteurs de transparence, de qualité, d'efficacité, d'efficience, de respect et de précaution environnementale, dans les différentes phases des processus d'endettement ; les conditionnalités, interventions et prescriptions contractuelles, visibles ou occultes, qui constituent une atteinte à la dignité et à la vie des citoyens et/ou mettent en péril la cohabitation pacifique entre les peuples ; l'équilibre existant entre les accords et engagements pris et le respect de la souveraineté du pays, en tant qu'éléments fondant ou non la légitimité des dettes.
- La détermination de la légalité ou de l'illégalité [...].
- La soumission de preuves suffisantes et concordantes aux autorités nationales et à la société civile afin que des actions correctrices soient adoptées pour réparer les préjudices résultant de la dette.
- L'établissement des responsabilités et coresponsabilités des acteurs externes et internes. [...]

- Lignes d'action de base

Il convient de mettre en place un cadre facilitant l'action des personnes impliquées dans la réalisation de l'audit, cela grâce à :

- L'identification des sources d'information, en particulier les institutions qui sont intervenues dans le processus d'endettement et leurs responsabilités spécifiques, avec une revue préalable des archives, rapports, investigations et examens déjà effectués [...].

- La formation des équipes techniques sur les fondements des doctrines de l'illégitimité, sur les principes juridiques du droit national et international relatifs au processus de la dette, sur le droit des peuples à poursuivre leur développement lorsqu'il est entravé par des interférences internes et externes liées à l'endettement, en particulier lorsque ce dernier est indu ; et sur les procédures d'investigation cohérentes en regard des objectifs poursuivis.

- Activités à accomplir en commun

- Détermination du cadre légal et institutionnel en vigueur durant la période auditée [...].
- Recherches sur les programmes et stratégies d'aide au développement formulés par les institutions financières internationales destinés à être appliqués dans les régions et pays au moyen de l'octroi de crédits et de la coopération technique.
- Recueil, classement et enregistrement des informations spécifiques, études, enquêtes, plaintes et autres indices d'irrégularités ou de préjudices relevés.
- Construction d'une base de données sur la totalité des crédits, avec leurs éléments de base [identité des créanciers, débiteurs, bénéficiaires ou exécutants, destination, termes, taux d'intérêts, montants contractés et capital versé, amortissements, intérêts et commissions payés, soldes à payer].

- Requêtes relatives au personnel

La planification du travail doit établir les besoins en ressources humaines et les profils professionnels individuels des chercheurs, auditeurs et autres spécialistes. [...] Le caractère intégral de l'audit implique la constitution d'équipes multidisciplinaires, notamment pour le groupe d'analyse transversale et celui consacré aux impacts.

- Délais d'exécution et chronogramme des activités

Dans l'organisation et la planification des travaux, il est important de prendre en compte leur déroulement temporel. [...] Il est nécessaire d'élaborer un chronogramme général et d'autres spécifiques pour des tranches de dettes prédéterminées et pour les groupes transversaux. Étant donné les attentes des autorités et des citoyens en termes de résultats, les chronogrammes doivent inclure des rapports partiels sur les avancées enregistrées et des versions appropriées à une diffusion au public. [...]

e) Éléments obtenus

Chacune des sous-commissions de la CAIC a présenté ses rapports, en fonction des investigations effectuées et des preuves récoltées par l'audit, en détaillant les éléments obtenus. Le résumé exécutif des travaux est disponible sur la page web <http://www.auditoriadeuda.org.ec>

Il faut souligner que le rapport exposé par la **Sous-commission multilatérale** montre que les institutions multilatérales ont elles-mêmes détourné la mission stipulée dans leurs statuts, puisqu'elles ont promu des schémas d'endettement illégal à l'intention de pays membres, en s'alliant avec de puissants créanciers privés. Dans la majorité des cas examinés, les organismes multilatéraux ont octroyé des crédits destinés au paiement de dettes antérieures ou de garanties qui leur étaient liées, qui plus est pour des projets inutiles et aux coûts élevés.

Quant au rapport de la **Sous-commission bilatérale**, il a mis en lumière que la majeure partie des projets n'avaient pas atteint leurs objectifs ; les fonds n'étaient pas entrés dans le pays et ils avaient uniquement généré des bénéfices pour les créanciers et les prestataires, dont la nationalité est généralement identique.

La **Sous-commission de la dette interne** a pu démontrer l'utilisation de la dette interne pour payer le service de la dette externe, ce qui démontre la mise en œuvre interconnectée du *Système dette*.

Le paragraphe suivant met en évidence les résultats de la **Sous-commission commerciale**⁸. En effet, ces résultats ont non seulement conduit à l'annulation de 70% de cette tranche de dettes, mais ils traitent également des dettes sous la forme d'obligations d'État (ce qui est similaire à la dette souveraine de la majorité des pays aujourd'hui).

8 La Sous-commission de la dette commerciale, coordonnée par le professeur Hugo Arias, a pu compter sur la participation de Maria Lucia Fattorelli, Miriam Ayala et Rodrigo Ávila.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS OBTENUS PAR LA COMMISSION DE LA DETTE EXTERNE ENVERS DES BANQUES PRIVÉES INTERNATIONALES

- Preuve documentée de l'ingérence du FMI dans les affaires internes du pays, ainsi que de son articulation avec les banques privées et le Club de Paris, mettant en évidence une connivence opérationnelle inacceptable, en plus de l'asymétrie entre les parties.
- Atteinte à la souveraineté du pays et non-respect de ses dispositions légales.
- Violation des droits fondamentaux.
- Violation du droit international.
- Conditions abusives reflétées par des négociations successives non équitables, qui ne prenaient pas en considération la valeur de la dette sur le marché ; clauses abusives ; taux d'intérêts élevés ; pratique usuraire et anatocisme ; prélèvements de commissions diverses et d'autres frais injustifiés.
- Concentration des pouvoirs des banques privées internationales au travers d'un groupe restreint formé par Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank et JPMorganChase, qui agirent comme les agents représentants des autres banques.
- Responsabilité du secteur financier dans l'endettement agressif de la décennie 1970 (financement de la dictature) et au travers de processus successifs de « restructuration » non transparents, provoquant des préjudices occasionnés par le transfert de dettes privées à l'État équatorien ; échanges et paiements anticipés injustifiés ; coûts onéreux et opérations directes à l'extérieur sans qu'il n'en résulte aucune entrée de fonds dans le pays.
- Application de mécanismes qui « générèrent » des dettes sans aucune contrepartie en biens ou services pour le pays, sans aucune rentrée de fonds, autrement dit une véritable escroquerie.
- Similitudes impressionnantes avec les faits survenus dans d'autres pays de la région.
- Conversion de dettes illégitimes en nouvelles dettes ; transformation de dettes privées (y compris celles de banques) en dettes publiques.
- Renoncement à la prescription de la dette externe due aux banques internationales au travers d'un acte unilatéral appelé *Tolling Agreement*, signé en 1992 par les autorités équatoriennes.
- Diverses irrégularités lors de l'émission des obligations ; par exemple, l'absence d'enregistrement des bons Brady, obligations dites multimarché (*Global bonds*) et des Eurobonds auprès de la SEC (*Securities and Exchange Commission*) ; négociations à caractère privé dans des paradis fiscaux comme le Luxembourg.
- Pratique de manipulations comptables pour couvrir des irrégularités.
- Transfert net de ressources à l'extérieur, avec pour résultat un accroissement marqué du solde de la dette commerciale externe.

Ces éléments obtenus figurent de façon détaillée dans les rapports suivants.

CAIC – Rapports détaillés inclus dans le Rapport final sur la dette externe commerciale équatorienne	
N°. 1/8	Origines de la dette externe commerciale équatorienne
N°. 2/8	Le rôle du FMI
N°. 3/8	Mécanisme complémentaire
N°. 4/8	« Refinancements » à partir de 1983
N°. 5/8	Conversion de dette entre dollar et sucre ⁹
N°. 6/8	Accord d'exécution
N°. 7/8	Bons Brady
N°. 8/8	Obligations multimarché <i>Global Bonds</i>

La principale conclusion de la Sous-commission sur la dette commerciale précise que le processus d'endettement équatorien, durant la période comprise entre 1976 et 2006, **a bénéficié au secteur financier privé et aux entreprises transnationales**, au préjudice des intérêts de la nation équatorienne.

Les données officielles ont mis en évidence un transfert net de ressources vers l'étranger, en faveur des banques privées, tandis que les soldes de la dette n'ont jamais diminué. Ce processus n'a ainsi pas servi de source de financement pour l'État équatorien, mais il s'est avéré être un détournement continu de fonds vers le secteur privé.

9 Cf CADTM, Les crimes de la dette, Syllepse, Paris, 2007, pp. 197-199.

Résumé	Chiffres
Différence entre les entrées enregistrées et les sorties (transfert net de ressources en faveur des agents financiers internationaux) en 30 ans.	USD 7,1 milliards
Augmentation de la dette durant ces trente années	1976 - USD 115,7 millions 2006 - USD 4,2 milliards

Limitations

Malgré une base légale et un appui politique, la tâche de la CAIC se révéla ardue, non seulement du fait de la longueur de la période sur laquelle l'enquête a porté (30 années) mais également à cause d'une série de limitations, dont :

- des négociations basées sur des conventions fractionnées, extrêmement longues et dans un langage confus ;
- impossibilité d'accéder aux opérations à l'étranger et aux parties opérant à l'étranger, en particulier en ce qui concerne les gains sur rachat à prix déprécié de la dette réalisés par les banques privées internationales et les institutions de fonds fiduciaires ;
- déficiences sérieuses du contrôle interne par les organes officiels responsables de la gestion de l'endettement public ;
- archives mal classées et incomplètes ;
- documents en langue étrangère et sans traduction officielle ;
- réponses insuffisantes de la part de diverses institutions financières et de contrôle ;

f) Procédures d'audit appliquées

La Sous-commission de la dette commerciale a utilisé initialement le **critère de pertinence**. La planification initiale est partie d'une analyse statistique générale, basée sur des données publiées par la Banque centrale de l'Équateur et sur les travaux statistiques de la CEIDEX.

L'analyse statistique a permis d'identifier les processus dont l'investigation était la plus pertinente. À partir de cette identification, il s'est agi de chercher les documents à l'appui des opérations de chaque période afin de procéder à l'**analyse documentaire**.

Des **confirmations** et des **rapports complémentaires** furent requis auprès des institutions impliquées dans le processus d'endettement, spécialement la Banque centrale, le Ministère des finances, le Procureur général et l'Inspection des finances de l'État, ainsi que le Congrès national.

Les **compétences légales et opérationnelles** des divers organes étatiques en relation avec la gestion de l'endettement public furent l'objet de vérifications. Un examen des documents comptables du Ministère des finances et de la Banque centrale fut également mené.

Étant donné la longue période auditée par la CAIC, d'**autres sources** d'information alternatives furent également **consultées**, ainsi que des registres historiques sous forme de livres, publications et pages web.

Une des techniques utilisée fut celle de l'**audit des chiffres**, à savoir la confrontation des valeurs mentionnées dans les contrats avec les montants versés, la comparaison de la valeur renégociée lors des diverses opérations avec la valeur de la dette sur le marché,

l'identification des montants payés au titre de diverses commissions ainsi que des taux d'intérêts contractuels.

Dans les divers processus en revue, on chercha à **identifier les participants respectifs**, dont les **responsabilités** restent ensuite à établir dans le cadre d'un travail de recherches plus approfondies sur les entités officielles impliquées.

g) Résultat : réduction de 70% de la dette externe commerciale équatorienne en titres

En octobre 2008, ayant pris connaissance des rapports présentés par la CAIC, le président Correa fit connaître, par le biais de divers moyens de communication, les graves indices d'irrégularités découverts par la commission. Il annonça la suspension du paiement des dividendes des obligations « multimarché » (*Global Bonds*) 2012 et 2030, qui expiraient en novembre 2008. En même temps, il soumit les rapports à une révision par les institutions juridiques de l'État ainsi que par des avocats internationaux.

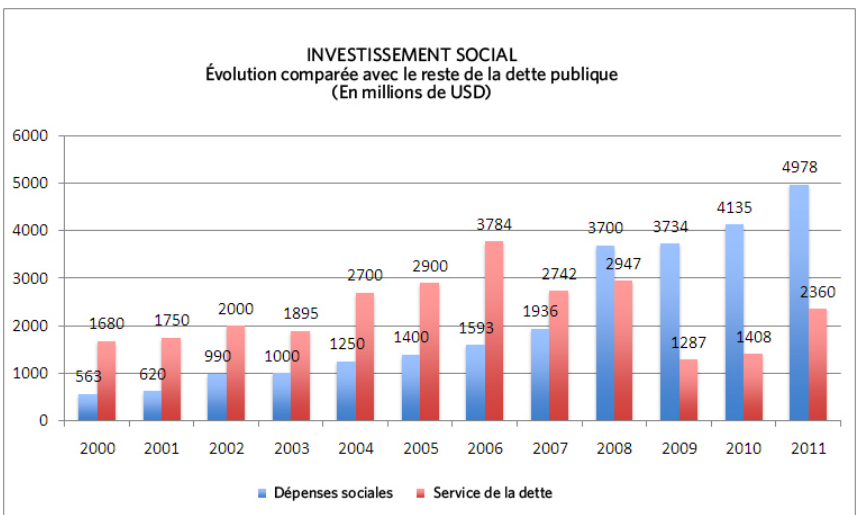
La somme qui aurait dû être destinée à ces paiements d'intérêts fut immédiatement consacrée à des budgets de santé et d'éducation, un fait qui fut souligné y compris par la revue orthodoxe *The Economist* du 23 avril 2009 : « *Monsieur Correa semble être incorruptible (...) Le budget public a augmenté de 71% en 2008 du fait des investissements en écoles et hôpitaux.* »

Au début de 2009, le président Correa signa et publia – sous forme d'acte souverain – une proposition offrant aux détenteurs des « *Global Bonds* 2012 et 2030 » leur rachat à 30% de leur valeur nominale. L'échéance de ces obligations était respectivement prévue pour les années 2012 et 2030 et les intérêts annuels perçus étaient

respectivement de 12 et 10%, jusqu'à cette date, outre d'autres charges.

Environ 95% des détenteurs acceptèrent la proposition et livrèrent leurs obligations au prix stipulé ; aucune action judiciaire ne fut entreprise contre le pays. Les 5% restants ne se firent jamais connaître.

Le *rachat* anticipé des obligations 2012 et 2030 à un maximum de 30% de leur valeur nominale a signifié l'annulation de 70% de cette partie de la dette, ce qui a représenté une économie, calculée en dollars US (USD), de 7,7 milliards en 20 ans (durée jusqu'à l'échéance de ces obligations). Cette économie a rendu possible d'importants investissements dans le pays, en particulier l'augmentation des ressources destinées à la santé, l'éducation, et le logement, entre autres, comme le montre le graphique ci-après.



L'expérience équatorienne montre l'importance de l'outil de l'audit, dont les rapports, s'appuyant sur des preuves, des documents et des arguments suffisants et pertinents, peuvent servir pour épauler des actes souverains, ainsi que des actions dans d'autres domaines.

Un autre résultat important de la CAIC réside dans la présentation de suggestions à l'Assemblée nationale constituante équatorienne – qui tenait session à la même époque. Celles-ci furent prises en considération dans la nouvelle Constitution équatorienne approuvée par référendum populaire en octobre 2008. Le chapitre consacré aux crédits publics prévoit des instances de surveillance :

Art. 289 : « L'État mettra en place les instances permettant au pouvoir citoyen de surveiller et d'auditer l'endettement public. »

Cette Constitution établit la préservation de la souveraineté équatorienne, l'interdiction expresse d'anatocisme, d'usure, et d'éta-tisation des dettes privées.

En outre, en montrant qu'il est possible d'affronter l'endettement depuis la perspective de l'État souverain, l'expérience équatorienne a stimulé d'autres pays afin qu'ils annoncent leur intention d'auditer leur dettes et elle influença la création de la Commission parlementaire d'investigation sur la dette publique au Brésil (CPI).

La décision de l'Équateur de réaliser un audit intégral de sa dette publique a adressé une leçon de souveraineté au monde, en montrant qu'il est possible d'affronter le pouvoir financier mondial.

II. BRÉSIL – AUDIT CITOYEN DE LA DETTE PUBLIQUE

Le processus de renforcement de la citoyenneté exige une formation continue de la société dans tous les domaines de la connaissance.

L'expérience brésilienne de l'Audit citoyen de la dette a contribué à populariser la connaissance de la réalité financière du pays, en impliquant les divers secteurs de la société dans la réalisation des travaux et leur divulgation.

a) Naissance de l'Audit citoyen

Le mouvement en faveur de l'audit de la dette est né suite au grand plébiscite populaire sur la dette externe, réalisé au Brésil en septembre 2000 par des centaines de mouvements sociaux et auquel 6 030 329 citoyens provenant de 3444 municipalités du pays prirent part.

Plus de 95% votèrent NON à la poursuite de l'Accord avec le FMI ; NON à la continuation du paiement de la dette externe **sans la réalisation de l'audit** prévu par la Constitution fédérale ; et NON à ce qu'une grande partie des ressources budgétaires soit destinée aux spéculateurs.

L'organisation du plébiscite fut le résultat d'années de mobilisation de la société civile qui amenèrent à identifier la dette publique comme étant responsable des dettes sociales inacceptables existant dans le pays.

Face au résultat impressionnant du plébiscite et par respect des stipulations constitutionnelles, des organisations et des citoyens s'organisèrent pour lancer un mouvement appelé **Audit citoyen de la**

dette : une organisation sociale qui effectue des enquêtes sur le processus de l'endettement public et dénonce son utilisation trompeuse en tant que *Système dette*, à savoir un système qui promeut un détournement continu des ressources publiques vers le secteur financier privé, alors que ces dernières devraient servir à financer des politiques publiques.

L'Audit citoyen de la dette du Brésil a accumulé des expertises qui lui ont permis de collaborer avec d'autres mouvements et de transmettre ses expériences, spécialement à la CAIC équatorienne et à des initiatives plus récentes dans d'autres pays.

b) Organisation des travaux

L'Audit citoyen a fonctionné sur la base de l'articulation et de l'appui de diverses entités de la société civile – associations de travailleurs en général, groupes missionnaires liés à des Églises, mouvements sociaux de genre, contre la pauvreté, etc. – et de citoyens volontaires qui, dès le commencement en 2001, s'engagèrent dans l'exécution d'un audit en suivant la méthodologie exposée ci-dessous

c) Méthodologie

L'Audit citoyen de la dette s'organisa initialement en comités locaux et construisit sa méthodologie¹⁰ de travail dès sa création :

¹⁰ Lettre circulaire numéro 1/2001, adressée aux comités locaux embryonnaires de l'Audit citoyen de la dette dans diverses provinces.

1. Objectifs de l'Audit citoyen :

a) Vérifier la situation réelle de la dette externe et de la dette interne publique.

Analyser les montants, la composition, le profil et les coûts ; les origines, les objectifs, les conditions et les circonstances de sa constitution ; les termes ; la destination effective des fonds ; le degré d'engagement des deniers publics pour mettre en évidence le coût social ; la légitimité ; la légalité ; l'évolution historique et sa projection future ; ce qui fut effectivement payé ; qui en bénéficia et quelles furent les relations de dépendance créées ; les commissions payées ; les intérêts contractuels en comparaison avec ceux payés ; la distinction entre dettes contractées pour des investissements et dettes contractées exclusivement pour payer des intérêts ; la gestion imprudente de la dette et la relation entre la politique économique choisie et l'évolution du processus d'endettement.

b) Diffuser largement les résultats de l'audit citoyen de la dette.

c) Exiger des mesures des organes compétents.

d) Faire pression sur le Congrès national pour la réalisation de l'audit officiel prévu dans la Constitution fédérale¹¹.

2. En ce qui concerne la stratégie :

L'Audit citoyen devra associer les divers secteurs de la société.

Il s'agira de former des équipes, composées de divers secteurs sociaux, pour construire une vision commune, aussi bien en ce qui concerne le diagnostic que les issues proposées.

11 Article 26 de l'Acte des dispositions transitoires.

3. En ce qui concerne les étapes de réalisation :

1^{ère} étape. Élaboration d'un panorama initial et préliminaire permettant au processus de l'audit de prendre une direction adéquate. Point de départ : situation actuelle de la dette publique (interne et externe), en remontant jusqu'à l'origine et aux circonstances de sa constitution, en vérifiant également les destinations des fonds obtenus. Ce travail doit être réalisé par des groupes d'études constitués dans les différents États, avec une représentation des divers segments sociaux.

2^{ème} étape. Réalisation effective de l'audit. Constitution d'une commission de coordination responsable de l'orientation et de la conduite de l'audit ; formation d'équipes qui mèneront les enquêtes, études, audits spécifiques et/ou localisés, réunis ensuite dans un rapport final. Essayer d'obtenir l'adhésion de professeurs universitaires, d'économistes, de commissaires aux comptes, d'avocats, ainsi qu'une composition représentative des divers courants et entités.

3^{ème} étape. Définition des propositions pour apporter des solutions au problème de l'endettement public suivant une optique nationale, populaire et démocratique. Ces propositions doivent comprendre des lignes alternatives pour le traitement de l'endettement public, en privilégiant les intérêts collectifs de la population. Chercher à légitimer le rapport et les processus, au travers de la réalisation d'événements où seront débattues les conclusions et les alternatives proposées, avec une large participation des diverses entités de la société civile.

