

MENONS L'ENQUÊTE

SUR LA DETTE !

Manuel pour des audits de
la dette du Tiers Monde

AAJ – ATTAC (URUGUAY) – CADTM – CETIM
COTMEC – AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA (BRASIL)
EMMAÛS INTERNATIONAL – EURODAD – JUBILEE SOUTH
SOUTH CENTRE

Remerciements

Ce manuel a bénéficié de l'appui de l'Etat et de la Ville de Genève via la Fédération genevoise de coopération, du Fonds Mécénat SIG, d'Emmaüs International, d'EURODAD, de la FSPH, de DM-Echange et mission / Pain pour le Prochain, de Dette et Développement (Plate-forme d'information et d'action sur la dette des pays du Sud) et de contributions individuelles.

Droits de reproduction

Ce manuel est disponible en français, anglais et espagnol. Sa reproduction et/ou traduction dans d'autres langues par les mouvements sociaux et associations à but non lucratif sont autorisés et encouragés, à condition de mentionner l'édition originale et d'en informer le CETIM ou le CADTM.

© Centre Europe – Tiers Monde (CETIM), Genève

ISBN CETIM : 2-88053-049-0

© Comité pour l'annulation de la dette du Tiers Monde (CADTM), Liège

ISBN CADTM : 2-930443-03-0

Genève, octobre 2006

Dessin de couverture : Alain Cassani

Maquette : Marius Durand

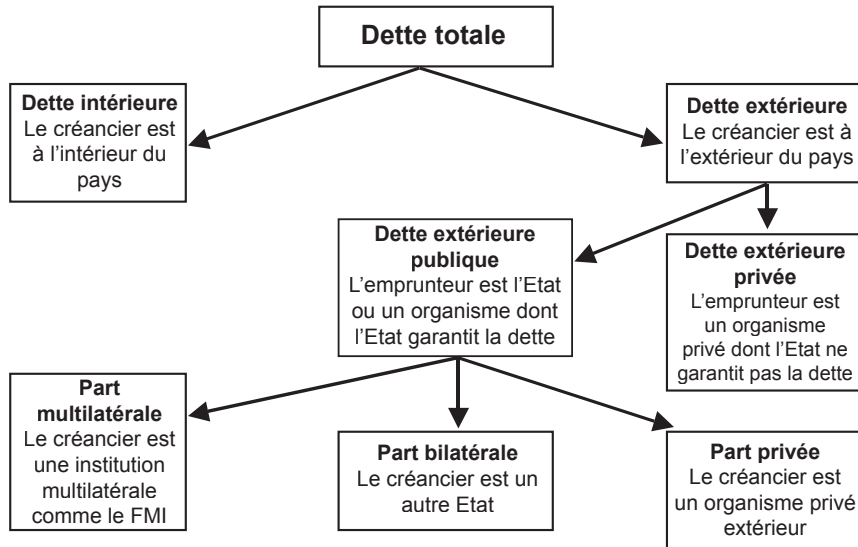
Chapitre 1

Introduction

Qu'est-ce qu'une dette ? C'est l'engagement d'un débiteur envers un créancier. En principe, le débiteur est celui qui a accepté librement de contracter une dette et qui en bénéficie. Mais à l'échelle du système monde, la dette n'est plus une affaire privée car elle a désormais une dimension politique qui concerne tous les peuples et toutes les sociétés. L'endettement de la plupart des pays du Sud devient même insupportable dans le sens où les remboursements et les paiements d'intérêts exigés par les créanciers sont hors d'atteinte et empêchent toute forme de développement.

Il est ainsi plus que nécessaire de replacer l'histoire de la dette du Tiers Monde dans le contexte du maldéveloppement, d'un système capitaliste en crise et de l'inégale répartition des richesses (environ une personne sur deux dans le monde vit avec moins de deux dollars par jour... et ces chiffres sous-estiment à coup sûr l'ampleur de la misère) et d'un système de domination qui se reproduit également à l'intérieur de chaque pays.

Schéma de la composition de la dette d'un pays du Sud ¹



¹ Schéma issu du livre de D. Millet et E. Toussaint, *50 questions, 50 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADTM/Syllepse, 2002, p. 39.

La dette extérieure des pays du Tiers Monde est due environ pour un tiers à des Etats créanciers et aux Institutions financières internationales (IFI) et aux deux tiers à des créances privées – banques commerciales, assurances, fonds de pension et autres investisseurs institutionnels sur les marchés financiers. Mais cette répartition varie grandement en fonction des pays. En général, les pays qui possèdent des matières premières stratégiques ou qui ont atteint un certain stade d'industrialisation ont une dette extérieure en grande majorité détenue par des acteurs privés (c'est le cas du Brésil, de l'Argentine, du Chili, de la Malaisie, de la Turquie, de la Slovaquie...). Les pays plus pauvres et sans ressources minérales stratégiques, ou supposés sans, ont une dette extérieure détenue en très grande majorité par des pays riches ou des institutions multilatérales, qui ont ainsi un pouvoir quasi absolu sur les gouvernements nationaux. Les IFI détiennent plus de 80% de la dette du Burkina Faso, du Burundi, du Rwanda, du Tchad, de la Gambie, du Népal ou de Haïti. Enfin des pays comme le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Jordanie, le Nicaragua, le Sri Lanka, ont une dette à majorité bilatérale (détenue par d'autres Etats), ceci étant souvent lié à la présence économique toujours forte de l'ancienne métropole ou des contrats négociés entre de grandes entreprises du Nord et les agences de crédit à l'exportation [voir chapitre 3] ².

Notons que les prêts publics entrent pour la plupart dans le cadre de l'aide publique au développement ; ils sont en général à long terme (15 ans ou plus) et à des taux inférieurs au marché (dits taux subventionnés ou concessionnels). Les prêts privés sont plus souvent à court terme (quelques années, voire quelques mois) et à des taux aux conditions du marché. Les prêts des banques, la plupart du temps, sont révisables en fonction des évolutions des taux d'intérêt à New York et Londres (les deux principales places financières de la planète).

De plus, une partie des pays du Sud se financent via l'émission de bons qui ont différents types de garantie et d'amortissement, différentes durées et souvent des commissions juteuses à la clé. Les taux d'intérêt des marchés varient en fonction de ce que l'on appelle le « risque pays », soit le risque estimé pour l'investissement dans tel ou tel pays. Il peut être défini comme « le risque de matérialisation d'un sinistre, résultant du contexte économique et politique d'un Etat étranger, dans lequel une entreprise effectue une partie de ses activités » ³. Le risque pays est déterminé par des consultants privés en fonction d'analyses partielles. En général, cela revient à exiger une capacité croissante de paiement de la part des

² Idem, pp. 120-121.

³ B. Marois, *Le risque pays*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 1990.

Etats, sans se préoccuper des autres fonctions essentielles que ces derniers doivent assumer.

Il existe également un marché de ces bons, qui peuvent s'échanger entre créanciers. Certains fonds spéculatifs peu scrupuleux, appelés « fonds vautours » y font de juteux profits sur le dos des peuples.

La dette, un serpent de mer

Voici plus de 20 ans que l'on parle de « crise de la dette » extérieure du Tiers Monde et qu'on prétend vouloir lui apporter remède. Les initiatives officielles se succèdent mais la dette des pays en développement n'a cessé d'enfler : de l'ordre de 70 milliards US\$ en 1970, elle valait 540 milliards US\$ en 1980 pour atteindre aujourd'hui près de 2 800 milliards US\$ et a donc été multipliée par près de 40 en 35 ans. Désormais, la crise de l'endettement est de type structurel, alors qu'elle avait été initialement présentée comme une crise de liquidité ou de non-solvabilité. Bien entendu, les facteurs endogènes, comme les décisions prises par les dirigeants nationaux, la corruption, etc., ont joué un rôle important dans le développement de cette crise. Mais ce sont surtout les facteurs exogènes, comme l'augmentation du prix du pétrole, la détérioration des termes de l'échange (avec l'échec du Nouvel ordre économique international et la formidable concentration des entreprises transnationales), l'augmentation des taux d'intérêt, entre autres, qui sont responsables de son déclenchement.

Evolution de la dette extérieure des pays en voie de développement (PED)

| Année | Montant (en mds de US\$) | Taux de multiplication selon l'année de référence | | | | | |
|-------|-----------------------------|---|------|------|------|------|------|
| | | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
| 1970 | 70 | | | | | | |
| 1980 | 540 | 7,70 | | | | | |
| 1990 | 1340 | 19,14 | 2,48 | | | | |
| 1995 | 1970 | 28,14 | 3,64 | 1,47 | | | |
| 2000 | 2280 | 32,58 | 4,22 | 1,70 | 1,57 | | |
| 2005 | 2800 | 40,00 | 5,18 | 2,08 | 1,42 | 1,23 | |

Source : CETIM et CADTM.

Certes, en comparaison de la dette externe des Etats-Unis d'Amérique, la dette du Tiers Monde peut sembler faible en rapport au nombre d'habitants ⁴.

⁴ 3 400 milliards US\$ aujourd'hui, pour 290 millions d'habitants - heureux pays qui peut emprunter dans sa propre monnaie ! - alors que celle des PED est d'environ 2 800 milliards US\$ pour plus de cinq milliards d'habitants. Calculé par tête d'habitant, le rapport est de 21 à 1.

Mais compte tenu des capacités financières des pays concernés, elle pèse d'un poids incommensurable. Elle sert de prétexte pour saigner à blanc leurs populations en réduisant les budgets sociaux, pour exploiter leurs ressources naturelles et pour imposer à ces économies des mesures favorables aux créanciers, réduisant leur souveraineté pratiquement à néant.

La dette, une chape de plomb

Dans les années 1960 et 1970, les emprunts internationaux furent présentés aux pays du Sud comme une voie royale vers le développement. On prétendait qu'ils avaient tout pour se sortir de leur « sous-développement » : main d'œuvre abondante, richesses naturelles inépuisables... Il ne leur manquait que des capitaux et des technologies nouvelles pour les faire fructifier, augmenter leur production, multiplier leurs exportations. Quelques années d'efforts et le « rattrapage » serait au rendez-vous. Le bien-être s'étendrait à la Terre entière.

De nouveaux emprunts ont été contractés. Détournements massifs, « éléphants blancs » consistant en des projets mégalomaniques et inadaptés ou des dépenses de prestige, achat d'armes et répression de toute forme d'opposition, achat forcé de marchandises chez le pays donateur, l'utilisation des fonds empruntés n'a quasiment pas servi aux populations. Lorsque la crise de la dette survient au début des années 1980, le Fonds monétaire international (FMI) prend le contrôle de l'économie de ces pays surendettés afin de trouver avant tout les ressources nécessaires aux remboursements. De nouveaux prêts viennent alors rembourser les précédents ou satisfaire le paiement du service de la dette et des intérêts. Loin de stimuler le progrès, la dette s'est petit à petit imposée comme une entrave majeure au développement, rendant insupportable le présent de centaines de millions d'habitants de la planète et menaçant l'avenir de peuples entiers.

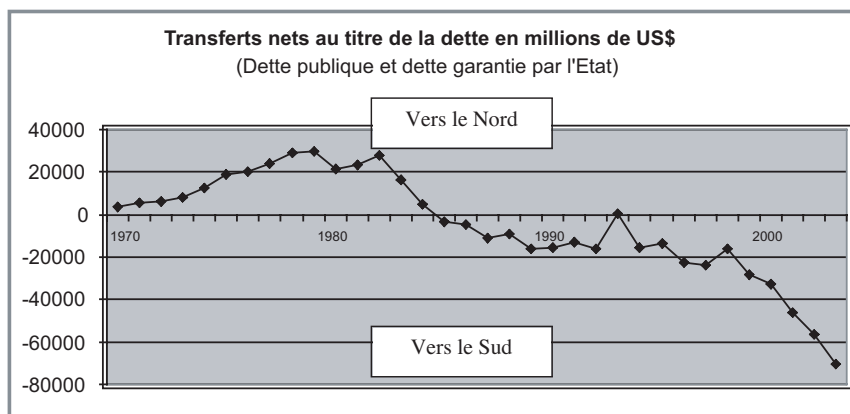
Sous prétexte d'augmenter les capacités de remboursement, tout a été « restructuré » à la demande du FMI : les budgets de la santé, de l'éducation et du logement ont été réduits comme une peau de chagrin, les services publics laminés, les monnaies nationales dévaluées ou dollarisées, le contrôle des mouvements des capitaux abandonné, les entreprises publiques privatisées, les marchés locaux sacrifiés... Toute l'économie devait être tournée vers l'exportation en vue du remboursement d'une dette devenue colossale mais, pendant ce temps, les conditions de vie des populations se dégradaient nettement.

La dette, un sacré pactole

La facture de la dette n'a cessé d'augmenter, mais cela n'est pas perdu pour tout le monde. Tout additionné, paiements d'intérêts et remboursements représentent un « sacré » pactole.

Celui-ci n'a cessé de grossir : de 1980 à 2005, les montants versés par le Sud au titre de remboursement des capitaux initialement empruntés se sont élevés à plus de 5 800 milliards US\$ ⁵, soit l'équivalent de 60 fois le fameux plan Marshall, mis en place après la deuxième guerre mondiale par les Etats-Unis. Les sommes payées pour le service de la dette ont dépassé 450 milliards US\$ en 2004, soit 5,5 fois le montant officiel de l'aide publique au développement (79 milliards).

L'un dans l'autre, depuis le milieu des années 1990, il résulte de l'ensemble des opérations liées à la dette (règlements des intérêts, remboursements, nouveaux prêts, etc.) un inversement net du flux des capitaux du Sud vers le Nord, contrairement à l'opinion répandue. Malgré tout cela, la dette ne diminue pas. Au contraire, nonobstant quelques fluctuations temporaires, elle augmente constamment.



Source : Statistiques de la CNUCED :

<http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=140>

Les **transferts nets** sont les décaissements moins les paiements du service de la dette.

Les **décaissements** de la dette à long terme sont les tirages sur les engagements de la dette effectués au cours de l'année spécifiée. Autrement dit, les transferts d'argent à titre de prêts effectués dans l'année.

Les **paiements du service de la dette** à long terme sont la somme du remboursement du principal et du paiement des intérêts, effectués au cours de l'année spécifiée.

La dette, un instrument de chantage et de domination

Pour les banques et les sociétés transnationales importantes, ainsi que pour les Etats qui défendent leurs intérêts géostratégiques – par tous les moyens, y compris la guerre au besoin –, la dette du Tiers Monde est arrivée à point nommé

⁵ 4 900 milliards US\$ en y ajoutant ceux opérés par la Corée du Sud.

pour renforcer leur domination et reprendre la main là où ils l'avaient quelque peu perdue. La dette était un outil de colonisation et est devenue un instrument de recolonisation.

Pour cela, les pays puissants se sont servis de deux instruments privilégiés qu'ils contrôlent sans la moindre équivoque, la Banque mondiale et le FMI.

L'histoire est bien connue. Après avoir encouragé massivement les emprunts, ces fameuses institutions dites de « Bretton Woods » ont utilisé la crise de la dette pour s'arroger un nouveau rôle, celui de percepteur de l'argent des pays du Tiers Monde et de régents de leurs politiques économiques et sociales. Le déroulement des « plans d'ajustement structurel », dans le cadre de qu'on appelle le Consensus de Washington, a suivi le même schéma pratiquement partout, avec pour résultat non seulement un appauvrissement généralisé des populations et une mise à sac des économies, des ressources et de la biodiversité du Tiers Monde, mais encore des pertes de souveraineté considérables, à coup d'ouvertures des marchés internes, de privatisations, d'investissements étrangers débridés et de libre « rapatriement » des profits.

Tous égaux ? Tous souverains ?

Au-delà de l'argent ainsi accaparé, c'est du même coup de leur souveraineté populaire, de leur pouvoir démocratique de décision et de participation réel que les peuples de chaque nation se voient ainsi dépouillés.

Bien sûr, une majorité des dirigeants du Sud et des classes dominantes qu'ils représentent, n'ont pas servi l'intérêt de leurs peuples – c'est le moins qu'on puisse dire ; on peut même avancer, sans risque de se tromper, qu'ils ont, au côté de leurs homologues du Nord, une lourde responsabilité dans l'utilisation catastrophique qui a été faite des fonds – la présente brochure en fournira des exemples.

Par la suite, le rouleau compresseur du FMI et de la Banque mondiale ayant bien préparé le terrain, on a assisté en 1995 au coup de force de la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : un organisme foncièrement orienté vers une « mondialisation » telle que voulue par les grandes sociétés transnationales, même s'il s'est heureusement heurté depuis à plusieurs « échecs » consécutifs aux mobilisations populaires. Plus que tout autre mécanisme, la dette a permis aux forces de la finance d'asseoir leur puissance et d'imposer des règles économiques et commerciales pour leur seul profit.

La dette, une bouteille à l'encre

Périodiquement, les journaux avancent des chiffres sur la dette. Leur point commun est qu'ils sont toujours effarants : on apprend ainsi que la dette de tel ou tel pays atteint plusieurs fois toutes les richesses qu'il est capable de produire en une année, son Produit intérieur brut (PIB) ; qu'il faudrait tant d'années d'exportations courantes pour parvenir à la combler ; etc. Reste que ces montants ne disent rien sur ce qu'ils recouvrent. Certes les articles distinguent parfois certaines catégories – dette externe publique, dette externe privée, dettes bilatérales, dettes multilatérales, etc. – et les instances particulières qui sont censées s'en « occuper » – Club de Londres, Club de Paris, quand ce n'est pas le G8 !

Mais là encore, que cachent ces chiffres, mis à part qu'ils valent leur pesant de malheurs, et comment en est-on arrivé là ? A travers les rachats et les transferts de créances, les reprises de dettes et les cautions, les prêts arrivés à échéance remplacés par de nouveaux emprunts, les rééchelonnements et les remises partielles mais conditionnées, les détournements et les évasions, les pots de vins et les inscriptions fictives, les fonds qui n'ont jamais traversé une rue mais qui ont changé de nom, il est bien difficile de démêler l'écheveau.

Seuls quelques livres militants, certaines campagnes menées au prix d'efforts considérables, quelques enquêtes parlementaires se heurtant à mille obstacles, quelques juristes pugnaces et des mouvements sociaux déterminés sont parvenus à lever ici ou là un coin du voile. Or, qu'apprend-on à ces occasions ? Tel ou tel conférencier nous révèle, par exemple, que la dette externe de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre) est encore aujourd'hui lourde des détournements de Mobutu, ce pays étant même devenu indépendant en 1960 en « héritant » d'une dette résultant d'emprunts passés avant l'indépendance par l'ex-puissance coloniale belge, au nom de « sa » colonie. Telle ou telle militante raconte par le menu la longue lutte menée par les habitants de sa région contre l'implantation d'un barrage, sous la houlette de la Banque mondiale et de trusts industriels du Nord, les déplacements forcés de populations, les terres saccagées, les résistances vaines contre un ouvrage qui n'a finalement jamais produit d'électricité. Tel chercheur détaille comment des emprunts ont servi à armer le génocide au Rwanda, sans qu'aucune banque prêteuse ou qu'aucune institution financière internationale ne lève le petit doigt pour mettre fin à ces préparatifs. Tel mouvement a instruit la genèse d'une autre dette odieuse, celle de l'apartheid en Afrique du Sud et réclame réparation. Tel institut de recherches ou tel syndicat a réussi à recomposer un bout de la chaîne des emprunts, remboursements,

ré-emprunts sous d'autres noms, de la dette du Brésil, sans avoir pu pour autant dresser un tableau complet de sa constitution. Etc.

Tout ce que l'on peut extrapoler avec certitude c'est que, dans son ensemble, la dette du Tiers Monde a été plus que largement remboursée et que l'ardoise n'a pas été effacée pour autant, bien au contraire. Reste cependant à en apporter les preuves irréfutables, ce qui implique des dossiers complets et exhaustifs. Car, comme l'affirme le dicton cher à certains religieux, c'est souvent dans les détails que se cache le diable !

Des audits de la dette permettront d'y voir plus clair !

C'est pourquoi nous préconisons avec force un audit généralisé de la dette du Tiers Monde, pays par pays. Ce petit guide veut servir d'appui à de telles entreprises.

Le premier objectif d'un audit est de clarifier le passé, de démêler l'écheveau de la dette, fil par fil, jusqu'à reconstruire la pelote des enchaînements qui ont conduit à l'impasse actuelle. Qu'est devenu l'argent de tel emprunt, à quelles conditions cet emprunt a-t-il été conclu ? Combien d'intérêts ont été payés, à quel taux, combien du principal a déjà été remboursé ? Comment la dette s'est-elle enflée sans qu'on voie la couleur de l'argent ? Quel chemin ont suivi les capitaux ? A quoi ont-ils servi ? Quelle part a été détournée et comment ?

Mais aussi : qui a emprunté et au nom de qui ? Qui a prêté et quel a été son rôle ? Comment l'Etat s'est-il trouvé engagé, par quelle décision, prise à quel titre ? Comment des dettes privées sont-elles devenues « publiques » ? Qui a engagé des projets bidons, qui y a poussé, incité, qui en a profité ? Quels crimes ont été commis avec cet argent ? Pourquoi n'établît-on pas les responsabilités civiles, pénales et administratives ?

Le premier objectif visé est de pouvoir enclencher une démarche politique et une méthodologie permettant de décortiquer la dette externe, de la séparer et de la recomposer en deux parties, que l'on appellera provisoirement « légitime » et « illégitime ». Une fois la distinction faite, la dette « illégitime » (dette odieuse – voir chapitre 4 –, fonds détournés et corruptions de tout type...) fera incontestablement l'objet d'une annulation en bonne et due forme et au sens strict du terme [voir encadré]. La dette « légitime », dans l'hypothèse peu probable où elle n'aurait pas déjà été remboursée, fera, elle, l'objet d'une renégociation sous des conditions positives, dans le cadre d'une démarche politique solidaire. Car au nom de quoi, en terme d'arguments juridiques et moraux, les peuples pourraient-ils être tenus responsables de tout cela et contraints de continuer à payer ?

Les questions suivantes se poseraient alors : que reste-t-il en définitive après toutes ces additions, soustractions, si l'on tient compte des annulations qui devraient avoir lieu pour de justes motifs ? Qui sont, en fin de compte, les véritables débiteurs et qui sont les véritables créanciers ? Qui doit à qui ?

Et, au-delà des chiffres qui figurent dans les livres de comptes, de quelles dettes les anciens colonisateurs, les anciens esclavagistes, les pilleurs des richesses du Tiers Monde, les pollueurs de toute sorte sont-ils à l'inverse les héritiers ?

Prendre le terme « annulation » au pied de la lettre

Annulation, n. f. Terme de la langue du droit. Décision par laquelle une autorité juridictionnelle ou administrative annule un acte comme entaché de nullité ou inopportun. (Le Petit Robert)

C'est bien de cela qu'il s'agit face à la plupart des actes constitutifs de la dette. Il s'agit de les déclarer *nuls et non avenues*, que ce soit parce qu'ils recouvrent des crimes odieux, parce que les contrats ont été signés suite à des dolos ou autres tromperies, parce qu'il y a faux dans les titres, promesses non tenues, réalisations non honorées, intérêts abusifs ou usuriers, etc. Il faut alors, selon les responsabilités établies, récupérer l'argent, faire rembourser les sommes indûment perçues à titre d'intérêts ou de principal, punir s'il y a lieu les coupables et indemniser les victimes de ces exactions.

Seuls peuvent éventuellement figurer au décompte final certains montants correspondants à des dettes réelles, des créances valides, contractées dans des conditions respectueuses de l'intérêt des populations concernées – si elles n'ont pas été remboursées et ne sont pas par ailleurs compensées par les actes précités. Et celles-là seules devraient entrer en ligne de compte dans toute décision de *remise de la dette*.

Présenter comme un « cadeau » l'abandon de créances de fait frauduleuses, prêter au terme « annulation » le sens commun d'effacement, de suppression de la dette, constitue une supercherie intellectuelle qui ne peut avoir d'autre objectif que celui de couvrir des malversations d'un drap vertueux.

Les audits, des instruments mobilisateurs et porteurs d'espoirs

Les audits consistent donc en premier lieu à procéder à un examen minutieux du passé. Mais ils sont aussi, et peut-être surtout, un enjeu de mobilisation citoyenne permettant d'avoir prise sur le présent et d'écarter la fatalité de la dette de l'avenir, de prévenir sa perpétuation à l'infini.

L'audit par lequel on cherche à établir la vérité sur la dette est un droit démocratique élémentaire, celui de demander des comptes. C'est un puissant moyen pour les citoyens de recouvrer quelque pouvoir sur la marche de l'Etat. C'est aussi une école où l'on peut comprendre les mécanismes qui gouvernent les relations internationales et l'économie mondiale.

C'est enfin l'occasion de mettre en place des instruments de contrôle, à tout niveau, citoyen, parlementaire, judiciaire, gouvernemental, international, pour que de nouveaux processus d'endettement frauduleux ne se remettent en route à l'insu des peuples.

L'exécution d'audits croisés et internationaux, une opportunité pour fortifier la solidarité et les alliances Nord-Sud

Le G8, le FMI, la Banque mondiale, les Clubs de Paris et de Londres parlent aujourd'hui avec grand tapage publicitaire d'« annuler » certaines parties de la dette des pays les plus pauvres et les plus endettés. Or, pour l'heure, il s'agit surtout d'effets d'annonce : les montants concernés sont très faibles et le tout est assorti de nombreuses conditions. On pourrait prendre tout cela comme une première victoire, bien modeste, des innombrables campagnes menées un peu partout dans le monde pour l'annulation de la dette du Tiers Monde.

Mais est-ce bien une victoire ? Si on laisse faire sans établir parallèlement la vérité sur la dette, cette prétendue générosité ne sera qu'un brouillard destiné à camoufler les responsabilités et pourrait bien se retourner tant contre les peuples du Sud que contre ceux du Nord :

- contre les peuples du Sud, en assortissant ces prétendues libéralités de nouvelles conditions négatives et en ouvrant la voie à de nouvelles dettes, au nom de la « croissance » ;

- contre ceux du Nord, qui subissent à leur manière une logique comparable à celle de l'ajustement structurel. De plus, le remboursement de créanciers peu scrupuleux, prétendument lésés, amène à faire endosser ces « indemnités » par les contribuables du Nord, alourdissant d'autant la dette interne de leurs pays. Déjà les dirigeants du G8, Grande-Bretagne en tête, insistent pour que toute suppression de créances en main du FMI ou de la Banque mondiale n'entame en rien les capacités financières de ces institutions. Qui va passer à la caisse après les peuples du Sud ?

La majorité des individus, hommes d'affaires, dirigeants, banques, institutions, gouvernements, trusts industriels qui ont été impliqués de près ou de loin dans le processus de constitution de la dette n'ont certainement aucun souhait d'établir les faits avec précision. Tant les citoyennes et citoyens du Sud que ceux du Nord ont au contraire tout intérêt à ce que tout se passe dans la plus grande clarté.

Il en va de la qualité de leurs rapports de solidarité qui ne peuvent se fonder que sur une claire conscience des réalités vécues par chacun et non sur une hypocrite charité mêlée de mauvaise conscience...

En somme, les quatre objectifs stratégiques vitaux de l'audit et les volontés de ce manuel sont de :

- *placer l'annulation sous le signe de la transparence et de la justice* : l'histoire de plusieurs pays montre qu'il a été nécessaire d'établir la vérité par les auteurs des exactions dans un processus de réconciliation nationale, dans des cas de génocide ou de crimes contre l'humanité. Ainsi l'établissement de l'histoire de la dette pourrait permettre de renforcer la revendication d'annulation de la dette et de poursuivre les responsables de sa part illégitime ;

- *développer un vaste mouvement d'éducation et de mobilisation populaires* et déployer tout le potentiel pédagogique de la dette afin d'empêcher le renouvellement de sa spirale infernale ;

- *rapprocher les peuples* au travers de points communs reliant leurs histoires particulières ; rompre avec toute logique « donateurs/bénéficiaires », « charité/pauvreté », « développés/sous-développés », pour se placer résolument sous celle de la solidarité et de la transparence, des droits humains et de communautés d'intérêts sociaux ;

- *éviter que des opérations d'annulation de la dette* ne soient l'occasion, au Nord, de campagnes haineuses et racistes contre les « peuples assistés du Sud » et, par ailleurs, de nouveaux dépouillements de ces derniers quant à la maîtrise de leur propre histoire au profit des oligarchies locales...

L'audit de la dette n'est pas une idée nouvelle, au contraire ! Sa réalisation est promue par de nombreux mouvements qui travaillent sur la dette depuis bien longtemps. Ainsi un des mouvements des plus représentatifs, le mouvement international Jubilé Sud, encourage et soutient depuis des années toutes les initiatives en matière d'audit de la dette. Lors de sa deuxième assemblée générale, tenue à la Havane le 28 septembre 2005, il a déclaré :

« Nous continuerons également à dénoncer vigoureusement la participation des gouvernements du Sud dans la perpétuation du problème de la dette, en mettant en grave danger et allant même jusqu'à brader les biens de nos peuples. Nous nous engageons à travailler avec entrain pour changer les politiques des gouvernements du Sud qui devraient répudier toutes les dettes réclamées à nos pays. A cet égard, nous considérons la mise en œuvre des audits sur la dette comme un pas décisif. » ⁶

⁶ Lire l'intégralité de la Déclaration finale de la deuxième Assemblée Globale de Jubilé Sud sur <http://www.jubileesouth.org/fr/>

En effet, si la répudiation de la dette est un acte unilatéral, décidé par un gouvernement et qui s'inscrit dans le cadre d'une volonté ferme de protestation et de changement, la réalisation d'un audit prépare à une confrontation et constitue sans nul doute un des instruments les plus efficaces.

Illustration

Défaillances multiples du système financier international

L'audit de la dette peut mettre en lumière les nombreuses et coûteuses défaillances du système financier international. Par exemple, sur chaque créance « douteuse », les banquiers constituent des provisions. Ce sont des réserves qui correspondent à un certain pourcentage du total de la créance pour le cas où l'argent ne serait pas récupéré. Or comme le fait remarquer Susan George, les prêts accordés aux gouvernements sont en général déductibles d'impôts... sans que la dette de ces pays n'en soit réduite. Ainsi ce type d'acteurs de l'endettement est loin, grâce à ce système, de militer en faveur de l'annulation ou de la réduction des dettes...

Notons que les prêteurs ont aussi la possibilité d'échanger à un prix rabaisé leurs créances sur des marchés spécialisés (marchés secondaires), sans que le montant de ces dettes ne diminue pour autant. Au contraire, cela complexifie le mode de remboursement et les conditions de remboursements peuvent même être durcies, sans que le pays endetté n'ait son mot à dire. La gestion des créances est encore plus opaque et les interlocuteurs (traders et autres courtiers) se multiplient, tout comme les occasions de corruption et d'arnaque. A propos de la dette du Congo-Brazzaville, François-Xavier Verschave écrivait : « Bien des dirigeants africains se laissent tenter par l'argent facile. Encore faut-il des tentateurs, des conseillers en dilapidation. Les traders, courtiers et autres intermédiaires se font insistants. Leurs méthodes, assurent-ils, ne sont pas forcément illégales, du point de vue de la justice dominante occidentale. L'Occident a, en effet, multiplié à travers le monde les paradis fiscaux, 'Etats' de non-droit, d'où l'on peut impunément organiser toutes sortes d'arnaqes. Mais ce qui est 'légal' depuis Jersey, Monaco ou les îles Caïman est forcément criminel pour le pays victime de ces propositions... »⁷

Des entreprises rachètent sur ces marchés des dettes au rabais (avec souvent plus de 70% de décote par rapport à leur valeur faciale) et acquièrent des parts d'entreprises publiques du pays endetté...

En fin de compte, ce sont les contribuables du Nord et du Sud qui supportent une partie de ces coûts⁸.

La réalisation d'audits permettra de mettre un peu d'ordre et peut-être sur le long terme de changer les choses, au cœur d'un système financier bien compliqué, peu transparent, injuste et qui ne profite qu'à quelques-uns.

⁷ François-Xavier Verschave dans *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazzaville et en Angola*, Dossiers Noirs n°16, Agone, Paris, 2001, pp. 77-78.

⁸ Voir Susan George, *L'effet boomerang. Choc en retour de la dette du tiers monde*, La Découverte, Essais, Paris, 1992, pp. 113-117.

Illustration

Quelques exemples de dettes scandaleuses

- Le barrage d'Inga au Congo-Zaïre

Ce barrage a permis de tirer une ligne à haute tension sans précédent de 1 900 km vers le Katanga, une province riche en minerai de fer, en vue de son extraction. Les coûts des travaux ont été largement sous-estimés et ont subi une augmentation de 125% (soit un total de 163 millions US\$) ! De plus, alors qu'aucun des projets industriels associés à la construction du barrage ne se concrétisait et que la centrale d'Inga était utilisée à la moitié de sa capacité, des industriels, soutenus par des investisseurs et banquiers belges, décidèrent à la fin des années 1980 de se lancer dans la construction d'Inga II, une centrale encore plus puissante. Mais cela se fit sans plus de précaution et le coût réel sera de 100 millions US\$ de plus que les estimations de l'époque (soit un total de 460 millions US\$). Inga II a connu de graves problèmes d'ensablement, ce qui a considérablement réduit son potentiel. En 2004, seules six turbines sur 14 étaient en état de marche et les coupures de courant sont encore très fréquentes à Kinshasa. De plus, aucun projet industriel qui avait justifié sa construction n'a vu le jour. Enfin, si Inga a bien produit de l'électricité, cela n'a nullement profité aux populations : les villages situés sous la ligne à haute tension n'ont toujours pas le courant ⁹.

- La centrale nucléaire de Bataan aux Philippines

Sa construction a coûté plus de 2 milliards US\$ et a débuté il y a plus de 30 ans. Elle ne produit toujours pas d'électricité mais coûte encore 155 000 US\$ par jour en paiement d'intérêts. De plus, l'entrepreneur britannique Westinghouse a admis avoir payé 17 millions US\$ de commissions à un ami de l'ancien président philippin Ferdinand Marcos. Le réacteur est situé sur une ligne de faille active qui représente un risque majeur de contamination nucléaire si la centrale devenait un jour opérationnelle ¹⁰. Le remboursement de la dette, quant à lui, est opérationnel depuis bien longtemps.

- Le projet de barrage hydroélectrique de Yacyretá ¹¹

Érigé à la frontière entre l'Argentine et le Paraguay avec le soutien de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement, ce projet a débuté en 1973 et s'est terminé en 1994 (soit plus d'une décennie après la date prévue). Les coûts réels (au moins 10 milliards US\$) ont largement dépassé les prévisions (2 milliards US\$), ce qui a rendu l'électricité générée à Yacyretá non rentable. La dette contractée par les deux États latino-américains s'est alourdie en conséquence. De plus, selon le directeur du Bureau de vérification générale du Paraguay, 1,87 milliard US\$ de dépenses investies dans ce projet « ne sont pas soutenues par les justificatifs juridiques et administratifs nécessaires ». Le lac artificiel a noyé

⁹ E. Toussaint, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, CADTM/Syllepse/CETIM, 2004, pp. 194-195.

¹⁰ www.transparency.org, rapport 2005.

¹¹ www.amisdelaterre.be/article.php3?id_article=108 et www.transparency.org, rapport 2005.

110 000 hectares de terres, dont, des écosystèmes naturels uniques au monde, de riches terres agricoles et des zones urbaines densément peuplées. De plus, les impacts du projet sur les communautés sont très importants et 50 000 personnes ont été déplacées. La hausse du niveau de l'eau et les modifications du régime des eaux de surface ont contaminé les approvisionnements en eau et ont exposé des milliers de familles pauvres à de forts risques de contracter des maladies. Aucune consultation locale ne s'est tenue. Le consortium, Binational Yacyretá Enterprise (EBY), prévoit aujourd'hui d'augmenter le niveau de l'eau de 76 mètres à 83 mètres afin que le barrage fonctionne enfin à sa pleine capacité (pour un montant de 500 millions US\$ supplémentaires).

Chapitre 2

Première étape : mener la mobilisation politique tout le temps et sur tous les fronts

Différents acteurs peuvent prendre l'initiative de lancer un audit de la dette. Cela varie suivant les contextes politiques et les institutions du pays. Il faut toutefois noter qu'une mobilisation citoyenne est indispensable pour une telle initiative et que probablement elle seule peut en assurer le succès à terme, comme en témoignent les exemples d'audit au Brésil et aux Philippines aujourd'hui. Cette démarche citoyenne doit ensuite, ou en parallèle, être relayée par des instances de l'Etat.

Un audit de la dette peut être mené par différents organes dont les démarches peuvent être parallèles et complémentaires.

- *L'organe législatif.* C'est le cas du Congrès péruvien. Suite à la restauration de l'Etat démocratique et à la fuite du précédent chef de l'Exécutif Alberto Fujimori, le Congrès péruvien avait décidé de mettre en place la Commission d'investigation sur la dette externe ¹. Celle-ci a travaillé dans la période législative 2001-2002, sous la Présidence du député Rafael Valencia Dongo. Le mandat de la Commission portait sur l'investigation de la dette publique externe durant la période 1990-2000. La Commission d'investigation a pu détecter l'existence de sérieux indices de gestion illégale et frauduleuse liée à l'endettement public externe de la part du ministre de l'Economie sous le régime de Fujimori.

C'est aussi le cas du Parlement philippin aujourd'hui. L'organisation Freedom from Debt Coalition a mené pendant des années un lobbying actif auprès de parlementaires

I. Qui a l'initiative de l'audit ?

¹ Congrès de la République, « Comisión Investigadora encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del período legislativo 2001-2002. Area Delitos económicos y financieros. Area Deuda Externa, 01204 », sous la présidence d'Ernesto Herrera Becerra, Pérou, 25 juillet 2003. Consulter également « Informe de Decretos Secretos de urgencia, Denuncia constitucional 28 », 26 septembre 2001.

philippins et cela a porté ses fruits. Le parlement philippin a élaboré en septembre 2004 une *joint resolution* sur un audit de la dette philippine. Une commission parlementaire a été créée et a pour tâche d'ouvrir les livres de comptes pour revoir et évaluer les politiques, programmes et stratégies du pays en matière d'endettement. Cette résolution est bloquée depuis quelques mois au Sénat pour des motifs techniques.

- *L'organe exécutif*. C'est le cas lorsque cet organe a une orientation progressiste ou nationaliste. Au Brésil au début des années 1930, alors que ce pays faisait face à une crise économique de grande ampleur, le Président brésilien Getulio Vargas créa la Commission des études économiques et des finances de l'Etat et des municipalités. A l'aide d'un secrétariat technique, cette Commission avait le mandat de revoir tous les contrats d'endettement et de mettre en lumière tous les types d'irrégularités relevés dans le processus d'endettement du Brésil.

- *L'organe judiciaire*. Sur l'initiative d'une plainte déposée en 1982 par un avocat et journaliste argentin, Alejandro Olmos, un juge fédéral, J. Ballesteros ², a engagé une action pénale contre les responsables de l'endettement de l'Etat argentin sous la dictature. Durant l'investigation judiciaire, le juge fédéral, face à l'argument du secret invoqué par les responsables de l'endettement, a ordonné la remise de tous les documents, procès-verbaux, comptes financiers, bilans. La sentence Olmos a permis de révéler le caractère illicite de la dette externe de l'Etat et la responsabilité des créanciers et celle des débiteurs.

Ces audits doivent être soutenus par une large mobilisation populaire, comme nous l'avons déjà précisé. Ils peuvent être accompagnés ou précédés d'un audit citoyen, impulsé par des mouvements sociaux ou des citoyens épris de justice, souvent grâce à des relais au sein de l'Etat. Le but est alors de forcer l'Etat à faire un vrai travail d'audit.

² Cas n°14 467, jugé en cours criminelle et correctionnelle fédérale, 23 juillet 2000. Le texte complet de la sentence est disponible, en espagnol, sur le site internet : www.cadm.org

C'est le cas, entre autres, du dernier audit réalisé au Brésil et mené par le syndicat des auditeurs fiscaux Unafisco, en collaboration étroite avec une coalition de mouvements sociaux comme Jubilé Sud Brésil.

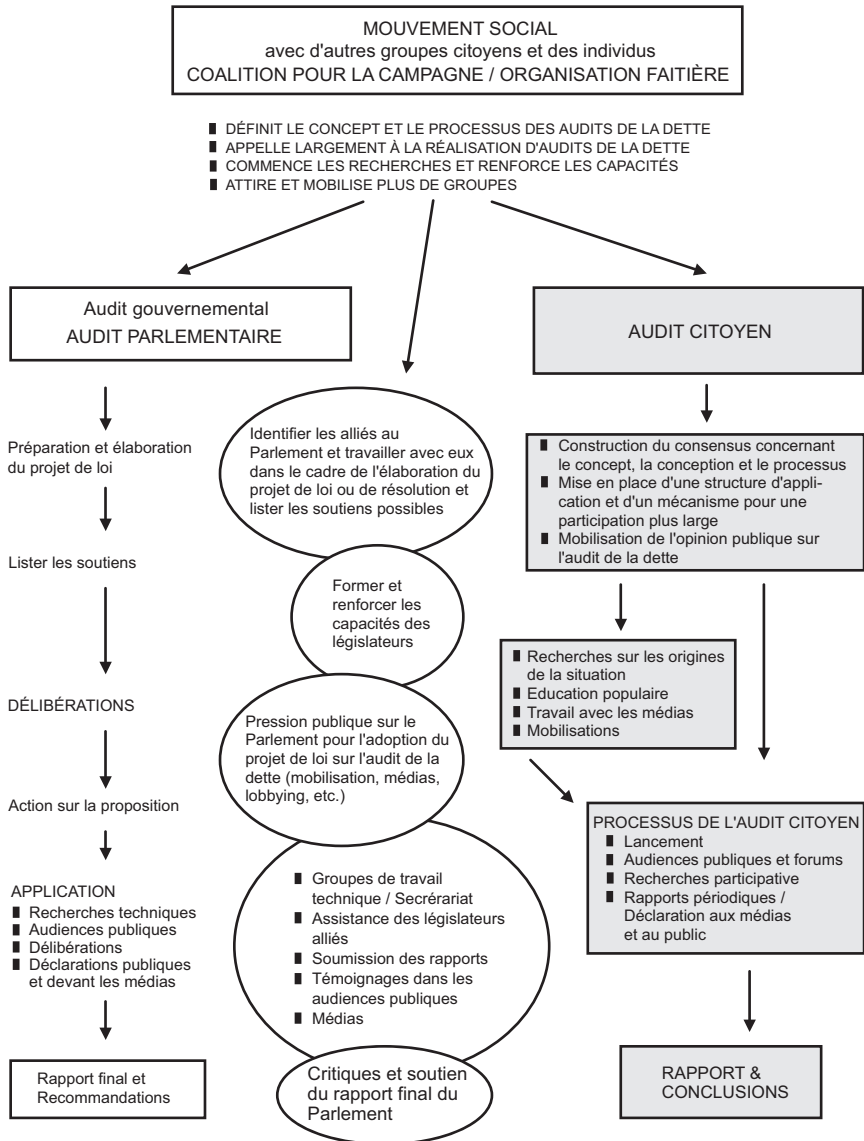
Le cas des Philippines est le plus abouti en matière de mobilisation politique et de collaboration entre Parlement et mouvements sociaux, il sera pris en exemple dans ce manuel. Le schéma [page suivante] résume bien le processus d'audit de la dette aux Philippines, tel qu'il a été engagé. A la lecture de ce schéma, quelques points peuvent être dégagés :

- L'organisation philippine Freedom from Debt Coalition, avec le soutien d'autres mouvements sociaux et dans le cadre de la campagne de Jubilé Sud sur les dettes illégitimes est à l'origine de ce processus. Il faut souligner que la campagne sur la dette philippine a, dans un premier temps, visé à « conscientiser » et éduquer les députés philippins sur la question de la dette. En effet, un certain nombre de députés avaient une connaissance superficielle de la dette et de ses enjeux. Le but de ce lobbying était de pousser le Congrès philippin à conduire un audit officiel sur la dette nationale.

- L'audit citoyen philippin indépendant et l'audit parlementaire (les colonnes de gauche et de droite) sont deux procédures complémentaires. Elles ont commencé au même moment. L'intervention des mouvements sociaux fut constante et a été déterminante à chaque étape, surtout pendant les délibérations sur la joint resolution au Congrès philippin. Aujourd'hui la résolution est bloquée au Sénat et la Freedom from Debt Coalition continue son travail de lobbying auprès des sénateurs pour que la résolution passe.

- Enfin, l'audit citoyen philippin a permis de dénoncer les structures et les procédures qui perpétuent et aggravent la situation de l'endettement. De nombreux domaines doivent être considérés lors de la réalisation d'un audit, dont des aspects non financiers et non économiques comme l'environnement.

Processus concernant l'audit de la dette aux Philippines *



* Schéma élaboré par Lidy Nacpil, Présidente de Jubilé Sud.

Nous pouvons d'ores et déjà tirer des *conclusions plus générales* de ces éléments.

Dans le Sud on peut rencontrer grossièrement deux types de situation : soit l'existence d'un mouvement social constitué et de campagnes sur l'annulation de la dette, soit l'existence de petits groupes de travail sur la dette. Les exigences quant à la réalisation d'un audit seront différemment appréciées suivant les cas. L'absence de coalition d'organisations autour de la question de la dette peut impliquer une démarche légèrement différente.

Bien entendu, la présence d'un fort mouvement social, la présence d'institutions démocratiques et la liberté de la presse constituent des conditions préalables favorables à la mise en route d'un audit de la dette. La capacité de mener un audit est à la mesure du terrain conquis par les mouvements démocratiques et citoyens. En parallèle, la mise en œuvre permettra certainement le renforcement des mouvements et la construction d'espaces démocratiques. Elle constituera aussi l'occasion de vérifier la liberté de la presse et de tester les institutions « démocratiques ».

C'est pourquoi les mouvements sociaux, de tout type, doivent être mobilisés dans toutes les étapes du processus.

Il est important d'établir des relations de travail, par des accords publics, avec les membres des partis d'opposition et des partis progressistes qui sont intéressés par un audit de la dette. Les forces politiques du pays devront être sans cesse sollicitées. Leur poids, leurs expériences peuvent s'avérer précieux et leur collaboration est aussi nécessaire du fait que de nombreux documents ne seront accessibles que par des autorisations officielles. Le cas philippin l'illustre. Au Brésil, Jubilé Sud Brésil, avec l'étroite collaboration du syndicat Unafisco, a cherché à établir constamment des liens avec les partis politiques progressistes, mais aussi les syndicats et autres acteurs politiques.

Il sera important également de chercher à contacter et à interviewer des personnes clés dans les domaines public et privé concernant les processus d'endettement.

1. *Importance des mouvements sociaux*

2. *Collaboration des forces politiques*

3. *Faire un effort de médiatisation sur tous les fronts* Les recherches, les campagnes d'éducation populaire et les actions politiques doivent être menées simultanément. Il convient d'insister sur la nécessité d'envisager et de permettre un va-et-vient constant entre le travail de recherche de l'audit et les mobilisations. Le travail de médiatisation est aussi essentiel car il fait partie du processus d'éducation populaire. Il conviendra d'associer et de coordonner les travaux de centres d'étude (indépendants) et les démarches universitaires.

Tous les secteurs de la société et toutes les professions devraient participer à ce processus. Il est essentiel que des groupes de personnes (corporations de différentes tailles) puissent s'approprier ce thème et l'inscrire à l'ordre du jour de leurs revendications. La dette touche en effet tous les secteurs de la vie et toutes les populations. De plus, la mise en œuvre d'un audit peut requérir la mobilisation de compétences professionnelles diverses. C'est ainsi qu'au Brésil, le groupe de l'audit citoyen de la dette a entrepris des recherches sur la dette brésilienne, puis a organisé des groupes d'études composés d'intellectuels, de professeurs universitaires, de fonctionnaires, d'étudiants et de citoyens. Il a aussi préparé divers matériels didactiques et des événements publics [voir encadré sur l'audit citoyen en Uruguay].

4. *Le financement* Le manque de financement pour la réalisation d'un audit ne doit pas empêcher sa mise en route, mais ralentira certainement le processus. L'audit citoyen au Brésil a été réalisé par des économistes d'Unafisco, durant leur temps libre. Ce travail s'est basé sur les informations utiles à leur travail quotidien et sur des recherches effectuées par des stagiaires employés par Unafisco.

L'audit citoyen en Uruguay

En août 2005, des organisations uruguayennes, dont ATTAC Uruguay, Emmaüs International, la Fédération des étudiants universitaires (FEUU), la Centrale syndicale unique (PIT-CNT) et la Confédération des coopératives (CUDECOOP) ont mis sur pied une commission citoyenne dont le but est d'auditer la dette nationale. Le processus en est encore à son début mais les organisations sociales ont déjà créé différentes commissions de formation et d'information portant sur différents domaines (juridique, économique, etc.) de la dette afin d'informer le mieux possible la population. L'originalité de cette mobilisation est que les membres de ces commissions sont issus de divers milieux professionnels, afin de toucher le plus grand nombre de secteurs de la société. Le but est de tirer parti de leur capacité de mobilisation et de leur expertise particulière.

Contact pour en savoir plus : auditoriadeuda@adinet.com.uy
<http://www.observatoriodeladeuda.org>

La mise en route de campagne d'audit concerne aussi bien les pays du Sud que les pays du Nord. Le besoin d'audit est aussi important pour le Nord que pour le Sud étant donné la structure de la dette en général.

C'est par exemple le cas de la France. Dans le cadre de la campagne d'interpellation des députés menée par la plate-forme Dette et Développement, en complément de la campagne « 2005 : plus d'excuses ! », près de 30 000 cartes postales ont été envoyées aux députés français ; des parlementaires (sénateurs et députés) de tous les groupes politiques ont été rencontrés, souvent en lien avec la campagne des Amis de la Terre sur la COFACE (agence de crédit à l'exportation française) et celle de la Coordination SUD sur l'Aide publique au développement. La revendication centrale de cette campagne était la création d'une commission d'enquête pour faire la lumière sur les créances françaises vis-à-vis des pays du Sud. Les ONG ont demandé en particulier que les annulations de dettes des crédits à l'exportation ne soient pas comptabilisées dans le cadre de l'aide publique.

II. Et le Nord dans tout ça ?

Le manque de transparence concernant la nature exacte des dettes annulées par l'Etat français, tout comme l'inclusion contestable des annulations de dettes dans l'aide publique au développement, est devenu une question importante en France, car les opérations d'annulation de dettes représentent chaque fois une part importante du budget de l'aide publique française au développement.

De nombreux parlementaires ont manifesté leur intérêt et ont imaginé différents moyens pour améliorer la transparence dans le cadre des opérations d'annulation de dettes. Deux projets de résolution dans ce sens ont été déposés à l'Assemblée nationale au début 2005, reprenant les deux revendications centrales des ONG. Cependant, émanant des groupes parlementaires d'opposition, aucun d'entre eux ne s'est concrétisé. Le texte de ces propositions constitue néanmoins un apport utile au débat ainsi engagé.

Devant ces résultats, les ONG françaises se sont retournées vers la société civile pour entamer un travail d'audit citoyen des prêts français envers trois pays en développement.

Un autre projet d'audit à mettre en place au Nord

Voici un exemple de projet réalisé par Christian Aid au Royaume-Uni, qui pourrait se reproduire dans de nombreux pays européens. Il s'agit de la publication d'une brochure, de 8 000 mots environ, intitulée : *Auditing the UK's Loans*.

Ce manuel vise à appuyer les campagnes sur la dette pour réaliser des audits des créances illégitimes de pays développés auprès de pays en développement. Ce document précise que la majorité des créances détenues par le Royaume-Uni sont des créances issues de crédits à l'exportation et démontre comment ces créances peuvent être auditées, en particulier à travers l'utilisation de l'*UK Freedom of Information Act*. Il répertorie également les prêts du Royaume-Uni réalisés auprès des pays en développement qui pourraient se révéler illégitimes.

Des copies en version électronique peuvent être demandées auprès du Global Advocacy and Policy Department de Christian Aid.

Contacts : Sara Bailey, SBailey@christian-aid.org

Adele Poskitt, APoskitt@christian-aid.org

De plus les pays du Nord sont aussi des pays très endettés, mais essentiellement sous forme de dette interne. Il serait aussi très utile d'envisager un audit des dettes des pays du Nord. Un tel examen constituerait, à n'en pas douter, un bon moyen de répliquer aux plans d'austérité ou d'assèchement des ressources de l'Etat à coup de sous-enchères et de cadeaux fiscaux. Mais leurs banques sont aussi et surtout du côté des créanciers. Or il convient de vérifier la validité des créances, la manière dont elles ont été établies [voir la fin du chapitre 3].

Quelle solidarité Nord/Sud ?