4^{ème} étape. Diffusion des résultats de l'audit, en cherchant la mobilisation de la société à partir des conclusions et des alternatives proposées, en divulguant les résultats auprès d'un vaste public et en obtenant la plus large adhésion de la société à l'ensemble des

propositions de solutions à cette question. Élaboration d'articles, lettres et bulletins, organisation de débats, campagnes et autres événements s'adressant aux divers segments de la société. Il s'agit de mettre l'accent sur la relation entre la dette publique et la qualité de vie de la population en démontrant l'effet de l'endettement sur l'élaboration des politiques publiques et ses conséquences sur le niveau de vie des citoyens. Finalement, de concert avec des représentants de divers segments sociaux, formuler des propositions, orientations et solutions à l'endettement public brésilien.

d) Activités pertinentes

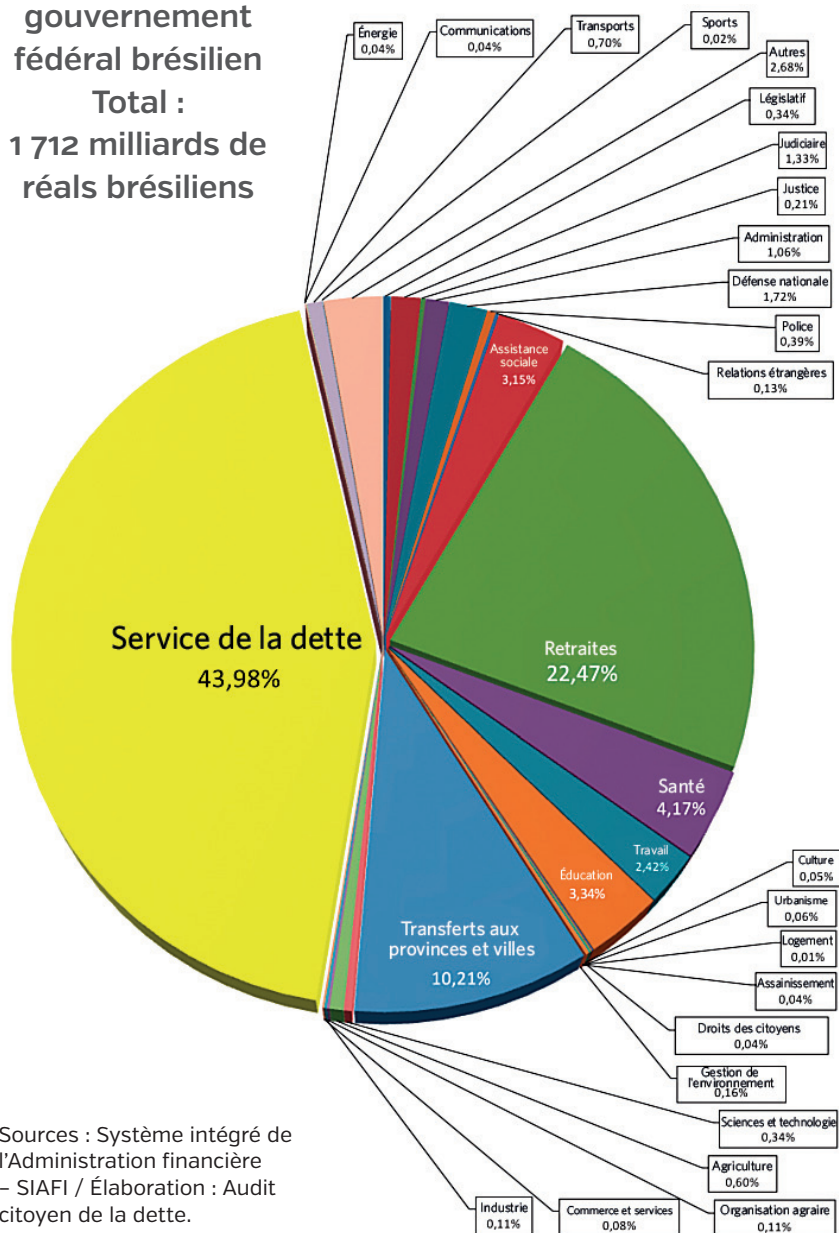
Les activités de ce mouvement se réalisent sur la base de documents et faits de caractère public et officiel. Par exemple :

i. **Représentation graphique du budget public fédéral :** annuellement, l'organisation élabore un graphique qui vise à faire connaître à un large public la destination des ressources budgétaires gouvernementales du pays.

Ce graphique dénonce la priorité accordée au paiement de la dette qui, en 2012, a absorbé 44% des ressources, tandis que la santé n'en recevait que 4,17%, l'éducation 3,34%, les aides sociales 3,15%, etc. Cette même répartition disproportionnée est observée les années antérieures.

Ces informations permettent ainsi d'élucider en partie le paradoxe brésilien selon lequel, ce pays, bien que 7^{ème} économie mondiale, occupe la 85^{ème} position dans le classement des nations selon l'Indice de développement humain (IDH) des Nations Unies.

**Budget 2012 du
gouvernement
fédéral brésilien**
Total :
1 712 milliards de
réals brésiliens



Sources : Système intégré de
l'Administration financière
– SIAFI / Élaboration : Audit
citoyen de la dette.

ii. Études sur la relation entre l'**endettement public et la violation des droits humains et sociaux**.

iii. Études sur la relation entre l'**endettement public et les contre-réformes**, en particulier concernant les retraites, les impôts, le droit du travail, les privatisations, etc.

iv. Études sur la relation entre l'**endettement public et les politiques macroéconomiques de contrôle de l'inflation**¹².

v. Études sur le **paiement anticipé au FMI**¹³ ; **remboursement anticipé** d'obligations de dettes externes avec **paiement surfait** ; accumulation de réserves internationales au moyen d'émission de dettes.

vi. **Genre**¹⁴ : Étude sur l'utilisation des ressources pour des politiques de lutte contre la violence faite aux femmes. Études sur l'**allocation des fonds accordés en priorité pour le remboursement de la dette publique** et comparaison avec les fonds destinés aux travailleurs du secteur public qui ont été soustraits à cet effet¹⁵.

vii. **Collecte de documents historiques**, par exemple des rapports de commissions parlementaires, et diffusion sur le web pour faciliter un vaste accès public.

12 <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>

13 <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Contradição-Inexplicável-Maria-Lucia-Fattorelli.pdf>

14 <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Divida-e-genero-texto.pdf>

15 <http://www.auditoriacidada.org.br/nao-ao-terrorismo-contra-os-servidores/>

viii. **Accès à l'information**, grâce à des demandes répétées de documents en lien avec l'autorisation de contracter des dettes de la part des diverses institutions concernées : Congrès national, Assemblées législatives des Provinces, Banque centrale, Ministère des finances, Cour des comptes, entre autres. Malgré de multiples limitations, quelques résultats ont été obtenus.

ix. **Identification des mécanismes qui génèrent la dette publique**, par exemple ceux détaillés dans le chapitre précédent.

x. **Conscientisation populaire** : Toutes les études donnent lieu à des publications rédigées de manière didactique.

xi. **Mobilisation de la citoyenneté** : Articulation croissante avec des entités de la société civile pour la réalisation d'événements publics, études et investigations, publications, etc.

xii. **Articulation internationale** : Participation au Forum social mondial, dès sa première édition en 2001, et à d'autres activités qui renforcent les liens avec des entités internationales de lutte contre la dette, en particulier avec la *Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos* (Réseau latino-américain sur la dette, le développement et les droits, LATINDADD) et le Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM).

xiii. **Autres activités** : voir <http://www.auditoriacidada.org.br>

e) Résultats obtenus

Il faut se garder de restreindre l'appréciation des résultats au seul montant de la dette que l'audit a contribué à annuler, mais il y a lieu d'apprécier la répercussion de ce travail citoyen dans toutes ses dimensions.

Un des résultats les plus importants de près de douze années d'action de l'Audit citoyen au Brésil réside dans la connaissance croissante que la société a acquise sur ce thème. Les éléments mis en lumière par l'audit citoyen ont servi à renforcer les luttes pour les droits sociaux et des travailleurs.

De plus, cette accumulation de connaissances a permis de collaborer avec d'autres pays et de leur transmettre l'expertise acquise, en particulier à la CAIC équatorienne, laquelle a servi à son tour d'appui à la création de la Commission d'investigation du Parlement brésilien (CPI). Cette expérience citoyenne brésilienne a également ouvert des portes pour de nouvelles initiatives dans divers pays. La croissance continue de la mobilisation sociale porte en elle l'espoir de voir se créer une force suffisante pour changer le modèle injuste actuel et abolir le rôle nocif que joue aujourd'hui l'endettement public.

RÉSULTATS ATTEINTS PAR L'AUDIT CITOYEN DE LA DETTE

- Croissance de la mobilisation sociale à propos de la dette publique.
- Utilisation de travaux de l'Audit citoyen par des mouvements revendiquant les droits sociaux et par des secteurs académiques d'avant-garde.
- Participation aux audiences publiques du Congrès national (sur la dette et des thèmes qui lui sont liés : réforme fiscale, retraites, droits humains, développement, etc.) ainsi qu'aux Assemblées législatives régionales et aux Chambres municipales (Belo Horizonte).

Participation à des groupes de travail institutionnels portant sur la recherche de solution à la crise de l'endettement public de provinces et municipalités.

- Participation en tant que membre actif de la CAIC équatorienne (Sous-commission de la dette commerciale).
- Mise sur pied de la Commission parlementaire d'investigation (CPI de la dette publique) de la Chambre des députés fédéraux, proposée par le Député fédéral Iván Valente (PSOL/SP) et fondée sur des documents et arguments produits par l'Audit citoyen.
- Désignation de l'organisation Audit citoyen comme assistant technique de la CPI du Parlement brésilien, ce qui se concrétisa par l'élaboration et la remise de huit analyses techniques qui devinrent partie intégrante du Rapport alternatif (« vote séparé ») des députés de la CPI.
- Action juridique par le Collège des avocats du Brésil [Orden de Abogados de Brasil – OAB – ADPF 59/2004] devant le Tribunal fédéral suprême (STF), sur la base des arguments et des données de l'Audit citoyen et visant à requérir du STF qu'il oblige le Congrès national à convoquer la commission mixte prévue par la Constitution fédérale du Brésil de 1988 afin de réaliser l'audit de la dette.
- Action conjointe avec le Ministère public afin d'approfondir les investigations initiées par la CPI sur la dette.
- Mise sur pied de commissions d'investigation dans les Assemblées législatives de quelques États, dont la création s'est appuyée sur les arguments et données de l'Audit citoyen. Par exemple, une Commission spéciale approuvée par 52 députés locaux sur 72, a ainsi été créée dans l'État du Minas Gerais.
- Extension de l'expérience de l'audit citoyen à d'autres pays d'Amérique latine, d'Europe et d'Afrique du Nord.

L'audit de la dette publique est un travail technique qui requiert de la volonté dans l'analyse des documents et de la bravoure pour faire connaître ce qu'on y a découvert.

III. BRÉSIL – COMMISSION PARLEMENTAIRE POUR L'INVESTIGATION DE LA DETTE PUBLIQUE (CPI)

La création de la CPI au sein du Parlement brésilien fut le fruit d'une conquête des mouvements sociaux. Bien qu'elle n'ait pas réalisé un audit à proprement parler, la CPI a représenté une importante opportunité de mobilisation sociale et a rendu possible l'accès à des documents dont les Brésiliens prirent connaissance pour la première fois. De plus, le travail de la CPI continue à produire des effets, puisque ses rapports ont été repris par le Ministère public pour approfondir les investigations menées.

La création de la CPI fut proposée par le député Iván Valente (PSOL/SP) le 8 décembre 2008, qui obtint l'adhésion à son initiative d'un tiers des députés. Ceci fut possible grâce à l'impulsion émanant de l'audience de membres de la CAIC menée par le président de la Chambre des députés du Brésil (le député Arlindo Chinaglia), à l'occasion du Séminaire international sur l'audit de la dette en Amérique latine organisé en novembre 2008 à Brasilia.

Neuf mois passèrent avant que les partis ne désignent leurs membres respectifs pour la CPI ; les travaux ne commencèrent dès lors que le 19 août 2009. Cela indiquait clairement qu'il n'y avait pas d'intérêt politique pour cette investigation, car la majorité des partis comptent sur le soutien financier des banques pour leurs campagnes électorales.

La pression des mouvements sociaux, en particulier de la part de l'organisation Audit citoyen de la dette, fut fondamentale pour la mise sur pied effective des travaux de la CPI.

Cependant, après l'établissement de la CPI, ses membres ne convoquèrent pas une grande commission de techniciens, nécessaire pour

les assister dans leurs travaux d'investigation, comme cela fut le cas en Équateur. Ils réduisirent le groupe de travail à peu de personnes, ce qui impliqua une forte limitation.

L'Audit citoyen assista techniquement la CPI en réalisant l'examen des documents et l'étude des témoignages recueillis par la Commission et en lui remettant huit analyses techniques, en plus des efforts pour promouvoir sans relâche l'articulation avec les entités sociales.

Diverses demandes d'information proposées par l'Audit citoyen furent saluées et approuvées par la CPI et furent adressées à des entités de contrôle de la dette, principalement au Ministère des finances et à la Banque centrale.

Après neuf mois de fonctionnement, le Rapport final officiel fut approuvé. Il reprenait dans son diagnostic diverses constatations d'indices d'illégalité et d'illégitimité révélés par les analyses techniques, les témoignages de spécialistes et les dénonciations de la société civile. Il reconnaissait par exemple :

- que les taux d'intérêts très élevés constituaient le principal facteur de la croissance accélérée de la dette publique brésilienne et qu'ils se caractérisaient par le recours continu à l'anatocisme, une pratique qui avait été jugée illégale par le Tribunal fédéral suprême (Arrêt 121 du STF) ;

- que la dette interne (pour laquelle sont payés les intérêts les plus élevés au monde) avait augmenté de façon accélérée au cours des dernières années, suite à l'émission de titres de la dette publique qui furent utilisés pour l'achat de dollars spéculatifs, qui entrèrent dans le pays via les banques privées. Ces dollars ont conduit à l'accumulation de près de 400 milliards de

dollars de réserves internationales, investis majoritairement en titres publics du Trésor étatsunien qui rapportent des intérêts proches de zéro, au préjudice de la Banque centrale brésilienne ;

- que des conversions de dettes externes en dettes internes eurent lieu, à travers le paiement anticipé au FMI¹⁶ et les remboursements anticipés de bons de la dette externe à des prix surfaits qui atteignirent les 70% lors de certaines opérations ;

- que le Sénat fédéral avait renoncé à ses compétences en permettant l'émission de titres sans en spécifier les caractéristiques ;

- que des informations et des documents demandés ne furent pas remis.

Malgré ce grave diagnostic, le Rapport final n'a paradoxalement pas reconnu l'existence d'irrégularités dans le processus d'endettement ; il n'a pas recommandé de réaliser un audit ni d'interpeller le Ministère public afin qu'il approfondisse ses investigations. Toutefois, la pression exercée par les organisations de la société civile ayant accompagné les travaux de la CPI, a abouti à ce que seul un tiers des 24 membres de la CPI vote en faveur de ce rapport, qui fut approuvé *in fine* par un score restreint de 8 voix favorables contre 5 en opposition.

Le député Iván Valente a présenté un Rapport alternatif, – appelé « voto em separado » (vote séparé) –, lequel englobe intégralement toutes les analyses présentées par l'assistance technique. Le Rapport

16 Pour payer le FMI, le gouvernement émit des titres de dette interne qui furent acquis par les banques (*dealers*) avec des intérêts beaucoup plus élevés que ceux qui étaient payés au FMI. De la sorte, la dette changea simplement de main : ce qui se payait au FMI passa aux mains des banques.

alternatif fut signé par huit députés et recommanda la réalisation d'un audit suite aux divers indices d'irrégularités signalés. Comme par exemple :

- pratique de l'anatocisme, considéré comme illégal par le Tribunal fédéral suprême ;
- illégalité, selon la Convention de Vienne sur le droit des traités, des augmentations unilatérales des intérêts flottants par les banques internationales privées à la fin des années 1970 ;
- absence de contrats et de documents essentiels, en particulier ceux qui éclaireraient l'origine du processus d'endettement dans les années 1970, pendant la dictature militaire ; absence d'un rapprochement des chiffres par décennies lors des négociations les plus significatives de la dette externe ; clauses illégitimes, illégales et anticonstitutionnelles ; non prise en considération de la valeur sur le marché lors de négociations d'obligations et billets à ordre.
- forts indices d'illégalité lors du transfert de dettes du secteur public et privé à la Banque centrale à partir de 1983, de même que lors de l'échange de bons Brady en 1994 ;
- illégalité de la libre circulation des capitaux, conformément à la dénonciation prononcée par le Ministère public, qui eut pour effet une croissance exponentielle de la dette interne à partir du Plan Real (adoption du real comme monnaie en 1994 afin de juguler l'inflation) ;
- remboursements anticipés d'obligations de la dette externe brésilienne, accompagnés de paiements à prix surfait aux détenteurs de titres ;

- violation des droits humains résultant d'un usage exagéré de moyens budgétaires destinés au paiement de montants discutables de la dette « publique » ;

- conflits d'intérêts, démontrés par des réunions entre la Banque centrale et des représentants de banques et autres rentiers pour arrêter les prévisions concernant l'inflation, lesquelles définissent les taux d'intérêts.

Le « voto em separado » (et les différents documents qui le corroboraient) fut transmis au Ministère public afin d'approfondir les investigations et de préparer des actions judiciaires pertinentes.

Outre l'élaboration d'analyses techniques, l'Audit citoyen publia des bulletins¹⁷ hebdomadaires pour faire connaître ce qui se passait dans chaque session de la CPI.

Malgré les limitations et les pressions politiques, la CPI a représenté un pas important, venant couronner une décennie de luttes, d'études, d'investigations et de travaux bénévoles, puisque ses conclusions *démontrent la nécessité* de réaliser un audit de la dette.

Les dettes publiques déclarées illégales et illégitimes
ne doivent pas être payées par le peuple.

17 Répertoriés sur la page web <http://www.auditoriacidadada.org.br>

IV – ARGENTINE – LA SENTENCE OLMOS¹⁸

En octobre 1982, le journaliste Alejandro Olmos déposa une plainte devant la Seconde Cour criminelle et correctionnelle fédérale d'Argentine, présidée à l'époque par le Dr Martin de Anzoátegui, afin qu'elle enquête sur le processus d'endettement du pays depuis l'année 1976 et examine la responsabilité du ministre de l'Économie de la dictature, et de tous les fonctionnaires impliqués jusqu'en 1983. Bien que le tribunal saisi ait désigné 30 experts, la très grande majorité d'entre eux renoncèrent à leur fonction, ne souhaitant pas être mêlés à ces investigations. Seuls trois experts persistèrent, dont deux professeurs titulaires à la Faculté de sciences économiques de l'Université de Buenos Aires et un troisième proposé par l'Académie nationale des sciences économiques. Ils rejoignirent trois auditeurs du corps d'experts comptables de la Justice nationale.

La procédure de traitement de ce cas fut très lente, étant donné les craintes du pouvoir judiciaire et les difficultés rencontrées pour obtenir les informations sur le processus et les données relatives à l'endettement (malgré les demandes émises auprès de la Banque centrale et du Ministère de l'Économie).

Lors de l'enquête, une plainte fut déposée contre l'ex-ministre Martinez de Hoz pour fraude à l'égard de l'administration publique et de nombreux fonctionnaires vinrent témoigner à la barre. À l'accumulation des preuves diverses s'ajoutèrent des documents officiels et les six experts élaborèrent leurs conclusions sur la base de ce matériel conséquent, constitué de vingt classeurs principaux (12 000 pages) contenant plus de cinquante annexes et un imposant volume de chemises renfermant la documentation sur la dette.

18 Par Alejandro Olmos Gaona, historien et juriste argentin, fils de l'auteur de *La Causa Olmos*.

Les experts déterminèrent que :

a) la dette n'avait pas de justification légale, administrative ou financière ;

b) les procédures utilisées par l'autorité économique avaient été discrétionnaires et révélaient des transgressions, des irrégularités, des comportements et des gestions qui constituaient de véritables actes illicites ;

c) les entreprises publiques avaient été obligées de s'endetter, sans nécessité de financement ;

d) dans beaucoup de cas, les entreprises publiques avaient été obligées de contracter des crédits auprès des banques étrangères pour rembourser des dettes auprès de banques nationales ;

e) l'argent des crédits contractés en dollars par les entreprises étatiques allait à la Banque centrale qui leur remettait des pesos qui se dévalorisaient ;

f) des malversations de fonds eurent lieu ;

g) les réserves internationales résultaient de prêts des banques internationales dont les fonds ne sont jamais parvenus au pays mais qui demeuraient dans ces mêmes banques à un taux inférieur, perdant ainsi des sommes considérables ;

h) la dette externe frauduleuse des entreprises privées fut assumée par l'État en 1982 ;

i) les garanties de la Banque centrale en faveur des entreprises publiques et privées auraient dû être annulées par l'institution ; cette dernière ne leur en réclama jamais le paiement.

S'ajoutait à cela le fait que toutes les opérations passaient d'abord par l'étude des avocats du Dr. Guillermo W. Klein, qui était le Secrétaire de la programmation économique.

Le juge Jorge Ballestero classa l'affaire pour prescription de l'action pénale le 13 juillet 2000, bien qu'il ait signalé les délits et irrégularités

commis et la responsabilité irréfutable du Fonds monétaire international dans ces opérations.

V – IRLANDE – UN AUDIT DE LA DETTE IRLANDAISE¹⁹

Le processus de l'audit de la dette a été un bon point de départ pour initier la construction de la campagne irlandaise contre la dette bancaire illégitime. Celle-ci fut impulsée grâce aux éléments découverts lors de la réalisation de l'audit qui expliquaient les mécanismes utilisés pour la socialisation des dettes bancaires – une question que le peuple irlandais n'avait pas pleinement comprise. La confusion publique augmenta du fait de la complexité et des nombreux arrangements financiers entre le gouvernement irlandais, les banques irlandaises, la Banque centrale irlandaise et la *Troïka* des créanciers internationaux. Ces arrangements avec les créanciers avaient été acceptés par le gouvernement irlandais pour s'assurer qu'aucune banque locale ne fasse faillite.

La population irlandaise ignorait qui était le destinataire des dettes des banques qu'elle était en train de rembourser et quelles pourraient être la faisabilité et les conséquences nationales et européennes d'un non-paiement. Cela suscita peur et incertitude, jusqu'à provoquer un sentiment de paralysie et d'impuissance des individus. L'absence de consultation par le gouvernement irlandais de ses propres citoyens (ni même son propre parlement) sur les décisions clés en relation avec le paiement de la dette bancaire a encore aggravé la situation.