Cette solidarité est on ne peut plus nécessaire. D'une part elle permet une collaboration effective Nord/Sud et toutes les parties y ont intérêt. Le Nord possède de nombreux documents utiles aux besoins d'un audit et les organisations de solidarité du Nord peuvent fournir l'assistance aux demandes de partenaires du Sud qui se lancent dans un audit.

D'autre part, cette solidarité peut servir d'appui face à la répression que pourraient exercer certaines autorités du Sud, d'autant plus lorsque ces institutions ne sont pas vraiment « démocratiques ». Cet avertissement doit être entendu. Il est important que les organisations du Nord mettent en place des structures ou des procédures d'alerte ou de médiatisation en cas de répression.

Lancer un audit revient à soulever de nombreuses affaires qui sont loin d'être toutes claires et risque de révéler au passage diverses pratiques mafieuses, des histoires de corruption et des détournements de fonds. Ceux à qui ont profité la dette et qui sont encore au pouvoir utiliseront tous les recours pour que la lumière ne soit pas faite...³

Lier les mobilisations et établir des connexions entre toutes les tentatives d'audit, par le biais de divers supports (sites internet, journaux, rencontres, etc.), paraît dès lors nécessaire.

Illustration

Un audit citoyen sur une dette Equateur - Norvège

En 2002, la Commission de contrôle civique de la corruption d'Equateur à propos de la vente de bateaux norvégiens au gouvernement d'Equateur a lancé un audit en collaboration avec la Campagne norvégienne pour l'annulation de la dette du Tiers Monde (SLUG). Les faits : à la fin des années 1970, le gouvernement norvégien a vendu quatre bateaux à l'Equateur, dans le cadre d'une campagne commerciale d'exportation des

³ Voir à ce propos les nombreux livres et travaux de François-Xavier Verschave dont *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazza et en Angola*, op.cit.

bateaux norvégiens (secteur qui était alors en crise). Il facilita l'achat de ces navires sous forme de « prêt à l'aide au développement » pris en charge par l'agence de crédit à l'exportation norvégienne (GIEK).

Suite à une enquête approfondie et à la réalisation d'un audit, la Commission de contrôle civique exhorta les autorités équatoriennes à ne plus payer cette dette, en la considérant comme illégitime car :

- le crédit était illégitime, il n'avait pas été attribué pour aider l'Equateur mais pour que la Norvège sauve sa propre industrie ;
- il n'y a pas eu d'évaluation sur la viabilité technique et financière du projet de la part de l'agence de coopération norvégienne et de la GIEK ;
- les bateaux avaient disparu et personne ne savait où ils étaient, alors que la dette continuait à être payée ;
- l'accroissement de la dette équatorienne avec la Norvège était due aux conditions onéreuses validées pendant les renégociations de la dette.

Cet audit est un document très riche. Il est disponible, avec toutes les références juridiques, historiques, économiques et techniques en espagnol et en anglais sur le site <http://audit.oid-ido.org> ou www.cetim.ch. Publié par le Centro de derechos económicos y sociales, il est intitulé : « La Revuelta en el Patio Trasero Deudas Illegítimas y Derechos Humanos. El Caso Ecuador-Noruega » ou « Upheaval in the Back Yard Illegitimate Debts and Human Rights. The case of Ecuador-Norway ».

2 octobre 2006 : le gouvernement norvégien annonce qu'il annule cette dette illégitime sans condition et reconnaît sa co-responsabilité ! Une victoire dans le combat pour l'annulation de la dette ! Voir www.odin.dep.no/ud/english/news/news/032171-070886/dok-bn.html.

Pour plus de renseignements, contacter Dr. Patricio Pazmiño Freire, Colectivo de Abogados Defensores de Derechos (CADE), plpazmin3@hotmail.com, pchasociados@grucosch.com.

Réclamons l'audit des institutions financières internationales !

(la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement)
Un projet du CADTM

Ces institutions plaident sans cesse la « bonne gouvernance ». Même si cette rhétorique est vide de sens, elles sont loin de l'appliquer à elles-mêmes. Or les Institutions financières internationales (IFI) sont au cœur du « système dette » et portent une lourde responsabilité dans les dégâts occasionnés. Elles doivent être soumises à des audits. La réalisation d'audit est aussi un moyen de transformer les structures actuelles et constitue aussi un traitement préventif, d'où le besoin de demander un audit des IFI. Leurs documents déclassifiés après 10 ans permettent d'accéder aux discussions qui se sont tenues dans ces enceintes ! La multiplication des audits nationaux produira de nombreux matériaux permettant d'envisager un audit des IFI elles-mêmes.

Contact pour plus d'informations : info@cadtm.org, www.cadtm.org

Chapitre 3

Éléments techniques pour réaliser un audit de la dette

Dans ce chapitre nous avons choisi de découper la présentation de la manière suivante : exposer d'une part une méthodologie générale qui permet d'appréhender et de décortiquer la genèse de la dette ; présenter d'autre part quelques éléments pour surmonter les obstacles techniques et politiques obstruant la mise en route d'un audit.

Pour cela, nous nous référerons fréquemment à l'expérience issue du récent audit citoyen brésilien, celle-ci étant parmi les plus abouties et relativement bien documentée.

Rappelons ici que le Brésil a vécu pendant plus de 20 ans, à partir de 1964, sous la férule d'une féroce dictature. Et ce n'est qu'en 1986, qu'un nouveau Parlement a été démocratiquement élu. Selon l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la dette extérieure brésilienne est la plus importante de tous les pays en voie de développement : elle se chiffrait à 201,4 milliards US\$ en décembre 2004. Ses principaux créanciers sont les banques commerciales nationales et internationales (43%). Le FMI et d'autres investisseurs étrangers possèdent le reste ¹.

¹ Chiffres repris par A. Fontana, "Opening the Books: Brazil's experience with Debt Audits", Discussion paper, EUROAD, septembre 2005.

**I.
Méthodologie
générale :
décortiquer pour
tout reconstruire**

Le but de cette méthodologie est d'accéder à une compréhension générale des raisons de l'endettement en dégageant chaque particularité, chaque détail par pointage, puis en constituant un inventaire le plus complet possible avant de reconstruire, pour le tout ou partie, le puzzle de la dette.

Quatre étapes peuvent être distinguées :

- Analyse générale du processus d'endettement
- Analyse des contrats
- Examen de la destination réelle des fonds
- Analyse des données actuelles

**A.
Éléments
d'analyse
générale du
processus
d'endettement**

La première étape consiste à établir une analyse historique, économique, politique et sociale des causes de la dette nationale afin de comprendre ses caractéristiques. Ces points pourront être différents d'un pays à l'autre, d'autres catégories devront peut-être être rajoutées à la procédure d'audit, en fonction des caractéristiques du pays en question. Cependant, il faut noter que les pays du Tiers Monde ont plus ou moins suivi un processus similaire d'endettement, surtout en ce qui concerne les dettes contractées après la crise dite « pétrolière » de 1973. Les points listés par la suite sont donc relativement applicables à de nombreux pays du Tiers Monde.

**1.
*Etudier les caractéristiques politiques et sociales de son pays***

Il s'agit de retracer le contexte de procédure d'endettement pour reconstruire le contexte politique, économique et social de l'endettement, comme il apparaît dans les livres de comptes.

Mais il faudrait aussi avoir un plus vaste regard sur l'histoire des relations du pays en question avec l'extérieur et esquisser une vue d'ensemble des autres dettes qui pourraient en résulter, comme la dette écologique, la dette historique due à l'esclavage et à divers pillages, etc.

Comme le rappellent à juste titre les organisateurs de la rencontre internationale de la Havane intitulée « Résistances et Alternatives à la domination de la dette », du 28 au 30 septembre 2005 :

« Les gouvernements dominants, les transnationales et les institutions comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC doivent reconnaître leur responsabilité pour le pillage des pays du Sud, en ayant créé et perpétué la crise de la dette, et ceci en particulier pour la dette odieuse. Si nous considérons l'exploitation historique et actuelle des pays du Sud, les relations inégales tant d'un point de vue financier qu'économique et politique entre les pays dominés et dominants, ainsi que les ravages écologiques imposés au Sud par les gouvernements et les intérêts commerciaux du Nord, il est indéniable que le Nord doit au Sud. »²

L'économiste Ernest Mandel estime, d'après ses recherches, qu'entre 1500 et 1750 le transfert de valeurs des colonies vers l'Europe occidentale s'est élevé approximativement à plus d'un milliard de livres-or anglaises, « c'est-à-dire plus que la valeur totale du capital investi dans toutes les entreprises industrielles européennes vers 1800. »³ Comme le rappelle le mouvement Jubilé Sud, lors de sa deuxième assemblée mondiale en septembre 2005, : « Nous, peuples du Sud, sommes les créanciers ! »

Remarque : la dette, en général, d'un pays producteur de pétrole est particulière car « le pétrole fait flamber les dettes », comme l'a si souvent souligné François-Xavier Verschave dans ses nombreuses recherches. Les mouvements sociaux ou organisations prêtes à s'engager dans un audit de ces dettes doivent être prêts, ici plus qu'ailleurs, à s'engouffrer dans les abîmes mafieux et autres zones d'ombre...

De nombreux pays se sont endettés dans les années 1970 devant l'offre excessive de capitaux, suite à la « crise du pétrole » et de surproduction qui a secoué l'Occident au début des années 1970. La plupart des contrats d'endettement qui ont été négociés à l'époque comportaient une clause indexant la dette à un taux d'intérêt variable. Or cette clause, qui n'est pas illégale en soi⁴, est en partie à l'origine de

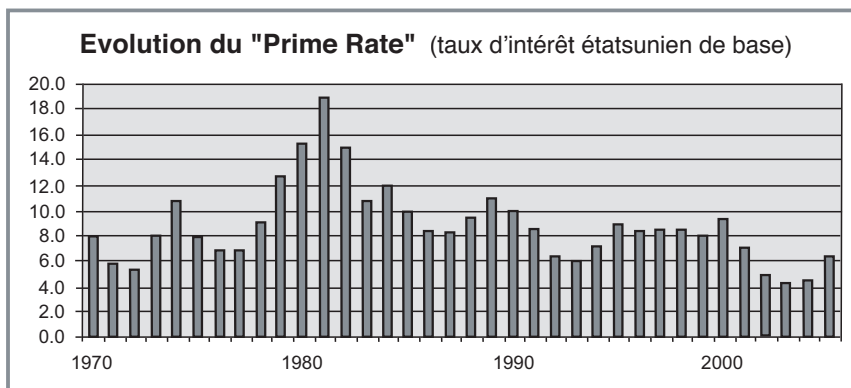
2. *Etablir l'évolution du taux d'intérêt*

² Déclaration de la Havane. Consulter l'ensemble de la déclaration de la Havane sur http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=1677. Cette rencontre était organisée, entre autres, par la coalition internationale Jubilé Sud et le réseau international CADTM.

³ Cité dans E. Toussaint, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, op. cit., p. 174.

⁴ Cependant, le point sur l'augmentation unilatérale des taux d'intérêt sera précisé dans le chapitre 4.

l'augmentation conséquente des montants de la dette externe des pays du Tiers Monde, puisque les taux d'intérêt ont considérablement augmenté au virage des années 1980 (alors qu'ils étaient relativement bas une décennie auparavant et que les économistes ne prévoyaient pas d'évolution sensible). Retracer l'évolution du taux d'intérêt est donc pertinent dans le cadre d'un audit.



Source : Federal Reserve Bank. http://www.federalreserve.gov/RELEASES/h15/data/Annual/H15_PRIME_NA.txt. La majorité des emprunts des pays du Tiers Monde contractés dans les années 1970 avaient une clause prévoyant l'indexation des taux d'intérêt en fonction de l'évolution du Prime Rate étatsunien ou du Libor (taux interbancaire de la City de Londres). Ces deux taux sont des taux de base des prêts internationaux.

Ainsi du fait de l'évolution traduite dans le graphique ci-dessus, de 1978 à 2002, le Brésil a reçu 527 milliards US\$ sous forme de prêts et a payé 685 milliards US\$ en intérêts et amortissements, ce qui donne un transfert net des ressources hors du pays de 158 milliards US\$. Entre temps, la dette externe a été multipliée par presque cinq passant de 52,8 milliards US\$ à 230 milliards US\$⁵.

Dans le cadre de cette recherche, il serait aussi utile d'essayer d'établir l'évolution des indicateurs macroéconomiques, dont celle de la croissance économique (ou stagnation), et du PIB global et par tête, puis de les comparer avec celle de la dette externe. Cette recherche permettra de mettre en évidence l'impact de la dette sur la situation économique et sociale d'un pays mais aussi de déceler des

⁵ A noter que le Brésil a remboursé par anticipation le FMI, le Club de Paris et autres en 2005.

moments clés de l'endettement, et donc de mieux cibler ou sélectionner des périodes pour les besoins de réalisation de l'audit de la dette.

Il convient aussi de dresser un tableau de l'évolution de la politique de change, notamment de la monnaie nationale par rapport au dollar. Une dévaluation augmente généralement le volume physique de marchandises à exporter pour réunir un même montant libellé en dollars étatsuniens.

Lors de la réalisation d'un audit, il serait utile de se pencher sur l'évolution de la dette privée nationale et de chercher à établir des relations avec l'évolution de la dette publique. En effet la dette privée, contractée par des acteurs privés a, dans la plupart des cas, été négociée en monnaie étrangère. Or, ces dettes sont souvent, par la suite, « nationalisées », c'est-à-dire que l'Etat reprend des dettes privées à son compte sans forcément chercher à savoir si ces dernières étaient justifiées. Cette évaluation permet non seulement d'identifier les responsables de l'endettement d'un pays mais aussi de suivre à la trace ses différentes fractions et donc de mieux décortiquer la dette pour la recomposer.

3.

Analyser la dette privée

*Ce fut le cas au **Brésil** dans les années 1980. D'après les calculs d'Unafisco, la dette privée extérieure représente aujourd'hui la moitié de la dette totale extérieure mais elle est payée par les fonds publics.*

*Le cas de la dette **argentine** est un des plus caricaturaux dans ce domaine. Les élites nationales se sont enrichies, entre autres, grâce aux opérations financières réalisées autour de la dette et la dette privée est venue gonfler la dette extérieure publique. « John Reed, président du Citicorp, a pu ainsi dire que les trois-quarts de la dette argentine étaient aujourd'hui placés, par certains Argentins, dans des banques compromises avec la dette. (...) Dans une première approche, nous constatons la croissance du service de la dette et le transfert de la dette privée vers le secteur public. Cette dette privée sortait du pays, attirée par les taux d'intérêt – ou était 'cachée sous les matelas', ce qui est la même chose sur le plan des effets financiers – pour spéculer sur le marché des devises hors frontières, plus particulièrement aux USA. C'est-à-dire que l'Etat s'endettait en dollars étatsuniens, qu'il transférait au secteur privé, lequel les utilisait pour les placer dans des banques américaines, qui re-prêtaient ces capitaux à l'Etat, qui les revendait à bas*

prix aux privés, et ainsi de suite. Les conséquences d'une telle pratique sont le gonflement de la dette privée, et l'augmentation des avoirs du capital financier argentin, ou au moins de nationalité argentine. A partir de 1981, l'Etat 'socialise' cette dette, elle devient nationale. »⁶ La dette argentine poursuit une croissance vertigineuse, due en partie à la fuite des capitaux et à l'augmentation des taux d'intérêt, jusqu'à ce que l'Etat ne puisse ni trouver de dollars étatsuniens sur le marché international, ni approvisionner en devises les financiers endettés. Les gouvernements des pays bailleurs ont alors exigé la prise en charge de la dette par les Etats.

De plus, le procès Olmos [voir chapitre 2] a mis en lumière l'extrême tolérance des autorisations gouvernementales envers des entreprises privées pour contracter des emprunts, sans qu'aucune étude technique préalable à l'approbation ne soit réalisée. C'est ainsi que des dettes de plusieurs millions de dollars étatsuniens, contractées par des institutions privées, ont été assumées par le gouvernement argentin (alors que les conditions de vie du peuple argentin devenaient de plus en plus difficiles). Le procès Olmos a permis de mettre en lumière d'autres formes de nationalisation de dettes privées, comme de nouveaux emprunts du gouvernement pour que les entreprises privées remboursent leurs propres dettes⁷. La justice argentine a révélé l'existence de 477 opérations irrégulières et transmis ses conclusions au Congrès national. Cependant la majorité des voix ne put jamais être recueillie pour que ce thème soit traité au parlement. Le principal accusé dans ce procès était le ministre de l'Economie de l'époque, Alfredo Martinez de Hoz, mais il ne fut jamais condamné pour ses actes.

Un audit doit permettre de mettre en lumière ces « transferts » de dettes.

Il faut aussi remarquer qu'au Nord, beaucoup de créances privées sont aussi « nationalisées », c'est-à-dire qu'elles sont rachetées aux banques qui, par exemple, les détenaient sans regard quant à leur validité, pour procéder ensuite à de prétendues et tapageuses opérations de désendettement aux

⁶ R. Pajoni, « Faire payer la dette aux fauteurs de dette », in *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, AITEC, numéro spécial n°9, hiver 1992, p. 94. Pour en savoir plus sur le mécanisme d'endettement argentin, lire les pages 94 à 97.

⁷ Document de la Campagne de Jubilee Sud « Auditoria Cidadã da Dívida. Justiça fiscal e social vs endividamento e lavagem de dinheiro », UNAFISCO SINDICAL, distribué lors du 5^e Forum social de Porto Alegre, 2005.

frais cette fois-ci du contribuable du Nord [voir illustration : « 'L'annulation' des dettes par le Nord : un geste si désintéressé ? Un rapport qui laisse quelques surprises »]

De plus, il sera aussi intéressant de chercher à analyser, de façon complémentaire et dans la mesure du possible, la politique monétaire et la politique du taux de change, les comptes de la Banque centrale, ainsi que l'évolution des dépenses de base au niveau national, provincial et municipal. Un peuple peut en effet payer le prix fort d'une politique monétaire inadaptée.

Il convient, comme cela a déjà été évoqué, de tracer les métamorphoses successivement suivies par tel ou tel montant initialement emprunté car souvent des dettes initiales ont été « remboursées » au prix de la contraction de nouveaux emprunts et donc ont disparu de l'inventaire de la dette au moment de l'audit.

Les fonctionnaires signataires des contrats d'endettement devraient être soigneusement identifiés afin de savoir si au moment de la souscription des contrats, ils avaient les facultés nécessaires et les attributions légales établies dans la législation pertinente.

Au Brésil, cette étape a permis de révéler le fait que les contrats de prêt signés par le gouvernement dictatorial l'avaient été sans que le peuple n'en ait connaissance et sans l'approbation du Sénat fédéral. Le gouvernement avait utilisé de nombreux contrats secrets qui, dans la plupart des cas, allaient à l'encontre des intérêts du pays et des conditions de vie de ses citoyens. La doctrine internationale en construction classifie ces dettes comme des dettes odieuses, sujettes à annulation [voir chapitre 4].

Pendant les années 1990, une nouvelle offre de capitaux financiers produisit une nouvelle augmentation des dettes externes des pays du Tiers Monde. Dans certains pays, on assista à la transformation des contrats de prêt en titres de créances ou bons, qui pouvaient être revendus à d'autres investisseurs. Les dettes se sont ainsi éparpillées, rendant encore plus difficile le processus de renégociation et d'audit de ces dettes [voir plus bas la partie sur les agences de crédit à l'exportation]. Notons que cette offre de capital peut aussi être considérée comme entrant dans le cadre de

4.
Identifier les auteurs et rechercher la date de conclusions des contrats

5.
Rechercher si une partie de la dette n'a pas été reconvertie en bons

la dette odieuse [voir chapitre 4], car elle ne servait que le paiement des intérêts des dettes antérieures qui entraient souvent dans cette même catégorie.

Illustration

La privatisation de la dette publique : le laboratoire africain

Si dans certains pays du Tiers Monde la dette privée a été nationalisée, des pays africains connaissent un phénomène inverse : la privatisation de la dette publique. Il faut essayer d'être vigilant quant à ce phénomène dans le cadre de la réalisation d'un audit.

Dans les années 1980, les institutions financières et les gouvernements occidentaux se sont rendus compte que de nombreux Etats ne pourraient pas rembourser leurs dettes de manière conventionnelle. Ils ont alors proposé que le marché et les acteurs privés reprennent la gestion de la dette souveraine des pays en difficulté, en élaborant les plans Baker et Brady (qui concernaient les créances privées détenues par des banques commerciales) puis le traitement dit de Houston en 1991. Ce dernier propose de mettre sur le marché des titres de la dette publique ; la garantie de dernier recours est le patrimoine collectif, les créanciers deviennent privés, c'est la privatisation de la dette. « La titrisation de la dette substitue le droit des affaires au droit public » écrit Olivier Vallée dans un article très complet sur cette question ⁸. Or cette « gestion » de la dette augmente considérablement les opportunités de détournement et de corruption, comme cela s'est passé au Nigeria. « Réticent à un véritable programme d'ajustement structurel (...) le Nigeria est le premier pays d'Afrique à avoir mis en place un programme de conversion de dettes. Parallèlement à ce programme, le gouvernement a lancé un programme de privatisation qui concerna 110 des 600 entreprises publiques.

» Le processus de privatisation effective sera lent et peu transparent, mais la 'marchéisation' de la dette aura bien lieu avec les *promissory notes*. En échange de ces bons, les prêteurs initiaux cédaient leurs titres de créances contre la promesse d'être payés plus tard et avec une rémunération moindre. Les acquéreurs, eux avaient l'avantage d'accéder aux dollars de la Banque centrale du Nigeria. Ainsi, un important trafic de devise se développa, Nigériens et étrangers achetant en nairas (la monnaie locale) les *promissory notes*, sur le marché secondaire et les présentant à la Banque centrale contre des dollars. Ce marché de 'papiers' remplaça, pour la sortie de devises, la surfacturation des importations qui avait permis une vaste fuite des capitaux dans les années fastes des prix pétroliers en hausse. (...) La privatisation de la dette, légitimée par le marché, consacrait les pratiques d'hybridation financière et monétaire des alliances entre civils et politiques, militaires et affairistes, qui fondent les mafias à la nigériane. Elle laissait aussi au régime d'Abacha la faculté de découpler la gestion de la rente pétrolière des obligations de la dette. Durant cette période de privatisation, les institutions de Bretton Woods avaient déjà prodigué leurs traditionnelles leçons de bonne gestion, encourageant le Nigeria à transférer ses risques de gestion du pétrole

⁸ O. Vallée, « La dette publique est-elle privée ? Traités, traitement, traite : mode de la dette africaine », *Politique africaine*, n°73, 1999, pp. 50-67.

et de la dette au marché. » [voir illustration sur le rapatriement des fonds détournés au Nigeria, chapitre 4]

En Angola le cycle d'endettement est tout autre mais résulte aussi de la privatisation de la dette. Depuis son indépendance, l'Angola s'est endetté lourdement pour financer la guerre civile qui l'a rongé pendant 25 ans. Cependant, les « foyers d'endettement » se sont progressivement multipliés par les propositions directes des banques occidentales de prêts aux entreprises publiques d'armement et non au Ministère de la défense – certaines avec une garantie de leurs agences de crédit à l'exportation [voir plus bas] – ou d'autres s'adressant aux sociétés pétrolières sans même solliciter une garantie de l'Etat angolais. Des banques suisses offrirent même des prêts gagés sur le pétrole, « le troc et le négoce remplacent le montage financier (...) le gage pétrolier [constitue] une forme archaïque de privatisation du patrimoine public » constate O. Vallée.

En somme, ce mode de privatisation de la dette doit pouvoir être mis en lumière et dénoncé par un audit.

La dette interne est contractée par l'Etat, diverses institutions publiques ou les banques publiques nationales, auprès d'un créancier intérieur au pays (ou étranger, par l'intermédiaire de grandes banques) et elle est souvent exprimée en monnaie locale, même si dans plusieurs pays, cette dette est indexée sur des monnaies fortes, dont le dollar. Elle est donc dépendante des fluctuations des monnaies sur lesquelles elle est indexée.

Dette externe et dette interne sont étroitement liées : la politique fiscale adoptée par un pays influence l'évolution de la dette interne, qui, à son tour, a des répercussions sur la dette externe. Inversement, le poids du service de la dette externe et le besoin constant de récolter des fonds sont aussi responsables de l'augmentation de la dette interne ou de modifications de politiques fiscales, du commerce extérieur et autres. Le besoin d'attirer des capitaux étrangers peut également pousser un gouvernement à émettre des bonds en monnaie nationale qui seront vendus à des investisseurs nationaux ou étrangers à des taux d'intérêt en général élevés.

Ces 20 dernières années, il faut noter l'augmentation de la dette publique interne dans la plupart des pays du Sud. Cette croissance est en lien avec la crise de la dette publique externe, les crises financières à répétition des années 1990 et l'application des remèdes de choc imposés par la Banque mondiale et le FMI.

De plus, étant donné qu'une grande partie des banques des pays du Sud ont été achetées par des grands groupes

6. *Retracer l'évolution de la dette interne et la politique fiscale adoptée*

bancaires du Nord, la dette publique interne est détenue en partie par les mêmes créanciers que la dette publique externe⁹.

Il est ainsi intéressant dans le cadre d'un audit de se demander quel lien existe entre la dette externe et la dette interne. Ce lien est, dans les pays du Sud, relativement étroit comme le montre l'exemple brésilien :

Au Brésil, les politiques de stabilisation de la monnaie et de contrôle de l'inflation ont eu un coût important pour la société. Les principales mesures étaient :

- ouverture des ports, réduction des droits de douane et libéralisation des importations ;

- maintien artificiel du taux de change, ce qui a découragé les exportations et stimulé les importations, aux dépens de l'industrie nationale ;

- augmentation substantielle des taux d'intérêt internes ; l'attrait des capitaux étrangers – pour financer les importations et les comptes externes – ne s'est pas seulement réalisé à travers des prêts en US\$, le gouvernement s'est aussi endetté en monnaie brésilienne, en payant les taux d'intérêt les plus élevés du monde sur les titres de la dette interne acquise par les investisseurs brésiliens et étrangers. La dette interne est passée de 59,7 milliards R\$ (monnaie brésilienne) en 1994, à 950 milliards R\$ en 2005 ;

- dégageant d'un excédent brut primaire (excédent budgétaire avant paiement du service de la dette) en sacrifiant les investissements et les dépenses sociales.

Ces mesures ont eu pour conséquence d'accroître considérablement la dette publique, aux dépens de l'industrie nationale et des travailleurs. Le fait de pratiquer des taux d'intérêt élevés représente une réelle hémorragie pour les ressources publiques et un désastre pour l'économie du pays, surtout en ce qui concerne le secteur productif, mais favorise énormément le capital financier. Les banques, qui avaient investi dans les titres de la dette, ont ainsi vu leurs profits se multiplier chaque année. Etant donné l'extrême vulnérabilité du Brésil en matière de politique extérieure, les taux d'intérêt pratiqués au Brésil ont pu atteindre des niveaux démesurés.

⁹ Pour en savoir plus, lire l'intervention du CADTM lors de la rencontre internationale de la Havane « Résistances et Alternatives à la domination de la dette », La Havane, les 28-30 septembre 2005, http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=1674

Evolution des taux d'intérêt internes au Brésil

| Année | Mois | Taux (%) | Situation |
|-------|-----------|----------|---|
| 1997 | Novembre | 44,92 | Crise asiatique |
| 1998 | Novembre | 42,70 | Crise russe |
| 1999 | Avril | 41,91 | Crise brésilienne |
| 2001 | Septembre | 19,05 | 11 septembre et crise argentine (décembre 2001) |
| 2003 | Juin | 26,50 | Manipulation du risque pays par les agences internationales |
| 2004 | Décembre | 17,75 | Augmentation des taux d'intérêt étatsuniens |

Source: Brazilian Central Bank.

L'examen de l'évolution de la dette interne et de la politique fiscale devrait aussi permettre d'analyser la relation entre la dette externe et la balance de paiements, afin de mettre en lumière et de quantifier la fuite des capitaux, les types et l'impact des investissements étrangers directs, etc. Pour aller plus loin, il serait nécessaire de faire le point sur les traités bilatéraux et/ou les accords régionaux d'investissements et de commerce en cours ou passés, afin d'analyser l'impact de l'ouverture économique du pays en question.

Dans les pays du Tiers Monde, des entreprises publiques stratégiques et lucratives ont été privatisées pendant les années 1990. Plusieurs d'entre elles ont été vendues, à de très bas prix, à des groupes étrangers et devinrent consommatrices de matières premières et de services extérieurs, alors que les profits qu'elles réalisaient étaient rapatriés dans les pays des investisseurs, augmentant la nécessité d'obtenir de la monnaie étrangère et augmentant, en conséquence, la dette externe.

Par exemple, en Argentine, l'entreprise d'Etat stratégique YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), s'était lourdement endettée en dollars étatsuniens pendant la période de la dictature militaire mais YPF n'avait en fait pas besoin de cette devise. Elle était obligée de la transmettre à la Banque centrale qui maintenait, de cette façon une politique de change non-viable. Suite à une dévaluation brutale, tous les soldes négatifs de YPF furent assumés par l'Etat argentin dans les années 1990 afin

7. *Lister les privatisations d'entreprises*

d'améliorer sa situation financière avant d'être privatisée. De même 90% des banques argentines et 40% des industries nationales ont été privatisées.

La réalisation d'un audit pourrait permettre de mettre en lumière les stratégies suivies par les privatisations.

Dans ce cadre, il sera utile d'avoir à disposition la législation nationale sur les privatisations des actifs et des entreprises publiques, la législation sur les investissements extérieurs, la législation sur le commerce extérieur et celle (éventuellement) sur le renvoi à la juridiction du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) de la Banque mondiale.

B. Analyse des contrats

Sur la base des indications fournies dans la partie précédente, qui servent à tracer les lignes forces de l'analyse, cette étape implique avant tout de rassembler tout type de documents concernant la dette externe. Puis il s'agira d'analyser dans le détail et suivant une grille de lecture préétablie les documents trouvés. Il faut noter que les institutions financières internationales et les autres grands agents économiques utilisent des contrats de prêt standards, ce qui permet d'ébaucher une méthode d'analyse des contrats relativement générale.

Il faut avant tout identifier l'organe et les fonctionnaires qui, officiellement, autorisent la signature de contrat d'endettement externe. Cela permettra de localiser le lieu où les contrats d'endettement sont censés être conservés.

Au Brésil, le Sénat est l'entité responsable (approbation finale) et certains documents ont pu être accessibles par une autorisation officielle obtenue grâce à l'appui de sénateurs de l'opposition... d'où l'intérêt une fois de plus de mobiliser la « classe politique » au cours de la campagne en faveur de l'audit. Enfin, il faut être conscient que des documents de prêt conclus pendant une période militaire ou dictatoriale seront difficiles à trouver, le gouvernement exécutif ayant alors l'habitude de passer outre la consultation d'autres organes. Pendant la période de dictature militaire brésilienne, le niveau d'endettement a considérablement augmenté, mais presque aucun document ou contrat d'endettement n'a pu être trouvé...

Voici les résultats de l'analyse des documents réalisée par le groupe de l'audit citoyen brésilien qui donneront quelques indications utiles.

- **Les documents archivés.** Sur les 815 résolutions répertoriées par le Sénat, seulement 238 furent trouvées dans les archives du Sénat, laissant penser que les sénateurs approuvaient les contrats de prêt sans jamais vraiment les analyser. Les 815 résolutions équivalaient à des prêts pour un montant de 219 milliards US\$. Les 238 contrats ne couvraient que 20% du montant total et couvraient des dettes jusqu'en 1987. Unafisco étudia en détail les 238 documents et trouva qu'environ 124 milliards US\$ se référaient à sept autorisations du Sénat au gouvernement pour émettre des bons.

Résumé des contrats 1964 – 2001

| | Nombre d'autorisations du Sénat | % du nombre de résolutions | Montant financé (US\$) | % du total de la dette contractée |
|----------------------|---------------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Emission de bons | 7 | 0,86 | 124 milliards | 56,55 |
| Contrats trouvés | 238 | 29,20 | 42,66 milliards | 19,46 |
| Contrats non trouvés | 570 | 69,94 | 52,60 milliards | 23,99 |
| TOTAL | 815 | 100,00 | 219 milliards | 100,00 |

Source : Unafisco.

- **La langue des documents.** Les recherches d'Unafisco indiquèrent que la plupart des documents n'étaient pas rédigés en portugais (la langue officielle du Brésil) et n'étaient pas accompagnés de traduction.

- **La participation du gouvernement fédéral dans l'endettement.** Il est surprenant de constater que la liste ne contient pas un seul contrat émis au nom de l'União (l'institution fédérale qui correspond au gouvernement central au Brésil) pendant la période 1964-1987. Il est important de prendre en compte le fait que c'est le gouvernement fédéral qui contribua le plus à accroître la dette brésilienne pendant ces années de dictature militaire, alors que le Congrès était réellement empêché de contrôler les contrats d'endettement et que le pouvoir exécutif était habitué à négocier avec les banques étrangères sans aucun type de restriction.

- **Les dettes auprès du FMI.** Aucun document de prêt du FMI (ceux qui sont d'habitude les plus dommageables pour la souveraineté du pays) n'a été trouvé dans les archives. Une fois de plus, cette absence reflète l'impuissance du Congrès pendant les années de la dictature militaire.

- **Identification des termes abusifs et des conditions dans les contrats examinés.** Parmi les résultats issus des analyses des contrats de prêt trouvés dans les archives du Sénat, Unafisco a produit une liste des clauses abusives qui pourraient être identifiées dans les contrats de prêt [voir chapitre 4].

Clauses abusives et leur incidence sur les montants accordés.
 Contrats d'endettement trouvés au Sénat 1964-2001

| Clause | % du montant financé d'après les contrats trouvés au Sénat |
|---|--|
| Intérêts flottants | 91,78 |
| Tous les paiements devaient être exonérés des taxes brésiliennes | 77,19 |
| Paiement des intérêts sur la partie du prêt qui n'a pas été déboursée | 58,61 |
| Etablissement d'un forum externe pour régler officiellement les disputes (renoncement à la souveraineté nationale) | 49,24 |
| Adoption par le Brésil d'un plan FMI / Banque mondiale | 38,15 |
| Les obligations du débiteur sur le capital, les intérêts et autres obligations sur les contrats de la dette sont considérés comme des obligations directes et inconditionnelles | 37,14 |
| Le Brésil n'imposera aucun contrôle sur le flux des capitaux qui sortent du pays | 34,05 |
| Accord du créateur sur les concessions collatérales sur les autres dettes contractées par le débiteur | 34,05 |
| En cas de non-accomplissement d'un des termes du contrat, tous les paiements restants devront se faire immédiatement | 34,05 |
| Toutes les communications relatives au contrat devront être faites en anglais | 34,05 |
| Le débiteur devrait fournir toutes les informations concernant les processus de privatisation (dont la méthodologie utilisée pour la formation des prix lors de la vente des entreprises publiques) une semaine après la vente aux enchères | 34,05 |
| Les fonds obtenus suite à la vente aux enchères ne devront être utilisés que pour le paiement des biens ou des services des pays sélectionnés par le créateur | 31,14 |
| Le débiteur devra payer les taxes d'inspection ou de supervision à 0,5-1% du montant contracté | 12,11 |

Source : Debt Contracts founded on Federal Senate / Unafisco.

La lettre d'intention et la stratégie d'aide-pays

Lors de la phase d'analyse des contrats, il serait judicieux, dans la mesure du possible, de rechercher et d'analyser la lettre d'intention signée entre un pays et le FMI, ainsi que la stratégie d'aide-pays (*Country Assistance Strategy, CAS*) avec la Banque mondiale.

Lorsqu'un pays est dans une situation d'endettement préoccupante, le FMI est l'institution qui prête en dernier ressort. La lettre d'intention est un document « adressé » par un pays débiteur au FMI, reprenant toutes les recommandations que cette dernière institution a émises en vue d'octroyer une aide financière exceptionnelle devant couvrir le déficit de la balance des paiements. Par cette lettre, le pays débiteur s'engage à appliquer le programme de redressement et de réformes préconisé, dans un premier temps, par le FMI. Si la lettre d'intention satisfait le FMI, le pays débiteur se voit accorder un accord de confirmation (*stand-by*) et un crédit en droits de tirage spéciaux. C'est une habile manière de faire endosser les exigences du FMI par les gouvernements des pays du Sud.

Au Brésil, le groupe d'audit citoyen a ainsi pu vérifier, grâce à ce document, la relation entre les exigences posées par les institutions financières internationales et les politiques suivies par le gouvernement Lula afin de pouvoir continuer à payer le service de la dette. Les exigences du FMI portaient sur la réforme de la politique fiscale et des retraites, l'accélération des politiques de privatisations dont les quelques banques encore publiques, etc.

La stratégie d'aide-pays (CAS) est un engagement signé par un pays avec la Banque mondiale, qui reste généralement en vigueur entre trois et cinq ans, dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté. Ce document préparé par la Banque mondiale indique les futures actions de la Banque dans le pays en question et précise les obligations du gouvernement en matière de politiques fiscales et d'ajustement structurel. Cet engagement doit se poursuivre, même si le gouvernement a changé suite à la tenue d'élections (pour plus de détails sur le CAS, voir le site de l'ONG Bank Information Centre BIC, www.bicusa.org).

De plus, il sera utile de chercher à analyser tous les programmes de réduction de dettes ou d'annulation de dette sujets à des conditionnalités.

L'analyse des contrats trouvés est, en soi, une phase relativement complexe. Après cette analyse devrait se profiler une autre sous-étape, qui, lorsqu'il est possible de la réaliser, permet également de déterminer la légitimité ou non de telle ou telle dette. Il s'agit d'examiner la destination réelle des fonds accordés par un créancier.

C.
Examen de la destination réelle des fonds

Il faut ainsi se demander :

- quelle était la destination prévue des fonds ?
- quelle fut la destination réelle des fonds ?

Cela revient à se demander :

- quelle est la contrepartie du prêt contracté ?
- la contrepartie est-elle de « qualité », de qui sert-elle les intérêts ? Profite-t-elle réellement aux populations ?
- quel est l'organisme d'Etat responsable de la surveillance et de l'utilisation des fonds publics et a-t-il joué correctement son rôle ? (ce sont généralement les contrôleurs généraux des Etats qui sont responsables et qui ont les compétences pour revoir les comptes d'un crédit externe)

1. Lors de cet examen, on peut s'apercevoir que des projets n'ont jamais vu le jour.

Quelle est la contrepartie du prêt contracté ?

Par exemple, la coalition tanzanienne sur la dette et le développement estime que la Tanzanie a contracté des dettes pour plus de 575 millions US\$ auprès de la Banque mondiale pour 26 projets d'agriculture qui n'ont jamais abouti.

Au Nigeria, une commission gouvernementale a constaté que 61 projets de développement pour lesquels ont été contractés des prêts étrangers pour un montant de 5 milliards US\$ ont échoué ou n'ont jamais vu le jour¹⁰.

Une méthodologie, proposée par la juriste et avocate Laura Ramos, consiste à examiner cette destination sur deux niveaux. Le premier niveau identifie les fins qui déterminent la décision des créanciers lorsqu'il s'agit d'accorder un prêt, ce sont les *dettes primaires*. Le second niveau examine les moyens financiers utilisés par les créanciers pour atteindre de telles fins (études des faits, des conduites, des structures, des systèmes, des mécanismes et des résultats concrètement obtenus), ce sont les *dettes émergentes*.

« L'objectif de cette double approche est de révéler que les destinations concrètes des fonds prêtés – qui (...) sont, entre autres, l'oppression, la guerre, la corruption, les projets de développement nocifs, la socialisation des 'pertes' ou la fraude – ne sont

¹⁰ Voir l'article de Joseph Hanlon, « Lenders, not borrowers, are responsible for 'illegitimate' loans », *Third World Quarterly*, vol. 27(2), 2006.

que des moyens ou des outils qui ont permis et permettent aux grands groupes économiques, à la tête de l'économie mondiale, d'atteindre des objectifs plus généraux qui satisfassent leurs intérêts exclusifs. Par exemple : (...) lorsque la dette générée par la corruption (dette émergente) répond à la nécessité de compter sur les structures politiques locales subordonnées aux intérêts de la pénétration des entreprises transnationales dans la périphérie (dette primaire) ; lorsque cette dette de corruption (dette émergente) résulte de la course entre les entreprises – et/ou de la compétition entre les gouvernements qui les représentent – pour gagner des marchés et des terrains pour l'extraction des richesses (dette primaire) (...) ; ou lorsque la dette générée par des faillites ou par les résultats néfastes des 'projets de développement' (dette émergente) est la conséquence de la nécessité de subventionner l'industrie du Nord (dette primaire).

Le lien entre les fins et les moyens, entre les mobiles et les outils, apporte en plus les éléments nécessaires pour établir avec clarté qui sont les responsables des dettes accumulées dans les pays du Sud, et pour comprendre comment cette dette dans sa totalité et en tant que phénomène fonctionne en tant qu'instrument de domination. »¹¹

Laura Ramos présente de nombreux exemples de dettes primaires et émergentes dans son livre. Citons, parmi d'autres cas de dettes émergentes, l'utilisation du montant d'une dette contractée par une institution publique mais qui bénéficie, en fin de compte, au secteur privé. Seul un audit permet d'identifier ce détournement et donc de remettre en question le paiement de cette partie de la dette. « Souvent, les crédits externes sont légitimés par l'argument suivant lequel ils seront destinés à donner au pays l'infrastructure nécessaire pour son développement, comme peut l'être la construction ou la restauration de routes, de ponts, de canaux, de pistes d'atterrissage, d'oléoducs et même d'écoles ou de réseaux sanitaires. On justifie également la contraction de crédits pour des besoins de financement nécessaire

2. La contrepartie du prêt est-elle de « qualité » ?

¹¹ Laura Ramos examine dans le détail ces niveaux et les dettes conséquentes, dans son dernier livre *Los crímenes de la deuda. Deuda ilegítima*, paru en mars 2006 et publié par Editorial Icaria et l'Observatorio de la Deuda en la Globalización, p. 48.

des études préalables pour réaliser les dits travaux, pour systématiser l'information révélée ou archiver les résultats obtenus et même pour moderniser les moyens pour y parvenir. Ces dépenses ont-elles comme but de bénéficier à la population qui devra payer la dette générée ? Pas toujours. L'infrastructure dessinée ou restaurée, les études réalisées, ont souvent comme finalité réelle de préparer le terrain pour des dépouillages à venir des ressources du pays en question. Ce sont quelques-uns des coûts que doit payer le Sud pour que les entreprises 'aient confiance et investissent' dans tel ou tel pays. On pourrait ainsi dire que de tels investissements serviraient à pallier le problème de chômage qui frappe les pays du Sud, mais en quoi cet argument est-il vérifiable ? »¹²

Voici l'exemple d'une contrepartie qui va à l'encontre du bien-être de la population locale :

L'Equateur et l'extraction de pétrole

« Un exemple éclairant sur ce point est celui des 26 années d'exploitation de l'entreprise pétrolière Texaco en Equateur. Créée au Texas en 1926, elle fut en 1967 la première compagnie à développer ses activités d'exploration et d'extraction de pétrole en Amazonie équatorienne. Entre 1971 et 1981, le gouvernement équatorien a construit toute l'infrastructure nécessaire à Texaco pour ses opérations d'extraction et de transport. Pendant cette même période, la dette externe de ce pays a été multipliée par presque 22, passant de 260 millions à 5 870 millions US\$. Une partie de cette dette a permis de financer l'infrastructure mentionnée et d'autres ouvrages liés. Le commerce du pétrole rapportait à l'Equateur environ 7 500 millions US\$ pour l'extraction d'une ressource non renouvelable qui a besoin de millions d'années pour se produire. En ce qui concerne le domaine du travail, Texaco faisant fi de ses obligations, sous-traita un grand nombre d'opérations auxiliaires auprès d'autres compagnies. Les travailleurs équatoriens occupaient des postes à haut risque et travaillaient comme des semi-esclaves. (...) Les incursions de Texaco ont laissé une trace indélébile dans l'histoire du peuple équatorien. L'entreprise, qui a dû fuir le pays en 1991, est responsable de la pollution et de la destruction de vastes zones

¹² L. Ramos, op. cit., p. 97.

de la forêt de la région amazonienne, de massacres et du déplacement de populations autochtones et de l'appauvrissement du pays. D'après les calculs d'Acción Ecológica, Texaco devrait, en terme de dette écologique, 709 milliards US\$, soit 51 fois plus que la dette externe équatorienne (www.accioneologica.com).

Les agences publiques de crédit à l'exportation garantissent les entreprises qui vendent à l'étranger contre les risques financiers ou politiques à l'exportation. Chaque pays riche en a créé une. Extrêmement discrètes et opaques, elles apportent un soutien financier colossal (le double de l'aide publique au développement), principalement aux grandes entreprises ou aux banques qui se substituent à elles pour gérer sur le long terme le règlement de la dette contractée par l'acheteur étranger...

Les agences de crédit à l'exportation sont des institutions publiques ou semi-publiques qui accordent des garanties de prêt (soutien appelé « garanties de risque à l'exportation »), ou des prêts directs, aux entreprises privées de leur propre pays afin de conclure des affaires à l'étranger, dont les pays du Tiers Monde qui présentent un certain risque politique et financier. En fait elles fonctionnent comme des assurances : elles couvrent des risques de non-paiement des livraisons faites à des clients à l'étranger et/ou les emprunts qui leur sont liés. A l'origine, les risques couverts étaient liés aux *aléas politiques* des pays importateurs, risques sur lesquels ni l'entreprise exportatrice, ni son client n'avaient prise. Et le client bénéficiait alors d'une garantie de l'Etat. Aujourd'hui la couverture des *risques de non-paiement* s'est élargie à la simple incapacité de paiement du client et la garantie de l'Etat importateur n'a plus de justification politique. Ces agences deviennent donc de plus en plus des institutions qui transfèrent le risque de l'entreprise vers les pouvoirs publics.

D. Les agences de crédit à l'exportation ¹⁴

¹³ Idem, p. 98.

¹⁴ Pour en savoir plus on peut se reporter à l'étude de The Corner House, « Underwriting Bribery. Export Credit Agencies and Corruption », *Briefing*, n° 30, décembre 2003, www.thecornerhouse.org.uk, au livre de Laura Ramos, op.cit., chapitre 3, à l'article de W. Yerheyden « Les agences de crédit à l'exportation : un financement sans respect des droits écologiques, sociaux et économiques », 8 juin 2003, disponible sur le site du CADTM, www.cadtm.org, et consulter le site de la Déclaration de Berne (DB), www.ladb.ch. Remerciements particuliers à Jean-Claude Huot (DB) pour cette partie.

Ces agences s'inscrivent directement dans le cadre de la promotion de l'exportation nationale. Les agences de crédit à l'exportation représentent les sources les plus importantes de financement public pour les projets du secteur privé et financent des barrages, des projets miniers, des centrales énergétiques, entre autres.

Les contrats négociés avec les agences de crédit à l'exportation représentent aujourd'hui un quart de la dette publique des pays en développement. En Afrique cette part est beaucoup plus importante et s'élève jusqu'à 71% de la dette extérieure au Nigeria, 58% au Lesotho, 55 % au Gabon, 42% au Congo, 33% en RDC et 31% au Cameroun. Elles soutiendraient deux fois plus de projet de pétrole, de gaz et de mines que toutes les banques multilatérales de développement et la Banque mondiale réunies.

L'intervention de ces agences complexifie le mécanisme d'endettement. En effet, une entreprise occidentale, ayant contracté une garantie à l'exportation – ou la banque qui a repris à son compte la créance – constatant que son service ne pourra être payé, se retourne vers l'agence de crédit à l'exportation pour être remboursée. L'agence devient détentrice du titre de la dette. La créance « privée » devient « publique ». En cas de non-remboursement, c'est alors le contribuable du Nord qui paie pour les erreurs de placement du secteur privé. A son tour, l'agence pourra chercher à récupérer une partie de son argent, en vendant la créance sur des marchés spécialisés dans la récupération des crédits. La créance redevient « privée » et le pays du Tiers Monde qui a garanti l'importateur voit les termes du contrat d'endettement changer sans qu'il ait pu le négociateur, avec bien souvent des conditions de remboursement plus contraignantes. Si une contre-garantie souveraine était prévue dans le contrat, le créancier peut alors se retourner contre l'Etat du pays de l'entreprise en difficulté et la dette devient alors une dette publique.

Les agences de crédit à l'exportation prennent aujourd'hui en charge 10% des exportations mondiales et jouent un rôle

crucial dans la privatisation des entreprises publiques du Tiers Monde, en fournissant des assurances aux entreprises occidentales.

Cependant des rapports, comme ceux publiés par The Corner House ou la Déclaration de Berne, font état du manque total de transparence de ces agences, bien qu'elles soient en général financées par des fonds publics. En effet, il en ressort que lorsque les contrats se négocient, les institutions sont peu regardantes sur la pertinence et le sérieux du projet présenté. Ces rapports mentionnent également des pratiques généralisées de corruption, par le paiement de commissions. Les crédits de ces agences, dans leur mode de fonctionnement actuel, et les malversations associées ont pour conséquence d'augmenter la dette externe. Une partie de l'audit de la dette devrait examiner en profondeur, autant que possible, les contrats négociés avec ces agences, afin de déterminer leur part d'illégitimité. Enfin il faut noter que la plupart des agences de crédits à l'exportation n'étaient pas tenues de prendre en compte le respect des droits humains et l'impact social ou environnemental des projets qu'elles finançaient. De nombreux scandales, comme le financement du barrage des Trois Gorges en Chine, d'un grand projet hydraulique au Lesotho, du projet gazier de Yanada en Birmanie, ont ainsi éclaté au grand jour. Grâce à la mobilisation de nombreuses ONG, dont celles signataires de la déclaration de Jakarta [voir plus bas], des recommandations réclamant une évaluation plus stricte des impacts environnementaux et sociaux des projets soutenus par ces agences ont été admises à l'OCDE. Ces recommandations ne sont pas bien sûr contraignantes, mais le combat continue...¹⁵

¹⁵ Les grandes agences de crédit à l'exportation sont la COFACE pour la France, Ducroire pour la Belgique, Hermes pour l'Allemagne, Export-Import Bank (EXIM Bank) pour les Etats-Unis, Export Credit Garantie Department (ECGD) pour la Grande Bretagne... A signaler que la COFACE a été privatisée en 1994 mais qu'elle peut continuer à puiser dans le budget de l'Etat sans limite si les sommes qu'elle doit prendre à sa charge sont supérieures à ses ressources. Voir le *Bulletin du CADTM France*, mai 2002, www.cadtm.org.

Corruption, agences de crédit à l'exportation au Pakistan

« En juillet 1998, l'Agence de crédit à l'exportation canadienne indemnisa l'entreprise canadienne de génération d'énergie BC Hydro, après que le gouvernement pakistanais a annulé son contrat pour des questions de corruption. Cette même année, les agences d'aide au développement comme la Banque mondiale et d'autres gouvernements occidentaux firent pression sur le gouvernement pakistanais pour que ce dernier abandonne son enquête sur la corruption dans le cadre de la construction d'une usine électrique construite en 1997 par un consortium qui comprenait une entreprise nationale britannique et qui avait été financée par les agences de crédits à l'exportation de France, d'Italie et du Japon. »¹⁶

Togo : un piètre gouvernement et la corruption, favorisés par les agences de crédit à l'exportation

« 1^{er} point : le financement de l'Industrie togolaise des plastiques (ITP) s'est effectué sous la forme d'un prêt du Crédit Suisse. Le projet était si risqué que les sociétés participantes ne se seraient pas engagées sans l'assurance-crédit à l'exportation apportée par le gouvernement suisse, par l'intermédiaire de l'agence Garanties contre les risques à l'exportation (GRE). L'ITP était déjà dans le rouge dès le lancement du projet. Des pertes de plusieurs millions de dollars étatsuniens se sont accumulées et un haut responsable de la Banque mondiale au Togo a confirmé que le coût de construction de l'usine (10 millions US\$) était nettement supérieur à la valeur réelle de l'usine, qui n'atteignait que 3,7 millions US\$. Aucun appel d'offres international n'avait été lancé. Cette opération a impliqué le paiement de commissions occultes pour l'obtention du marché et la participation de la GRE, grâce au gonflement du prix de l'usine.