Les groupes qui réalisèrent l'audit de la dette – *Action from Ireland, Debt and Development Coalition Ireland et Unite Trade Union* – traitèrent le projet d'audit comme une initiative d'investigation

19 Par Nessa ni Chasaide, Debt and Development Coalition Ireland, <http://www.notourdebt.ie> et <http://www.debtireland.org>

indépendante plutôt que comme une campagne. L'audit était ainsi censé fournir une information de base et objective au public. Les éléments découverts par l'audit furent analysés par des groupes réunis en commission.

De notre point de vue, les questions clefs que l'audit a révélé sont les suivantes :

- le niveau des dettes bancaires socialisées était faramineux, y compris des dettes issues de garanties ;
- de nombreux détenteurs d'obligations n'étaient pas résidents du pays ; ils étaient anonymes et exerçaient un pouvoir extraordinaire et injuste sur le peuple irlandais.

L'audit de la dette acquit, du coup, une grande crédibilité et cela permit aux groupes en commission d'entreprendre une campagne nationale. Son résultat fut la formation de la nouvelle coalition de militants contre la dette illégitime en Irlande, *Debt Justice Action*, qui intègre la campagne Anglo : *Not Our Debt* (banque nationalisée par le gouvernement en 2009 pour éviter sa faillite), composée de mouvements pour la justice globale, de personnes animées par la foi religieuse, d'universitaires et de syndicalistes.

La campagne a laissé de côté les actions pour un audit afin de se concentrer sur une campagne directement focalisée sur le gouvernement irlandais, réclamant la cessation des paiements des dettes bancaires les plus odieuses et illégitimes de l'Irlande.

VI – NORVÈGE – LE PREMIER AUDIT DE LA DETTE RÉALISÉ PAR UN CRÉANCIER²⁰

Au printemps 2013, le gouvernement norvégien réalisa le premier audit de la dette réalisé par un créancier. Il s'agissait d'un audit des dettes de pays en voie de développement à l'égard de la Norvège en vue d'évaluer la co-responsabilité de cette dernière dans la contraction de ces dettes. Les raisons pour mener à bien l'audit étaient purement normatives. Le Ministère des affaires étrangères norvégien (MAE) précisa dans sa proposition qu'« *il n'y a pas de raisons de croire que l'Agence norvégienne de crédits à l'exportation avait agi de manière irresponsable.* » De fait, l'intention de fond était d'éclairer le débat et de promouvoir des pratiques de crédit plus responsables.

En outre, la proposition ajoutait que « *cet exercice a pour partie intégrante de servir d'exemple sur la manière de mener à bien un audit de la dette. Avec un peu de chance, celui-ci constituera une leçon utile pour les acteurs intéressés, aussi bien créanciers que débiteurs.* » La proposition indiquait clairement que le propos de l'audit n'était pas d'annuler la dette.

« Une agence de consultation indépendante du gouvernement effectuera l'audit de la dette norvégienne », suivie par une commission du MAE norvégien. L'audit se présentait comme un feedback aux Principes pour l'investissement responsable récemment émis par les Nations Unies. La proposition déclarait : « Un audit de la dette les examinera et promouvra des informations importantes pour continuer à les développer. »

20 Par Gina Ekholt, directrice de la Coalition norvégienne pour l'annulation de la dette [SLUG], février 2013.

Pour qu'un audit de la dette soit un précédent international, les lignes d'action appliquées dans ce processus devraient être acceptées de manière générale. Pour cette raison, la Coalition norvégienne pour l'annulation de la dette (SLUG) appuya la décision du gouvernement norvégien de baser l'audit sur les principes de l'ONU. Elle espérait que l'audit identifierait les mauvaises pratiques de crédits appliquées actuellement et promouvait de nouvelles pratiques responsables.

SLUG espère que l'audit sera un précédent et que d'autres créanciers suivront l'exemple norvégien. Si c'est le cas, l'initiative pourrait constituer un tournant²¹.

VII – EXPÉRIENCES RÉCENTES EN EUROPE

Au **Portugal**, en décembre 2011, la campagne pour l'audit citoyen de la dette fut lancée durant la Convention tenue à Lisbonne avec la participation de l'Audit citoyen du Brésil, du CADTM et de divers mouvements sociaux locaux²². Le mouvement a déjà produit un rapport technique²³ contenant les observations effectuées.

En **France**, suite à l'initiative de diverses organisations (ATTAC, CADTM) et syndicats (Solidaires, CGT, Sud BPCE, FSU), dotée de l'appui de partis politiques (NPA, PC, PG, Europe Écologie les Verts), un mouvement collectif national a été créé en vue de lancer un Collectif pour un audit citoyen de la dette publique (CAC)²⁴. Quelque 140 autres collectifs locaux se sont créés dans toutes les régions. Leur objectif n'est pas de convertir leurs membres en experts, mais que la communauté citoyenne soit mise en condition de comprendre les

21 <http://cadtm.org/L-audit-norvegien>

22 <Http://auditoriacidada.info/>

23 http://auditoriacidada.info/facebook/docs/relatorio_iac.pdf

24 <http://www.audit-citoyen.org/>

thèmes essentiels concernant la dette publique et qu'elle puisse réagir collectivement en utilisant les outils élaborés par le CAC, comme par exemple le guide pour l'audit d'une municipalité ou d'un hôpital.

En **Espagne**, grâce à l'émergence des mouvements sociaux de 2011, la *Plataforma de la Auditoría Ciudadana de la Deuda* (Plateforme d'audit citoyen de la dette, PACD)²⁵ : *No debemos, No pagamos* (Nous ne devons pas, nous ne payons pas) s'est constituée et est active dans plus de 20 villes espagnoles.

En **Belgique**, il existe depuis 2013 des groupes d'audit citoyen dans plusieurs villes²⁶ suite à une campagne pour un audit citoyen²⁷ lancée en 2012.

VIII – AUDIT SPÉCIFIQUE AU MALI

En 2007, la Coalition des alternatives africaines dette et développement (CAD-Mali) a décidé de réaliser l'Audit citoyen de la dette portant sur la période 1992-2002²⁸. La CAD-Mali est un mouvement populaire qui regroupe des associations, des syndicats, des organisations non gouvernementales. Elle vise la défense des droits des peuples, elle est aussi un mouvement de résistance au système néolibéral et de propositions alternatives. Voici ci-dessous les principales conclusions de cet audit.

25 <http://auditoriaciudadana.net/>

26 <http://www.auditcitoyen.be/>

27 <http://onveutsavoir.be/>

28 Ce rapport est disponible à : <http://cadmali.org/spip.php?article64>

MÉTHODOLOGIE

LE COMITÉ DE L'AUDIT DU MALI A DÉFINI CE QUI SUIT :

Objectif général

- L'objectif principal de l'Audit citoyen de la dette du Mali est de déterminer les conditions, impacts et illégitimités de l'endettement du Mali, en vue de la répudiation de la dette malienne, illégitime.

Objectifs Spécifiques

- Vérifier que le processus d'endettement a été réalisé avec légitimité, légalité et transparence ;
- Vérifier que le circuit réel des différents emprunts est bien en relation avec les besoins de développement des populations ;
- Vérifier que le paiement de service de la dette n'a pas conduit à minimiser les ressources consacrées aux services sociaux de base.

Le champ de l'audit

Le champ de l'audit citoyen de la dette du Mali s'étendait du 1er janvier 1992 au 31 décembre 2002, soit pendant les six derniers mois de la transition du Président Amadou Toumany Touré, les deux mandats du Président Alpha Oumar Konaré et les six premiers mois du premier mandat du Président Amadou Toumany Touré. Se trouve aussi dans ce champ des événements déterminants, tels que la dévaluation du franc CFA, les privatisations, mais aussi, le surendettement

sans précédent qui a marqué cette période.

L'audit a dû procéder à une analyse des accords de crédit et des différents créanciers multilatéraux et bilatéraux mais aussi et surtout, les impacts du paiement de la dette « illégitime » sur la politique nationale de l'emploi, la santé, l'éducation, l'assainissement, en somme les secteurs sociaux de base.

Limites de l'audit

Le temps imparti pour la réalisation de l'audit citoyen de la dette (deux ans) sur les dix années était assez court. Mais, il faut noter d'autres facteurs de blocage tels que le manque de coopération du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale (refus de donner les contrats de prêts) ; la sous-estimation des moyens techniques et financiers mis à disposition par rapport à l'ampleur des tâches (enquêtes et visites de terrain, prises d'images et interviews, moyens de déplacement...) ; et les difficultés générales d'accès à l'information, etc.

Conclusions générales

Les programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par le gouvernement de la République du Mali en relation avec le FMI, la Banque mondiale principalement et d'autres partenaires multilatéraux et bilatéraux de 1994 à 2004 ne s'inscrivent pas dans une vision prospective et globale d'un projet de société. Si le développement est bien « le processus

par lequel un pays parvient à réaliser un accroissement durable de son produit réel, auto-entretenu et auto-soutenu, impulsé de l'intérieur et non de l'extérieur », le bilan des PAS « maliens » en est loin.

Pendant longtemps, l'analyse économique libérale qui demeure le fondement théorique des PAS a, s'agissant de développement, mis l'accent sur l'augmentation de la richesse, créant ainsi une grave confusion entre croissance et développement. Aujourd'hui les « développeurs » reconnaissent qu'il n'existe pas de relation automatique entre les deux et que, faute d'une gestion appropriée, la croissance économique peut ne pas conduire à la réduction de la pauvreté et au développement. Si la croissance est une condition nécessaire pour réduire la pauvreté, elle n'est pas suffisante pour ce faire, soutiennent-ils unanimement. L'Initiative PPTTE (Pays pauvres très endettés) est à l'origine des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP). Il importe alors de poser la question de savoir si l'allègement de la dette peut constituer un élément moteur de la lutte contre la pauvreté.

Pour deux raisons principales, il nous est permis de répondre par la négative à cette question.

Primo un allègement éventuel de la dette est décidé par l'étranger alors que pour se développer et venir à bout de la pauvreté, les pays concernés doivent compter

d'abord sur eux-mêmes. Au lieu de se baser sur l'aide extérieure, la croissance des économies des pays pauvres devrait davantage se fonder sur une dynamique de production et de consommation de la richesse interne. L'allègement de la dette ne peut et ne doit nullement se substituer au financement du développement. En plus, malgré les effets d'annonce répétés, les Initiatives en cours [PPTe, Club de Paris, G8, etc.] restent largement insuffisantes au regard du poids de cette dette d'une part et d'autre part de leur faible impact sur le développement humain et la lutte contre la pauvreté. L'annonce faite par les ministres des Finances du G8, le 11 juin 2005, d'annuler la dette de 18 pays pauvres très endettés ne concerne qu'une partie de la dette multilatérale (en est exclue la dette bilatérale). Malgré le battage médiatique mené autour de cette décision, l'annulation de dette en question ne représentera que 2% de la dette extérieure des pays en développement. À elle seule, l'Afrique au sud du Sahara totalise 230 milliards de dollars de dette et paye chaque année 12 milliards de dollars au titre du service de cette dette.

Secundo, bon nombre de pays pauvres, qui, par le passé, ont bénéficié d'un allègement considérable de leur dette, sous la forme de rééchelonnements concessionnels et d'annulations bilatérales, sont demeurés pauvres. Aussi la dette des pays en développement, qu'ils soient « pauvres et très endettés » ou pas, devrait-elle être annulée totalement et

sans condition. Auquel cas se poserait alors le problème de la définition des nouvelles modalités d'endettement de ces pays ainsi que des mécanismes à mettre en place pour gérer désormais la dette. Quant au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté [CSLP], il ne s'agit finalement que d'une tentative de la Banque mondiale et du FMI d'apaiser la contestation sociale devant les dégâts des PAS et de s'assurer que « la pauvreté reste à un niveau soutenable ». Ces organisations espèrent certainement qu'en augmentant un peu les dépenses dans les secteurs sociaux de base, que cela suffira à éviter les émeutes et les grèves. Dans les champs des illégitimités, nous affirmons que :

1. Les conditionnalités imposées par les créanciers (IFI, les différents pays) entament la souveraineté du Mali en cela que ces prescriptions constituent des violations du principe de non ingérence dans les affaires internes et dénie au peuple malien la libre orientation de sa politique économique, sociale, environnementale etc, en violation du droit international ;
2. Le manque de bonne foi dans ces conditionnalités est manifeste. En effet, en demandant de privatiser nos entreprises et services publics, les États créanciers nourrissent l'idée de leur rachat par leurs propres multinationales. Ces privatisations entrent donc plus dans leur intérêt que dans le notre. En exigeant aussi l'ouverture de nos marchés, il s'agit là de la

mise en œuvre d'un accord entre la Banque mondiale et l'OMC afin de permettre l'écoulement des produits du Nord sur nos marchés en nous maintenant comme société de consommation et non de production.

Recommandations

1. Demander l'avis consultatif de la Cour internationale de justice [CIJ] sur les conditionnalités de la dette quant à leur caractère attentatoire ou non aux droits humains.
2. Demander l'annulation pure et simple des dettes illégitimes du Mali.
3. Demander la vigilance de la société civile et le maintien de la mobilisation contre la dette illégitime (mise en place d'un observatoire sur la dette).
4. Demander la poursuite de l'audit de façon permanente.
5. Commanditer un audit intégral de la dette publique par le gouvernement (comme en Équateur).

CONCLUSION

Dans le monde entier, des crises multiples ont poussé les citoyens à vouloir connaître les raisons pour lesquelles les ressources publiques ne permettaient pas de couvrir et d'assurer leurs besoins élémentaires, tandis que les dettes publiques avaient crû de façon incommensurable.

L'Équateur, pour mettre en lumière ces raisons, s'est appuyé sur l'expérience de l'Audit citoyen du Brésil et a inscrit la lutte à l'échelle étatique en ordonnant la réalisation d'un audit intégral enrichi par la participation des citoyens, en vue d'examiner 30 années d'endettement public. La contrepartie de la réduction de 70%, constituée sous la forme d'obligations, de la dette auprès des banques internationales privées a permis des investissements sociaux effectifs, en matière de santé, d'éducation, de transports, etc. Cela a également conduit le pays à réaffirmer sa souveraineté et son identité. Il s'agit d'un exemple pour le monde entier.

Cette expérience latino-américaine démontre que l'on peut atteindre la vérité et obtenir des résultats concrets. Les entraves qui surviennent en chemin ne doivent pas empêcher une mobilisation sociale sans relâche. Celle-ci doit viser la construction d'un mouvement mondial jusqu'à l'instauration d'un autre modèle économique, plus équitable et plus juste pour tous les peuples.

Les expériences d'audits de la dette doivent servir à inspirer d'autres initiatives et à appuyer les luttes sociales dans leur combat contre l'esclavage économique imposé par le Système dette.

Chapitre 5.

Méthodes pour réaliser un audit citoyen de la dette publique

INTRODUCTION

En prenant en compte les expériences et les concepts abordés dans les chapitres antérieurs, qui mettent en lumière la nécessité impérieuse de savoir quelles sont les dettes que les peuples sont en train de payer, les organisations sociales peuvent faire progresser la lutte contre ce système de détournement de ressources à travers la réalisation **d'un audit citoyen de la dette**.

Il est certain que l'audit est un outil technique, mais tous les citoyens, quelle que soit leur formation, peuvent s'investir dans sa réalisation. Il faut seulement beaucoup de volonté pour mener un tel défi qui permettra de mettre à nu le Système dette, et ce pour les générations présentes et futures.

L'objectif de ce chapitre est de détailler les méthodes pour la préparation et la réalisation d'un audit citoyen de la dette. Différents pays ont appliqué une série de méthodes avec de bons résultats, comme en Équateur par exemple avec la réduction des niveaux d'endettement auprès des banques internationales, comme cela a été expliqué au chapitre 4.

5.1 - LES FONDEMENTS ESSENTIELS POUR RÉALISER UN AUDIT

Conformément à ce qui a été mentionné plus haut, l'audit de la dette publique se fonde sur l'analyse des processus ou des cycles fonctionnels des transactions qui sont à l'origine de la dette. L'audit a comme objectif de déterminer les aspects relatifs à sa forme, son fond et tout autre élément pertinent.

L'idée est de vérifier si les dettes examinées :

Reflètent les montants réels, et sont dûment justifiées et transparentes

Sont légales, légitimes et dépourvues de vices

Ont occasionné des préjudices moraux ou économiques ; reflètent des fraudes

La préparation pour un audit commence simultanément avec la formation d'une équipe de travail, la compilation d'informations et la définition d'un angle d'examen.

a) Constitution d'une équipe de travail

Pour commencer un audit de la dette, il faut organiser une équipe ou une commission, qui sera chargée d'accomplir toutes les phases de l'examen, jusqu'à l'émission d'un rapport final.

De cette équipe pourra faire partie tout citoyen-n-e, quel que soit son parcours. Il sera demandé à ses membres d'effectuer un examen minutieux et objectif des transactions qui ont généré la dette publique, tout comme de déceler ses impacts sociaux, à travers l'application des procédés de l'audit.

Il est nécessaire de faire tomber le mythe selon lequel seuls des spécialistes peuvent participer à une commission d'audit de la dette.

L'idéal serait toutefois de collaborer avec des techniciens pour aider à l'analyse comptable et statistique, mais la participation de personnes avec des expériences diverses est indispensable. Cela permet un enrichissement et des vérifications plus larges.

Les travaux réalisés doivent être supervisés en permanence, pour assurer la qualité et l'équité des analyses et des recherches fournies.

b) Compilation des informations et des faits

Qu'il soit officiel ou citoyen, la réalisation d'un audit n'est possible que sur la base d'informations et de documents auxquels la société a le droit d'accéder, conformément aux principes mentionnés au chapitre 3.

La première étape est de vérifier (1) les documents et les informations qui sont disponibles dans les archives physiques ou électroniques des institutions administratives responsables de l'endettement public (Ministère des finances et Banque centrale), ou dans les bibliothèques, les archives et les rapports institutionnels, les livres d'histoire économique, les enquêtes de journalistes, les documentaires, et en particulier, les études effectuées par divers mouvements sociaux ; (2) les faits qui nécessitent une recherche plus exhaustive, à travers la sollicitation d'informations auprès d'entités gouvernementales¹. Cela peut être entrepris directement par des citoyens ou à travers les parlementaires.

1 Les informations peuvent être directement demandées auprès du Ministère des finances et de la Banque centrale. Les informations importantes mais qui n'ont pas pu être obtenues, peuvent être sollicitées par l'intermédiaire d'organismes de contrôle des entités responsables : des entités législatives, des comités d'arbitrage, des comités de contrôle, les entités judiciaires, les cours des comptes...

Par exemple, l'organisation de l'Audit citoyen de la dette du Brésil a envoyé des lettres aux entités gouvernementales sollicitant des données et en se basant sur le droit d'accès à l'information.

La compilation des documents doit inclure la base légale, l'information de base concernant les montants, les données macro-économiques et tous les éléments pertinents relatifs à la dette publique, pendant la période concernée par l'audit. Par exemple :

- la base légale, la réglementation spécifique de la dette publique et les dispositions constitutionnelles de l'État ;
- les documents des autorisations formelles qui génèrent les dettes publiques (décrets suprêmes, autorisations législatives, administratives, etc.) ;
- les statistiques périodiques officielles ou celles d'un organisme qualifié dont les études portent sur les soldes et les flux périodiques (semestriels, annuels, et/ou mensuels) de capitaux et d'intérêts de la dette publique ;
- les budgets périodiques du Ministère des finances (passés et prévisionnels) ;
- la situation macroéconomique périodique liée à la création de la dette publique ;
- les engagements du gouvernement à l'égard d'institutions et/ou d'organismes financiers internationaux ou régionaux ;
- les rapports institutionnels des entités de contrôle (Parlement, Cour des comptes, Inspection des finances, etc.) ;
- des études, des commentaires, des observations, des jugements de valeur, formulés par les mouvements sociaux, les parlements, les articles de journalistes et/ou les études antérieures d'audit ;
- les rapports sur le marché primaire et secondaire des bons souverains, des taux nominaux, des montants de remises, primes, *yield*, etc. ;

- les rapports périodiques des entités gouvernementales responsables comme : la Banque centrale, le Ministère des finances, etc., ou les détails des comptes dans lesquels la dette publique est mentionnée.

Voici quelques recommandations qui devraient être observées en ce qui concerne les documents sur lesquels l'audit se base :

- le document doit être de bonne qualité, il doit s'agir du document définitif (et non d'un document intermédiaire) et qu'il soit signé ;
 - les sources et les références doivent être mentionnées ;
 - les copies obtenues doivent être certifiées fidèles à l'original ou déclarées comme telles par des personnes responsables.

Si un audit est réalisé sur un aspect spécifique, il faudra récolter toutes les informations pertinentes sur ce sujet précis.

Les transactions qui ont généré la dette publique ont été réalisées pendant des décennies sous le couvert du secret. L'obtention de documents est donc un grand défi pour l'audit citoyen.

En somme, l'équipe d'audit doit pouvoir réunir les données légales et réglementaires concernant les mécanismes qui ont généré la dette publique, le fonctionnement des cycles pour chaque mécanisme et les raisons de l'augmentation de la dette publique, tout en prenant en compte les effets macroéconomiques et autres éléments pertinents. Un tel rassemblement de connaissances constituera une base solide pour son exécution.

Une fois les données obtenues, la tâche suivante consiste en leur analyse, en accord avec les objectifs posés par un tel examen.

c) Définition de l'approche de l'audit

À cette phase de la préparation, l'audit citoyen devrait définir l'approche adoptée – intégrale ou spécifique –, étant donné qu'une telle définition va orienter les processus à venir.

L'audit intégral est un large examen orienté vers l'analyse et l'évaluation de tous les mécanismes, les transactions et les processus (économiques et politiques) qui sont à l'origine des dettes, et dont la finalité est de déterminer : si les montants réels sont exposés, suffisamment justifiés, légaux, légitimes, résultant de procédures transparentes et dépourvues de vices. L'audit intégral détermine également si ces dettes publiques ont généré des contre-parties réelles ou si elles ont provoqué des préjudices sociaux, moraux, économiques, environnementaux ou culturels, et si elles ont eu un impact sur la souveraineté du pays.

L'audit intégral va au-delà des vérifications comptables et statistiques, étant donné que cet instrument prend en compte le fonctionnement du Système dette et les circonstances économiques et politiques qui ont entouré la contraction de ces dettes, tout comme les aspects légaux et les divers impacts depuis le début du processus.