2^{ème} point : Rolf Kohlgruber, propriétaire de *Ofenbaugesellschaft Berg & Co. GmbH* (Cologne, Allemagne) et de *Berg AG* (Bâle, Suisse), a convaincu le gouvernement togolais de garantir un prêt de 5,8 millions US\$ qu'il a obtenu de la Société de Banque Suisse, pour construire une usine de tôle ondulée au Togo. La Société de Banque Suisse a accordé le prêt à condition que la livraison de l'usine soit également assurée par la GRE. Sans la garantie des Etats suisse et togolais, cette opération aurait très probablement échoué. Comme le Togo n'a pas

¹⁶ L. Ramos, op. cit. p. 91.

lancé d'appel d'offres, il a finalement payé 5 millions de francs suisses de trop. Une commission d'enquête interne a présenté un rapport déclarant en ces termes que 'Les bénéficiaires réalisés sont tels qu'ils doivent être qualifiés d'immoraux et de fraudeurs'... »¹⁷

Depuis 1996, les ONG de divers pays ont lancé une campagne internationale pour la réforme des agences de crédits à l'exportation, s'appuyant notamment sur la Déclaration de Jakarta.

Pour plus d'informations : <http://www.eca-watch.org/>

Illustration

« L'annulation » des dettes par le Nord : un geste si désintéressé ? Un rapport qui laisse quelques surprises...

Introduit par le sous-titre « un cadeau à l'occasion de l'anniversaire de la Confédération », un assez long article de la revue *La Vie économique* (5-2001, p. 39 et s.) fut consacré il y a quelques années à dresser un premier bilan du programme de désendettement adopté par l'Assemblée fédérale suisse 10 ans auparavant, soit en 1991. Voté à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, ce programme avait fait suite à une intense campagne menée par les plus grandes « œuvres d'entraide » du pays. 700 millions de francs suisses supplémentaires avaient alors été attribués à l'aide publique internationale, dont 500 à un programme de désendettement.

La lecture tant de l'article que du rapport original publié à ce propos par le Seco (Secrétariat d'Etat à l'économie) laisse quelque peu songeur, même si une bonne partie des allègements consentis ont contribué à réduire le fardeau pour les populations concernées et à améliorer quelque peu leur situation. En 2001, 450 millions avaient été utilisés aux fins de « désendettement ». Seuls les pays considérés comme « pauvres » pouvaient être éligibles. L'article de la revue précise : « Pour pouvoir bénéficier d'une remise de dette, un pays doit montrer certaines 'performances' et remplir certaines conditions. Font notamment partie de ces conditions une 'bonne gouvernance' (respect des droits de l'homme, séparation des pouvoirs judiciaire et politique, liberté de la presse, etc.), ainsi que des efforts d'amélioration de sa politique économique, afin d'accomplir des réformes sociales et redéfinir sa stratégie future en matière d'endettement. » Puis le texte énumère les « quatre instruments du programme suisse de désendettement » :

1. *Annulation des dettes bilatérales publiques.* L'article précise que « cette mesure concerne surtout le rachat des dettes commerciales couvertes par la Garantie contre

¹⁷ Exemples relativement anciens mais qui ne sont pas dénués d'intérêt et tirés du document B. Rich, K. Horta, A. Goldzimer, « Le rôle des agences de crédit à l'exportation en Afrique subsaharienne », Environmental Defense, http://www.environmentaldefense.org/documents/474_AfricaFrench.pdf.

les risques à l'exportation (GRE) » après avoir noté auparavant que « la crise de l'endettement ne concernait pas tant un problème de liquidité à court terme qu'un problème d'insolvabilité. » [souligné par nous]. A cette fin, « la Confédération a dû entrer en possession aussi bien de créances couvertes par la GRE que de la 'franchise' des exportateurs. (...) Pour le rachat des franchises, le Seco a offert aux exportateurs un prix moyen équivalent à 20% de la valeur nominale des créances. »

2. *Annulation des dettes commerciales non garanties*. Il est noté à ce propos que « cette mesure comprend le paiement d'arriérés à l'égard de banques et de fournisseurs ne disposant d'aucune garantie d'Etat. » [souligné par nous]

3. *Réduction des dettes multilatérales*. Mesure « destinée aux pays dans lesquels la Suisse joue déjà un rôle très actif dans le cadre de l'aide au développement. » « Le but de cette action était de permettre à des pays engagés dans des réformes [les PAS, ndle] de conserver un accès aux lignes de crédits avantageuses des institutions multilatérales. » [soulignés par nous]

4. *Mesures complémentaires*. Il s'agissait par là de pouvoir « à l'amélioration de la gestion de la dette (...) afin notamment d'éviter de futures situations d'insolvabilité. » [souligné par nous].

Les 455,5 millions ainsi distribués se sont répartis à raison de 70,9 millions pour le premier type de mesures, 84,9 pour le deuxième, 247,1 pour le troisième et 52,6 pour le quatrième.

E. Analyse des données actuelles

Le groupe pour l'audit citoyen au Brésil a mené, en parallèle de l'analyse historique et des contrats, une analyse de la relation entre les données actuelles et la dette nationale. Cette étape est intéressante mais dépend beaucoup des caractéristiques de chaque pays. Nous reproduisons à titre d'exemple les paramètres choisis par Unafisco, donnant quelques pistes de réflexion.

Les résultats clés des recherches d'Unafisco sont :

1. Concernant le budget national : on observe un fossé entre les dépenses nationales dans le secteur social et le service de la dette. En 2004, les dépenses sociales étaient d'un montant de 33 milliards US\$ alors que le service de la dette était de 69,79 milliards US\$.

2. Concernant les accords en cours avec le FMI : le gouvernement de Lula a accepté les accords avec le FMI, dont les conditions comprennent, par exemple, le maintien d'un excédent brut afin de réserver des fonds pour le service de la dette et la réforme des impôts et des systèmes de retraite.

3. Concernant la Banque centrale du Brésil et la législation des taxes : ces dernières années, des législations rendant plus flexible le flux des capitaux en dehors du pays ont été promulguées

au Brésil. Unafisco estime que cela a un lien direct avec le blanchiment d'argent et a un impact sur le niveau d'endettement du Brésil, étant donné que des fonds prêtés et mal utilisés peuvent quitter le pays sans laisser de trace. Unafisco est particulièrement préoccupé par le processus de rationalisation des taxes sur l'argent « chaud » (l'argent issu de la spéculation et investi dans les marchés de capitaux).

4. Concernant les indicateurs financiers internationaux associés à des niveaux d'endettement : le Brésil a toujours été considéré comme un pays avec un indicateur de « risque pays » élevé [voir chapitre 1]. Pour cette raison, il doit payer des taux d'intérêt plus élevés sur ses obligations, malgré le fait que le Brésil soit à jour dans ses paiements et même en avance (en 2005, par exemple, le Brésil a devancé le paiement d'une somme de 5,1 milliards US\$ d'une dette contractée auprès du FMI, dans le cadre du Supplemental Finance Facility ¹⁸).

Au-delà, l'audit devrait comprendre une analyse de la relation entre la dette et les indicateurs sociaux, tels les indicateurs de pauvreté et d'indigence, de chômage, de sous-emploi, d'emplois informels, etc. et les indicateurs de distribution des richesses (revenus). Pour cela il serait utile de consulter le site de l'Observatoire international de la dette (www.oid-ido.org) qui établit les méthodes de calculs de tels ratios.

Comme cela a déjà été précisé, le chemin d'un audit de la dette est parsemé d'embûches et la réalisation de l'audit est loin d'être une tâche facile. Les obstacles peuvent être de nature technique et de nature politique. Voici quelques indications et conseils qui permettront éventuellement de surmonter ces obstacles.

Imaginons que la mise en route d'un audit soit relativement bien enclenchée (accord général de la société civile autour de la nécessité de réaliser un audit, mobilisation d'associations, divers groupements et mouvements sociaux, de membres de partis politiques et de parlementaires autour de cette question, etc.). Imaginons aussi que la stratégie à

II. Comment surmonter les obstacles ?

A. Les obstacles techniques

¹⁸ Un des crédits les plus chers du FMI, accordé d'habitude aux pays à moyens revenus.

suivre (agenda et planification des tâches, organisation des groupes de travail, identification des types de documents à rechercher et des personnes ressources, etc.) soit aussi clairement établie.

Dans ce cadre « idéal », le problème de la carence de documents peut encore se poser, ainsi que celui de la langue employée dans les contrats, comme l'attestent certains résultats de l'audit citoyen au Brésil, cité plus haut. De plus en travaillant sur l'historique de l'endettement, on ne pourra que constater l'éparpillement des documents dans divers pays (dont ceux du Nord). Cela pourrait décourager les chercheurs et ralentir la mise en route de l'audit.

Pour résoudre ces problèmes, l'existence d'un réseau de soutien et de solidarité Nord / Sud, actif et rapide, est indispensable. La force de ce réseau Nord / Sud réside également dans sa capacité à entreprendre des recherches de contrats d'endettement dans divers pays, réduisant en partie le problème de l'éparpillement des documents¹⁹. Au Nord, les associations devraient a priori avoir un accès plus facile aux documents officiels et gouvernementaux, en utilisant les lois consacrant la liberté d'information et surtout dans le cadre de campagnes communes et médiatisées sur l'annulation de la dette. Il faut aussi remarquer que de nombreuses organisations bénéficient de réseaux de traductions efficaces et bénévoles qui pourront aider à retranscrire dans la langue nationale nombre de contrats estimés importants, en un laps de temps relativement court. Enfin il serait idéal de constituer, comme cela a été fait en Uruguay [voir chapitre 2] des commissions qui regroupent différents milieux professionnels, plus ou moins militants, donc diverses compétences et qui offriront plusieurs possibilités d'accès aux documents et aux sources identifiés.

Il sera également utile de développer des contacts fructueux auprès des fonctionnaires travaillant à des postes-clés.

¹⁹ Voir le travail d'EURODAD à ce sujet, www.eurodad.org.

Le blocage politique empêchant l'accès aux documents d'endettement est relativement prévisible. Cet obstacle est plus difficile à surmonter que le précédent. En effet, des politiciens et d'autres acteurs nationaux n'ont pas intérêt à ce que tout le processus d'endettement soit décortiqué. C'est pour cela que nous insistons sur la nécessité d'établir dès le début des contacts solides avec des membres de partis politiques dont ceux de l'opposition et les médias. La finalité de cet effort est de porter autant que possible sur la place publique l'obstruction volontaire politique, afin de faire pression pour que les archives s'ouvrent.

On pourra rencontrer d'autres types d'obstacles de nature politique, et ce, tout au long du processus d'audit. En effet, si une loi promouvant la réalisation d'un audit de la dette est adoptée, des politiques pourront tout faire par la suite pour que le processus de mise en œuvre soit bloqué.

Aux Philippines, une résolution commune sur l'audit de la dette a été adoptée par la Chambre des députés et est en ce moment à l'étude au Sénat. Cependant, des sénateurs tentent sous des prétextes techniques depuis quelques mois de retarder son processus d'adoption. Les députés, et les mouvements sociaux, à l'origine de cette initiative, ne pouvaient empêcher ce blocage (dû à des conditions politiques défavorables), mais avaient stratégiquement choisi la forme d'une résolution commune. En effet, selon les lois philippines, ce type de décision, qui n'est pas une loi, permet d'éviter que la présidence ne pose son veto sur une telle initiative.

De plus, l'expérience philippine en témoigne, la formulation et le choix du vocabulaire des articles contenus dans la loi (ou autre instrument législatif) et leurs visées ont une importance cruciale.

La résolution commune philippine a été rédigée de telle sorte qu'elle ne contienne aucun article qui limite l'endettement et qui comporte des visées « punitives ». La force de cette résolution, et c'est ce qui a fait le consensus parmi une large majorité des députés, est qu'elle n'a pas pour objet de punir ou de juger tel ou tel acteur, mais de faire le point sur la situation d'endettement et économique du pays. La seule sanction envisagée dans ce texte vise les fonctionnaires ou autres agents agréés qui ne veulent pas sciemment remettre des documents à la Commission officielle de l'audit, prévue dans la résolution.

B. Les obstacles politiques

Enfin, il serait utile de chercher à forcer l'accès aux documents des Institutions financières internationales (IFI). Par exemple, on pourra rechercher à associer des chercheurs externes pour effectuer une « enquête » auprès des IFI. Grâce à la collaboration avec des associations du Nord et à ce réseau de solidarité, on peut aussi envisager de faire pression sur la délégation nationale de tel ou tel gouvernement auprès d'une IFI pour que l'institution dans laquelle elle officie ouvre ses documents aux organisations du Sud engagées dans un audit [voir l'encadré sur l'audit des institutions financières internationales, chapitre 2].

Illustration

Audit général de la dette en Equateur

« L'Equateur vient de lancer une initiative salutaire en matière d'audit de la dette. Par décret gouvernemental, la Commission officielle de recherche sur la dette extérieure va étudier en détail les dettes contractées par l'Equateur pendant les trente dernières années. Le résultat de l'audit sera communiqué au président. Un prélat et un ex-ministre font partie de la Commission.

Rappelons que l'Equateur doit plus de 11 milliards US\$. Malheureusement cet audit n'est qu'un petit pas. D'abord, les délais fixés à la Commission sont très courts : six mois de travaux. L'audit ne portera donc que sur quelques cas, par exemple le sur-financement de la route Cuenca-Molleturo-Naranjal (120 millions US\$, alors que le budget initial était de 20 millions, sans compter les dommages à l'écosystème estimés à 130 millions). Ensuite, la Commission ne disposera que d'un budget très faible et nécessitera la collaboration de différents agents de l'Etat dans les ministères et banques nationales, ce qui n'est pas acquis.

Finalement, la Commission n'a pas été investie d'un pouvoir d'arbitrage, elle n'a qu'un pouvoir d'enquête, d'information et de proposition. Seul le président sera habilité à prendre des mesures. Le fera-t-il ?

Un de membres de la Commission est Hugo Arias, militant de Jubilé 2000, qui dispose d'indices de corruption précis et de pistes concrètes de travail. Ceci est possible grâce au travail militant et à la surveillance incessante du mouvement mondial contre la dette, dont Jubilé 2000 fait partie. Espérons que ce travail permettra à la Commission de travailler aussi sur les dettes multilatérales contractées par l'Equateur. »

Extrait du *Bulletin du CADTM France*, n°23, mai 2006.

N'hésitez pas à faire des aller-retour entre le chapitre 3 et le chapitre 4 (éléments juridiques) ! Pour celles et ceux qui veulent aller plus loin, nous vous invitons à compléter les éléments présentés dans ce manuel avec d'autres sources, notamment des documents complets téléchargés sur le site : <http://audit.oid-ido.org>

Chapitre 4

Les aspects juridiques de l'audit

Dans ce chapitre, nous présentons les divers aspects juridiques de l'audit de la dette : dans une première partie, les arguments relatifs au droit à réaliser un audit de la dette ; dans une seconde partie, les principaux points juridiques de référence lors de l'examen d'un contrat de prêt, afin de déceler d'éventuelles irrégularités ou autres vices.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'initiative de l'audit peut être prise par différents acteurs de la vie publique. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement est *in fine* l'entité qui peut décider, suite aux conclusions d'un audit, de ne pas payer telle ou telle dette et d'entamer des actions en justice. La pression et/ou la coordination avec les pouvoirs publics se révèlent donc indispensables.

- *Le droit à l'audit en tant que droit des pouvoirs publics : le droit d'agir et de se prononcer légalement*

Dans le domaine du droit international, d'importants apports à caractère doctrinaire (voir entre autres les articles des professeurs A. Sach et J. Hanlon) ont représenté des appuis considérables pour le développement d'une jurisprudence, alors que des normes spécifiques internationales n'avaient pas encore été développées. L'audit public est l'instrument privilégié par lequel la compétence des pouvoirs publics se matérialise pleinement dans le domaine du droit national. Il permet effectivement aux gouvernements de se prononcer sur le caractère licite ou illicite de la dette externe publique. Dans le cas du Brésil, l'audit public de la dette a un statut constitutionnel, disposition qui relève entièrement des compétences étatiques : c'est en dernière instance au pouvoir public de l'Etat concerné que revient la décision, sur la base de l'exercice des compétences internes et après analyse de la légalité de la dette, de la rembourser ou non.

I. Le droit à l'audit

De la même manière, là où un gouvernement refuse de procéder à un audit, c'est aux citoyens que revient le droit de l'exiger par l'exercice du droit de pétition, par les obligations gouvernementales, les droits civils et politiques et les garanties constitutionnellement établies dans chaque pays ¹.

- *Le droit à l'audit en tant que droit citoyen : le droit de savoir et de réclamer des réparations*

L'audit citoyen place la problématique du droit et de la légitimité de la dette au cœur de la question de la dette. Il inclut l'idée de réparations et permet une analyse du passé qui délimite les responsabilités, que ce soit celles engagées sur le plan interne ou celles des créanciers, et définit la part odieuse ou entachée d'un autre caractère illicite de la dette. L'audit représente de ce fait une protection sociale et financière des citoyens en plus d'un argument juridique pour une annulation de la dette.

A.
**Déterminer la légalité
ou l'illégalité de la
dette externe : un
droit souverain et un
devoir des pouvoirs
publics**

Aucun gouvernement ne devrait payer une dette externe qui aurait été déterminée juridiquement comme un acte illicite ou illégal sous prétexte qu'il existerait une obligation internationale. Selon les normes de droit public, la détermination du caractère licite ou illicite de la dette externe relève de la *compétence* des pouvoirs publics. En effet, tout gouvernement, en tant qu'organe de l'Etat, a le droit et l'obligation d'exercer ses compétences internes en matière

¹ Cette prérogative pourrait être appliquée aux Etats qui font partie du système interaméricain, en invoquant la Convention interaméricaine contre la corruption qui précise dans son article III (Mesures préventives) : « Aux fins visées à l'article II de la présente Convention, les Parties conviennent d'envisager, à l'intérieur de leurs systèmes institutionnels, l'applicabilité de mesures destinées à créer, à maintenir et à renforcer :

§ 6. Les systèmes adéquats de recouvrement et de contrôle des recettes de l'Etat visant à empêcher la corruption (...)

§ 10. Les mesures visant à dissuader la corruption des fonctionnaires nationaux et étrangers, par le recours à des mécanismes qui assurent que les sociétés ouvertes et d'autres genres d'associations tiennent des livres et des registres reflétant avec exactitude et des détails raisonnables l'acquisition et l'aliénation des actifs des sociétés, et possèdent des contrôles comptables internes suffisants permettant à leurs officiels de dépister les actes de corruption.

§ 11. Les mécanismes visant à encourager la participation de la société civile et des organisations non gouvernementales aux efforts tendant à prévenir la corruption. »

Voir le site de l'Organisation des Etats américains : www.oas.org.

d'évaluation des dettes publiques notamment, par le recours à l'audit public et par une instruction fiscale correspondante qui permettraient l'établissement de responsabilités et la poursuite des responsables. De plus, les mouvements citoyens, en tant que victimes directes de l'endettement, ont le droit de questionner la validité des créances supposées et de demander, en s'appuyant sur les droits humains internationalement reconnus, des réparations adéquates si les dommages et préjudices provoqués par des actions du gouvernement sont prouvés ².

Illustration

Le droit à la réparation, mais pas à n'importe quelle condition...

En septembre 2005, les gouvernements suisse et nigérian, sous l'égide de la Banque mondiale, ont signé un accord pour le rapatriement de 458 millions US\$ volés par l'ancien dirigeant du Nigeria, le général Sani Abacha, et placés dans différentes banques suisses (sur ce montant sont tout de même déduits quelque 14 millions de frais juridiques...). Le gouvernement suisse a autorisé ce transfert en se basant sur un jugement du Tribunal fédéral et une première partie de l'argent est retournée dans les caisses nigérianes. Ce rapatriement constitue, à n'en pas douter, un précédent important et résulte de cinq années de travail porté par des campagnes citoyennes suisse et nigériane.

Cependant des conditions au rapatriement du butin ont été imposées, dont un « accord de supervision » relatif à l'accomplissement de « bonnes performances ». Ce mécanisme garantit un rôle important au gouvernement suisse et à la Banque mondiale pour contrôler que les fonds rapatriés servent bien aux priorités fixées lors de la négociation de l'accord (intitulé *Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*). Ce sont une fois de plus les puissances occidentales et les organismes financiers internationaux qui identifient ces priorités et jugent de leur accomplissement. Ce mécanisme de surveillance, tel qu'il a été mis en place, ne peut que renforcer le pouvoir déjà conséquent des institutions financières internationales et des pays occidentaux sur les pays du Tiers Monde. Lorsqu'un mécanisme de surveillance du rapatriement de l'argent ou des fonds, suite à un processus d'annulation de la dette, est nécessaire, il devrait être défini et régi localement (c'est-à-dire depuis le pays débiteur et avec l'implication des ONG et des mouvements sociaux locaux concernés). La Banque mondiale ne doit pas avoir un

² Bien que ce soit encore à l'état de débats et d'analyses dans le domaine juridique international, on pourrait éventuellement étudier les violations du Statut de Rome et réclamer la juridiction de la Cour pénale internationale (CPI) dans le domaine des délits de lèse humanité (partie k) et solliciter le bureau du procureur de la CPI pour des enquêtes et des audits de la dette, pour établir des responsabilités pénales des gouvernements, et potentiellement chercher à pointer les acteurs non étatiques en tant que responsables de l'endettement. Voir à ce sujet le point E de la partie II de ce chapitre.

rôle si central (et si coûteux) elle est d'ailleurs à la fois juge et partie bien souvent. Il est donc légitime pour les peuples du Tiers Monde de s'interroger, voire de s'indigner, sur le coût administratif et temporel de l'établissement de ce mécanisme de contrôle. En fin de compte, s'agit-il d'argent nigérian, suisse ou de la Banque mondiale ? Pourquoi les priorités quant à l'utilisation du rapatriement de l'argent ne sont-elles pas, avant tout, identifiées localement ?³ Enfin, les banques créancières et la Confédération suisse qui rendent avec tant de conditions et de précautions l'argent détourné, n'auraient-elles pas dû se poser la question de l'utilisation réelle des fonds empruntés au moment même de la signature des premiers contrats de prêt par le général Abacha ?

Le droit à la réparation est des plus légitimes et devrait être une priorité pour les mouvements et organisations qui luttent pour la justice économique et sociale et l'annulation de la dette. Cependant, ce droit ne doit pas être accordé et appliqué à n'importe quelle condition. C'est la fonction même d'un audit de la dette (des pays créditeurs et des pays débiteurs) de faire en sorte qu'il n'en soit pas ainsi, de mettre en lumière les prêts illégitimes accordés et/ou détournés pour des fins personnelles et de promouvoir un rapatriement équitable, c'est-à-dire servant les besoins du peuple, des fonds volés ou illégitimes placés dans les banques occidentales. Un audit de la dette peut enfin appuyer considérablement une campagne pour le rapatriement d'argent en révélant les banques privées impliquées avec les gouvernements corrompus ou les anciens dictateurs ainsi que les volumes d'argent déposés dans les banques étrangères. Les campagnes pour la réalisation d'un audit et pour le rapatriement d'argent détourné sont complémentaires.

B.

Exiger et mettre en œuvre un audit : un droit fondamental

1.

Le droit de participer aux affaires publiques de l'Etat

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dispose que « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants... » (article 21).

Une disposition similaire se trouve également formulée dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, qui renforce ce droit en établissant la protec-

³ Pour en savoir plus, voir www.eurodad.org et African Network for Environmental and Economic Justice (ANE EJ), www.aneej.org.

tion des droits politiques, notamment du droit de prendre part aux affaires publiques directement (article 25a) ⁴.

Nous avons déjà dit que la dette externe, en tant qu'acte de gouvernement, engage les ressources de l'Etat au sens large : ressources financières, ressources humaines, ressources naturelles, budgets nationaux, etc. Par l'acte d'emprunt, c'est l'Etat même qui s'engage et avec lui, toute la population. Ainsi, lorsqu'un gouvernement agit comme organe de l'Etat, il s'agit d'un acte essentiellement public : ses effets se feront sentir directement sur les citoyens. Il en résulte en retour le droit des citoyens de prendre part « aux affaires publiques » : tous les citoyens ont le droit, chaque fois que l'organe d'Etat agit en tant que puissance publique, d'exiger que le gouvernement rende des comptes. Le contrôle citoyen apparaît ainsi comme un élément essentiel qui dérive du droit de participer aux affaires publiques ⁵.

En donnant un droit de regard et de contrôle aux populations sur l'utilisation des fonds, l'audit citoyen permet aussi la mise en place d'une structure capable de gérer la restitution des biens mal acquis et leur utilisation au bénéfice des populations.

Il est alors possible, pour un gouvernement constitutionnel soucieux d'améliorer les conditions de vie de ses concitoyens et d'en finir avec les graves violations des droits humains que provoque la spirale de l'endettement, de décider d'un audit et d'une enquête du ministère public pour permettre des actions juridiques qui déterminent les responsabilités et justifient la suspension des paiements et la répudiation de la dette.

⁴ ONU-CDH, *Promotion et consolidation de la démocratie*. Ce document de travail concerne les mesures définies dans les différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme aux fins de promouvoir et consolider la démocratie, présenté par M. Rodríguez Cuadros conformément au mandat énoncé dans la décision 2000/116 de la Sous-Commission, E/CN.4/Sub.2/2001/32, 5 juillet 2001, § 20.

⁵ ONU-CDH, « Droits civils et politiques », déclaration écrite par le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie), E/CN.4/2003/NGO/79, 7 mars 2003, point 3 b). Voir également, ONU-CDH, « Le droit au développement », déclaration écrite présentée par l'Association américaine de juristes, E/CN.4/1999/NGO/2, 29 janvier 1999.

2. Concernant le droit à l'information ledit Pacte de 1966 dispose ce qui suit :

Le droit à l'information : un droit humain

« Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée » (article 19).

De son côté, la Commission des droits de l'homme a récemment souligné que l'exercice de la démocratie englobe :

a) la transparence de la gestion des affaires publiques et de l'administration dans tous les secteurs de la société et l'obligation de rendre des comptes ;

b) une véritable participation de la société civile ⁶.

L'accès à l'information est un droit qui peut être considéré comme fondamental en ce qui concerne les actes gouvernementaux et particulièrement lorsque le gouvernement contracte des emprunts publics qui engagent les ressources de l'Etat. Il est à noter que, sur le plan juridique international, ce droit a été reconnu par la quasi-totalité des Etats, qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 – à l'exception notable des Etats-Unis qui, plus de 30 ans après l'avoir signé, refusent encore obstinément de le ratifier ⁷.

Le but de ce droit est que les citoyens aient accès aux documentations ou aux informations qui se trouvent dans les mains du pouvoir public. Ce droit implique, comme corollaire, que les fonctionnaires et les entités étatiques ont l'obligation de faciliter la mise en œuvre de ce libre exercice. En ce qui concerne le champ d'application de la disposition du Pacte de 1966, il est très large. L'étendue dudit article peut être interprétée comme englobant le droit

⁶ ONU-CDH, « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable », Résolution de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/RES/2003/63, 24 avril 2004. Voir également, « Renforcement de la participation populaire, de l'équité, de la justice sociale et de la non-discrimination en tant que fondements essentiels de la démocratie », Résolution de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/RES/2003/35, 23 avril 2003 ; ONU-CDH, « Interdépendance de la démocratie et des droits de l'homme », Résolution de la Commission des droits de l'homme, E/CN.4/RES/2003/36, 23 avril 2003.

⁷ A l'échelle interaméricaine, on peut revendiquer l'application de la Convention sur l'accès à l'information.

de chaque citoyen de rechercher, demander et obtenir les informations qui se réfèrent aux lois, décrets, actes administratifs, résolutions et règlements, budgets et bilans, mémorandums, comptes rendus, déclarations des biens des fonctionnaires et des autorités de l'Etat et, en général, tout type de document : des écrits, des photos, des enregistrements qui se trouvent en possession de l'entité publique requise et sous son contrôle. L'exercice du droit à l'information englobe l'inspection et la reproduction des documents, l'analyse des dossiers et documents, la sélection des documents officiels et le droit d'accéder à des copies.

Tout ce qui concerne la dette externe tombe également dans le champ d'application de cette disposition : le caractère secret des négociations avec les futurs créanciers ou celui des renégociations de la dette externe publique ⁸, ne peuvent être invoqués pour empêcher l'accès des citoyens aux informations nécessaires afin que ceux-ci connaissent la manière dont les ressources publiques sont administrées.

L'exercice de ce droit est indissociable de la démocratie qui ne peut être réduite aux seuls aspects internes du fonctionnement de l'appareil étatique (des élections périodiques tous les trois ou quatre ans...). Comme la Commission des droits de l'homme de l'ONU l'a bien souligné, la démocratie et l'exercice des droits connexes englobent également la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes ⁹.

La démocratie et le contrôle démocratique des actes du gouvernement impliquent sans aucun doute pour les citoyens le droit :

a) de savoir ce que le gouvernement décide sur le plan des relations internationales en général et sur le plan économique et financier en particulier ;

⁸ Cette interprétation n'implique nullement la négation de la nécessité d'un certain niveau de confidentialité dans les processus mentionnés. Néanmoins, la confidentialité ne peut être assimilée au régime de « secret d'Etat » dont les caractéristiques sont radicalement différentes.

⁹ ONU-CDH, « Promotion et consolidation de la démocratie », document de travail élargi sur les mesures définies dans les différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme aux fins de promouvoir et consolider la démocratie, présenté par M. Rodríguez Cuadros, conformément au mandat énoncé dans la décision 2000/116 de la Sous-Commission, E/CN.4/Sub.2/2002/36, 10 juin 2002, § 10-11.

b) de participer activement dans ce processus chaque fois que les biens de l'Etat, les ressources publiques, les ressources naturelles, le bien-être de la population (budgets de santé, de l'éducation...) peuvent être « hypothéqués » pour cause des dettes publiques contractées au nom et en représentation des populations.

Donc l'interprétation du contenu du droit à l'information inclut à coup sûr celui d'exiger l'audit de la dette externe. De là, l'importance du *droit à l'information* en tant que droit humain fondamental. En effet, sans les garanties pour accéder aux documents tels que les contrats d'emprunt, les accords avec les institutions financières internationales, les conditionnalités, etc., l'audit ne pourrait pas être réalisé. En résumé, il est correct d'affirmer que l'audit constitue l'instrument le plus adéquat afin de garantir la transparence et la régularité des actes gouvernementaux.

Faire prévaloir les droits mentionnés exige, de même que l'audit, l'entrée en action d'un puissant mouvement social et citoyen. Elle en est une condition essentielle.

C. *Etendue de l'audit* Le champ d'application de l'audit englobe l'analyse de toutes les dettes contractées par les pouvoirs publics auprès des institutions publiques ou privées indépendamment de la nature du régime. Mais aussi de toutes les dettes privées contractées par des entreprises privées et qui, postérieurement, furent transférées à charge de l'Etat, transfert dont les succursales des firmes transnationales ont largement bénéficié. Sous cet angle, l'objectif de l'audit est de faire la lumière sur des faits et des actes juridiques gouvernementaux¹⁰, qu'il s'agisse des actes d'un régime dictatorial ou constitutionnel.

En fait, il s'agit de répondre à trois questions de base : « combien on doit », « à qui on doit » et « pour quoi on doit ». Et parfois même : « doit-on vraiment ? ». Dans ce contexte, la participation des syndicats, des paysans, des

¹⁰ Voir J. Atienza Azcona, « Luzes, cámara, ação... auditoria cidadã », M. L. Fatorelli Carneiro et R. Vieira de Avila, *Auditoria, Da dívida externa: questão de soberania*, Campanha Jubileu Sul, Contraponto, Rio de Janeiro, 2003, pp. 151-152.

mouvements de femmes, des jeunes, des mouvements indiens et d'autres, est la condition sine qua non pour que l'audit soit réalisé de manière transparente et objective, empêchant ainsi le fait que les créanciers deviennent en même temps juges et parties ¹¹. En ce sens, l'audit servira de cadre privilégié afin de déterminer le degré de responsabilité des pouvoirs publics dans le processus d'endettement externe de même que la responsabilité des créanciers, tant privés (banques) que publics (FMI/Banque mondiale). Mais surtout pour que les responsables, au-delà de la détermination du caractère illégal ou odieux de la dette, rendent compte de leurs actes. L'audit ne se réduit pas en conséquence à un acte de nature technique : il est avant tout un instrument de contrôle démocratique, profondément politique. Il est aussi un instrument tourné vers le futur par la mise en place d'outils de contrôle citoyen sur le processus d'endettement.

Sur le plan des relations économiques et financières internationales en rapport avec les droits humains, l'audit peut jouer un rôle clé. En effet ces droits sont directement affectés par les politiques mises en place par les gouvernements suite aux « recommandations » du FMI et la Banque mondiale, ce qui entraîne la violation des droits humains, comme l'a souligné tout spécialement la Commission des droits de l'homme de l'ONU ¹².

¹¹ A. O. Krueger, *A New Approach to Sovereign Debt Restructuring*, FMI, avril 2002 ; FMI, Legal and Policy Development and Review Department, *The Design of the Sovereign Debt Restructuring Mechanism-Further Considerations*, novembre 2002. Voir également, O. Ugarteche, A. Acosta, « A favor de un tribunal internacional de arbitraje de la deuda soberana (TIADS) », présenté au séminaire international « Amérique Latine et Caraïbes : sortir de l'impasse de la dette et de l'ajustement », CADTM, Bruxelles, 23-25 mai 2003 ; Hugo B. Ruiz Diaz, « La gestion des crises de la dette. Arbitrage sur la dette : une alternative viable et équitable ? », décembre 2003 ; Hugo B. Ruiz Diaz, « La création d'un tribunal d'arbitrage sur la dette : une solution alternative ? », juillet 2003. Les textes peuvent être consultés sur le site internet du CADTM : www.cadtm.org.

¹² ONU-CDH, « Effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels », E/CN.4/RES/2001/27 ; « Effets des politiques d'ajustement structurel sur la jouissance effective des droits de l'homme », Rapport de l'expert indépendant, M. Fantu Cheru, présenté conformément aux décisions 1998/102 et 1997/103 de la Commission, E/CN.4/1999/50, 24 février 1999 ; ONU-CDH, Rapport commun du Rapporteur spécial R. Figueredo et de l'expert indépendant, M. Fantu Cheru, « Effets des programmes d'ajustement structurel sur la jouissance des droits de l'homme », E/CN.4/2000/51, 14 janvier 2000.

Etude de cas

La dette du Paraguay auprès des banquiers privés : un cas de dette odieuse

L'acte de répudiation de la dette : un acte licite en droit international

L'acte unilatéral du Paraguay dans cette affaire est intéressant car, par le biais d'une documentation solide et de preuves incontestables, ce pays a pu démontrer non seulement le caractère illégal de la dette, mais encore, la complicité des bailleurs de fonds. La non-reconnaissance de la dette paraguayenne de la part du gouvernement est un acte très récent dont les médias n'ont pas beaucoup parlé.

En août 2005 le gouvernement paraguayen a refusé le paiement des dettes contractées sous la dictature de Alfredo Stroessner auprès des banquiers privés. La juridiction suisse, où les créanciers ont porté plainte, a donné raison aux banquiers et a condamné l'Etat paraguayen à rembourser intégralement la dette.

La décision du gouvernement paraguayen a été ferme : par le biais du Décret 6295, adopté le 26 août 2005, l'Etat paraguayen a considéré que ces dettes étaient illicites et que l'Etat n'avait aucune obligation de les rembourser. Ce même jour, la ministre des Affaires étrangères du Paraguay a communiqué à son homologue suisse le texte du Décret présidentiel et le refus du Paraguay de rembourser cette dette illicite.

La dette contractée : un acte nul

Entre 1986 et 1987, le Consul paraguayen à Genève, Gustavo Gramont Berres, a demandé un prêt de 85 millions US\$ au nom du gouvernement. Stroessner avait pris le pouvoir en 1954 et instauré une dictature qui sera renversée en 1989. Le prêt demandé a été octroyé par l'Overland Trust Bank, de Genève, tout en sachant que Gramont n'avait aucun pouvoir légal pour demander un tel prêt au nom de l'Etat. Malgré cela, l'Overland Trust Bank le lui a accordé et la somme a été utilisée pour son enrichissement personnel. Par la suite, Gustavo Gramont sera poursuivi pénalement au Paraguay et finalement condamné à des peines de prison. Devant le juge il a avoué avoir reçu 6 millions US\$ de commission de la part de l'Overland Trust Bank.

Il est donc clair que les fonds obtenus ne sont jamais arrivés au Paraguay. Avant sa disparition, l'Overland Trust Bank a vendu les titres de la dette à neuf banques qui ont demandé à l'Etat son remboursement intégral. Devant le refus du gouvernement en place de payer une dette considérée comme frauduleuse, les tenants des titres de la dette ont porté plainte contre l'Etat paraguayen en 1995 devant les tribunaux suisses pour non-exécution de contrat. Ceux-ci ont jugé que le Paraguay devait payer la dette de 85 millions US\$ plus les intérêts qui atteignent 185% du principal.

L'Etat paraguayen a fait savoir que la décision de la justice helvétique est une atteinte aux droits de l'Etat paraguayen et une violation du droit international, motifs

suffisants pour porter l'affaire devant la Cour internationale de justice (CIJ). Cette dette odieuse a été dénoncée par le Président paraguayen dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU dans ces termes : « Cet acte frauduleux a été le fait de fonctionnaires d'une dictature corrompue, qui en collusion avec un groupe de banques internationales, cherchent à nous dépouiller de ressources dont en toute urgence notre pays a besoin » (extrait du discours du Président du Paraguay devant l'Assemblée générale de l'ONU, 3 octobre 2005) ¹³.

La position paraguayenne et le droit international

La dette contractée par le Consul au service de la dictature est une dette, de toute évidence, odieuse. C'est une dette frappée de nullité absolue. L'Overland Trust Bank et postérieurement les acquéreurs des titres de la dette ne pouvaient ignorer qu'il s'agissait d'un prêt octroyé à un régime illégal et que l'acte de ce régime ne pouvait être invoqué comme obligation internationale. A cela s'ajoute le fait de la corruption, comme l'a avoué le Consul paraguayen au cours de son procès. Les créanciers privés ne possèdent aucun titre légal pour demander son paiement.

En ce sens, l'acte de répudiation de l'Etat paraguayen est fondé en droit international. Le régime constitutionnel en place n'a aucune obligation de remboursement. L'argument de la continuité de l'Etat est substantiellement irrecevable car il s'agit d'un acte nul qui en aucun cas, ne peut engager la responsabilité de l'Etat paraguayen.

Il y a également lieu de considérer que la décision du tribunal suisse est un acte internationalement illicite car il a ignoré et écarté systématiquement les preuves apportées par le Paraguay. Le tribunal a agi en droit international en tant qu'organe de l'Etat. De ce fait, c'est la responsabilité internationale de l'Etat suisse qui est clairement engagée. Cet acte internationalement illicite ouvre la voie à un différend et à la possibilité d'un recours devant la CIJ. Les mouvements sociaux paraguayens devraient demander au gouvernement en place qu'il porte effectivement l'affaire devant cette juridiction internationale. De même, vu la mauvaise foi des créanciers, leur conduite dolosive, leur manquement à l'obligation de diligence due, ils sont obligés de réparer cet acte illégal. Ainsi, la responsabilité des banques privées peut être engagée à travers des poursuites civiles et pénales devant les tribunaux paraguayens compétents.

Sur le plan politique l'acte du gouvernement paraguayen montre que lorsqu'un gouvernement veut invoquer le caractère frauduleux de la dette externe, il peut le faire y compris par décret, ce qui constitue en droit international, un acte unilatéral de l'Etat, considéré par la CIJ comme source de droit.

¹³ Rappelons que la dette odieuse a été récemment mise de nouveau sur le plan international par la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement, CNUCED, *Economic Development in Africa, Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*, Genève, 2004. Ce rapport a deux mérites : d'abord, il réactualise la notion de dette odieuse et, d'autre part, il met la lumière sur la responsabilité des créanciers. De là sa pertinence pour le cas présent.

II. Éléments juridiques pour examiner un contrat de prêt

Après avoir exposé les arguments juridiques qui fondent le droit à l'audit, cette partie vise à donner quelques pistes juridiques qui permettront d'examiner de plus près un contrat de prêt et de déceler d'éventuelles « anomalies »...

Avant d'entreprendre un quelconque examen juridique des contrats de prêt, il est nécessaire d'avoir à l'esprit les éléments généraux suivants :

- la nature du droit applicable au contrat de prêt ;
- la hiérarchie et l'interprétation des conventions internationales (voir la Convention de Vienne sur le droit des traités) ;
- le débat sur l'utilisation des termes d'illégalité et/ou d'illégitimité de la dette.

1. *La nature du droit applicable aux contrats de prêt*

Quelle est la nature du droit applicable aux contrats de prêt ? Cette question revient fréquemment lorsqu'il s'agit de contester ou de juger tel ou tel contrat de prêt. S'agit-il du droit interne aux pays, du droit international public, des droits humains internationaux, du droit au développement, du droit des affaires, ou encore du droit des Etats créanciers ? Peut-on envisager l'application de ces deux derniers à la fois ? Et, concernant les créanciers privés : s'agit-il du droit commercial international ou du droit interne des Etats débiteurs ?

La nature des contrats de prêt est très diverse, de même que l'identité des contractants. Quelques pistes d'identification peuvent être utiles dans le cadre d'un audit.

En premier lieu, il faut chercher si, dans le contrat de prêt, une procédure d'arbitrage est prévue. Si tel est le cas, la nature du droit applicable sera plus facilement déterminée.

On peut trouver des contrats dans lesquels le rattachement au droit international public est expressément mentionné (mais cela est plutôt rare).

Lorsqu'un accord est signé entre un Etat et une banque multinationale ou un groupe bancaire privé, il s'agit d'un *contrat international* soumis aux règles des contrats internationaux. Le règlement des différends s'opère généralement

au niveau du Centre international de règlements des différends relatifs aux investissements (CIRDI), tribunal arbitral créé par la Convention sur le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et nationaux d'autres Etats de 1965 (dite Convention CIRDI). Ce tribunal est membre du Groupe Banque mondiale, son siège est celui de la Banque mondiale et le Président de cette dernière organisation est de plein droit Président du Conseil administratif du CIRDI (article 5) [voir nos réserves plus bas au sujet du CIRDI].

S'il s'agit d'un contrat passé entre des entités publiques et impliquant un investissement important et de longue durée sur le territoire de l'Etat contractant, le contrat peut être considéré comme soumis au *droit international du développement*.

Lorsqu'un accord est signé entre deux Etats ou entre un Etat et une institution économique-financière internationale, il s'agit d'un *accord international* régi exclusivement par le droit des traités. Dans ce cas, les recours aux tribunaux ordinaires, aux tribunaux arbitraux internationaux ou à toute autre instance internationale sont possibles ¹⁴.

Enfin un contrat peut être rattaché à un ordre juridique spécifique régissant exceptionnellement les droits et devoirs des contractants.

Lorsqu'il s'agit de prêts entre des banques privées et des Etats du Tiers Monde, le droit international public et le droit international du développement sont presque impossibles à appliquer ¹⁵.

En fait, la définition du droit applicable n'est pas simplement un problème de définition de technique juridique, mais aussi un problème politique.

¹⁴ Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales et entre organisations internationales du 21 mars 1986.

Voir l'article d'Hugo Ruiz Diaz à ce sujet, http://www.attac.org/fra/toil/doc/cadtm42.htm#_ftn1.

¹⁵ Ce paragraphe est inspiré de l'article intitulé « La nature des droits applicables aux contrats de prêts » issu de l'analyse de G. Feuer et H. Cassan, in *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, AITEC, numéro spécial n°9, hiver 1992, pp. 23-27.

2.
*Replacer le contrat
dans la hiérarchie des
normes*

Lors de la revendication d'annulation de certaines dettes du Tiers Monde, les pays occidentaux brandissent souvent le principe *Pacta sunt servanda*, suivant lequel les parties sont liées par le traité par lequel elles se sont engagées, jusqu'à épuisement total de leurs obligations. Les entités créditrices ont aussi repris ce principe comme règle d'or des relations commerciales internationales.

Or revendiquer ce principe, c'est ignorer le fait que les normes de droit sont hiérarchisées. En principe, le respect et l'application des droits humains, tels que reconnus universellement dans les conventions internationales, sont supérieurs aux droits garantis dans un contrat financier. Lors de la signature d'un contrat de prêt, le gouvernement peut donner la priorité à l'exécution de ses obligations de respecter les droits humains en excluant les clauses du contrat sans que sa responsabilité internationale soit mise en cause. Cette problématique s'illustre dans la lutte pour le respect des droits économiques, sociaux et culturels enchâssés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), adopté en 1966 et ratifié à ce jour par 152 Etats ¹⁶.

De plus, des principes de droits interne et international prévoient la remise en cause d'un engagement lorsque des circonstances particulières s'appliquent (outre les cas de force majeure, l'état de nécessité, etc.) Nous pouvons invoquer le principe *Rebus Sic Stantibus*, qui est une clause sous-entendue dans des contrats, en vertu de laquelle toute convention est censée avoir été conçue « les choses étant en l'état » et que, pour rester valable, la condition est que les choses restent en ce même état. Toute altération substantielle peut donner lieu à la modification de ces stipulations. A ce principe, on peut ajouter le changement unilatéral des conditions originelles des contrats de prêt (comme

¹⁶ Les principes de ce pacte ne font pas encore l'objet d'une application efficace. Le CETIM et d'autres ONG militent depuis des années au sein de l'ONU pour qu'un protocole au PIDESC soit adopté. Ce protocole serait l'instrument international de communication de plaintes et de suivi efficace pour l'application du PIDESC. Voir la brochure didactique du CETIM publiée sur ce sujet : « Pour un protocole additionnel au PIDESC ». Pour l'obtenir, se renseigner auprès du CETIM ou la télécharger depuis www.cetim.ch.

l'augmentation des intérêts, voir ci-dessous). Cela permettrait d'envisager la révision des contrats originels.

L'enjeu d'un audit est de déceler ces circonstances afin de justifier l'annulation de la dette, à l'aide de ces principes juridiques.

La question est de savoir ici si un contrat de prêt peut être attaqué sous l'angle de l'illégalité, de l'illégitimité, ou des deux.

La *légalité*, c'est le caractère d'un acte ou d'un fait qui est conforme à la loi. C'est l'ensemble des règles juridiques applicables dans un pays donné à un moment donné. On parle de *légitimité* lorsque le caractère d'un acte satisfait à une norme ou un principe normatif indiquant ce qu'il doit être ou doit faire. La légitimité fait appel à des valeurs (souvent subjectives, ce qui complexifie le problème).

On ne peut pas parler d'illégalité de la dette dans son aspect global car, même en cas de nombreuses présomptions d'illégalité, il est nécessaire d'examiner et de juger chaque dette. Une dette est illégale quand il y a violation du droit, comme pour une dette odieuse [voir plus bas]. En revanche, on peut parler d'illégitimité de la dette car ce terme traite du but de la dette, de son impact, et sa formation relève de l'évolution et du fonctionnement du système économique international et du capitalisme. Une dette est aussi illégitime quand il y a utilisation perverse du droit... ou du non-droit (paradis fiscaux, zone de vide juridique, etc.).

Ainsi les termes de légitimité et de légalité sont deux notions distinctes mais reliées. En somme, de façon générale, les deux notions s'entremêlent et il est nécessaire de se poser la question de l'angle d'attaque du contrat de prêt aux deux niveaux. La dette des pays du Tiers Monde doit pouvoir s'apprécier en terme d'illégalité et d'illégitimité. Toutefois, le terme de légitimité est plus englobant, cette notion refuse l'approche de la charité pour situer la dette dans une perspective de justice et de droit ¹⁸.

3. *Illégitimité ou illégalité de la dette ?* ¹⁷

¹⁷ Voir le cahier Archimède et Léonard, op.cit., pp. 7-19.

¹⁸ Idem, p. 91.

Par exemple, l'augmentation des taux d'intérêt n'est pas illégale en soi, mais c'est la décision unilatérale d'augmentation soudaine de ces taux, et donc le changement unilatéral de circonstances, qui peut être condamnée, comme cela s'est produit dans les années 1970 ; cette décision venant initialement des Etats-Unis. Or cette augmentation est responsable de la croissance sans précédent de la plupart des dettes externes des pays du Tiers Monde, avec les effets que l'on connaît...

A.

Quels aspects de la formation du contrat de prêt pourraient être remis en cause juridiquement ?

1.

Quelles étaient les capacités des contractants au moment de la conclusion du contrat ?

Lors d'un audit, les recherches et réflexions à mener portent sur la nature politique et historique du régime et sur la capacité du créancier à prendre en compte ces données dans la décision d'accorder le prêt. Si un gouvernement illégitime contracte une dette, le gouvernement lui succédant peut tout à fait refuser d'assurer l'engagement, à cause du caractère illégitime du premier contractant. Il est difficile pour le créateur d'ignorer le caractère légitime ou non du gouvernement avec lequel il entre en affaire.

2.

Des irrégularités de procédure peuvent-elles être constatées ?

La question que l'on doit se poser à ce niveau est : les parties contractantes ont-elles violé les normes qui régulent les procédures internes de contraction de prêt ? Le constat d'irrégularités peut entraîner la nullité de l'engagement et un audit doit permettre de mettre en lumière ces irrégularités.

Pour répondre à cette question, il est donc indispensable d'essayer au maximum de faire le point sur les éléments suivants :

- Etant donné qu'une dette contractée par un Etat équivaut à un impôt que les citoyens devront payer en différé dans le temps, le principe suivant lequel on ne peut pas obliger à payer un impôt qui n'a pas été légitimement décidé (« no tax without representation ») devrait régner. La faculté de

contracter des prêts et de définir des politiques en matière de dette publique dans les systèmes républicains revient au pouvoir législatif. Pour cela, il est nécessaire d'analyser en premier lieu : quelles sont les normes constitutionnelles ou les lois internes qui autorisent et réglementent les dettes publiques ? Quel est l'organe de l'Etat, aussi bien au niveau interne qu'externe, qui a la faculté constitutionnelle pour contracter des prêts ?

- En réalité, que ce soit à cause de la complexité technique des opérations financières ou à cause de l'impossibilité de négocier dans le cadre d'un corps délibératif (comme le Parlement national), on utilise en général des normes ou des lois qui délèguent à l'administration, soit au pouvoir exécutif, le contrôle de la dette publique. Est-ce qu'il existe de telles normes ou lois ?

- Existe-t-il des normes générales ou une loi d'administration des finances qui établisse la délégation des facultés dans des cas déterminés ? Par exemple, en Argentine, la loi de l'administration financière permet au pouvoir exécutif de « restructurer la dette publique lorsque cela implique la diminution de montants, de délais et/ou de taux d'intérêt ». Cette autorisation qui, à première vue, semble correcte puisque le pouvoir exécutif a l'autorisation de baisser le niveau d'endettement, est en fait un véritable piège.

Illustration

Le piège financier des échanges de créances ou comment les dettes peuvent avoir des effets boule de neige

Devant l'accumulation de dettes arrivant à échéance en même temps et dont le remboursement devenait dès lors impossible (pour des raisons de non-liquidité ou d'insolvabilité de l'Etat endetté), les milieux financiers ont proposé de réaliser des opérations d'échange de créances. Pour essayer de gagner du temps dans ces opérations (ce qui revient souvent à rallonger la mèche de la bombe d'une dette sur le point d'exploser), il est usuel d'étendre les délais de remboursement des créances, avec pour contrepartie une majoration des taux d'intérêt appliqués à la capitalisation nouvellement arrêtée par rapport à ceux convenus pour l'ancienne.

Mais la question cruciale est de savoir si ces échanges augmentent ou diminuent la dette. Est-il recommandable ou non de procéder à ces échanges ?

Une telle évaluation de ces opérations est possible d'un point de vue technique. Il faut comparer le transfert des fonds qu'auraient impliqué les créances sous leur ancienne forme avec celui engendré par les nouvelles. Cette évaluation est connue sous le nom de calcul de la Valeur actuelle nette (VAN). Ce calcul s'effectue pour chacune des créances (à savoir le flux qu'aurait impliqué l'ancien contrat et celui qui résulterait du nouveau, puis de soustraire le premier du second et de comparer globalement les résultats obtenus). Si la VAN est positive, cela signifie que l'échange a augmenté la dette. Si la VAN est négative, cela signifie qu'avec l'échange, la dette a diminué. Si la VAN est proche de zéro, l'échange n'a ni augmenté, ni diminué la dette. Pour cacher la formidable augmentation de la dette suite à ces opérations financières, le « truc » est de manipuler le taux de déduction avec lequel on effectue les calculs.

Par exemple, en juin 2001 le gouvernement argentin, acculé devant l'échéance des créances, a décidé de faire une opération financière d'un volume tel qu'elle a pris le nom de méga-échange (« megacanje » en espagnol ou « megaswap » en anglais). On échangea des créances pour une valeur de plus de 30 milliards US\$, qui avaient un taux d'intérêt moyen jusqu'ici de 5% annuel et une échéance moyenne de 7 ans. Les nouvelles créances avaient une valeur nominale (capitalisation) de 32 milliards US\$, un taux d'intérêt moyen de 15% annuel et un rallongement des délais d'échéance d'environ deux ans. Suite à l'augmentation brutale du taux d'intérêt des nouvelles créances émises, le flux des paiements grimpa à 55 milliards US\$. Or au départ l'échange portait sur un montant de 30 milliards US\$. Le gouvernement argentin et le FMI annoncèrent que l'échange de créances avait été un succès car la VAN, selon eux, était quasiment neutre. Quel était le piège ? Pour cacher l'augmentation phénoménale de la dette, on utilisa pour calculer la VAN le taux d'intérêt réévalué, c'est-à-dire qu'on utilisa pour ce calcul un taux d'intérêt de 15%, au lieu de l'ancien de 5% en prétextant que c'était le nouveau taux de risque de l'Etat argentin. Un non-sens financier approuvé par le FMI...