L'audit spécifique constitue un examen précis centré sur un aspect déterminé de la dette publique. Il peut concerner :

- a) un mécanisme spécifique des dettes multilatérales, bilatérales ou à l'égard des banques internationales, etc. ;
- b) un projet spécifique financé par une dette publique, un investissement particulier, un contrat ou toute autre opération pertinente ;
- c) des éléments qui ont généré l'endettement public comme le sauvetage bancaire, la signature de traités, de conventions de

la part de l'État ou d'entités gouvernementales avec des organismes nationaux et internationaux ;

d) des éléments particuliers portés par d'importantes mobilisations sociales et que l'audit citoyen devrait toujours prendre en compte, comme :

- le suivi périodique de l'évolution de la dette publique et des opérations visant à consacrer des ressources pour le paiement des intérêts, de l'amortissement et des coûts, en les comparant avec les dépenses sociales ;

- le développement des recherches macroéconomiques qui étudient la relation entre des réformes entreprises et leur relation avec l'endettement ainsi que leurs impacts sociaux. Par exemple, le contrôle de l'inflation à travers l'utilisation de mécanismes préjudiciables au fonctionnement de la Banque centrale et dont les coûts engendrés vont être transférés sur le budget public et seront donc assumés par la société ;

- la réalisation d'études de la Constitution et de ses règlements et applications, afin de faire ressortir les aspects illégaux de la dette et d'organiser des mobilisations sociales pour proposer des modifications légales ;

- le suivi des actions légales et les recommandations issues des audits intégraux ou spécifiques, ou des recherches effectuées sur l'endettement public ;

- la révision et l'analyse des dénonciations et des scandales dont l'origine est la dette publique ;

- l'élaboration de rapports, de statistiques, la vérification des comptes publics, les analyses économiques, l'identification des impacts sociaux, écologiques, économiques et financiers, de genre et sur le peuple ;

- la divulgation des résultats des recherches et des éléments trouvés lors de la réalisation d'audits de la dette publique : ses origines, son évolution, les mécanismes qui ont conduit à son

augmentation, etc. La finalité de tout cela étant de conscientiser la population à propos du paiement de la dette et de ses raisons.

Quelle que soit l'approche adoptée par l'audit, il est recommandé d'appliquer quatre phases, puisque l'unique différence entre un audit intégral et un audit spécifique porte sur l'amplitude des thèmes qui sont analysés.

5.2 - LES ÉTAPES DE L'AUDIT DE LA DETTE

En se basant sur l'expérience latino-américaine, la méthodologie suggérée pour réaliser un audit de la dette publique se base sur quatre étapes :

a) Première étape : la vérification et l'analyse préliminaire

Une fois les conditions de travail réunies – équipe de travail, documentation et définition de l'approche – la première étape de l'audit



peut être entamée. Elle a pour but de faire une l'analyse préliminaire des documents réunis.

L'objectif de cette étape est d'esquisser un panorama initial du processus d'endettement et de ses impacts, ce qui permettra de visualiser les aspects les plus pertinents. Cela permettra de mettre en évidence les thèmes principaux qui devront être approfondis dans les étapes suivantes.

Voici quelques aspects pertinents à examiner dans cette étape préliminaire :

1. déterminer le processus d'endettement et les types de dettes multilatérales, bilatérales, commerciales et internes existantes ;
2. résumer, sous forme chronologique, les principaux événements historiques, économiques, fiscaux et bancaires qui ont une relation avec la situation budgétaire du pays ;
3. étudier les caractéristiques politiques et sociales du pays, afin de déterminer leur relation avec le processus d'endettement public ;
4. identifier la base légale qui autorise l'endettement public, tout comme les entités gouvernementales responsables de sa gestion et de son contrôle ;
5. identifier les effets macroéconomiques qui sont à l'origine de l'endettement ;
6. identifier les données statistiques, budgétaires et comptables disponibles, afin d'analyser l'évolution des soldes de chaque type de dette et de ses flux (paiement d'intérêts, capitaux, commissions et autres frais) ;
7. déterminer les principales sommes reçues et payées pour chaque dette générée ;

8. comparer les budgets annuels consacrés à la santé, au logement, à l'éducation et aux autres dépenses publiques, avec la quantité de ressources destinées au paiement de la dette ;
9. résumer l'évolution de la dette publique en fonction de la succession des gouvernements ;
10. analyser la dette publique suivant des indices financiers en considérant le critère de la dette brute et « nette » ;
11. déterminer les conventions souscrites, les clauses principales et les conditions établies, afin de déterminer leur légitimité et leur légalité ;
12. vérifier l'utilisation des fonds (s'ils ont bien été remis au pays ou s'ils ont servi à payer et/ou prépayer des dettes antérieures) ;
13. déterminer les transactions principales de la dette publique sur les marchés extérieurs ;
14. déterminer quels sont les titres de la dette publique qui ont été commercialisés sur les marchés financiers, tout comme leur valeur.

Suite à ce travail, que ce soit à travers un audit intégral ou spécifique, l'équipe de travail rendra un rapport qui mettra en lumière, de manière claire et résumée, les circonstances de l'endettement, les mécanismes qui ont généré des dettes publiques, les cycles fonctionnels, la base légale et réglementaire, les analyses, les commentaires préliminaires et éléments déjà trouvés, tout comme les aspects plus globaux et macroéconomiques.

Il est important que le rapport préliminaire puisse indiquer les aspects les plus pertinents, sur lesquelles une attention spéciale doit être portée dans les étapes ultérieures du travail d'audit de la dette.

b) Deuxième étape : la planification

L'information contenue dans le rapport préliminaire servira de base pour la **planification de l'audit** par l'équipe de travail.

La **planification** consiste en l'élaboration du plan ou du **programme d'audit**, qui détaille expressément les paramètres centraux de l'examen, la manière de le réaliser, ses limites, le temps consacré, l'établissement des responsabilités, les procédés à utiliser, etc.

Le programme peut être élaboré en fonction des thèmes soulevés ou des types de mécanismes, ces derniers indiquant la série de procédures à suivre pendant le travail d'audit, afin d'obtenir des preuves suffisantes et de qualité en fonction des objectifs généraux et spécifiques établis auparavant.

La structure d'un programme d'audit sera la même que ce soit pour un audit intégral ou spécifique :

PROGRAMME POUR UN AUDIT CITOYEN

Sujet de l'audit
Objectifs généraux et spécifiques
Portée
Détermination des groupes de travail
Chronogramme du travail
Techniques à appliquer
Types de preuves qui vont être trouvées (contrôles substantifs et de vérification)
Résumé des éléments trouvés
Désignation des responsabilités

b.1) *Sujet de l'audit*

L'audit citoyen de la dette définit le sujet des examens qui vont être réalisés, d'après l'analyse préliminaire. Par exemple :

i. en Grèce, le sujet pourrait être la réalisation d'un audit intégral de la dette souveraine grecque qui s'est traduite en bons ;

ii. en Afrique, il peut s'agir d'un examen spécial sur la dette externe auprès des organismes internationaux ;

iii. au Brésil, il peut s'agir d'un examen spécifique sur le sauvetage anticipé des bons souverains avec majoration et paiement anticipé de la dette externe auprès du FMI ;

iv. en France, cela pourrait être l'audit de la dette d'une municipalité ;

v. en Espagne, le sujet d'un audit pourrait être l'évaluation spécifique du sauvetage bancaire des caisses d'épargne ;

vi. dans divers pays, cela porterait sur l'audit intégral du mécanisme de transformation des dettes privées en dettes publiques, dont le sauvetage bancaire ;

vii. en Grèce, en Irlande, au Portugal et à Chypre, la raison pourrait être celle d'examiner la dette auprès de la Troïka.

b.2) *Objectifs généraux et spécifiques*

L'**objectif général** constitue l'élément le plus large qui doit être atteint par l'équipe de travail et qui est directement relié avec le sujet de l'examen.

En relation avec les exemples antérieurs, les objectifs généraux seraient :

i. vérifier la légalité des émissions de bons de la dette souveraine grecque, la justification de ces fonds et leur destination finale, le caractère raisonnable ou non des coûts des intérêts, les honoraires des avocats, les taux, les commissions, tout comme les impacts sociaux résultant de la priorité accordée au paiement de la dette ;

ii. dénoncer les conditionnements explicites et implicites dans chacun des accords et des contrats souscrits par les pays africains avec le FMI et la Banque mondiale et leurs impacts économiques et sociaux ;

iii. chercher les détails financiers et juridiques des sauvetages anticipés des bons souverains du Brésil qui ont été majorés ou payés en avance concernant la dette externe auprès du FMI, afin de déterminer les préjudices financiers et économiques de telles opérations ;

iv. en France, déterminer les prêts « toxiques » des municipalités et calculer le coût supplémentaire que cela occasionne ;

v. identifier les montant des ressources publiques qui ont été destinées au sauvetage bancaire des caisses d'épargne, tout

comme l'origine des détournements de fonds dans ces institutions ;

vi. identifier les mécanismes de transformation des dettes privées en dettes publiques dans différents pays, dont le sauvetage bancaire ;

vii. signaler les conséquences sociales pour les pays.

De plus, l'examen des processus ayant contribué à la croissance de la dette peut également être un objectif général, comme cela est mentionné au chapitre 3.

Les objectifs spécifiques sont élaborés à partir de chaque objectif général. Ils doivent déterminer si les processus ou les cycles fonctionnels des mécanismes qui sont à l'origine de la dette publique l'ont été de façon adéquate, s'ils sont légaux, légitimes, transparents et sans vice ; ou si, au contraire, ils ont occasionné des préjudices moraux et économiques au pays, en considérant les aspects légaux, comptables, financiers, environnementaux et sociaux. Par exemple :

- le processus de contraction de la dette se révèle irrégulier, illégal et opaque ;
- le montant implique la capitalisation des intérêts normaux et de retard ;
- le montant implique l'absorption des dettes privées ;
- la négociation exige des garanties collatérales et leur liquidation sans aucune autorisation formelle ;
- les conventions contiennent des clauses illégitimes ou constituent une violation des droits ou des normes légales, ou de renoncement à la souveraineté ; les conventions sont écrites dans une langue étrangère et comportent des conditions ou des incohérences ;

- les conventions impliquent le pré-paiement des obligations et/ou avec des émissions de titres des valeurs, soumis à des conditions plus exigeantes ;
- la liquidation de l'opération implique le paiement de commissions et d'honoraires d'avocats excessifs ;
- les conventions comprennent l'augmentation unilatérale des taux d'intérêts ;
- les actes mettent en lumière une influence externe afin d'établir des conditions qui ne profitent qu'aux créanciers ;
- les conventions stipulent qu'une seule entité pourra réaliser des études de faisabilité pour envisager la restructuration de la dette publique qui rend ses garanties effectives, permet la conversion de dettes, négocie sur le marché des titres des valeurs ;
- les prêts contiennent des produits toxiques, dérivés, etc.

b.3) *Portée*

Il s'agit de déterminer la portée de l'audit, c'est à dire la période sur laquelle porte la recherche. En général, la période se détermine en fonction de quelques faits pertinents qui constituent un cadre de référence.

En relation avec les exemples antérieurs, la portée de l'audit serait :

- x années, correspondant à la période d'émissions des bons de la dette souveraine grecque depuis l'entrée de la Grèce dans la zone euro, en 2001 ;
- x années, correspondant à la période d'intervention du FMI en Afrique à partir des années 1980 ;

iii. x années, depuis le début des opérations de sauvetage anticipé avec agio au Brésil, en 2004 ;

iv. x années, depuis le début d'émission de prêts toxiques auprès de municipalités en France, en 1995 ;

v. x années, depuis l'entrée de l'Espagne dans la zone euro, lors de la promotion du changement des normes des caisses d'épargne pour être adaptées au système bancaire européen ;

vi. x années, depuis le début des processus de sauvetage bancaire dans différents pays : Équateur (1983), Brésil (PROER 1997 et PROES 1998), États-Unis (2007), les pays européens (2009).

vii. x années depuis le début de l'intervention de la Troïka.

b.4) *Détermination des groupes de travail*

Dans le cadre de la planification, des groupes de travail doivent être créés en accord avec les objectifs établis.

L'équipe de travail peut s'organiser en **sous-commissions ou groupes spécifiques** suivant les thèmes et les sous-thèmes sur lesquels les recherches porteront, par exemple :

COMMISSION D'AUDIT CITOYEN DE LA DETTE

SOUS-COMMISSION	GROUPES SPÉCIFIQUES
Commerciale	Origine de la dette auprès des banques privées internationales
	Refinancement ou conversion
	Sauvetages bancaires
Impacts sociaux	Coupures dans les dépenses sociales
	Privatisations
	Réformes néolibérales des retraites, des impôts, du travail, etc.
Multilatérale	FMI
	Banque mondiale
	Banques régionales (Banque interaméricaine de développement, Fonds latino-américain de réserves, etc.)
Bilatérale	Club de Paris
	Banque de développement
	Pays A, B, C
Interne	Opérations d'émission de bons, opérations d'Open Market, sauvetage bancaire, conversion de la dette externe en dette interne, etc.

b.5) *Chronogramme du travail*

Il est nécessaire d'inclure un chronogramme de travail, avec des dates limites par étape, en accord avec l'examen à mener, tout comme la date de finalisation des travaux et de la remise du rapport final.

b.6) *Techniques à appliquer*

Le programme doit indiquer les techniques utilisées pendant l'audit :

- L'analyse
- La recherche
- La vérification
- L'enquête
- La révision
- La confirmation
- Le contrôle

Ces techniques permettront de trouver des preuves qui constitueront le support pour l'élaboration d'un rapport d'audit.

b.7) *Preuves de vérification*

Ces preuves représentent tous les procédés visant à déterminer les aspects formels des transactions qui ont généré la dette publique, afin de vérifier si ces dernières sont conformes ou non aux normes légales, aux règles et règlements en vigueur à la date de leur mise en œuvre :

- Ont-elles été autorisées sur une base légale, réglementaire et constitutionnelle ?
- Est-ce que les documents qui formalisent leur autorisation sont clairs et précis ? Ont-ils été conduits par des autorités compétentes et/ou des fonctionnaires dûment désignés ?
- Ont-ils été mis en œuvre conformément à des rapports établis suivant une base légale et réglementaire ?
- Les documents qui autorisent l'endettement : existent-ils ? Sont-ils objectifs, indépendants, réalisables et sans atteinte aux intérêts de la société ?
- Ces documents ont-ils été signés de la part d'autorités compétentes et dans le cadre des délais établis ?

- Les documents qui précisent les opérations : font-ils état de vices, d'abus ou de clauses de renonciation de la part du débiteur ou établissent-ils des conditionnalités ?
- Conformément à l'analyse de la « carte des participants », peut-on établir que la présence d'un même participant est citée fréquemment ?

b.8) *Contrôles substantifs*

Ces contrôles portent sur les transactions et l'acquittement des dettes. Ce sont aussi des techniques de l'examen analytique. Elles permettent de savoir si par exemple les **montants** présentés comme relevant de la dette publique et de ses coûts sont réels, sont raisonnablement présentés, s'il existe des vices, des fraudes, des abus, des changements de circonstances, etc. De tels contrôles visent à répondre aux questions suivantes :

- Les montants d'endettement présentés par le gouvernement sont-ils conformes à la réalité ?
- Les montants des capitaux, des intérêts, des commissions présentés par le gouvernement sont-ils conformes à ce qui avait été convenu dans les documents qui autorisent de telles opérations ?
- Les montants des capitaux de la dette publique comprennent-ils la capitalisation des intérêts normaux, de retard et d'autres frais issus d'opérations antérieures ?
- La destination des fonds obtenus par la contraction de la dette publique est-elle correctement documentée et ces fonds ont-ils contribué à financer des projets au bénéfice du peuple ?
- Les intérêts payés sont-ils de type flottant et ont-ils été imposés par le créancier ?
- La somme payée est-elle supérieure au capital prêté ?

- Les commissions payées en guise d'honoraires par exemple, ont-elles été touchées de façon anticipée ou ont-elles été déduites du produit brut de l'opération ? Ont-elles été remises à des entreprises qui entretiennent des liens avec les créanciers ?
- Existont-ils des irrégularités dans les transactions ?
- Les transactions intermédiaires sont-elles justifiées ?
- Des signatures responsables de liquidation des valeurs figurent-elles sur les documents relevant de la comptabilité nationale ? Y a-t-il des documents officiels ?

b.9) *Résumé des éléments trouvés*

Le programme doit indiquer la nécessité de résumer les éléments découverts pendant la réalisation de l'audit.

Il est important de prévoir que le programme puisse être modifié en fonction de ce qui aura été découvert pendant la phase de réalisation.

Une fois que les éléments trouvés ont été identifiés, l'équipe technique devra les analyser, non seulement pour déterminer quels sont les documents, archives et processus sur lesquels enquêter, mais également pour relever les aspects qui empêcheraient un contrôle interne qui devrait exister dans chaque transaction.

b.10) *Désignation des responsabilités*

Les responsables de l'élaboration du programme d'audit doivent assumer le rôle de superviseurs et de coordinateurs permanents des tâches, en offrant appui et soutien aux groupes de travail.

À la fin de l'étape de planification, l'équipe de l'audit aura cerné les principales lignes de l'examen, par exemple :

- Quel type d'audit va être réalisé, intégral ou spécifique ?
- Quels sont les objectifs choisis ?
- Quelles sont les techniques et procédures employées ?
- Quelle est la portée de l'examen ?
- Quel type de rapport faut-il émettre ?

c) Troisième étape : la réalisation de l'audit

**c.1) Organisation de l'équipe :
constitution des groupes de travail**

Conformément au programme de l'audit, des sous-commissions et des groupes doivent se constituer pour réaliser l'audit de chaque objectif général choisi.

En considérant que le travail de l'audit est un travail d'équipe, il est recommandé que les sous-commissions et groupes de travail choisissent un coordinateur ou un superviseur général.

Avant de commencer l'exécution de l'audit, il est important que tous les membres des sous-commissions assistent à des conférences d'introduction sur les aspects traités dans les étapes antérieures de la « Révision préliminaire » et de la « Planification », pour venir à bout de diverses inquiétudes, unifier les critères et, surtout, déterminer les pistes et les aspects pertinents sur lesquels se centrer pour obtenir des preuves et des documents.

Un chronogramme de réalisation de l'audit sera établi en fonction du groupe de personnes disponibles pour réaliser le travail et de ce qui est défini dans le programme.

c.2) Preuves de vérification et contrôles substantifs

La réalisation de l'audit nécessite de trouver des preuves de vérification (la vérification de la conformité aux normes légales) et substantives (concernant les aspects chiffrés) définies dans le programme de l'audit, en appliquant les techniques prévues comme l'enquête, la révision, la confirmation, l'étude, la vérification, etc.

Pour alimenter tout cela, il faut obtenir des preuves écrites et verbales qui vont appuyer les résultats.

Les éléments découverts doivent observer quelques pré-requis essentiels, comme :

- toujours se baser sur des preuves et des documents dûment authentifiés et certifiés ;
 - se fonder sur des éléments de qualité suffisante et pertinente qui permettent d'obtenir avec une certitude raisonnable la conviction d'authenticité des faits analysés ;
 - être de qualité afin de pouvoir être vérifiés à travers l'analyse et la confrontation des preuves de vérification et substantives ;
 - être transcrits dans les documents de travail et les rapports, en indiquant les procédures appliquées pour leur obtention, les sources et l'analyse détaillée de la situation à laquelle se réfère chacun des documents et les preuves pertinentes.

Les éléments trouvés peuvent émaner d'informations supplémentaires provenant de consultants spécialisés ou experts dans les thèmes spécifiques (environnementaux, droits humains et autres, afin de déterminer les impacts du processus).

Soulignons que dans les diverses analyses réalisées autour de la dette, les aspects juridiques sont souvent omis, comme si la dette était éloignée du champ du droit, bénéficiant d'une sorte d'immunité qui ne la rend pas justiciable. C'est pour cela qu'il est important de réviser les aspects juridiques évoqués dans le chapitre 6.

Une des preuves de vérification consiste à examiner si les normes qui encadrent l'application de chaque étape opérationnelle du processus d'endettement ont été respectées. Pour cela, il est recommandé d'élaborer un diagramme correspondant à ces cycles. Cela permet de mettre en lumière le panorama des institutions impliquées, des responsables et des documents générés, ainsi que leur localisation dans les archives ou d'autres sources alternatives. Il s'agit par exemple :

**Cycle fonctionnel de contraction
d'opérations de crédits - Diagramme**

Processus	Institution	Responsable	Document génééré	Archive
1. Autorisation	Gouvernement central	Président	Décret	Registre officiel
	Parlement	Président	Résolution	Bibliothèque des normes juridiques ou sites internet institutionnels
	Parquet	Procureur général	Avis juridique	Archive institutionnelle

Processus	Institution	Responsable	Document généré	Archive
2. Formalisation	Ministère des finances	Ministre	Accord ministériel, acte de lancement des bons souverains	Registre ministériel ou sites internet institutionnels
	Chancellerie / Ministère des affaires étrangères	Chancelier	Livre des registres	Lettre d'authentification
3. Comptabilisation	Ministère des finances	Sous-secrétaire	Enregistrement comptable	Comptabilité du Ministère de l'économie et des finances
4. Contrôle	Ministère public (ou Parquet)	Procureur (de la République, en France ; du Roi, en Belgique)	Avis Rapports, expertises	Archive nationale
	Tribunal des comptes	Ministres	Rapport	Bibliothèque et sites internet institutionnels
	Division du contrôleur financier	Contrôleur		
	Parlement	Président		
5. Remise des compte	Ministère des finances, Banque centrale, Cour des comptes	Ministres	Rapport	Rapports et sites internet institutionnels

L'équipe de travail pourra ainsi visualiser de manière générale les cycles fonctionnels, déterminer les documents qui doivent être analysés et localiser les archives existantes (aussi bien pour vérifier l'autorisation, l'application, la comptabilisation, etc., de ce type d'opérations que les entités responsables), ce qui facilitera la vérification des documents originaux au cas où cela est requis.

Cela permet également de visualiser les aspects qui ont pu empêcher les éléments principaux du **contrôle interne** qui devrait exister dans n'importe quelle transaction.