- Le pouvoir exécutif utilise la loi du budget annuel fiscal pour obtenir des autorisations afin d'augmenter l'endettement. En général, ces autorisations sont accordées pour des montants globaux, sans aucune précision concernant les taux d'intérêt, le type de monnaie, les conditions et la destination du prêt, etc. Comment a-t-on inclus dans la loi du budget annuel fiscal les opérations du Crédit public ? Le pouvoir législatif a-t-il exigé une étude antérieure d'analyse de soutenabilité de la dette ou un plan de financement ?

- Quelle est la forme d'enregistrement ou de comptabilisation dans les comptes publics nationaux de la dette publique brute et nette ? Quel département ou bureau de l'Etat s'occupe des comptes publics nationaux, du patrimoine, de l'endettement, des comptes d'investissements ? Est-ce qu'il existe des analyses de patrimoine, de solvabilité, de liquidité, etc. ? L'approbation de l'Etat pour des opérations privées est une autre forme d'augmentation de l'endettement public. Est-ce que le budget fiscal reflète les opérations d'aval de l'Etat aux banques et/ou entreprises privées ?

- Lorsqu'un gouvernement émet des bons de la dette et/ou contracte des prêts sur les marchés internationaux de capitaux, on exige généralement le renoncement à l'immunité souveraine de l'Etat et/ou la délégation de la juridiction à des tribunaux étrangers. Quel organe de l'Etat est doté de la compétence pour autoriser le renoncement à une telle immunité et/ou la délégation de juridiction à des tribunaux étrangers ?

La constatation d'un ou de plusieurs vices de consentement dans un contrat conduit à sa nullité. Par exemple, un vice de consentement typique est celui de la menace : dans le cadre d'une relation bilatérale, un contrat de prêt conclu dans un rapport d'inégalité manifeste entre le créancier (position dominante) et le débiteur, peut être considéré comme nul car le débiteur ne doit pas subir de pressions externes (violence, chantage, etc.). L'Etat emprunteur doit pouvoir exercer sa pleine souveraineté.

Pour les exemples de vices de consentement, nous pouvons nous inspirer de vices répertoriés dans la Convention de Vienne qui régit le droit des traités internationaux. Cet instrument comporte six articles sur les formes de vices de consentement, dont *la violation des règles internes* concernant la compétence pour conclure des traités (article 46 ; cela a, par ailleurs, été traité précédemment dans la partie sur la capacité des contractants) ; *la restriction* particulière du pouvoir d'exprimer le consentement d'un Etat

3. *Peut-on déceler des vices de consentement ?*

(article 47) ; *l'erreur* (article 48) ; *le dol* (article 49) – le dol qualifie une situation de tromperie : lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté ; *la corruption* du représentant d'un Etat (article 51) et *la menace* ou *l'emploi de la force* (article 52).

La Convention de Vienne ne semble pas s'appliquer pour l'ensemble de la problématique de la dette, toutefois, ces articles semblent être utiles à connaître pour les juristes qui s'investissent dans un audit.

4.
S'agit-il d'une dette odieuse ?

Alexander Sack est le théoricien de la doctrine de la dette odieuse : « Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas selon les besoins et les intérêts de l'Etat, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'Etat entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation : c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée ; par conséquent, elle tombe avec la chute de ce pouvoir. »¹⁹

Les institutions financières internationales, en violation ouverte du droit international et de leurs propres statuts, ont consciemment appuyé des régimes qui ont planifié et ordonné l'exécution de crimes contre l'humanité. La Banque mondiale a soutenu sans faille les alliés stratégiques des Etats-Unis, comme la dictature Mobutu au Zaïre, les dictatures brésilienne et argentine, Pinochet au Chili, Suharto en Indonésie, Marcos aux Philippines, etc.²⁰ A cette constatation il faut ajouter le fait que le FMI, la Banque mondiale et les créanciers privés ne pouvaient pas ignorer qu'ils traitaient avec des régimes illégaux, illégitimes et usurpateurs, dont les bases mêmes étaient la négation absolue de toute légalité. Ils ne pouvaient pas ignorer non plus qu'ils traitaient avec un gouvernement qui avait planifié et exécuté les crimes les plus graves contre l'humanité. Suivant la pratique internationale et les termes de la sentence Olmos

¹⁹ A. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, Paris, 1927.

²⁰ Voir F. Chauvreau et D. Millet, *Dette odieuse*, bande dessinée, CADTM/Syllepse, 2006.

[voir chapitre 2 et ci-dessous], nous pouvons dire que, si les IFI et les sociétés financières privées ont fourni des fonds (sous forme de prêt) à une dictature (gouvernement usurpateur) qui, en outre, a planifié et exécuté des crimes contre l'humanité, ces institutions internationales ne peuvent, *en aucun cas*, prétendre que :

a. un tel acte est un acte d'Etat juridiquement valable en droit international ;

b. les gouvernements postérieurs constitutionnels seraient juridiquement tenus en droit international à rembourser les dettes de la dictature en question.

Il s'agit de dettes frappées de nullité ou d'invalidité substantielle. C'est aux créanciers de prouver que les dettes ont été contractées dans l'intérêt de l'Etat et sa population, de manière régulière et par un gouvernement régulier et légitime. Le droit international nous enseigne que tous les actes gouvernementaux, y compris les actes juridiques par lesquels un gouvernement usurpateur a contracté des dettes publiques, sont frappés inéluctablement de nullité. Le gouvernement constitutionnel postérieur n'est pas tenu de payer la dette externe, même si l'acte conclu est un acte d'Etat en droit international. Par contre, l'obligation de rembourser cette dette est à la charge des personnes qui sous le régime usurpateur ont été responsables de tels actes. Les créanciers n'ont en conséquence, aucun titre légal de réclamation, même si les prêts avaient été octroyés moyennant la signature d'accords ou de contrats internationaux.

Soutenir dans ces conditions qu'il existe une obligation internationale de rembourser intégralement la dette externe, sous couvert du principe de la continuité de l'Etat, est en contradiction ouverte avec les obligations découlant des normes de protection des droits humains. Notons qu'une telle prétention dont la source principale se trouve dans la doctrine occidentale, est une tentative de dissocier la protection internationale des droits humains des relations économiques internationales, constituant dans les faits un

appel à l'impunité des responsables de violations massives des droits.

Le droit international considère que tout gouvernement doit prendre en compte la nature du régime qui a contracté la dette ainsi que l'utilisation qui a été faite des fonds empruntés. Il s'agit de l'exercice de ses droits ou ses compétences, afin de faire une analyse minutieuse de l'état des finances publiques.

Illustration

Quelques précédents utiles à avoir en tête...

Il existe quelques précédents historiques de refus de paiement de dette sur la base de critères politiques, avant que ne soit forgé le concept de dette odieuse. Ainsi, lorsque les Etats-Unis ont occupé Cuba en 1898, l'Espagne, ancienne puissance colonisatrice de cette île, demanda à ce que les Etats-Unis remboursent la dette cubaine à son égard. Les Etats-Unis refusèrent car ils estimèrent que la dette avait été « imposée au peuple cubain sans son consentement et par la force des armes ». Les Etats-Unis considérèrent que les prêteurs avaient couru des risques et avaient perdu. La dette de Cuba n'a alors pas été remboursée. Lorsque la Grande Bretagne en 1900 annexa la république des Boers (l'Afrique du Sud), elle refusa de payer les emprunts contractés pour les besoins de la guerre par l'ancienne république. Le traité de Versailles de 1919 exempta la Pologne de payer les dettes contractées par les Prussiens (les Allemands) pour la colonisation de la Pologne.

En 1919, lorsque le dictateur du Costa Rica fut renversé, le nouveau gouvernement refusa de rembourser les prêts contractés par l'ancien gouvernement auprès de la Banque royale du Canada. En 1923, le juge Taft, Président de la Cour suprême des Etats-Unis, fut désigné comme arbitre indépendant par les deux pays en litige et déclara que : « le cas de la Banque royale ne dépend pas simplement de la forme de la transaction, mais de la bonne foi de la banque lors du prêt pour l'usage réel du gouvernement costaricain sous le régime de Tinoco [n.d.l.e : le dictateur déchu]. La Banque doit prouver que l'argent fut prêté au gouvernement pour des usages légitimes. Elle ne l'a pas fait. »²¹

Dernièrement, les Etats-Unis ont plaidé et exercé de nombreuses pressions pour l'annulation de la dette irakienne contractée par Saddam Hussein... Avec succès ! La Suisse, la France, la Russie et d'autres pays se sont exécutés. Mais si l'argument de la dette odieuse a été avancé au départ, il a vite été retiré par peur de la contagion, et c'est au sein du Club de Paris, instance informelle réunissant 19 pays créanciers, que l'annulation de 80% de la dette irakienne a été obtenue²².

²¹ Voir, entre autres, Eric Toussaint, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, Editions CADTM/CETIM/Syllepse, 2004, pp. 512-520, et l'article de Joseph Hanlon, « Lenders, not borrowers, are responsible for 'illegitimate' loans », *Third World Quarterly*, op. cit., pp. 211-226.

²² Voir D. Millet, « La dette de l'Irak n'a jamais existé », *Le Monde*, 23 novembre 2004.

D'autres principes généraux de droit international, utiles à connaître lors de la réalisation d'un audit, peuvent abroger un contrat abusif ²³ :

- *l'usure* : lorsque le créancier prête à un taux supérieur au taux maximum légal ;

- *l'enrichissement sans (juste) cause* : le non-enrichissement aux dépens d'autrui constitue un principe général du droit. Cela est reconnu aussi bien dans le droit romain que dans le droit non-codifié (comme celui des Etats-Unis). Ce principe est important car il permet à l'entité victime de l'appauvrissement d'obtenir des réparations de la part de celui qui s'est enrichi à ses dépens ²⁴ . La corruption peut être introduite dans ce cadre ;

- *le coût excessif* : l'Etat endetté peut refuser de payer une prestation si par des causes imprévisibles, le coût de cette prestation augmente excessivement ;

- *la lésion* : lorsqu'une des parties profite de la situation de faiblesse ou d'instabilité de l'autre pour obtenir un avantage économique important ;

- *l'abus de droit* : lorsqu'une des parties, en exerçant un droit, se conduit de façon déloyale ou abusive, est malintentionnée ou transgresse l'esprit de ce droit.

De plus, on peut considérer qu'un prêt est illégitime lorsque le contrat présente des clauses abusives [comme cela a déjà été relevé dans le chapitre 3, lors de l'examen des clauses abusives relevées par l'audit citoyen brésilien]. Il est du rôle de l'audit de relever ces clauses et de dénoncer leur existence.

5. *Existe-t-il d'autres sources d'illégalité et d'illégitimité à détecter dans des contrats ?*

²³ Pour en savoir plus, voir le livre de Laura Ramos, op.cit.

²⁴ Ce principe est aussi reconnu dans la Déclaration d'Alger de 1976, en tant qu'instrument de revendication de réparation. Cette reconnaissance est intéressante car elle l'a été dans le cadre d'une rencontre internationale de militants « tiers-mondistes » et non d'Etats, afin de préciser le contenu du droit des peuples. Cette déclaration est une émanation de la Ligue internationale pour les Droits et la libération des peuples créée la même année à l'initiative de l'Italien Lelio Basso. De plus la Déclaration reconnaît ce principe surtout dans les cas d'atteintes au droit au développement, c'est-à-dire lorsque le développement de certains Etats se construit aux dépens du non-développement d'autres Etats. La Déclaration d'Alger inclut ainsi les investissements d'origine étrangère.

Il faut établir s'il existe des clauses récusables :

« la capitalisation des intérêts, une clause de résolution des conflits permettant de les présenter devant la justice d'un pays dont les règles favoriseraient les créanciers, etc. ; ou des clauses qui établissent des obligations dont les montants sont excessifs par rapport aux capacités de paiement du pays. Il faut également se demander si la relation coût/bénéfice est arbitraire, absurde ou démesurée car les contre-prestations sont manifestement déséquilibrées ou car une des obligations est excessivement onéreuse par rapport à une autre. A travers cette grille d'analyse, il est possible de déterminer si des dettes illégitimes ont été payées. Il faudrait enfin se demander s'il y a eu un changement fondamental des circonstances depuis que l'accord fut initialement signé (et pas provoquées intentionnellement par le débiteur) et qui ont eu pour conséquence de produire les vices mentionnés. Ces changements comprennent une augmentation démesurée des taux d'intérêt ou une dévaluation importante de la monnaie locale, jusqu'aux catastrophes naturelles qui pourraient avoir une incidence sur les entrées de devises par les exportations. »²⁵

Il serait aussi nécessaire de considérer comme inacceptables les conditions qui violent le bien public d'un Etat endetté ou qui minent la souveraineté nationale. Les conditions issues des plans d'ajustement structurel du FMI, qui requièrent des coupures drastiques dans les budgets de la santé, de l'éducation et d'autres services sociaux ne contribuent pas bien sûr au bien-être de la population. Joseph Hanlon mentionne deux catégories de conditions qui sont aussi inacceptables : d'une part, les créanciers ne doivent pas utiliser une renégociation de la dette pour rajouter des conditions qui, en d'autres circonstances, seraient inacceptables ; d'autre part, la garantie publique d'un prêt illégitime ne rend pas le prêt moins illégitime. La condition qui veut qu'un gouvernement garantisse ou nationalise un prêt illégitime est aussi inacceptable.

²⁵ Laura Ramos, op.cit., p. 36.

Le terme de la dette odieuse a été exposé plus haut. Les éléments qui suivent ne concernent cependant pas que celui-ci.

La délimitation des responsabilités (pénale et civile) dans le processus de formation de la dette, est indispensable dans le cadre d'une revendication d'annulation de la dette. L'audit de la dette permettra de mettre en lumière ces responsabilités.

Un contrat de prêt peut être considéré comme illégitime si le créancier est, d'une manière ou d'une autre, responsable de crimes, délits graves, violations de droits humains et de normes ou de principes du droit international et/ou du droit du pays débiteur.

Le créancier est censé prendre connaissance de la nature du régime de l'Etat débiteur, comme s'intéresser à l'utilisation des fonds prêtés, leur rentabilité, etc.

La responsabilité du créancier n'est cependant pas clairement définie dans les relations financières internationales, ni dans le droit international. Or elle l'est dans le droit national.

En France, par exemple, un banquier peut se voir condamné à verser des dommages et intérêts s'il a financé une activité illicite ou inconsistante, ou encore une entreprise en situation désespérée, si le crédit s'est avéré ruineux (les charges financières de l'entreprise se sont avérées incompatibles avec ses ressources) et enfin si le crédit est inopportun (la rentabilité de l'investissement était douteuse). Le banquier a en effet le devoir de conseiller et de ne pas accorder de financements excessifs.

Le but de ces lois est de corriger des rapports de force déséquilibrés et surtout de protéger le marché financier car un crédit mal attribué peut avoir des impacts considérables et dangereux sur l'ensemble du système financier et du fonctionnement du crédit bancaire ²⁶. Ces limitations sont

B. Examiner la conduite du créancier

1. *Le défaut d'examen minutieux des capacités du futur débiteur*

²⁶ Voir, pour en savoir plus, l'article de Bernard Legendre, « Responsabilité bancaire : une jurisprudence française à transposer dans l'ordre international ? », in *La dette au-delà du contrat*, Edouard Dommen (dir.), Observatoire de la finance, supplément n°2, pp. 97-99. Voir également la synthèse de Jean Stoufflet dans le cahier Archimède et Léonard, op. cit., pp. 88-91.

loin d'être la règle dans le droit international des affaires mais elles nous éclairent dans le cadre d'un audit quant à la nécessité de faire pression pour que soit reconnue la co-responsabilité en matière d'endettement au niveau international.

Avant une éventuelle avancée du droit international dans ce domaine, il est utile de délimiter dans les conclusions d'un audit toutes les responsabilités, et ce, afin de préparer un solide et conséquent dossier à présenter devant une Cour pour qu'un jugement portant sur l'annulation de dettes soit rendu.

Etudes de cas

Une jurisprudence au caractère novateur : le cas du Cameroun contre la société allemande Klöckner

Voici une affaire qui a été traitée par le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), institution créée au sein de la Banque mondiale pour laquelle nous avons de sérieuses réserves. En effet, présidée par le Président de la Banque mondiale, elle est donc juge et partie. Tenant compte du fait que la Banque mondiale est une institution créancière, qu'elle a déjà manifesté un manque d'objectivité et d'impartialité certain et qu'elle est à nos yeux illégitime (comme le FMI), il est presque logique que les jugements du CIRDI, outre son fonctionnement opaque, soient la plupart du temps rendus en faveur des grandes sociétés transnationales (par exemple dans les affaires Metalclad vs Mexique et celle de Waste management vs Mexique, la partialité du CIRDI était évidente). De plus, les normes du CIRDI ne comprennent pas celles relatives aux droits humains et à l'environnement. Ce centre de règlement n'est pas l'institution idéale, par définition même pour de tels jugements. Il n'en demeure pas moins que, une fois n'est pas coutume, la sentence du CIRDI est très intéressante dans le domaine qui nous occupe, pour les arguments que le tribunal a développés.

« En 1971 une grande société allemande, Klöckner, avait proposé au gouvernement du (...) Cameroun l'installation d'une usine d'engrais 'clé en main' sur la base d'une étude de faisabilité et de rentabilité très positive, effectuée par Klöckner. Klöckner s'était engagé à fournir l'usine, à assurer le financement, à gérer l'affaire pendant une certaine période. Le Cameroun avait à garantir les crédits. L'usine achevée n'a jamais atteint le seuil de rentabilité. En outre le matériel utilisé ne résistait pas aux conditions climatiques du Cameroun. L'usine n'a produit qu'à un faible pourcentage de sa capacité et a finalement été fermée après quelques années de rendement bien inférieur à celui annoncé par les études : une autre 'ruine de développement' était née.

» Les contrats prévoyaient une obligation inconditionnelle de paiement renforcée par l'émission de billets à ordre. Devant cette situation il était demandé aux arbitres de décider s'il existait une obligation de paiement de la part du Cameroun.

» (...) Les arbitres ont refusé de se prononcer sur la mauvaise foi, la corruption, l'intention frauduleuse éventuelle (...) Au contraire, ils ont basé leur décision sur certaines notions générales et classiques du droit civil et commercial. En appliquant ces principes, les arbitres sont arrivés à leur décision selon laquelle le Cameroun n'était pas obligé de rembourser cette dette : un poste considérable de la dette extérieure camerounaise était supprimé. »

Voici les motifs de la sentence résumés :

- Klöckner s'était engagé à livrer une usine « clé en main » et prête à fonctionner, or cela n'a jamais été le cas ;
- Klöckner n'a pas traité avec son partenaire avec la franchise nécessaire dans leurs relations, elle a caché des éléments d'information vitale à des moments critiques du projet ;
- Klöckner a failli à ses obligations.

La non-exécution partielle rompt l'équilibre des relations entre les partenaires ce qui, sur les bases du droit civil, affranchit le Cameroun de ses obligations.

Malheureusement la sentence a été annulée en 1985, conformément aux dispositions prévues dans l'article 52 de la convention du CIRDI, par un comité ad hoc. Les raisons de l'annulation sont que le Tribunal n'a fourni que peu d'indications sur les conditions d'application et sur les limites de l'obligation de « tout révéler à son partenaire ». De plus, selon ce comité, l'exception d'inexécution impliquait la suspension de l'obligation et non son extinction... Cette affaire a fait l'objet d'un nouveau jugement dont l'annulation fut refusée en 1990.

Informations et citations tirées de R. Knieper, « La responsabilité comme principe actif : un exemple de jurisprudence », in *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, AITEC, numéro spécial n°9, hiver 1992, pp. 81-89.

La sentence Olmos, Argentine

Le juge fédéral J. Ballesteros a réalisé un audit par la voie juridictionnelle sur la dette argentine accumulée sous la dictature militaire. Cette sentence a clairement mis en évidence la co-responsabilité des créiteurs comme le FMI et la Banque interaméricaine de développement (BID) dans le processus de surendettement de l'Etat argentin, car leur seule motivation était d'écouler à tout prix les fonds excédentaires au niveau international en provenance des pétrodollars²⁷. La sentence a également reconnu la responsabilité des créanciers privés et des banques du Nord, mais aussi celle des débiteurs.

Pour en savoir plus sur cette sentence, se reporter au chapitre 2.

²⁷ Voir pp. 122-124 de la sentence.

2.
*Une prise de risque
inconsidérée*

Une autre piste à examiner concerne le *risque moral* (ou *aléa moral*). Des agents économiques créanciers sont incités et encouragés à investir dans des actions à haut risque, *parce qu'ils* ont pris une assurance de risque qui couvrira leurs probables pertes. Des créanciers savent qu'ils seront remboursés, peu importe par qui, et font fi de la qualité ou du sérieux du projet [voir aussi la partie sur les agences de crédit à l'exportation, chapitre 3]. En ce qui concerne la dette externe publique, les créanciers sont certains que la Banque mondiale ou le FMI seront toujours présents pour redresser, en dernier ressort, la situation financière périlleuse d'un État. L'histoire a montré que les abus en cette matière sont légion et le FMI a même condamné cette pratique, car, selon ses propres arguments, cela ne pouvait qu'affaiblir la « discipline » d'investissement ²⁸.

Le risque moral doit être considéré comme relevant directement de la responsabilité du créancier et les dettes contractées sous ce risque doivent être considérées comme illégitimes, donc à ne pas être remboursées. Les créanciers devraient être obligés d'évaluer les véritables coûts de leurs investissements, et inclure le fait qu'ils peuvent ne pas être remboursés en retour. C'est ainsi que cette « discipline » amènerait de moins en moins de créanciers à investir dans des projets douteux ou à prêter à des gouvernements corrompus ²⁹.

C.
*Examiner la
responsabilité du
débiteur*

Le créancier peut être accusé d'avoir abusé de la confiance du débiteur ou de l'avoir trompé. Cependant il est également important de rechercher quel est le degré de responsabilité du débiteur dans l'endettement. Pour cela, il convient en premier lieu d'identifier et de se renseigner au sujet des qualités des personnes qui ont signé et négocié le contrat de prêt.

Deuxièmement, il est impératif de rechercher si aucun des délits suivants n'a été commis, car certains vices et délits peuvent être uniquement imputables au débiteur :

²⁸ FMI, *World Economic Outlook* 1998, Washington DC, 1998.

²⁹ Voir les travaux, entre autres, de Joseph Hanlon, « Defining Illegitimate Debt and Linking its Cancellation to Economic Justice », Open University, Milton Keynes, juin 2002.

- *fraude* : comme le fait de prétendre à l'existence de dettes imaginaires ou lorsqu'on prétend payer une dette qui l'a déjà été ;

- *corruption* : lorsqu'un fonctionnaire public accepte une commission ou un pot-de-vin lors de la négociation du prêt ou l'attribution des fonds du prêt ;

- *falsification de documents* ;

- *malversation des fonds publics* : lorsque l'argent provenant de prêts reçus par un Etat est attribué à une destination qui n'était pas celle pour laquelle le prêt avait été contracté ;

- *extorsion* : lorsqu'on impose des conditions sous la menace pour que soit accordée une renégociation des dettes ;

- etc.

Les fonctionnaires publics commettent des délits de non-accomplissement de leurs devoirs lorsqu'ils prennent ou exécutent des résolutions ou des ordres contraires à la Constitution ou aux lois locales ou lorsqu'ils n'exécutent pas les lois dont l'accomplissement leur incombe. De plus, « ils commettent le délit d'administration frauduleuse lorsque, abusant de leur fonction, ils commettent ou ordonnent n'importe quel acte arbitraire au préjudice de l'administration publique ou des particuliers, ou lorsque par tromperie dans leurs actes ou la signature de contrats ils portent atteinte à l'administration pour leur propre (ou plus lointain) avantage. Les gouvernements du Sud commettent des délits de trahison de leur patrie lorsqu'ils soumettent le destin de leur pays aux intérêts étrangers. Tous ces délits communs sont en général sanctionnés pénalement par les législations internes des pays où se produisent les faits et génèrent l'obligation d'indemniser les victimes pour les dommages commis. »³⁰

Enfin, « le second aspect à analyser est le cadre des circonstances dans lesquelles le processus de contraction d'un prêt ou de restructuration de paiement s'est déroulé. En effet, lorsque celui qui doit payer les dettes n'était pas en condition de livrer un consentement libre et informé, nous pouvons considérer que le prêt est illégitime et que par

³⁰ Laura Ramos, op.cit., p. 43.

conséquent, son remboursement ne peut pas être exigé. Chercher à savoir si la population qui doit payer la dette externe a consenti aux opérations financières internationales qui ont généré l'endettement nous amène, en premier lieu, à analyser la nature des gouvernements qui ont contracté les prêts et, ensuite, dans le cas des démocraties, à examiner jusqu'à quel point leur comportement est démocratique. »³¹

D.
Faut-il s'inspirer des notions de droit privé dans l'examen d'un contrat de prêt ?

Le paradoxe est le suivant : le droit national étatsunien ou européen, par exemple, protège le débiteur des abus de l'endettement, en imposant des clauses de limitation des crédits, de non-accumulation en fonction du salaire perçu, des plafonds de crédits, etc., or cela n'existe pas en droit international. On a ainsi d'un côté des ordres juridiques nationaux précisément encadrés et d'un autre côté un ordre juridique international assez flou.

Cependant, les principes généraux de droit international comprennent les principes généraux du droit « reconnus par les nations civilisées » et ceux inclus dans les normes du droit civil des pays européens qui ont une portée internationale. Les juristes peuvent contribuer à ce que cette possibilité devienne une réalité et à faire avancer l'ordre juridique international.

Le Code civil français, par exemple, précise qu'un engagement sans cause ou ayant une cause illicite est nul. Si on prouve qu'un prêt a été détourné, on peut déduire que l'engagement est sans cause et le débiteur ne doit pas le rembourser. Le code civil français condamne également tous les contrats où l'on a pu établir des vices de consentement, comme l'utilisation de la violence, mais aussi le dol. Un prêt qui enfreint la réglementation bancaire nationale est nul (lorsque l'opération de crédit est faite ou réputée faite en France).