Le système de contrôle interne représente l'ensemble des méthodes, des mesures et des procédés existants en vue de :

- 1) protéger les ressources financières contre toute perte, fraude ou non utilisation ;
- 2) promouvoir l'exactitude et la fiabilité des rapports comptables et opérationnels ;
- 3) appuyer et mesurer l'accomplissement des objectifs.

Dans cette perspective, si un cas suspect se présente, il sera possible de signaler les faiblesses du système de contrôle interne de la transaction, comme par exemple :

- Dans le cycle initial de l'opération, il n'existe pas de rapport d'une entité indépendante qui justifie la réalisation de l'opération de crédit au bénéfice de la société.

- L'analyse de l'opération lors d'une séance de la caisse d'émission, par le Parquet ou le Parlement, est simplement financière et superficielle. L'analyse a été réalisée dans le cadre d'une seule session, lors d'un vote en bloc avec d'autres thèmes.

- Le Président de la République ou le ministre des Finances a délégué à une seule commission de négociation ou à un seul département la réalisation de toute la transaction : de la prise de contact avec le créancier à la conclusion des conditions, des garanties, le calcul des dépenses, les commissions, etc. Il n'y a pas eu de supervision et d'analyse technique concernant la meilleure option sur le marché.

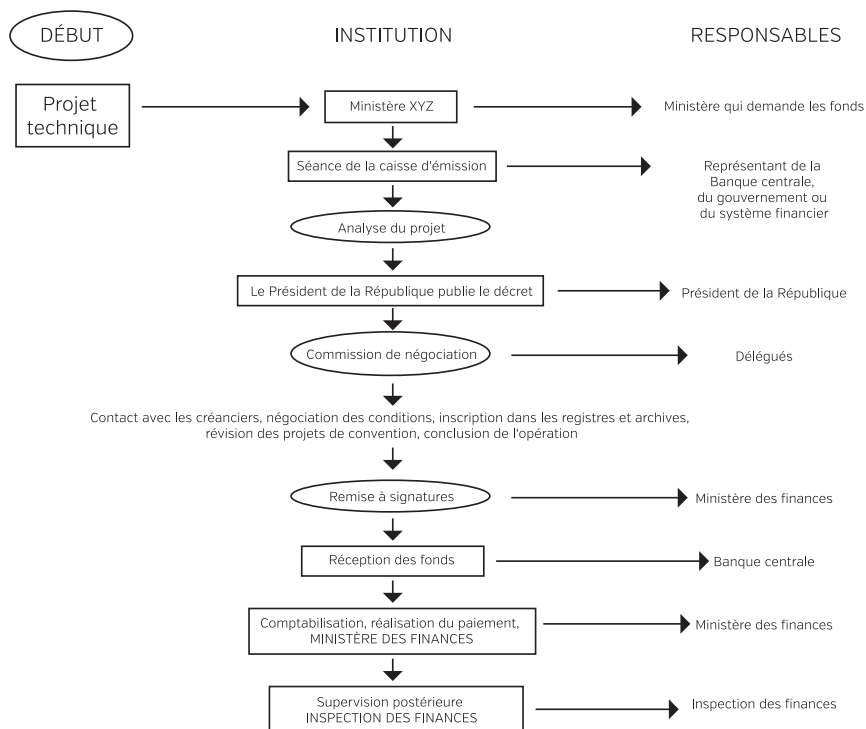
- Le contrat est soumis aux règles du marché (par exemple, la théorie du *benchmark*), ce qui implique la suprématie des intérêts financiers sur les intérêts collectifs, alors que ces derniers devraient être une priorité pour les administrateurs du bien public (par exemple, l'émission de bons avec des taux d'intérêts supérieurs aux taux de base approuvés par la Banque centrale).

- Le Ministère des finances se limite à comptabiliser l'opération et à ordonner, à son échéance, le paiement de la dette en considérant que ce sont des négociations secrètes et que l'émission de la dette est justifiée par le paiement des intérêts ; ce sont des aspects illégaux.

- La supervision réalisée par l'Inspection des finances, le Tribunal des comptes et le Parlement est superficielle, déficiente et n'est par ailleurs effectuée qu'à la fin de la transaction ou postérieurement, parfois même jamais.

Ces aspects devraient être mentionnés dans le rapport et se présenter sous forme de diagramme :

AUDIT DE LA DETTE PUBLIQUE DIAGRAMME DU CYCLE DE CRÉDIT DIRECT



De nombreux pays mentionnent leur stratégie d'endettement dans leur Plans annuels d'endettement qui peuvent être des documents utiles pour la vérification du contrôle interne, pour interroger la qualité et la consistance de leur contenu, les justifications de l'endettement et de son application, voire de son détournement.

Les faiblesses du contrôle interne telles qu'établies pourraient être un motif pour mener des actions supplémentaires suite à l'audit de la dette (la lutte pour la modification de lois et de règlements internes,

l'exigence de transparence lors de la réalisation des opérations relevant de l'endettement public).

Après avoir déterminé le cycle fonctionnel et vérifié l'application des normes dans chaque étape du processus, il s'agit de passer à la vérification des aspects de fond, soit la confirmation des **montants** des opérations qui ont généré la dette publique. Cela constitue un des procédés de base d'un audit, il est donc nécessaire de déterminer si les montants présentés par le gouvernement comme étant ceux de la dette publique sont réels ou non.

Pour faciliter la vérification des preuves, il est conseillé d'élaborer une **liste chronologique ou séquentielle des opérations pour chaque mécanisme**, comme la contraction des prêts, l'émission des bons souverains, l'absorption des dettes indirectes, l'émission des avals et des garanties, etc. ; le tout portant sur la période examinée par l'audit, afin d'obtenir une base de données qui contienne l'ensemble des opérations qui doivent être auditées.

En se basant sur tous ces documents, il est recommandé de réaliser une **analyse détaillée** de chaque opération, en déterminant toutes ses caractéristiques : le taux d'intérêt, les créanciers, la destination des fonds, etc.

La liste mentionnée plus haut permet de réaliser une **analyse de l'évolution des opérations du processus** sous forme d'une chaîne. L'idée est de voir comment une opération est à l'origine d'une opération suivante à travers son refinancement ou son remplacement. Il faut consacrer une attention particulière à l'identification des **conversions** de dettes qui fonctionnent comme un regroupement de dettes antérieures, le rapprochement des chiffres étant indispensable. Si ce n'est pas fait, le montant total des opérations relevant de la dette publique risque de varier.

De plus, dans le cadre de cette étape de l'analyse détaillée, il est recommandé de lire dans leur intégralité les documents qui mettent en évidence l'autorisation de la réalisation des opérations. Dans plusieurs cas, on a pu observer l'existence d'actes qui n'ont pas été explicitement mentionnées dans la contraction de crédits publics (que celle-ci soit le fait d'un contrat ou via l'émission de bons), de conversions ou de rénovations.

L'équipe de travail devra considérer que dans de nombreux pays, ces autorisations, qui sont promulgués par des décrets suprêmes, entrent en vigueur lorsqu'elles sont publiées dans le registre officiel. Ces actes sont dès lors valides lorsque l'autorisation se trouve formalisée légalement, ce qui impliquerait de réviser la législation dans chaque État ou région.

Dans le cas de crédits accordés par des organismes multilatéraux, il faut vérifier si les fonds ont été effectivement remis au pays ou s'ils sont restés en *stand by* comme une simple garantie pour assurer la tranquillité des créanciers privés, bien qu'ils aient touché des commissions élevées – de compromis, administratives, etc. – ou d'autres honoraires.

Après avoir analysé les opérations de manière détaillée en fonction des listes chronologiques, l'équipe d'audit réalisera un **examen global**, pour déterminer si les soldes qui apparaissent dans les rapports et les statistiques gouvernementales coïncident ou pas.

Cette analyse devrait prendre pour point de départ le solde au début de la période concernée par l'audit (origine), à laquelle s'ajoutent les opérations du mois et les intérêts accumulés. Les paiements par mois devraient par la suite être soustraits. Ces informations pourraient être recueillies dans les budgets gouvernementaux déjà exécutés.

Le solde réel devrait être obtenu à la fin de cette opération, et il devrait coïncider avec les différents soldes présentés par le gouvernement. Dans ce cas, il conviendrait de notifier :

- les **différences** qui font état de graves manquements au contrôle et qui méritent une enquête poussée ;
- un **solde** apuré qui servira de base pour toutes les autres analyses.

Ces différences constituent des preuves qui doivent être mentionnées dans le rapport final de l'audit.

Dans certains pays, les dispositions légales permettent de demander cette information auprès du Ministère des finances et/ou de la Banque centrale qui la détiennent dans un livre ou un registre de la dette publique, un livre d'émission des bons souverains ou un registre électronique chronologique de ces opérations de crédit. Si l'accès en est facile, ces sources peuvent être utilisées au lieu de la « liste chronologique ou séquentielle des opérations », ce qui permettrait un gain de temps non négligeable.

Dans le cas d'un audit spécifique, il faut procéder de même, en sélectionnant les étapes en fonction de l'objectif fixé.

c.3) Identification des participants

En se basant sur la liste chronologique mentionnée ci-dessus, il s'agit d'élaborer un document détaillé qui identifie les participants à chaque transaction ayant généré la dette publique. Le but est de déterminer la fréquence de leur participation, et d'établir leur personnalité juridique, leur raison sociale, le nombre d'actionnaires, s'ils sont partie prenante d'un organisme bancaire international, les types

d'opérations permises, les types de supervision exigée, leurs liens avec les gouvernements, etc.

Ce rapport, qui s'intitule « **Identification des participants** », devrait être élaboré pour chaque opération qui a généré une dette publique pendant la période examinée par l'audit.

Par exemple, en Équateur, il a été démontré que les créanciers des dettes initiales étaient représentés sous la forme de simple signatures, dont celle de Shearson Loeb Rhodes. Ces signatures étaient successivement renouvelées chaque année sous la dénomination d'« institutions financières », en particulier Citibank, dont les actionnaires principaux étaient ces mêmes Loeb Rhodes, E. F. Hutton, Citibank, Lloyds Bank, Chase Manhattan Bank et Morgan.

Puis lors des renouvellements suivants, seul un agent s'est présenté en tant que représentant d'un comité des banques internationales. Le paiement des taux d'intérêt devait donc se faire directement auprès de cet agent sur des comptes bancaires situés dans des paradis fiscaux.

Ce processus s'est répété à maintes reprises, avec ce même groupe réduit de banques internationales, qui agissait au nom d'autres, et constituait le « Comité de gestion ». Celui-là même qui, dans les années 1980, détermina les conditions (sous forme de paquets du FMI) pour le refinancement de la dette commerciale.

En considérant le fait que ces transactions doivent être totalement transparentes, l'équipe d'audit devrait demander toute information supplémentaire (comme les contrats d'administration ou de constitution de fonds fiduciaires), selon laquelle les banques internationales sont autorisées à agir pour le compte des créanciers, afin de déterminer les niveaux de responsabilités de tous les participants dans les cas de divergence, de litige ou de controverse.

En Amérique latine, des institutions en charge des transactions ont confirmé que celles-ci avaient été enregistrées dans le cadre de la dette publique, alors qu'aucune information n'était disponible à ce sujet. Les enquêtes qui ont été menées ont donc émis des doutes sur ces transactions présentées comme générant des dettes publiques dans certains pays.

À la lecture des conventions, a également été déterminée l'existence de fonds fiduciaires qui avaient le privilège d'acheter des bons souverains émis en première instance, pour ensuite les vendre sur le marché secondaire. Le fonds fiduciaire bénéficiait, de la sorte, d'un privilège économique.

c.4) Désignation des responsabilités

En guise d'analyse complémentaire, il est recommandé d'enregistrer les noms des fonctionnaires qui sont intervenus dans chacune des opérations lors de la période auditée – en se basant sur la même source d'information que celle utilisée ci-dessus.

Suite à cela, il faudrait vérifier dans les archives les nominations de chaque fonctionnaire afin de déterminer si ces derniers occupaient légalement ou non leurs fonctions pour autoriser de telles opérations.

L'expérience latino-américaine a permis de prouver que le président d'une « commission de restructuration de la dette publique » n'avait contacté qu'une seule entreprise étrangère pour réaliser les études préalables, le rééchelonnement, et l'offre de bons souverains, bien que les lois nationales n'octroient qu'au seul ministre des Finances les compétences pour formuler un appel d'offre et établir un contrat. Cela s'est donc fait en toute illégalité.

c.5) Détermination des responsabilités

La gestion des ressources publiques implique une prise de responsabilité. C'est pourquoi les rapports d'audit doivent signaler avec clarté qui sont les fonctionnaires responsables et élaborer une « carte des participants », conformément à ce qui a été précisé plus haut.

D'après la législation de divers pays, la détermination des responsabilités administratives, civiles et pénales relève des entités de contrôle, comme l'Inspection générale des finances. En revanche, dans presque tous les pays, la détermination des responsabilités pénales est à charge des autorités policières pour des enquêtes spécifiques.

Les rapports de l'audit doivent indiquer avec un maximum de détails tout ce qui peut paraître suspect, par exemple : l'utilisation de fonds publics pour des fins personnelles, l'utilisation erronée de l'endettement, les détournements, la dette illégitime, illégale et insoutenable, les dommages et préjudices portés aux finances publiques et au peuple. Les détournements de l'utilisation de la dette sont analysés dans le chapitre 6.

c.6) Visites de vérification et enquêtes

Dans de nombreux cas, les recherches ne sont pas suffisantes pour parvenir à des conclusions définitives. Des visites ou des enquêtes sont alors nécessaires.

Il n'est pas facile en général d'organiser de telles visites, mais ce n'est pas pour autant impossible. En décembre 2012, l'organisation de l'audit citoyen de la dette au Brésil obtint une audience auprès des responsables de l'endettement public à l'échelle nationale à Rio de Janeiro, pendant laquelle ces fonctionnaires témoignèrent et

fournirent des informations portant sur des documents qui faisaient l'objet d'une analyse par un groupe local de l'organisation.

Il est ainsi nécessaire de nouer des contacts avec des fonctionnaires des entités responsables comme la Banque centrale, le Ministère des finances, le Ministère public, l'Inspection des finances, etc. afin de confirmer et d'investiguer certaines recherches en cours.

Les visites considérées comme nécessaires seront effectuées en accord avec un calendrier pré-établi et sur la base d'un questionnaire élaboré par le groupe de travail technique. Les questions devraient orienter la formulation d'une réponse qui confirme ou infirme une information obtenue précédemment et/ou permette d'obtenir des données additionnelles.

Le questionnaire ne doit pas être un outil sophistiqué. Au contraire, il doit être préparé avec des questions objectives sur ce qui fait l'objet d'une recherche. En d'autres mots, il doit permettre de déterminer les mécanismes qui sont à l'origine de la dette publique, la législation qui la réglemente, les cycles fonctionnels appliqués, les principales observations formulées par les journalistes, les entités de contrôle et surtout, les comptes dans lesquels les transactions sont enregistrées.

Il est possible de préparer un questionnaire articulé autour de réponses directes (oui/non) ou bien selon le **système narratif**, au cours duquel l'interviewé parle d'un thème de manière ouverte, comme une conférence mais en organisant son intervention par points. Cette méthode demande en général beaucoup plus de temps, mais elle peut déboucher sur l'obtention d'éléments pertinents pour l'audit. Un questionnaire utilisant le système narratif se présente comme suit :

AUDIT CITOYEN DE LA DETTE PUBLIQUE

SYSTÈME NARRATIF

ENQUÊTE

Pour la période de :

Élabore par : Date :

Révisé par :... Date :

Nom et poste du fonctionnaire interviewé :

Institution :

Thèmes enquêtés

Requis minimums pour les réponses

1. Base légale du contrat

En accord avec la période sujette à l'examen, la contraction du prêt ou l'émission de bons a été autorisée par la loi... ou l'ordonnance..., a obtenu l'autorisation préalable du Parlement... est mentionnée dans le rapport juridique du Ministère public...

2. Cycles fonctionnels et documents émis lors de la contraction du prêt ou de l'émission de bons

Mention ou remise de documents pour chaque phase :

- autorisation
- rapport technique
- rapport du Ministère public
- registre du Ministère des finances
- avis juridique des instances compétentes
- résultats des appels d'offre
- conventions, contrats et autres documents.

Thèmes enquêtés		Requis minimums pour les réponses
3.	Modalités à l'échéance du paiement des intérêts	<ul style="list-style-type: none"> Tableaux d'amortissement et de paiement des intérêts
4.	Documents concernant l'utilisation des fonds	Liste des documents en accord avec la loi qui s'applique
5.	Documents concernant le renouvellement de l'opération	Liste des ces mêmes documents nécessaires pour la contraction du prêt comme mentionné plus haut
6.	Système comptable	<p>En général, le responsable de la comptabilisation des opérations relevant de la dette est la Direction de la dette publique (en France, Direction de la comptabilité publique) au sein du Ministère des finances.</p> <p>On peut chercher les postes budgétaires portant sur le capital, les intérêts, les commissions et autres dépenses.</p>

Après avoir mené cette interview, il sera nécessaire de faire des commentaires sur les thèmes importants, par exemple :

COMMENTAIRES

- la base légale est confirmée ;
- les statistiques montrent effectivement les mouvements et les soldes ;
 - l'utilisation des fonds a majoritairement concerné le paiement et le paiement anticipé des dettes antérieures ;
 - dans la comptabilité, les comptes 18191919 et 92393939 correspondent au capital et aux intérêts, le poste comptable au titre de garantie n'a pas été trouvé.
 - les mécanismes d'octroi de crédits sont révélés ;
 - etc.

Suite à cette enquête, l'équipe technique devrait avoir en sa possession les preuves de ce qu'elle percevait autour de chaque cycle fonctionnel des différentes transactions de la dette.

Si nécessaire, l'équipe pourrait solliciter par écrit, via une communication urgente aux fonctionnaires entrevus, une photocopie des documents estimés importants.

L'équipe de l'audit devrait confronter les informations qu'elle a recueillies pendant les phases de recherches, etc., avec les documents qui contiennent de telles informations, auxquels elle pourra rajouter une photocopie certifiée conforme ou des exemplaires originaux. Il faut mentionner la source et l'endroit où de tels documents ont été obtenus.

D'autres procédés peuvent être adoptés pour déterminer, par exemple, l'existence des titres de la dette publique sur les marchés financiers, tout comme leur valeur.

Il serait utile de prioriser la recherche de l'existence de conventions

qui sont à l'origine de transactions qui affectent la dette publique, à travers des « engagements » du gouvernement, comme :

a) Les documents relatifs à l'endettement public pendant la période audité, qu'ils aient été signés par le gouvernement à l'étranger (ambassades, consulats) ou non ; par exemple, le renoncement à la prescription de dettes (*Tolling Agreement*)², les garanties pour les opérations du système financier, etc.

b) Des conventions souscrites par le gouvernement avec des institutions ou des organismes financiers qui ont un caractère permanent ou qui concernent la période audité. Il est nécessaire d'identifier ces transactions avec les « engagements » ou les obligations du pays ; par exemple, les « lettres d'intention » avec le FMI, les documents de la Banque mondiale et de la Banque centrale, le plan « Brady », le projet « Adam », le plan financier annuel de l'entité émettrice, le plan financier de la Banque européenne d'investissement (BEI), le traité du Mécanisme européen de stabilité (MES), etc.

Avec cette analyse, l'équipe d'audit aura connaissance des principaux engagements du gouvernement relatifs à l'endettement. Elle pourra quantifier leurs effets sur les montants de l'endettement public présenté par le gouvernement.

d) Quatrième étape : élaboration du rapport d'audit

Une fois que les étapes antérieures ont été accomplies, il est temps de passer à l'élaboration du rapport final.

2 Informe final de la CAIC, Résumé exécutif, pp. 39-41, 54, 55, voir www.auditoriadeuda.org.ec.

Le rapport final doit préciser si toutes les procédures établies dans le programme d'audit comme les objectifs généraux ou spécifiques ont été réalisées et si toutes les preuves correspondantes ont été trouvées. Les éléments obtenus doivent être présentés correctement et doivent se baser sur des preuves suffisantes et pertinentes. Le rapport doit également présenter une conclusion et des recommandations.

Lors de la rédaction finale du rapport, il faut veiller à détailler la présentation des éléments trouvés. Chacun d'entre eux doit comporter certaines précisions comme **la condition, la cause, le critère et l'effet**.

- Condition : décrire la façon dont l'élément a été recueilli, par exemple : *Aucune contraction de crédit n'a été autorisée légalement en 2009.*

- Cause : détailler ce qui a occasionné une telle circonstance : *Des opérations ont été enregistrées sous le chapeau de la dette publique, conformément aux documents xxx, yyy, zzz, etc., obtenus dans l'archive ... (indiquer la cote).*

- Critère : indiquer comment aurait dû se présenter correctement l'opération : *Il est prouvé que la Loi xxx, qui exige une autorisation expresse de l'exécutif pour contracter des prêts, n'a pas été respectée.*

- Effet : indiquer le résultat de l'enquête menée autour de l'élément trouvé en question : *Les opérations d'acquisition de crédit pendant la période autorisée sont illégales, pour ne pas avoir respecté tous les niveaux d'autorisation prévus dans la législation applicable.*

En général, le rapport peut se présenter en plusieurs chapitres qui suivent l'ordre des cycles fonctionnels des mécanismes soumis à l'audit et sera signé par l'équipe responsable.

Il est également important que le rapport final d'audit présente un résumé de l'analyse macroéconomique tout comme des effets de l'endettement sur le budget, l'économie et les dépenses sociales.

Dans le cas de la dette publique équatorienne, par exemple, il a été déterminé que la dette publique était illégitime et illégale et qu'elle avait occasionné des dommages économiques et moraux à la société. (voir www.auditoriadeuda.org.ec)

Des rapports élaborés par l'organisation de l'audit citoyen au Brésil peuvent être consultés sur www.auditoriacidada.org.br

Les recommandations doivent être objectives et en accord avec ce qui a été décelé pendant la réalisation de l'audit : la suspension et le remboursement, la sanction des personnes responsables, le changement de lois et des politiques de procédures de contraction de dettes, etc.

Mentionner toutes les limites rencontrées lors de la réalisation des enquêtes se révèle également pertinent, par exemple : le manque de documentation nécessaire pour l'audit, ce que l'on pressent comme faisant partie d'un processus illégal d'endettement public...

Des copies authentifiées, présentées de manière ordonnée et étant identifiées, feront partie des annexes du rapport.

Le coordinateur du groupe, ainsi que toutes les personnes qui ont participé à ce travail d'audit, devront signer le rapport final.

5.3 - ACTIONS SPÉCIFIQUES FOCALISÉES SUR LES MOBILISATIONS DE LUTTE SOCIALE

Nous mentionnons ici quelques exemples pratiques d'actions relatives à d'importantes mobilisations sociales qui découlent d'un audit citoyen de la dette publique et qui ont été mises en œuvre par l'organisation de l'audit citoyen au Brésil.

a) Analyse du budget gouvernemental

L'analyse du budget gouvernemental est fondamentale puisqu'il recense le service de la dette.

Une des tâches les plus importantes pour l'audit citoyen est d'informer la société de la charge du paiement des intérêts et des taux d'amortissement, ainsi que des impacts de la dette sur toutes les autres dépenses sociales.

Une des stratégies utilisées pour que la charge effective de la dette ne soit pas reflétée dans le budget est de séparer la partie de la dette qui est liquidée au cours de l'année à travers la contraction de nouvelles dettes. Une telle séparation a été recommandée par le FMI par le biais des lois sur la responsabilité budgétaire.

Cette séparation constitue un abus contre le principe de l'unité budgétaire. De plus, elle accorde un privilège à la dette en regard aux autres dépenses puisque les intérêts, les amortissements et les autres coûts ont été payés via l'acquisition de nouvelles dettes, alors que toutes les autres dépenses sociales étaient liées à des limitations budgétaires.

Des erreurs ont été constatées dans la comptabilisation des dépenses relatives au paiement des intérêts de la dette, en séparant l'actualisation monétaire ou du change, comme si cela avait été équivalent à un amortissement. Cette distorsion reflète un privilège supplémentaire accordé à la dette, étant donné que l'actualisation monétaire ou le change implique des gains garantis pour les détenteurs de titres de la dette, alors que les autres dépenses n'ont pas été réajustées de la même manière.

Au Brésil, les dépenses occasionnées par les dettes payées par d'autres dettes sont mentionnées sous des postes différents dans le budget national et il n'y a pas de transparence autour du montant d'actualisation monétaire ou du change (qui font partie des taux d'intérêts nominaux payés) qui s'ajoute au montant des amortissements, augmentant la dette. Bien que ce soit une illusion, le solde de la dette brute continue de croître. Si nous étions en train de payer autant d'amortissements, la dette serait en train de diminuer et non de croître. **En réalité, les dettes sont émises pour payer les intérêts.**

C'est pour cela que l'équipe d'audit devra mettre l'accent sur l'analyse du budget du gouvernement, aussi bien celui qui a été programmé que celui qui a été exécuté.

b) Calcul du transfert net³

L'objectif du calcul du transfert net est de vérifier la pertinence du flux de sortie des ressources pour le paiement de la dette publique,

3 On appelle transfert net sur la dette la différence entre le service de la dette (remboursements annuels-intérêts plus principal) et les sommes reçues en dons et nouveaux prêts pendant la même période.

afin de déterminer si le processus d'endettement fonctionne comme source de financement du pays.

Pour effectuer un tel calcul, il faut utiliser les données statistiques sur la dette publique qui ont été publiées périodiquement par le Ministère des finances et/ou la Banque centrale, avec des montants dûment confirmés. Il s'agit également de prendre en compte les entrées enregistrées lors de la contraction et/ou l'émission de dette publique tout comme les dépenses respectives.

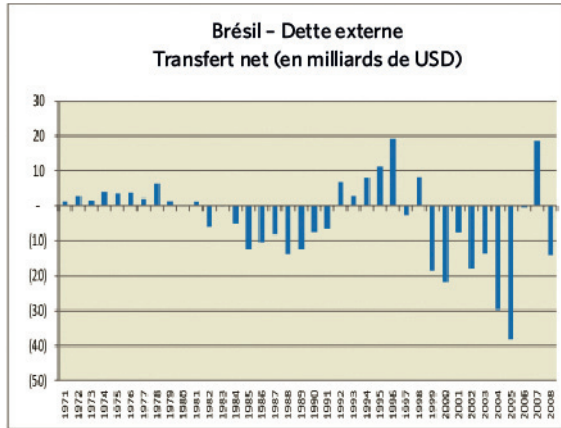
La représentation graphique du résultat fournira à l'équipe d'audit un élément de base pour savoir si l'endettement audité a représenté une forme efficace d'obtention de fonds pour dynamiser l'économie, ou si au contraire, cela a fonctionné comme un mécanisme d'absorption des ressources publiques.

D'après l'expérience latino-américaine, l'endettement public a fonctionné historiquement comme un mécanisme de pillage :

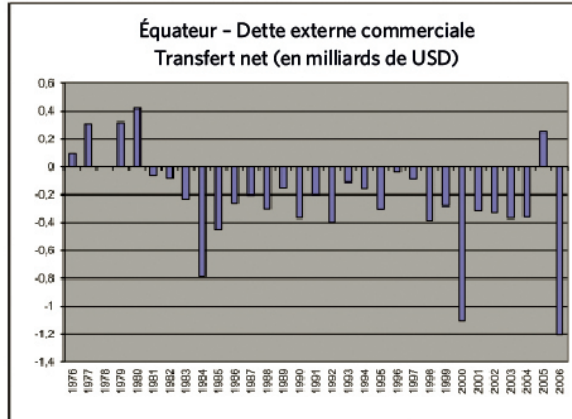
- En Équateur, les données officielles ont mis en évidence que, pendant les 30 années examinées par la CAIC (1976-2006), la dette externe avec les banques internationales a engendré un transfert net de ressources vers l'extérieur de 7,13 milliards de dollars. Malgré cet impressionnant volume de paiement, le solde de la dette a continué à augmenter.

- Au Brésil, le transfert net calculé pour la période analysée par l'enquête parlementaire (1971-2008) est de 144 milliards de dollars !

Ces graphiques démontrent qu'à travers le Système dette, l'endettement n'est pas un processus qui apporte des fonds mais qui transfère des ressources publiques vers le secteur financier privé.



Source : Statistiques de la Banque centrale du Brésil – Note technique Depec 2009/248. Élaboré par l'Audit citoyen de la dette – Brésil pour la CPI de la Dette Publique.

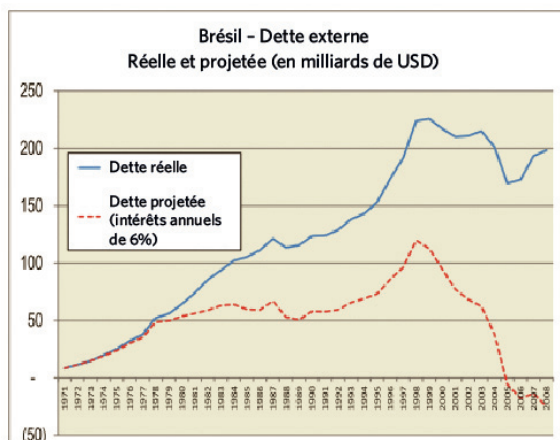


Source : Statistiques de la Banque centrale de l'Équateur. Élaboré par l'Audit citoyen de la dette – Brésil pour la CAIC.

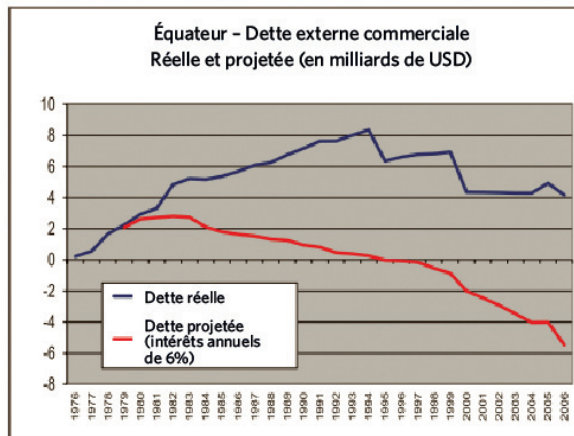
c) Étude de l'impact des taux d'intérêts illégaux ou illégitimes sur l'évolution de la dette

Une telle étude permet d'identifier l'impact des taux d'intérêts illégaux ou illégitimes pour des prêts relevant de la dette publique.

L'audit citoyen a calculé l'effet de l'augmentation unilatérale des taux d'intérêts internationaux Libor et Prime sur l'évolution des dettes externes de l'Équateur et du Brésil. Il a ainsi été démontré que, si les taux avaient été maintenus à un taux annuel de 6%, en prenant en compte les paiements réalisés (amortissements et intérêts), la dette aurait été totalement payée des années auparavant, ces pays seraient même aujourd'hui des créanciers, comme le montrent les graphiques ci-dessous.



Source : Statistiques de la Banque centrale du Brésil – Note technique Depec 2009/248. Élaboré par l'Audit citoyen de la dette – Brésil pour la CPI de la Dette Publique.



Source : Statistiques de la Banque centrale de l'Équateur.
Élaboré par l'Audit citoyen de la dette – Brésil pour la CAIC.

Ce calcul peut être utilisé pour comparer l'impact d'une série de variables dans l'évolution de la dette, dont :

c.1) *Étude de l'impact des notations de risques*

En considérant le fait que les agences de notation et les agents du marché évaluent périodiquement la dette publique de divers pays afin de les « classer en fonction du risque », et en prenant en compte le fait que de telles évaluations influencent directement le niveau des taux d'intérêts appliqués, autant sur les marchés secondaires que lors des nouvelles émissions de dettes de ces pays, une tâche importante incombe à l'équipe d'audit : celle de réaliser la comparaison de toutes les notations des risques avec l'augmentation des taux exigés pour refinancer les dettes « souveraines ».

c.2) Impact du monopole du crédit accordé aux banques privées dans la zone euro

Ces dernières années, la Banque centrale européenne (BCE) a concédé des prêts directement aux banques privées, et ces dernières à leurs pays mais avec des taux différenciés :

- La BCE a octroyé des prêts aux banques privées à des taux d'intérêts minimes, entre 1 et 1,5% par an, ou même inférieurs ;
- Ces mêmes banques privées ont prêté aux pays à des taux d'intérêts qui atteignent les 7% annuels⁴.

En se basant sur ces données, il est important de projeter l'évolution qu'aurait connue la dette si les pays avaient bénéficié des mêmes taux que ceux appliqués par la BCE à l'égard des banques.

c.3) Méthodologie pour le calcul de l'impact des variables sur le solde de la dette

Il est possible de calculer l'impact des variables précédemment mentionnées à partir d'une comparaison de la projection de l'évolution effective de la dette avec une projection dans laquelle la variable que l'on entend comparer est modifiée.

Il est nécessaire pour cela d'obtenir pour chaque année et chaque segment de la dette publique des éléments portant sur :

4 <http://noticias.terra.cl/mundo/europa/bonos-espanoles-llegan-al-7,93fb67022fef7310VgnVCM2000009gcceboaRCRD.html>; <http://www.elblogsalmon.com/economia/dinero-gratis-para-alemania-y-al-7-para-espana>.

- a) Le solde de la dette au début de l'année
- b) Les prêts obtenus (vérifier la finalité et l'entrée effective des fonds)
- c) Les intérêts accumulés (objet « a » + « b », multiplié par le taux d'intérêt de chaque segment de la dette)
- d) Les intérêts payés
- e) Les amortissements (capital principal) payés
- f) Le solde de la dette à la fin de l'année

À partir de ces données, il est possible de tracer la ligne de l'évolution effective de la dette. Pour vérifier si les données sont cohérentes, le solde de la dette obtenu en « f » doit correspondre à : « a » + « b » + « c » - « d » - « e ».

Pour tracer l'autre ligne de l'évolution supposée de la dette que l'on souhaite visualiser, il suffit de substituer la variable « c » par le taux d'intérêt qui aurait dû être appliqué, par exemple :

- Pour la simulation calculée pour les dettes en Équateur et au Brésil, le taux d'intérêt annuel utilisé est de 6% et il est entré en vigueur au moment où les prêts ont été signés ;
- Pour vérifier l'impact du risque évalué par les agences de notation, le taux normal sera utilisé, sans la composante de risque ;
- Pour la simulation de l'impact provoqué par le monopole des banques en Europe, le taux appliqué par la BCE auprès des banques sera utilisé, soit proche du 1% annuel.

Ces exemples peuvent servir à renforcer les arguments des mouvements sociaux dans leur lutte pour le respect des droits humains et être une source d'inspiration pour le développement d'autres études pratiques qui mettent en lumière le Système dette.

CONCLUSION

La réalisation de toutes les étapes de l'audit citoyen permet de mettre en avant toute une série de documents, d'éléments trouvés et de preuves de l'existence de dettes illégales et/ou illégitimes, qui sont le fruit de processus viciés et/ou frauduleux.

Les résultats de l'audit citoyen doivent contribuer à l'élaboration d'un rapport et/ou de publications qui doivent être amplement diffusés, afin de stimuler la mobilisation sociale.

Ces résultats devraient être transmis à des entités de contrôle institutionnel afin d'établir quelles sont les responsabilités administratives, civiles et pénales. Il s'agit également d'intégrer les revendications fondamentales des luttes citoyennes pour l'annulation et/ou la répudiation de ces dettes ; la réparation pour des dommages économiques, patrimoniaux, sociaux, environnementaux et pour un changement structurel de fond afin de mettre un terme au Système dette.

De cette manière, l'audit citoyen de la dette se révèle être un puissant outil pour les mouvements sociaux qui luttent pour la vérité, la justice et l'équité sociale.

Les temps de soumission et d'esclavage des peuples prennent fin quand la connaissance devient un outil de lutte sociale.

Chapitre 6.

Aspects légaux à considérer lors de l'audit de la dette publique

INTRODUCTION¹

Le processus d'audit de la dette publique peut révéler diverses formes d'irrégularités, d'abus et de vices, qui ont causé des dommages économiques et moraux incalculables et ont également généré une importante dette sociale et écologique.

Il est ainsi nécessaire de faire appel au domaine de connaissances juridiques pour déterminer l'illégalité et l'illégitimité des dettes publiques et fonder leur répudiation, révocation et/ou annulation partielle ou totale.

L'objectif du présent chapitre est de présenter les arguments juridiques qui peuvent venir en aide aux travaux de l'audit citoyen et appuyer ainsi les luttes sociales pour obtenir des autorités gouvernementales : l'annulation des dettes illicites ; la détermination des responsabilités administratives, civiles et pénales de tous les participants à ces processus qui affectent l'intérêt collectif ; ainsi que le changement des structures légales et réglementaires qui ont permis ces fraudes au détriment de la société.

Ce support doit, évidemment, prendre en considération les dispositions légales nationales et internationales relatives au domaine financier, mais également des critères qui relèvent du concept de la légitimité.

¹ Ce chapitre a bénéficié des collaborations de Cécile Lamarque, Renaud Vivien [CADTM, Belgique] et d'Alejandro Olmos Gaona [Argentine].

6.1 – PRINCIPES DE BASE

Pour que l'État soit obligé de payer une dette, il faut qu'il ait donné son consentement de façon expresse et libre.

De ce consentement naît une relation juridique : l'obligation de l'État de payer la dette contractée. Cette obligation se fonde sur le principe *pacta sunt servanda* (les conventions doivent être respectées), consacré par l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969², et sur le principe de la continuité de l'État, qui implique la transmission des dettes de l'État d'un gouvernement à l'autre.



2 textesdipannotes.files.wordpress.com/2011/07/c-v-19691.pdf

Toutefois, ces principes ne sont pas absolus et ne sont valides que pour « des dettes contractées dans l'intérêt général de la collectivité »³. Le point clef est, de ce fait, « l'intérêt général de la collectivité ».

Il s'agit également de vérifier si les transactions sont conformes aux règles établies par la législation du pays, de même qu'aux principes généraux du droit, aux normes établies par le droit international public et aux Pactes internationaux qui le régissent, comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entre autres.

Tout travail d'audit requiert la prise en compte de ces principes pour analyser la légalité et la légitimité des dettes publiques.

Selon le droit international, l'évaluation de l'intérêt général et la détermination du caractère licite ou illicite de la dette relèvent de la compétence des pouvoirs publics⁴.

La participation des citoyen-ne-s au processus d'audit de la dette publique est absolument légale et légitime, autant que nécessaire pour identifier les engrenages du Système dette.

Les divers aspects – de forme, de fond et circonstanciels – doivent être analysés pour chaque transaction qui a généré les dettes publiques :

- si elle a obéi à l'intérêt général de la collectivité,
- si elle a été menée en se conformant aux bases légales établies,

3 David RUZIÉ, *Droit international public*, 17ème édition, Dalloz, Paris, 2004, p. 93.

4 Éric TOUSSAINT et Hugo RUIZ DÍAZ, « L'audit de la dette : un instrument dont les mouvements sociaux devraient se saisir », <http://www.cadtm.org/L-audit-de-la-dette-un-instrument>

- si des irrégularités, des fraudes ou des vices sont intervenus,
- si elle a porté préjudice aux droits économiques, environnementaux et, principalement, humains.

Lorsqu'on aura identifié les éléments obtenus dans le cadre de l'audit à propos de chaque dette examinée, ainsi que le processus dans lequel cette dernière s'est inscrite, nous pourrions affirmer si telle dette ou tel processus est illégal et/ou illégitime, en référence aux principes généraux du droit, et ce avec des arguments juridiques relevant du droit national, international et des normes du droit usuel. Tels que :

- le principe de légalité : à savoir la conformité de la dette en question aux normes et règlements et le caractère licite de l'objet du contrat ;
- le droit à la souveraineté ;
- le droit au développement ;
- les droits humains ;
- le principe de solidarité et de coopération ;
- le principe de raisonnable : ce dernier implique que les lois qui établissent des droits et des devoirs, et les décrets réglementaires de l'exécutif, doivent être conformes à l'esprit de la Constitution de chaque pays, qu'ils ne doivent pas la contredire, puisqu'ils sont les instruments de son application vigilante et efficace ;
- la clause *Rebus sic stantibus* (« les choses demeurant en l'état ») : cette règle a pour conséquence de délier les parties de

toute obligation contenue dans le contrat en cas de *changement profond des circonstances* qui existaient au moment de la conclusion du contrat.

- l'enrichissement sans cause : caractérisé par l'utilisation de l'endettement public comme un moyen de transférer des sommes d'argent conséquentes à un secteur déterminé, bien que les dettes publiques aient été de fait générées sans aucune entrée de fonds ;

- l'interdiction de l'usure : connue comme la pratique de prix excessifs ou de taux d'intérêts déraisonnables et illégaux ;

- l'interdiction des intérêts composés : anatocisme ;

- les vices du consentement : comme, par exemple, l'asymétrie entre les parties, résultant du déséquilibre entre les parties à un contrat, puisqu'en général les organismes internationaux interviennent pour défendre les intérêts des banques privées internationales avec pour effet que, d'un côté se trouve un pays isolé et de l'autre un ensemble d'institutions (FMI, Club de Paris, banques privées, *Troïka*), ce qui indique que les contrats et accords ne sont pas le résultat d'un consentement, mais d'une pression déséquilibrée ;

- la bonne foi : principe général du droit international qui est stipulé dans la Convention des Nations Unies

- l'intérêt public ;

- la co-responsabilité des prêteurs : comme celle des banques privées, des organismes financiers internationaux ou

autres quant à des actes liés à des opérations illégales et/ou illégitimes, ayant généré des dettes publiques ;

- l'équité : interdiction de l'abus ;

- les abus de droit : qui sont présents dans tous les systèmes juridiques. En général, les principales caractéristiques qui définissent un acte abusif sont en relation avec des actes qui produisent : des dommages, un préjudice excessif pour une partie, des évidences de l'intention de produire des préjudices et d'obtenir des bénéfices excessifs ; ou des actes qui contredisent les droits sociaux et économiques ou qui sont incompatibles avec les principes de raisonnable en termes d'intérêts sociaux, de conditions, entre autres ;

- la force majeure⁵ ;

- l'état de nécessité⁶ ;

5 Il y a lieu de mentionner le décret du gouvernement soviétique du 28 janvier 1918 par lequel la République socialiste décréta que : « tous les prêts étrangers étaient annulés inconditionnellement et sans exception ». Pour justifier cet acte d'exception, le gouvernement russe s'est fondé sur la force majeure en particulier.

6 L'état de nécessité ne met pas l'État dans une situation l'empêchant totalement de remplir ses engagements internationaux. Mais le fait de les exécuter peut impliquer pour la population des sacrifices qui vont bien au-delà du raisonnable. En droit international, un des éléments fondamentaux de l'État est sa population [Alain PELLET et al., *Droit International Public*, 4ème édition, LGDJ, Paris, 1995, p. 400]. L'État a des obligation envers ses citoyens et les étrangers qui se trouvent sous sa juridiction. La première de ces obligations est le respect de leurs droits humains fondamentaux, supérieure à ses autres obligations, parmi lesquelles celles envers ses créanciers.

- la doctrine de la dette odieuse ;
- le concept de dette illégitime ;
- le délit continu ;

De plus, il est important de mentionner le droit de ne pas payer des dettes illégales et/ou illégitimes. Le Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de 2000, consacré à la doctrine de la dette odieuse⁷, affirme que l'obligation d'un État de payer des dettes n'a jamais été reconnue dans l'histoire comme une obligation inconditionnelle. Son auteur énumère des précédents en faveur du non paiement de certaines dettes frauduleuses et des règles juridiques qui limitent la portée du principe *pacta sunt servanda*, en vertu de principes généraux du droit international (PGDI) : bonne foi, équité, abus de droit, etc.

D'autres arguments juridiques sont également nécessaires, du fait de la financiarisation mondiale et de sa relation avec la génération de dettes publiques. Comme :

- l'interdiction de la manipulation du marché ;
- l'interdiction de l'abus dans l'utilisation de produits financiers toxiques ;
- la suppression des paradis fiscaux.

Face à l'absence de volonté politique de la majorité des gouvernements, il incombe aux peuples de se lancer dans un audit citoyen.

7 Robert Howse, « The concept of odious debt in public international law », *Discussion Papers* n° 185, CNUCED, juillet 2007, UNCTAD/OSG/DT/2007/4, http://www.unctad.org/en/Docs/osgdp20074_en.pdf

En nous basant sur ce dernier, nous devons exiger que les gouvernements répudient les dettes identifiées comme illégales et/ou illégitimes, et que les responsables, nationaux et internationaux, rendent des comptes de leurs actes devant la justice. Le droit international public⁸ et la législation interne des pays offrent de nombreux arguments juridiques pour préconiser un acte unilatéral souverain de répudiation de dettes.

6.2 – PRÉVALENCE DES DROITS HUMAINS

En premier lieu, il convient de réaffirmer que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 encadre la création du « Droit international des droits de l'homme », soit un système juridique normatif de portée internationale ayant pour objectif de protéger les droits humains.

La Déclaration des droits de l'homme adoptée à Vienne lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, renforce la conception de la Déclaration de 1948 lorsqu'elle affirme (paragraphe 5) :

« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. »

8 Les sources du droit international public sont énoncées à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice. Elles regroupent les traités, la coutume, les principes généraux du droit, la doctrine et la jurisprudence.

La situation d'urgence sociale impose la révision de la priorité qui a été accordée aux engagements financiers, au détriment des droits sociaux des peuples.

L'audit de la dette pourra identifier des illégalités et des illégitimités qui appuieront le rejet / l'annulation / la répudiation des obligations financières et autres mesures corrélées, comme les programmes d'austérité, afin de libérer des ressources pour les peuples et d'améliorer le niveau de vie de la population.

Le respect et la mise en œuvre des droits humains, tels qu'ils sont reconnus universellement dans diverses conventions internationales⁹, prévalent sur les autres engagements pris par les États, parmi lesquels le paiement des dettes, de même que sur l'application de programmes d'austérité, imposés en particulier par le FMI, la Banque mondiale et la Commission européenne.

L'article 103 de la Charte de l'ONU¹⁰, que les États membres des Nations Unies doivent impérativement respecter, stipule sans ambiguïté :

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

9 Parmi ces textes figurent la Charte de l'ONU [1945], la Déclaration universelle des droits de l'homme [1948], les deux pactes de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels [PIDESC] et sur les droits civils et politiques [PIDCP], la Convention de Vienne sur le droit des traités [1969] et également la Déclaration sur le droit au développement [1986].

10 <http://www.un.org/fr/documents/charter/>

Parmi les obligations contenues dans la Charte, citons en particulier celles énoncées par les articles 55 et 56 :

« (...) Le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; » (art. 55.1)

« (...) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » (art. 55.3)

« Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation. » (art. 56)

Les plans d'austérité, appliqués par les gouvernements – du Sud comme du Nord – sous la pression des créanciers, violent de manière flagrante la Charte de l'ONU et les différents engagements juridiques internationaux. Par conséquent, les mesures d'austérité et les dettes contractées dans le cadre des accords avec le FMI, la Banque mondiale ou la Commission européenne sont sujettes à nullité. En effet, les dispositions de la Charte ayant une valeur législative d'ordre public, tout ce qui les contredit doit être considéré comme non écrit¹¹.

Les rapports de l'ONU rappellent régulièrement cet impératif de protection des droits humains fondamentaux. A titre d'exemple, confirmant sa résolution du 23 avril 1999, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dans sa résolution du 18 juillet 2012¹², réaffirme ce qui suit :

11 Monique et Roland WEYL, *Sortir le droit international du placard*, PubliCetim n° 23, éd. CETIM, Genève, 2008.

12 http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=20340

« L'exercice des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé et à un environnement salubre ne peut pas être subordonné à l'application de politiques d'ajustement structurel, de programmes de croissance et de réformes économiques liés à la dette » (parag. 24).

« (...) les programmes économiques liés à l'allègement et à l'annulation de la dette extérieure ne doivent pas reproduire les politiques d'ajustement structurel antérieures qui n'ont pas fonctionné, telles que les exigences dogmatiques en matière de privatisation et de limitation des services publics » (parag. 21).

Dans sa résolution du 18 juillet 2012, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU rappelle également que :

« chaque État a au premier chef la responsabilité de promouvoir le développement économique, social et culturel de sa population, qu'il a, à cette fin, le droit et la responsabilité de choisir ses moyens et ses objectifs de développement et qu'il ne devrait pas être soumis à des prescriptions spécifiques venant de l'extérieur pour sa politique économique » (parag. 6).

Il est évident que les programmes d'ajustement structurel, rebaptisés par le FMI et la Banque mondiale à la fin des années 1990 « documents » ou « cadres stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté », violent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, consacré par l'article 1.2 de la Charte des Nations Unies et par les Pactes de 1966 sur les droits humains.

Comme Cephas Lumina, expert indépendant de l'ONU sur la dette externe, l'a signalé en 2009, dans le Sud, les parlements nationaux ne sont pas consultés dans la majorité des cas et l'adoption finale de ces documents est toujours conditionnée à l'accord final des

institutions financières internationales. En Europe également, les *diktats* des marchés financiers, de la Commission européenne et du FMI nient les droits des peuples. Dans le cas de la Grèce, par exemple, le programme d'austérité a été signé avec la *Troïka*, et imposé en 2010, sans ratification par le Parlement, contrairement à ce que stipule la Constitution grecque¹³.

Les États ont l'obligation de respecter, de protéger et de promouvoir les droits humains, comme l'a précisé Cephass Lumina quand il affirme que les textes internationaux de protection des droits humains s'imposent non seulement aux États, mais également aux institutions internationales comme la Banque mondiale et le FMI.

On peut extraire de la jurisprudence internationale des principes pertinents qui permettent de préciser le contenu des droits sociaux en soulignant :

a) Le principe de *minimum core obligation* : ce principe requiert, pour le moins, la satisfaction par les États parties de niveaux essentiels minimaux de chaque droit. Ce noyau essentiel minimum implique l'obligation de satisfaire le « minimum existentiel de chaque droit »¹⁴, ce à quoi oblige déjà le principe plus vaste de la dignité humaine, qui est le principe fondamental des droits humains.

13 Georgios KATROUGALOS et Georgios PAVLIDIS, « La Constitution nationale face à une situation de détresse financière : leçons tirées de la crise grecque [2009-2011] », *European Review of Public Law*, 23, 4/2011, pp. 1185-1208.

14 David BILCHITZ, *Poverty and Fundamental Rights : The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, Oxford/New-York, 2007, p. 185.

b) Le principe de l'application progressive, dont résulte le principe de l'interdiction de la régression sociale. « Le principe de l'interdiction de la régression sociale peut être formulé ainsi : le noyau essentiel des droits sociaux déjà réalisé et effectué au travers de mesures législatives doit être considéré comme constitutionnellement garanti ; est anticonstitutionnelle n'importe quelle mesure qui, sans la création de schémas alternatifs ou compensatoires, a pour effet une annulation, révocation ou annihilation pure et simple de ce noyau essentiel. La liberté du législateur a pour limite le noyau essentiel déjà réalisé. »¹⁵

c) Le principe du renversement de la charge de la preuve : « Un État qui dit ne pas avoir la possibilité de satisfaire ses obligations pour des motifs de force majeure a la responsabilité de prouver que c'est le cas et qu'il a cherché sans succès à obtenir un appui international pour s'assurer de la disponibilité et de l'accès à ces droits. »¹⁶

d) Le principe de participation, transparence et *accountability* : les États doivent garantir des mécanismes de participation, transparence et *accountability* dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de réalisation des politiques sociales publiques. D'où l'importance de la composante démocratique dans les politiques sociales publiques, ainsi que lors de l'établissement du budget public, comme un instrument efficace pour combattre la corruption¹⁷.

15 José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

16 Asborn EIDE, « Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights », in A. Eide, C. Krause et A. Rosas (coord.), *Economic, Social and Cultural Rights : a textbook*, 2nd revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 2001, p. 27.

17 Flávia PIOVESAN, « Impacto de la Deuda Pública en la Implementación de los

e) Les devoirs des États en matière de droits sociaux : le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Commentaire général no 12 souligne les obligations de l'État à propos de ces droits : respecter, protéger et réaliser¹⁸.

Selon Flávia Piovesan¹⁹, il est nécessaire de définir la soutenabilité de la dette en accord avec les « devoirs » des États en matière de réduction de la pauvreté et de promotion/protection des droits humains²⁰. Du point de vue des droits humains, le paiement de la dette doit être ramené à des limites n'impliquant, en toute hypothèse, aucune violation des droits sociaux de base comme les droits à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, à la sécurité sociale, entre autres.

La part élevée du budget dédiée au paiement de la dette viole gravement le devoir de l'État de satisfaire les droits sociaux consacrés par l'ordre normatif international et constitutionnel. Ce paiement implique le non accomplissement de devoirs concernant la réalisation des droits sociaux, auxquels les démocraties contemporaines ont souscrit sur le plan international et constitutionnel.

Derechos Sociales », élaboré pour la CPI de la dette publique du Parlement brésilien en 2009.

18 Idem.

19 Juriste brésilienne : <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?me=todo=apresentar&id=K4784335J9>

20 Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur le Droit au développement, Rapport de l'équipe spéciale de haut niveau sur l'exercice du droit au développement lors de sa deuxième réunion, septième période de session, 8 décembre 2005, parag. 62, p. 15. [Distrib. Générale : E/CN.4/2005/WG.18/TF/3]. Disponible sur : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HLTFSession2nd.aspx>

Les États qui agissent ainsi contreviennent à cette obligation, ce qui constitue une grave violation constitutionnelle et un délit international.

L'audit citoyen doit considérer
toutes les sources du droit.

6.3 – IMPRESCRIPTIBILITÉ DES CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ

Divers jugements de tribunaux internationaux et des normes établies par des organismes des Nations Unies²¹ ont défini l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité. De façon analogue, par exemple dans diverses sentences de tribunaux argentins, il fut jugé que le délit d'enlèvement de mineurs est imprescriptible parce qu'il s'agit d'un

21 Rapport « Joint » des Nations Unies [U.N. E/CN. 4/Sub 2/1997/20 Rev. 1], Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 2 octobre 1997, disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/141/43/PDF/G9714143.pdf?OpenElement> ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies [Observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Argentine, 3/11/2000 CCPR/70/ARG], distrib. générale 15 novembre 2000, disponible sur : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2f70%2fARG&Lang=en ; CIDH, Cas Barrios Altos, sentence du 14 mars 2001, parag. 41, disponible [en espagnol] sur : http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf ; Assemblée des Nations Unies, Résolution 2391 [XXIII] du 26 novembre 1968, disponible sur : [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2391\(XXIII\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2391(XXIII)&Lang=F) ; Art. 29 du statut de la Cour pénale internationale, disponible sur : http://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/legal%20texts%20and%20tools/official%20journal/Pages/rome%20statute.aspx

délit qui perdure jusqu'à la récupération définitive de son identité par le mineur²².

Bien que les crimes contre l'humanité puissent paraître distincts des crimes liés à l'endettement public, les impacts des endettements illégitimes entraînent les mêmes conséquences. De plus, il existe une série de caractéristiques singulières qui permettent d'envisager la possible imprescriptibilité des délits résultant de la soustraction de fonds destinés aux droits humains et sociaux en faveur du paiement de dettes illégales et illégitimes, en se référant à la notion de « délit continu ». À cet égard, le cas argentin est clairement évident, selon Alejandro Olmos Gaona. Dans d'autres cas, comme lors de la CAIC en Équateur et des investigations de la CPI du Parlement brésilien, les mêmes processus – menant au processus d'endettement amorcé en Amérique latine dans les années 1970, avec de graves conséquence pour les droits fondamentaux de la société – furent observés.

Olmos signale que la dette constitue un *délit d'exécution continue*. Cette catégorie, passablement utilisée dans diverses typologies criminelles, n'est généralement pas associée à des délits de l'administration publique, malgré les souffrances qu'ils infligent à toute la communauté.

Les crimes associés à la dette sont des crimes continus puisqu'ils répondent aux critères postulés par la doctrine :

- Connexion temporaire et spatiale : caractéristique présente, par exemple, dans la dette issue des dictatures militaires

22 CN. Correccional Federal, Riveros Santiago Omar, 7/8/2003, CN, Correccional Federal, Sala 2, causa N° 17.592, Gómez Francisco s/prisión preventiva 3/5/2001, y Corte Suprema de Justicia de la Nación, S 1767, XXXVIII, « Simón Julio H y otros s/ Recurso de hecho », entre autres.

en Amérique latine et en Afrique, étant donné que les mêmes dettes ont fait l'objet de re-financements successifs et de conversions permanentes jusqu'à aujourd'hui.

- Unité de finalité : les re-financements successifs et les conversions eurent la même finalité, à savoir de différer le paiement du gros de la dette en appliquant des conditions d'intérêts et autres chaque fois plus onéreuses, en plus d'autoriser les organismes financiers internationaux à imposer leurs conditions, ce qui conduit à la perpétuation de la domination financière.

- Similitude dans la forme d'exécution : lors de l'analyse des divers instruments de la dette en Équateur, en Argentine et au Brésil, par exemple, une impressionnante similitude formelle (clauses identiques, comme celle de renoncer aux droits souverains) comme de fond (dans la majorité des conventions avec les banques privées, l'entrée des ressources ne s'est pas vérifiée ; dans des contrats bilatéraux, il n'y avait pas de contre-prestation équitable ou raisonnable, mais l'imposition d'exigences clairement illégales ; dans des accords multilatéraux, les ressources restaient en *stand by* jusqu'à leur utilisation pour le paiement aux banques privées) a pu être mise en évidence.

- Similitude des procédures suivies : la mise en œuvre a suivi un même schéma, en utilisant des procédures toujours de même nature : la prononciation de décrets, la marginalisation répétée du Congrès national, la réalisation constante de négociations secrètes, sans information ni suivi du parlement, etc.

- Identité du titulaire du bien juridique : dans tous les cas, les re-financements de la dette ont affecté l'État – et donc le peuple – qui a dû continuer à assumer le paiement d'obligations issues de faits délictueux.

L'endettement externe étant ainsi caractérisé de délit continu, il n'est pas susceptible de prescription, tant que la dette n'est pas définitivement soldée, comme le mentionne Zaffaroni²³ : « *Au délit continu sera applicable la règle de l'article 63 (du Code pénal) ; à savoir que la prescription commencera à courir à partir de la cessation de l'ultime part de cet endettement.* »

6.4 – DISTORSIONS DANS L'UTILISATION DE LA DETTE PUBLIQUE

La nécessité de la réalisation d'un audit de la dette provient du fait que les montants enregistrés au titre de la dette « publique » ne correspondent pas toujours à des dettes légales et légitimes.

La vérification de la **légalité** d'une dette ressort de l'analyse de divers éléments comme : les termes légaux, financiers et économiques des contrats, accords et émissions d'obligations ; leurs impacts ; la question de savoir si les ressources ont effectivement été reçues, si la destination des fonds était justifiée et si elle s'est concrétisée, de même que les conditions de chaque obligation ainsi créée, de manière intégrale, depuis l'origine du processus.

Une dette peut être légale et légitime lorsque : les engagements sont pris par l'État suivant les formes légales et selon des conditions raisonnables ; il y a égalité de conditions entre créancier et débiteur ; le bénéfice (subjectif et objectif) répond à l'intérêt collectif et il en ressort une contrepartie réelle en biens et services pour la société.

23 Raúl Eugenio ZAFFARONI, *Manual de Derecho Penal*, 4ème édition, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1985.

S'il se vérifie que ces termes ne sont pas remplis, un audit de la dette peut se référer aux fondements juridiques sus-mentionnés pour produire, auprès du gouvernement et de l'opinion publique, les arguments juridiques nécessaires à l'appui d'une éventuelle annulation/répudiation de dettes publiques.

De manière synthétique, les distorsions dans l'utilisation de dettes publiques peuvent entraîner leur non paiement et leur répudiation pour leur caractère illicite en cas de :

- **dettes illégitimes** : elles correspondent à des engagements pris par le secteur public qui peuvent être en accord avec les termes de la loi mais qui n'obéissent pas à l'équilibre entre les parties du fait de l'absence d'égalité de circonstances entre débiteur et créancier ; de plus, qui n'obéissent pas à l'intérêt général de la collectivité et/ou n'ont pas de contrepartie réelle en biens et services pour la société ;
- **dettes illégales** : ce sont des dettes qui n'obéissent pas aux critères définis par les normes en vigueur dans les ordres juridiques des pays ou dans les conventions, traités et accords internationaux ;
- **dettes odieuses** : elles constituent des engagements pris par des régimes autoritaires, au préjudice évident des intérêts et droits des citoyens et sans leur consentement ;
- **dettes insoutenables** : elles constituent des obligations prises par le pouvoir public qui asphyxient les finances publiques et empêchent le respect effectif des droits humains et sociaux ;
- **dettes nulles** : il s'agit de dettes qui présentent des éléments d'illégalité, d'illégitimité ou sont odieuses ou insoutenables. Quelques exemples en sont mentionnés ci-dessous.

6.5 – CAUSES QUI ENTRAÎNENT LA NULLITÉ DES DETTES PUBLIQUES

Comme cela a été mentionné auparavant, divers vices peuvent déterminer la nullité d'une dette. Quelques exemples :

a) Vices de consentement

Les Conventions de Vienne de 1969 et 1986 indiquent les différents vices de consentement qui peuvent entraîner la nullité du contrat de prêt. Par exemple :

– **L'incompétence du contractant**²⁴ : ce vice de consentement a constitué un motif juridique pour la répudiation, de la part du Paraguay, d'une dette qui se montait à 85 millions de dollars en 2005. De fait, le Consul du Paraguay à Genève, qui avait signé au nom de l'État paraguayen, n'avait aucun pouvoir légal pour contracter ledit prêt avec la banque privée Overland Trust Bank²⁵.

– **La corruption du contractant par des moyens directs ou indirects pendant la négociation**²⁶ : cas vérifié dans des contrats signés entre la Grèce et la transnationale Siemens accusée – tant par la justice allemande que par la justice grecque – d'avoir payé des commissions et pots-de-vin au

24 Article 46 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986.

25 Hugo RUIZ DÍAZ, « La dette du Paraguay auprès des banquiers privés : un cas de dette odieuse », point 2 de *L'audit citoyen de la dette : un instrument de démocratisation des relations économiques et de contrôle démocratique des actes des gouvernements*, <http://cadtm.org/L-audit-citoyen-de-la-dette-un>

26 Article 50 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986.

personnel politique, militaire et administratif grec pour une somme approximative de 1 milliard d'euros.

– **La contrainte²⁷ exercée sur le contractant au moyen d'actes ou de menaces** : la contrainte fut utilisée par la France en 1825 pour imposer à Haïti le paiement d'un amortissement colossal²⁸ en compensation de la reconnaissance de son indépendance. Avec cet objectif, 14 bateaux français équipés de 524 canons entourèrent l'île d'Haïti, et la consigne était claire : en cas de refus, les ports devraient être bloqués par la force. La contrainte désigne également une relation de forces politiques très favorable au créancier. Dans le cadre de l'audit, les peuples du Portugal, d'Irlande, de Grèce, etc. pourraient invoquer la contrainte, soit la pression exercée sur leur gouvernement, pour rejeter les mesures d'austérité imposées par la *Troïka*. Dans son rapport sur la dette externe, Cephas Lumina dénonce l'ingérence des créanciers dans la définition de politiques de développement lorsqu'il affirme que : « *Les États créanciers et les institutions financières internationales ne doivent pas tirer parti d'une crise économique, financière ou liée à la dette extérieure pour promouvoir des réformes structurelles dans les États débiteurs, aussi utiles ces réformes puissent-elles être considérées sur le long terme. De telles réformes devraient être engagées, formulées et mises en œuvre par les États débiteurs eux-mêmes, s'ils le jugent approprié, dans le cadre d'un processus indépendant de développement national.* »²⁹

27 Article 51 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986. L'article 52 de ces deux conventions internationales interdit également la coercition exercée sur un État par la menace et l'emploi de la force.

28 Sophie PERCHELLET, *Haïti, Entre colonisation, dette et domination*, CADTM-PADPA, Bruxelles, 2011, <http://www.cadtm.org/Haiti-Entre-colonisation-dette-et>

29 Cephas LUMINA, *Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux*

– **Le dol**³⁰ : si un État a été amené à contresigner le prêt par la conduite frauduleuse d'un autre État, ou d'une organisation internationale qui avait participé à la négociation, nous pouvons faire pression sur l'État qui a contracté le prêt afin qu'il invoque le dol comme vice de consentement lors de l'acceptation du contrat. De cette façon, nous pouvons qualifier de dolosif le comportement du FMI et de la Banque mondiale du fait de la différence abyssale existant entre leurs discours et la réalité. En effet, selon l'article 1 de ses statuts, le FMI a pour objectif de : « *ii) Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique.* »³¹ Dans la pratique, cette institution, en coordination avec la Banque mondiale, fait tout le contraire et viole ses propres statuts³² avec de graves conséquences sociales.

droits de l'homme, Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 20^{ème} session, point 3 de l'ordre du jour, 10 avril 2011, parag. 80, p. 22 [A/HRC/20/23]. Disponible sur : http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=20020 ou par <http://daccess-ods.un.org/TMP/4592549.50284958.html>

30 Article 49 des Conventions de Vienne de 1969 et 1986.

31 Voir les statuts du Fonds monétaire international sur : www.imf.org/external/french/pubs/ft/aa/aa.pdf

32 Éric TOUSSAINT, *Banque mondiale, le coup d'État permanent*, CADTM-Syllepse-CETIM, Paris, 2006.

b) La cause illicite ou immorale du contrat

Il s'agit d'un fondement juridique présent dans de nombreuses législations civiles et commerciales. Parmi les causes illicites ou immorales qui impliquent l'illégalité du contrat de prêt, on trouve entre autres :

- **L'endettement pour financer l'achat de matériel militaire**, qui constitue une violation de la Charte des Nations Unies³³.

- **L'aide liée**, qui consiste en prêts d'État³⁴ à État, souvent sous la forme de crédits à l'exportation, ou en échange de l'achat de marchandises produites par l'État « prêteur ». Cette pratique est d'autant plus illégitime que, le plus souvent, ces prêts liés ne correspondent pas aux nécessités réelles du pays, mais aux intérêts du « donateur ». C'est ce qui a conduit la Norvège, en 2006, à annuler unilatéralement et sans conditions les dettes de cinq pays : l'Équateur, l'Égypte, la Jamaïque, le Pérou et la Sierra Leone³⁵. Dans le cas grec, en pleine crise de l'année 2010, sous la pression des autorités financières françaises et allemandes qui souhaitaient garantir leurs exportations d'armes, le gouvernement du PASOK n'a qu'à peine diminué le budget de la défense afin de continuer à acheter un matériel militaire à la France et à l'Allemagne, tandis qu'en même temps il était mis en demeure de réduire les dépenses sociales. Dans la mesure où l'Allemagne et la France ont octroyé des prêts à la Grèce en mai 2010, nous

33 A son article 26.

34 En général, ceux-ci se réalisent aussi par l'intermédiaire de banques de développement ou d'autres institutions financières officielles.

35 Kjetil ABILDSNES, *Pourquoi la Norvège prend ses responsabilités de créancier ?*, op. cit.

sommes ici clairement en présence de prêts liés de la part de ces deux puissances européennes.

– **Le financement conditionné à l'ajustement structurel.** Comme l'affirme le rapporteur spécial Mohammed Bedjaoui dans son projet d'article sur la succession en matière de dettes d'État, selon la Convention de Vienne de 1983 : « *En se plaçant du point de vue de la communauté internationale, on pourrait entendre par dette odieuse toute dette contractée pour des buts non conformes au droit international contemporain, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.* »³⁶ De la sorte, des dettes multilatérales contractées dans le cadre des ajustements structurels sont des dettes odieuses, et donc illicites, dans la mesure où le caractère préjudiciable de ces politiques a été clairement démontré, en particulier par des organes des Nations Unies. Les conditionnalités liées à ces dettes violent manifestement les différents textes de protection des droits humains. L'abandon de la souveraineté des États est aggravé par les clauses contenues dans la plupart des contrats de prêts internationaux, qui prévoient la compétence de juridictions situées au Nord et l'application de règles qui favorisent les créanciers en cas de litige entre les parties.

En Équateur, la Commission d'audit intégral du crédit public (CAIC) a mis en évidence le fait que l'imposition de politiques

36 Mohammed BEDJAOUÏ, « Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités », Rapporteur spécial, Projet d'articles sur la succession en matière de dettes d'État, Nations Unies, [A/CN.4/301 et Add.1, parag. 129, p. 73]. [Extrait de l'Annuaire Annuaire de la Commission du droit international, 1977, vol. II, 1ère partie, pp. 49-126]. Disponible en : legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/contents/1977_v2_p1_f.pdf

par la Banque mondiale et autres institutions multilatérales, par le biais des programmes que ces dernières finançaient et par les conditionnalités liées à ces prêts, constitue une négation de la souveraineté et une ingérence flagrante dans les affaires internes de l'État. De nombreux prêts bilatéraux ont violé de façon similaire les droits économiques, sociaux et culturels. Dans ses recommandations, la CAIC proposa de suspendre le paiement de diverses créances réclamées par les institutions multilatérales³⁷.

En Grèce, on assiste à un véritable coup d'État juridique : par le biais de ses conditionnalités, la *Troïka* n'a pas seulement violé le droit international, mais aussi le droit grec. Diverses dispositions légales (Loi 3845/2010) qui mettent en œuvre le programme d'austérité violent la Constitution, en particulier en supprimant le salaire minimum légal. L'abandon de la souveraineté de l'État grec est d'autant plus grave qu'une clause de l'accord avec la *Troïka* prévoit l'application du droit anglo-saxon et la compétence du Tribunal de justice de l'Union européenne (TJUE) en cas de litige. L'État renonce de la sorte à une prérogative fondamentale de la souveraineté qui est la compétence territoriale des tribunaux nationaux.

– **L'endettement public pour financer des projets non rentables : des préjudices à la population et à l'environnement.** Parmi ces projets, il y a les « éléphants blancs », comme le barrage d'Inga en RDC (ex-Zaïre), qui n'apportent absolument aucun bénéfice à la population : encore aujourd'hui, moins

37 Rapport de la CAIC sur <http://www.auditoriadeuda.org.ec> ; CADTM, *Les prêts empoisonnés de la Banque mondiale en Équateur. Plaidoyer pour leur répudiation*, 10 septembre 2008. Disponible sur : <http://cadtm.org/>
Les-prets-empoisonnes-de-la-Banque

de 10% de la population congolaise a accès à l'électricité. Les exemples de projets générateurs de dettes sont aussi légion au Nord, par exemple, le scandale des Jeux olympiques de 2004 en Grèce. Alors que les autorités helléniques prévoyaient une dépense de 1,3 milliard de dollars, le coût de ces jeux a dépassé en réalité les 20 milliards de dollars !

– **La dette privée transformée en dette publique.** Les crises financières qui ont éclaté durant les années 1990 dans le Sud-Est asiatique, en Équateur, en Argentine, au Brésil et en Russie ont pour origine l'application des mesures promues par la Banque mondiale et le FMI, qui ont notamment imposé la dérégulation du système financier et l'interdiction du contrôle étatique sur les mouvements de capitaux ; avec pour résultat, la fuite des capitaux étrangers hors de ces pays quand les perspectives de bénéfices s'assombrissaient, entraînant des faillites bancaires en chaîne.

Les dettes de ces banques privées ont ensuite été transformées en dettes publiques, sous l'impulsion des responsables de ces crises : la Banque mondiale et le FMI. La crise mondiale qui s'est installée en 2007 a encore davantage aggravé la situation des finances publiques et a augmenté le niveau de la dette publique (principalement au Nord) du fait de l'intervention des gouvernements de cette partie du monde au secours des banques en faillite.

La cause de cet endettement public, tant au Sud qu'au Nord (lié à la socialisation des dettes du secteur financier), est au minimum immorale, puisque les responsables directs de la crise sont les institutions financières internationales et les banques privées.

En Équateur, la CAIC a dénoncé le transfert à l'État des dettes privées, réalisé entre 1983 et 1984 sous la pression du FMI et de la Banque mondiale, tandis que le pays traversait une grave crise financière. En réponse à cette opération, qui fut d'évidence extrêmement préjudiciable pour le pays, la nouvelle Constitution de l'Équateur, approuvée en septembre 2008, interdit expressément l'étatisation des dettes privées³⁸.

– **Le remboursement d'anciens prêts illégaux.** Suivant l'argument juridique de la continuité du délit, une dette illicite ne perd pas, suite à un processus de re-négociation ou de restructuration, son caractère illégal. En ce sens, cette dette conserve son vice d'origine et le délit perdure dans le temps.

Par conséquent, tous les prêts publics qui ont pour objectif de rembourser d'anciennes dettes illégales sont également illicites³⁹. L'audit de la dette permettra de mettre en évidence la dette originelle illégale. Par exemple : l'argument de la continuité du délit fut utilisé par la CAIC en Équateur pour dénoncer de nombreuses irrégularités⁴⁰ (socialisation des dettes privées et restructuration de dettes prescrites avec le plan Brady) qui conduisirent à l'émission de bons de dette commerciale. Sur la base des données de l'audit, les autorités équatoriennes refusèrent de payer cette dette commerciale auprès des banques privées internationales (les bons « Global 2012 et 2030 »). En juin 2009, suite à une confrontation avec les banques déten-

38 Article 290, alinea 7 : « L'étatisation des dettes privées est interdite. »

39 Sur la continuité du délit, lire entre autres sources l'article d'Alejandro Olmos Gaona : « La deuda argentina como un delito : un aspecto no tratado por el derecho penal », <http://www.pctargentina.org/deuda-delito-2.htm>

40 Ces irrégularités furent signalées par le rapport de la Sous-commission de la dette commerciale de la CAIC : <http://www.auditoriadeuda.org.ec>

trices de ces titres de la dette équatorienne, les détenteurs de 95% des obligations en question acceptèrent leur rachat par l'État équatorien, avec une réduction de 70% de leur valeur nominale.

– **Le paiement de dettes déjà soldées.** L'obligation pour un État de liquider ses dettes est spécialement limitée par les principes généraux du droit, comme l'équité, la bonne foi, l'abus de droit et, y compris, l'enrichissement sans cause. Assurément, la dette des pays en développement (PED) a déjà été remboursée plusieurs fois : selon les données fournies par la Banque mondiale, les pouvoirs publics des PED ont déjà payé l'équivalent de 98 fois ce qu'il devaient en 1970, alors que dans le même temps leurs dettes furent multipliées par 32⁴¹. Les PED ont ainsi le droit de répudier leurs dettes et donc de réclamer la restitution de ce qui fut indûment encaissé par les créanciers, en évoquant l'enrichissement sans cause⁴².

– **L'enrichissement sans cause,** qui vise un enrichissement abusif, un gain obtenu par des moyens illégitimes, peut également être appliqué aux prêts octroyés à la Grèce ou à l'Irlande, avec des taux d'intérêt de 5 ou 6%, par des pays comme l'Allemagne, la France ou l'Autriche qui, elles, obtiennent des prêts à 2% sur les marchés. De la même façon, le FMI emprunte

41 Cette situation est, en particulier, la conséquence d'une augmentation excessive et unilatérale des taux d'intérêts par les États-Unis en 1979, de l'application d'intérêts usuraires, y compris la capitalisation des intérêts (anatocisme) qui, d'un autre côté, est interdite ou fortement réglementée par différents organes juridiques nationaux : en Équateur, France, Italie, Allemagne...

42 Cette disposition est également prévue par divers codes civils nationaux : le Code civil argentin aux articles 784 et suivants, l'espagnol aux articles 1895 et suivants, le français aux articles 1376 et suivants.

de l'argent à ses membres, en leur payant un taux d'intérêt très bas, et le prête à des pays en difficulté à des taux nettement supérieurs. La même chose est arrivée avec les banques européennes qui obtiennent des prêts avec un intérêt très bas auprès de la Banque centrale européenne (BCE) et octroient des prêts aux États à des taux nettement supérieurs.

c) L'usage illicite des fonds prêtés

La gestion / destination des fonds prêtés est un critère déterminant servant à dénoncer le caractère illégal d'une dette. Pour cela, il est nécessaire d'observer la nature du régime qui demande le prêt, sa conduite en ce qui concerne les droits humains, ainsi que l'affectation réelle des fonds. Les dettes suivantes entrent dans le cadre de l'illégalité pour ce motif :

- **Les dettes issues d'une colonisation.** Durant les années 1950 et 1960, la Banque mondiale a octroyé de nombreux prêts à des métropoles coloniales, comme la Belgique, la France, le Portugal et le Royaume-Uni, pour des projets leur permettant de maximiser l'exploitation de leurs colonies. Ces dettes des puissances coloniales auprès de la Banque mondiale furent rapidement transférées, en majeure partie, aux ex-colonies au moment de leur indépendance dans les années 1960, sans leur consentement. Ces dettes issues de la colonisation sont nulles en vertu du droit international.

- **Les prêts consentis à des dictatures.** La nature dictatoriale d'un régime sous lequel la dette a été contractée permet de reconsidérer son paiement, même si le représentant de l'État qui avait signé le prêt jouissait de la compétence de le faire en vertu du droit interne de l'État. En effet, en droit international,

les dettes contractées sous des dictatures revêtent la qualification de « dettes odieuses »⁴³, selon la doctrine du même nom formulée par Alexander Sack en 1927 : « *Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas selon les besoins et les intérêts de l'État mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'État 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 régime.* »⁴⁴ Alexander Sack ajoute que les créanciers de ces dettes, quand ils ont prêté en connaissance de cause, « *ont commis un acte hostile à l'égard du peuple ; ils ne peuvent donc pas compter que la nation affranchie d'un pouvoir despotique assume les dettes 'odieuses', qui sont des dettes personnelles de ce pouvoir* ».

La doctrine de la dette odieuse permet, en conséquence, de fonder la nullité de nombreux prêts, comme ceux contractés par les dictatures en Amérique latine entre les années 1960 et 1980 ; en Afrique, dans le cas emblématique du Zaïre de Mobutu (1965-1997) ; par les régimes de l'ancien bloc soviétique, comme la dictature de Nicolás Ceaucescu en Roumanie ; par les dictatures en Asie du Sud-Est et en Extrême-Orient (Ferdinand

43 Alejandro OLMOS GAONA, *Una doctrina jurídica para solución política*, Peña Lillo-Continente, Buenos Aires, 2005. L'auteur démontre que Francesco Nitti fut le précurseur de la différenciation entre dettes de l'État et dettes du régime. Selon Olmos, « avec un critère d'un singulier réalisme, Nitti posa les critères doctrinaux qui avaient servi à répudier la dette portugaise en 1834, la dette des États du Sud envers les États-Unis et, fondamentalement, la répudiation de la dette cubaine en 1898 ; à savoir, ne pas consentir à la légalité de dettes contractées par des régimes usurpateurs qui, invariablement, étaient utilisées pour soutenir lesdits régimes. »

44 Alexander N. SACK, *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, Paris, 1927.

Marcos de 1972 à 1986 aux Philippines, Mohammed Suharto de 1965 à 1998 en Indonésie, les régimes dictatoriaux de Corée du Sud entre 1961 et 1981, de Thaïlande entre 1966 et 1988) ; par la junte grecque de 1967 à 1974 ; par les dictatures en Afrique du Nord, dont les régimes tombèrent au début de 2011, comme celui de Zine el-Abidine Ben Ali en Tunisie (1987-2011) et celui d'Hosni Mubarak en Égypte (1981-2011).

– **Les prêts aux régimes appelés démocratiques qui violent le *jus cogens*.** Toutes les dettes contractées par les gouvernements qui violent les normes impératives du droit international contenues dans le *jus cogens* sont également nulles et non avenues, sans qu'il soit nécessaire de prouver que les créanciers avaient l'intention de se faire les complices des exactions de ces régimes. Cette affirmation est confirmée dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 qui, à son article 53, prévoit la nullité des actes contraires au *jus cogens*, en regroupant entre autres les normes suivantes : l'interdiction de mener des guerres d'agression, l'interdiction de pratiquer la torture, l'interdiction de commettre des crimes contre l'humanité et le droit des peuples à l'auto-détermination. Par conséquent, n'importe quel prêt octroyé à un régime, même élu démocratiquement, qui ne respecte pas les principes fondamentaux du droit international, est nul. On peut citer, par exemple, le régime d'apartheid en Afrique du Sud ou les gouvernements israéliens. Dans ce cas, la destination des prêts n'est pas fondamentale pour la caractérisation de la dette.

– **Les prêts détournés avec la complicité des créanciers.** La doctrine de la dette odieuse place également dans cette catégorie : « *Les emprunts contractés dans des vues manifestement intéressées et personnelles des membres du gouvernement ou des personnes et groupements liés au gouvernement – des vues qui n'ont*

aucun rapport aux intérêts de l'État. » En effet, comme l'écrit Alexander Sack, « *Les dettes de l'État doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et les intérêts de l'État.* » On peut citer notamment la sentence arbitrale effectuée en 1923 dans un conflit qui opposait la Grande-Bretagne et le Costa Rica. En 1922, le Costa Rica promulgua une loi qui annulait tous les contrats signés entre 1917 et 1919 par l'ex-dictateur Federico Tinoco et refusa de payer la dette que le dictateur avait contractée auprès de la Royal Bank of Canada. Il était question, en l'occurrence, d'un cas où la doctrine fut appliquée à une dette commerciale. Le litige qui s'ensuivit entre la Grande-Bretagne et le Costa Rica fut arbitré par le président de la Cour suprême des États-Unis, le juge William Howard Taft, qui déclara valide la décision du gouvernement costaricain en indiquant : « *Le cas de la Royal Bank ne dépend pas simplement de la forme de la transaction, mais de la bonne foi de la banque quand elle accorda ce prêt à l'usage de fait du gouvernement costaricain sous le régime de Tinoco. La banque devait prouver que l'argent fut prêté au gouvernement pour des usages légitimes. Et la banque ne le fit pas.* » Plus récemment, la CAIC en Équateur mit en évidence le fait que plusieurs prêts avaient été déviés de leurs objectifs de « développement ». Effectivement, trois crédits de la Banque inter-américaine de développement, supposés bénéficier aux secteurs agricole, financier et des transports, furent utilisés partiellement pour acheter des garanties collatérales exigées par le Plan Brady.

d) Conditions abusives dans la forme et le fond

L'imposition de taux d'intérêts onéreux, de coûts et de dépenses (en avocats privés) peut être questionnée en fonction des principes généraux du droit. En outre, il faut porter une attention particulière

aux clauses d'action collective, incluses dans les instruments de la dette souveraine de divers pays et imposées par le FMI, puisque lesdites clauses constituent une atteinte à la souveraineté des pays et aux normes du droit national et international⁴⁵.

6.6 – RESPONSABILITÉ JURIDIQUE DES PARTICIPANTS AUX PRÊTS ILLÉGITIMES ET ILLÉGAUX

Considérant que la gestion des ressources publiques peut se traduire, dans certains cas de responsabilité, en un objet de requête judiciaire, comme ce fut signalé au chapitre 5, l'audit de la dette dressera clairement une liste de fonctionnaires responsables et la « carte des participants » au processus sous examen et il fournira, pour chacune des transactions qui générèrent la dette publique, une identification complète des participants et de la fréquence de leur présence.

L'audit citoyen doit préparer des rapports et/ou des dénonciations à l'intention des offices de contrôle (Contrôleur général, Ministère public, autorités policières, etc.) en fonction de la législation de chaque pays pour déterminer les responsabilités administratives, civiles et pénales.

CONCLUSION

Il existe des arguments juridiques de droit national et international suffisants pour appuyer les résultats d'un audit citoyen de la dette en termes d'irrégularités, de fraudes, de vices révélés – quant à la forme et au fond –, des instruments utilisés dans le processus

45 Maria Lucia FATTORELLI, « Más poder para la banca con la Cláusula CAC », <http://www.auditoriacidadada.org.br>

d'endettement public, ainsi que dans les circonstances qui entourent et suscitent la génération continue des dites dettes et pour déterminer leur illégalité et/ou leur illégitimité.

Ces circonstances permettront de déclarer la nullité de dettes et d'en juger les responsables internes et externes. Permettre que ce funeste système s'applique provoque des dommages irréparables et permanents à la société et conduit injustement à des situations de misère de tous types, en plus des ravages économiques, environnementaux et écologiques dont souffre le pays.

Il est urgent et nécessaire de réaliser des audits citoyens dans tous les pays, avec l'objectif de révéler les engrenages qui génèrent les dettes publiques, et de renforcer la lutte sociale menée contre ce mécanisme frauduleux d'absorption des ressources, déguisé en dette publique. Rendre les populations du monde conscientes de ce problème est fondamental pour mener la lutte pour le changement vers un autre modèle de Justice, de Liberté et de Fraternité.

Face à l'emprise du pouvoir financier sur la majorité des gouvernements, il incombe aux peuples d'impulser la conduite d'audits citoyens, lesquels devront réunir les preuves et les arguments juridiques nécessaires à l'annulation des dettes illégales et illégitimes.

Table des matières

CHAPITRE 1. FINANCIARISATION MONDIALE, CRISE ET ENDETTEMENT	9
1.1 – La financiarisation mondiale et le Système dette	11
1.2 – Le pouvoir du système bancaire mondial	14
1.3 – Pourquoi le secteur financier a-t-il autant de pouvoir ?	16
1.4 – L'endettement public comme mécanisme pour absorber les crises	17
1.5 – Les facteurs qui consolident le pouvoir du secteur financier et l'utilisation du Système dette	24
1.6 – Une nouvelle architecture financière est nécessaire	43
 CHAPITRE 2. DETTE PUBLIQUE ET MÉCANISMES QUI LA GÈNÈRENT	 49
2.1 – La dette publique et le Système dette	50
2.2 – Terminologie	52
2.3 – Le Système dette et ses impacts	58
2.4 – Mécanismes qui génèrent la dette publique	63
2.5 – Aspects périphériques au Système dette	88
2.6 – Dettes des entités publiques régionales et sous-régionales	93

CHAPITRE 3. L' AUDIT CITOYEN DE LA DETTE PUBLIQUE	97
3.1 – Fonction et objectifs de l'audit	99
3.2 – Pourquoi réaliser un audit de la dette ?	101
3.3 – Comment réaliser un audit ?	104
3.4 – Autres éléments à envisager	109
3.5 – Le droit à un audit de la dette publique	117
 CHAPITRE 4. EXEMPLES D'AUDITS ET D'ENQUÊTES SUR LA DETTE PUBLIQUE	 121
4.1 – Modalités de l'audit de la dette publique	123
4.2 – Expériences d'audits et d'investigations	125
I. ÉQUATEUR Expérience d'audit officiel de la dette publique	126
II. BRÉSIL – Audit citoyen de la dette publique	146
III. BRÉSIL – Commission parlementaire pour l'investigation de la dette publique (CPI)	156
IV – ARGENTINE – La sentence Olmos	161
V – IRLANDE – Un audit de la dette irlandaise	163
VI – NORVÈGE – Le premier audit de la dette réalisé par un créancier	165
VII – Expériences récentes en EUROPE	166
VIII – Audit spécifique au MALI	167

CHAPITRE 5. MÉTHODES POUR RÉALISER UN AUDIT CITOYEN DE LA DETTE PUBLIQUE	175
5.1 – Les fondements essentiels pour réaliser un audit	176
5.2 – Les étapes de l’audit de la dette	183
5.3 – Actions spécifiques focalisées sur les mobilisations de lutte sociale	216
 CHAPITRE 6. ASPECTS LÉGAUX À CONSIDÉRER LORS DE L’AUDIT DE LA DETTE PUBLIQUE	 225
6.1 – Principe de base	227
6.2 – Prévalence des droits humains	233
6.3 – Imprescriptibilité des crimes contre l’humanité	240
6.4 – Distorsions dans l’utilisation de la dette publique	243
6.5 – Causes qui entraînent la nullité des dettes publiques	245
6.6 – Responsabilité juridique des participants aux prêts illégitimes et illégaux	258