Il est donc utile de chercher, dans le cadre d'un audit, quelle est la législation et la charte de la Banque centrale nationale, la législation du système bancaire et financier, les normes de réglementation concernant les dépôts, les prêts et les réserves bancaires, l'existence de garanties de l'Etat sur les dépôts et sur les assurances de change, la législation

³¹ Laura Ramos, op.cit., p. 28.

et les normes sur les mouvements de capitaux, les dépôts des résidents nationaux et des étrangers (fuite de capitaux) et la législation sur les sociétés off-shore.

La loi anglaise établit aussi certaines protections juridiques pour le débiteur. Le Britain's Consumer Credit Act de 1974 (section 138) précise que la négociation du prêt est excessive lorsqu'elle requiert que le débiteur doive faire des paiements qui soient grossièrement excessifs ; ou si cette négociation contrevient grossièrement aux principes communs de la négociation juste.

La Cour britannique a ainsi le pouvoir d'annuler des dettes ou de changer les termes du contrat de prêt. La Cour peut chercher à savoir si le créancier et le débiteur étaient bien sur le même pied d'égalité lors de la négociation du contrat, si aucune pression n'a été exercée, etc. De plus, selon cette loi, la charge de la preuve est assumée par le créancier qui doit prouver que la négociation ne relève pas de l'extorsion³².

Le Chapitre 9 du code législatif étatsunien : un exemple à internationaliser ?

Le Chapitre 9 du code législatif étatsunien porte sur la faillite des organismes publics et contient des dispositions intéressantes qui pourraient justifier l'annulation de certaines dettes des pays du Tiers Monde, si les juristes impliqués dans un audit peuvent les adapter à la réalité internationale et les mettre à profit. Le Chapitre 9 prévoit en effet que des municipalités puissent « faire appel pour recevoir assistance contre leurs créanciers » quand elles s'avèrent insolvables. Cela entraîne automatiquement l'arrêt des remboursements.

Cet acte permet à la municipalité de protéger le niveau de vie et de maintenir ses services sociaux de base essentiels au maintien de la santé, de la sécurité et du bien-être de ses administrés. Ce chapitre consacre le principe de la protection du débiteur et respecte la souveraineté du débiteur. Ce chapitre prévoit aussi l'intervention d'un arbitre neutre dont le mandat est de trouver un compromis équitable.

Le Professeur Kunibert Raffer et d'autres travaillent depuis des années sur les possibilités et l'intérêt de transfert de cette loi fédérale à l'échelle internationale, en tant que réponse à la crise de la dette, avec la création d'un conseil international d'arbitrage de la dette équitable et transparent.

³² Pour en savoir plus, consulter les travaux de Joseph Hanlon, « Lenders, not borrowers, are responsible for 'illegitimate' loans », *Third World Quarterly*, op.cit., pp. 211-226.

Pour plus de détails se reporter aux travaux de Kunibert Raffer, professeur d'économie à l'université de Vienne. Voir aussi la recherche de Jubilee Framework et de la New Economics Foundation : http://www.jubileeresearch.org/analysis/reports/jubilee_framework_fr.pdf

E.
Conditions et
perspectives d'un
recours à la justice
pénale

Les autorités de poursuite pénale disposent de moyens d'investigation incisifs, qui peuvent être utiles à établir l'usage effectif des valeurs mises à disposition de l'Etat débiteur de la dette. Ces autorités ne peuvent toutefois être saisies qu'à certaines conditions et les résultats de leurs investigations ne sont jamais garantis.

Il n'existe aujourd'hui aucune juridiction supranationale compétente pour étudier des crimes ou des délits qui pourraient avoir été commis dans le contexte d'un prêt d'argent à un Etat particulier. Seules les autorités judiciaires nationales peuvent donc être saisies. Celles-ci interviendront selon les règles propres à chaque Etat et dans les limites des accords internationaux que cet Etat aura conclus avec d'autres Etats. C'est dire que les précisions qui vont suivre se cantonnent nécessairement à des généralités, faisant abstraction des particularités de chaque législation nationale.

1.
Les conditions

La justice pénale ne peut agir que s'il existe le soupçon qu'une infraction a été commise dans l'usage des fonds prêtés. Ce soupçon doit se fonder sur des faits précis et l'autorité qui engage l'action pénale doit être compétente pour poursuivre le ou les auteurs de cette infraction.

En matière internationale, la compétence se fonde généralement sur le lieu où l'infraction a été commise, sur la nationalité de l'auteur ou sur celle de la victime. Chaque loi nationale prévoit ses propres règles de compétence.

Si le soupçon existe que des fonds prêtés à l'Etat débiteur ont été détournés par des moyens pénalement réprimés par cet Etat, les autorités de ce dernier seront généralement compétentes pour agir.

Peuvent également être compétentes les autorités d'un Etat où les fonds détournés ont été placés, si cet Etat

réprime l'infraction de blanchiment d'argent, ce qui est notamment le cas de toutes les places financières importantes en Europe ou en Amérique du Nord.

L'autorité compétente pour conduire une enquête pénale dispose généralement de moyens de contrainte efficaces. Elle peut procéder à des interrogatoires en faisant comparaître devant elle, le cas échéant par la force publique, toute personne apte à fournir des renseignements utiles. Elle peut procéder à des perquisitions et saisir tout document pouvant servir de preuve. En matière financière, elle a surtout la possibilité de contraindre les établissements bancaires à lui fournir des informations et des documents et elle peut ordonner la saisie de comptes suspects de recueillir des fonds d'origine criminelle. Il est important de relever que, même dans les Etats qui connaissent le secret bancaire, ce secret ne peut être opposé au juge pénal.

Si le juge ou le procureur national en charge de l'enquête a besoin d'accomplir des actes en dehors de son territoire national, il ne pourra pas les exécuter lui-même et il devra obligatoirement solliciter l'assistance du juge de l'Etat où se trouvent les preuves recherchées.

Cette assistance doit être demandée par une requête écrite adressée à l'autorité compétente de l'Etat requis. La requête devra indiquer les faits qui justifient l'ouverture de l'action pénale et préciser quelles sont les preuves à recueillir. A noter qu'une recherche indéterminée de preuves (*fishing expedition*) n'est généralement pas recevable.

Savoir si les autorités de l'Etat requis accepteront d'exécuter la requête et de transmettre les preuves demandées dépend des conditions prévues par les traités internationaux applicables dans cet Etat et, subsidiairement, par la législation interne de celui-là.

Les motifs les plus souvent invoqués pour refuser d'exécuter une requête d'entraide étrangère sont les suivants :

- les faits décrits ne constituent pas une infraction dans l'Etat requis ;

2. *Les mesures*

3. *L'entraide internationale*

- il n'existe aucune garantie de réciprocité de la part de l'Etat requérant ;
- le droit à un procès équitable n'est pas garanti dans l'Etat requérant ;
- les preuves requises ne sont pas prévues par la législation applicable dans l'Etat requis.

Il faut savoir en outre que, même dans les cas où les conditions légales de l'entraide sont respectées, de nombreux Etats font preuve de mauvaise volonté dans l'exécution des requêtes étrangères. Or il n'existe aucun moyen « juridique » de contraindre un Etat étranger à donner suite à une requête.

4.
La récupération des valeurs détournées

L'Etat débiteur dont l'argent prêté a été illicitement détourné, dispose d'un intérêt évident à le récupérer. Si ces sommes ont été placées à l'étranger, il est théoriquement possible de les récupérer.

A cette fin, l'entraide de l'Etat où les fonds ont été retrouvés pourra être requise selon les conditions et les modalités mentionnées plus haut. Dans ce cas, la requête devra indiquer expressément que la saisie provisoire des valeurs retrouvées est demandée. Par la suite, l'Etat requis sera invité à restituer les fonds à l'Etat requérant.

Dans certains Etats, la possibilité existe également pour l'Etat victime de détournements d'intervenir directement, par la voie civile ou par la voie pénale, pour obtenir la restitution des fonds détournés à son préjudice. Dans cette éventualité, il est vivement recommandé de prendre conseil auprès d'un avocat local.

Annexe

Mettre fin à l'impunité de la Banque mondiale !

Dans son dernier livre *La Banque mondiale : le coup d'Etat permanent*, Eric Toussein développe les voies concrètes pour traduire la Banque mondiale en justice. En effet, la Banque mondiale ne dispose pas d'immunité en tant qu'institution ni en tant que personne morale. Elle pourrait donc être traduite en justice sous certaines conditions. Elle doit être poursuivie devant une instance de justice nationale du pays où elle possède une représentation ou dans lequel elle a émis ou garanti des titres.

La Banque mondiale devrait faire l'objet d'une action en justice car ses politiques ont délibérément porté préjudice à des centaines de millions de personnes dans le monde. Citons ses soutiens financiers à des projets gigantesques comme ceux des grands barrages, des industries extractives, des centrales thermiques, etc., dont les méfaits pour les populations l'emporteraient sur leurs bienfaits. La Banque mondiale a surtout soutenu, ponctuellement ou sur le long terme, des régimes dictatoriaux, responsables de crimes contre l'humanité, que ce soit en Amérique latine, en Afrique du Sud, ou en Asie du Sud-Est... ou aidé à la déstabilisation des forces démocratiques, comme ce fut le cas en Indonésie, au Brésil, au Chili... La Banque mondiale a également accordé des prêts aux anciennes puissances coloniales pour pouvoir exploiter les ressources naturelles de leurs colonies. Après la vague d'indépendances, ces prêts ont été transférés aux pays récemment libérés, alors qu'ils avaient été contractés par les anciennes métropoles coloniales. Enfin la Banque mondiale peut être attaquée pour ses prêts d'ajustement structurel depuis les années 1980 et leurs conséquences catastrophiques sur la vie de millions de personnes dans le monde et sur la structure des systèmes économiques, administratifs et sociaux nationaux.

Selon Eric Toussaint, des associations représentant les intérêts des personnes affectées par les prêts de la Banque mondiale et/ou par le soutien de cette dernière à des régimes dictatoriaux pourraient se constituer partie civile et porter plainte devant les tribunaux nationaux. Les détenteurs de titres pourraient également envisager une telle action en reprochant à la Banque d'avoir mal utilisé l'argent prêté.

L'important est que la Banque mondiale rende compte de ses actes dès maintenant ! Les politiques et actions de la Banque mondiale doivent pouvoir être sanctionnées par des décisions de justice. Elles le seront sous la pression des mouvements sociaux.

Pour en savoir plus, lire le chapitre 23 du livre d'Eric Toussaint, *La Banque mondiale : le coup d'État permanent. L'agenda caché du Consensus de Washington*, CADTM/Syllepse/CETIM, 2006.

APPEL à la construction d'un réseau international sur l'audit de la dette

Ce manuel se veut un instrument d'éducation populaire qui incite les mouvements sociaux, les parlementaires, les réseaux citoyens à se lancer dans un audit de la dette de leur pays. Nous espérons avoir donné des indications utiles à cette fin et que ce manuel contribuera également à l'édification d'un réseau international sur l'audit de la dette.

Dans cette optique, une bibliographie, non exhaustive, est présentée en annexe ainsi qu'une liste de sites intéressants à consulter. Une liste de contacts est également à disposition pour des renseignements plus précis ou particuliers, voire pour des appuis techniques.

Afin de partager toutes les informations nécessaires (expériences, réflexions, propositions, etc.) et de les centraliser, l'Observatoire international de la dette offre une page internet :

**<http://audit.oid-ido.org>
contact : info@oid-ido.org**

Utilisons toutes ces données pour construire un réseau international sur l'audit de la dette des pays du Tiers Monde !

Bibliographie (non exhaustive)

- Acosta Alberto**, « Auditoría, base de una solución justa y transparente », *Diario Hoy*, Quito, 8 décembre 2004.
- AITEC**, *Légitimité ou illégitimité de la dette du tiers monde*, cahier Archimède et Léonard, numéro spécial n°9, hiver 1992.
- Campagne norvégienne pour l'annulation de la dette**, *El Tribunal Popular Noruego sobre la deuda del Tercer Mundo*, SLUG, Oslo, 2003.
- Centro de Derechos Económicos y Sociales**, « La Revuelta en el Patio Trasero Deudas Ilegítimas y Derechos Humanos. El Caso Ecuador-Noruega », CDES, Quito, novembre 2002. Texte également disponible en anglais.
- Chauvreau Frédéric et Millet Damien**, *Dette odieuse*, bande dessinée, CADTM/Syllepse, 2006.
- Christian Aid**, *Auditing the UK's Loans*, Global Advocacy and Policy Department, version électronique.
- CRID et AITEC**, *La dette ou la vie*, manuel de campagne, CETIM, 1988.
- Diario Hoy**, « La Comisión de la Auditoría de la Deuda Externa ya está operativa », *Diario Hoy online*, Quito, 2 février 2006.
- Dommen Edouard (dir.)**, *La dette au-delà du contrat*, Observatoire de la finance, supplément n°2.
- Fontana Alessandra, EURODAD**, « 'Opening the books': Brazil's experience with debt audits », Discussion paper, EURODAD, septembre 2006.
- Freedom from Debt Coalition**, « Campaigners, advocates probe RP debt in national conference, push steps to meet fiscal crisis », *FDC Bulletin*, Philippines, www.freedomfromdebt-coalition.org, mai-juin 2005.
- Freedom from Debt Coalition**, « The Comprehensive Audit of Public Debt and Contingent Liabilities », Concept Paper, Philippines, septembre 2004.
- Freedom from Debt Coalition**, *Series on Illegitimate Debts*, n°1, Philippines, avril 2005.
- Freire Pazmiño Patricio**, « El caso Ecuador-Noruega y la auditoría ciudadana », www.cadtm.org, décembre 2002.
- George Susan**, *L'effet boomerang. Choc en retour de la dette du tiers monde*, La Découverte, Essais, Paris, 1992.
- Hanlon Joseph**, « Lenders, not borrowers, are responsible for 'illegitimate' loans », *Third World Quarterly*, vol. 27(2), 2006.
- Millet Damien et Toussaint Eric**, *50 questions, 50 réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*, CADTM/Syllepse, 2002.
- Observatorio de la deuda en la globalización**, « La Auditoría de la deuda externa », www.observatoriodeuda.org, mars 2006.
- Ramos Laura**, *Los Crímenes de la deuda. Deuda ilegítima*, Edition Icària, Barcelone, mars 2006.
- Ruiz Diaz Hugo et Toussaint Eric**, *Deuda Externa y Auditoría. Aproximación práctica y teórica*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PID-HDD) et Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Quito, février 2004.
- Taller Internacional de Auditoría de las Deudas (Jubileo Sur)**, « Aportes para el impulso y realización de auditorías frente a la ilegitimidad de la deuda externa », www.jubileesouth.org/esp. Brasilia, du 9 au 11 novembre 2004.
- The Corner House**, « Underwriting Bribery. Export Credit Agencies and Corruption », *Briefing*, n°30, décembre 2003.

Toussaint Eric, *La Banque mondiale : le coup d'état permanent. L'agenda caché du Consensus de Washington*, CADTM/Syllepse/CETIM, 2006.

Toussaint Eric, *La finance contre les peuples. La bourse ou la vie*, CADTM/Syllepse/CETIM, 2004.

Unafisco Sindical et Campanha Jubileu Sul Brasil, *Justiça fiscal e social. Endividamento e lavagem de dinheiro. Os passos da auditoria cidadã da dívida : uma experiência brasileira*, 2^{ème} édition actualisée, Porto Alegre, Brésil, 2005. Version bilingue : portugais et anglais.

Vallée Olivier, « La dette publique est-elle privée ? Traités, traitement, traite : mode de la dette africaine », *Politique africaine*, n°73, 1999.

Verschave François-Xavier, *L'envers de la dette. Criminalité politique et économique au Congo-Brazza et en Angola*, Dossiers Noirs n° 16, Agone, Paris, 2001.

Quelques sites à consulter

www.aaj.org.br (ESP)

www.accionecologica.org (ESP)

www.cadtm.org (FR, EN, ESP)

www.cdes.org.ec (ESP)

www.cetim.ch (FR, EN, ESP)

www.christianaid.org.uk (EN)

www.deudaecologica.org (FR, EN, ESP)

www.divida-auditoriacidada.org.br (PORT)

www.emmaus-international.org (FR, EN, ESP)

www.environmentaldefense.org (FR, EN)

www.eurodad.org (EN)

www.evb.ch/fr (FR, EN, ESP)

www.freedomfromdebtcoalition.org (EN)

www.jubileesouth.org (ESP, EN)

www.jubileubrasil.org.br (PORT)

www.llacta.org (ESP)

www.observatoriodeladeuda.org (ESP)

www.observatoriodeuda.org ou www.debtwatch.org (ESP)

www.oid-ido.org, dont <http://audit.oid-ido.org> (FR, EN, ESP)

www.ppp.ch (FR, EN)

www.quiendebeaquien.org (ESP)

www.selvas.org (IT, ESP)

www.sindudasindeuda.org (ESP)

www.southcentre.org (EN)

www.thecornerhouse.org.uk (EN)

www.transparency.org (EN)

www.unafisco.org.br (PORT)

Quelques adresses utiles

AAJ - Association américaine de juristes (représ. en France), 58 rue Daguerre, 75014 Paris, France. Tél. : +33(0)6 77 29 54 23. hugordb@aol.com. Personne de contact : Hugo Ruiz Diaz.

AITEC – Association internationale des techniciens, experts et chercheurs, 21 ter rue Voltaire, 75011 Paris, France. Tél. : +33(0)1 43 71 22 22, fax : +33(0)1 44 64 74 55, amelie.aitec@reseau-ipam.org. Personne de contact : Amélie Canonne.

- ATTAC Uruguay**, www.observatoriodeladeuda.org, auditoriadeuda@adinet.com.uy.
- CADE – Colectivo de Abogados Defensores de Derechos**, Edificio Banco de Guayaquil, Piso 10, Oficina 1008 B, Calle Reina Victoria y Avenida Colón, esquina, Quito, Equateur. plpazmin3@hotmail.com, pchasociados@grucosch.com. Personne de contact : Dr. Patricio Pazmiño Freire.
- CADTM – Comité pour l’annulation de la dette du Tiers Monde**, 345 avenue de l’Observatoire, 4000 Liège, Belgique. Tél. : +32(0)4 226 62 85, info@cadtm.org. Personnes de contact : Denise Comanne et Eric Toussaint.
- Campanha Jubileu Sul Brasil**, Rua Dr. Neto de Araújo 168, Villa Mariana, São Paulo/SP, Brésil. Tél. : +591(55-11) 5572 1518, fax : +591(55-11) 5573 8058, jubileubrasil@terra.com.br.
- CDES – Centro de Derechos Económicos y Sociales**, Teresa de Cepeda N32-225 y Av. República, Quito, Equateur. Tél. : +593 2 3318 659, cdes@cdes.org.ec. Personne de contact : Jorge Acosta.
- CETIM – Centre Europe-Tiers Monde**, 6 rue J.-C. Amat, 1202 Genève, Suisse. Tél. : +41(0)22 731 59 63, fax : +41(0)22 731 91 52, cetim@bluewin.ch. Personnes de contact : Julie Duchatel et Florian Rochat.
- Coordenação da Auditoria Cidadã**, SDS – Conjunto Baracat 1º andar – Salas 1 a 11, Brasília/DF, Brésil. Tél. : +591(55-61) 218 5276, fax : +591(55-61) 223 4521, auditoriacidada@terra.com.br. Personne de contact : Rodrigo Avila.
- COTMEC – Commission Tiers Monde de l’Eglise catholique**, 16 bd. du Pont d’Arve, 1205 Genève, Suisse. Tél. : +41(0)22 708 00 78, cotmec@worldcom.ch. Personne de contact : Martyna Olivet.
- Dette et développement – Plate-forme d’information et d’action sur la dette des pays du Sud**, c/o. Comité catholique contre la faim et pour le développement, 4 rue Jean Lantier, 75001 Paris, France. Tél. : +33(0)1 44 82 81 53, fax : +33(1) 44 82 81 42, dette@ccfd.asso.fr. Personne de contact : Jean Merckaert.
- Emmaüs International**, 183 bis rue Vaillant Couturier, BP 91, 94143 Alfortville cedex, France. Tél. : +33(0)1 48 93 29 50, fax : +33(0)1 43 53 19 26, contact@emmaus-international.org.
- EURODAD**, Avenue Louise 176, 8th Floor, 1050 Bruxelles, Belgique. Tél. : +32(0)2 543 90 64, fax : +32(0)2 544 05 59, ghurley@eurodad.org. Personne de contact : Gail Hurley.
- FDC - Freedom from debt coalition**, 11 Matimpiin Street, Brgy. Pinyahan, Diliman, 1100 Quezon City, Philippines. Tél. : +632-9211985, fax : +632-9246399, sabyte2005@yahoo.com. Personne de contact : Elizabeth Lacon.
- Jubilee South**, secretariat@jubileesouth.org. Personne de contact : Lidy Nacpil.
- ODG - Observatorio de la Deuda en la Globalización**, Càtedra UNESCO a la UPC de Sostenibilitat. Universitat Politècnica de Catalunya, C/Colom, 114, Edifici Vapor Universitari, 08222 Terrassa, Espagne. Tél. : +34 93 785 13 18, observatori@debtwatch.org. Personne de contact : Iolanda Fresnillo.
- South Centre**, 17-19 chemin du Champ d’Anier, 1209 Petit Saconnex, Suisse. Tél. : +41(0)22 791 80 50, fax : +41 (0)22 798 85 31, south@southcentre.org. Personne de contact : Yash Tandon.
- UNAFISCO SINDICAL – Sindicato nacional dos auditores fiscais da receita federal**, SDS – Conjunto Baracat 1º andar – Salas 1 a 11, Brasília/DF, Brésil. Tél. : +591(55-61) 218 5200, fax : +591(55-61) 218 5201, den@unafisco.org.br.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1. INTRODUCTION

| | |
|--|----|
| La dette, un serpent de mer | 5 |
| La dette, une chape de plomb | 6 |
| La dette, un sacré pactole | 6 |
| La dette, un instrument de chantage et de domination | 7 |
| La dette, une bouteille à l'encre | 9 |
| Des audits de la dette permettront d'y voir plus clair ! | 10 |
| Les audits, des instruments mobilisateurs et porteurs d'espoirs | 11 |
| L'exécution d'audits croisés et internationaux, une opportunité pour fortifier la solidarité et les alliances Nord-Sud | 12 |
| Illustration : <i>Défaillances multiples du système financier international</i> | 14 |
| Illustration : <i>Quelques exemples de dettes scandaleuses</i> | 15 |

CHAPITRE 2. PREMIERE ETAPE : MENER LA MOBILISATION POLITIQUE TOUT LE TEMPS ET SUR TOUS LES FRONTS

| | |
|---|----|
| I. Qui a l'initiative de l'audit ? | 17 |
| 1. Importance des mouvements sociaux | 21 |
| 2. Collaboration des forces politiques | 21 |
| 3. Faire un effort de médiatisation sur tous les fronts | 22 |
| 4. Le financement | 22 |
| II. Et le Nord dans tout ça ? | 23 |
| Illustration : <i>Un audit citoyen sur une dette Equateur - Norvège</i> | 25 |

CHAPITRE 3. ELEMENTS TECHNIQUES POUR REALISER UN AUDIT DE LA DETTE

| | |
|---|----|
| I. Méthodologie générale : décortiquer pour tout reconstruire | 28 |
| A. Eléments d'analyse générale du processus d'endettement | 28 |
| 1. Etudier les caractéristiques politiques et sociales de son pays | 28 |
| 2. Etablir l'évolution du taux d'intérêt | 29 |
| 3. Analyser la dette privée | 31 |
| 4. Identifier les auteurs et rechercher la date de conclusions des contrats | 33 |
| 5. Rechercher si une partie de la dette n'a pas été reconvertie en bons | 33 |
| Illustration : <i>La privatisation de la dette publique : le laboratoire africain</i> | 34 |
| 6. Retracer l'évolution de la dette interne et la politique fiscale adoptée | 35 |
| 7. Lister les privatisations d'entreprises | 37 |
| B. Analyse des contrats | 38 |
| C. Examen de la destination réelle des fonds | 41 |
| 1. Quelle est la contrepartie du prêt contracté ? | 42 |
| 2. La contrepartie du prêt est-elle de « qualité » ? | 43 |
| D. Les agences de crédit à l'exportation | 45 |
| Illustration : <i>« L'annulation » des dettes par le Nord, un geste si désintéressé ?</i> <i>Un rapport qui laisse quelques surprises...</i> | 49 |
| E. Analyse des données actuelles | 50 |
| II. Comment surmonter les obstacles ? | 51 |
| A. Les obstacles techniques | 51 |
| B. Les obstacles politiques | 51 |
| Illustration : <i>Audit général de la dette en Equateur</i> | 54 |

CHAPITRE 4. LES ASPECTS JURIDIQUES DE L'AUDIT

| | |
|---|----|
| I. Le droit à l'audit | 55 |
| A. Déterminer la légalité ou l'illégalité de la dette externe : un droit souverain et un devoir des pouvoirs publics | 56 |
| Illustration : <i>Le droit à la réparation, mais pas à n'importe quelle condition...</i> | 57 |
| B. Exiger et mettre en œuvre un audit : un droit fondamental | 58 |
| 1. Le droit de participer aux affaires publiques de l'Etat | 58 |
| 2. Le droit à l'information : un droit humain | 60 |
| C. Etendue de l'audit | 62 |
| Etude de cas : <i>La dette du Paraguay auprès des banquiers privés : un cas de dette odieuse</i> | 64 |
| II. Eléments juridiques pour examiner un contrat de prêt | 66 |
| 1. La nature du droit applicable aux contrats de prêt | 66 |
| 2. Replacer le contrat dans la hiérarchie des normes | 68 |
| 3. Illégitimité ou illégalité de la dette ? | 69 |
| A. Quels aspects de la formation du contrat de prêt pourraient être remis en cause juridiquement ? | 70 |
| 1. Quelles étaient les capacités des contractants au moment de la conclusion du contrat ? | 70 |
| 2. Des irrégularités de procédure peuvent-elles être constatées ? | 70 |
| Illustration : <i>Le piège financier des échanges de créances ou comment les dettes peuvent avoir des effets boule de neige</i> | 71 |
| 3. Peut-on déceler des vices de consentement ? | 73 |
| 4. S'agit-il d'une dette odieuse ? | 74 |
| Illustration. <i>Quelques précédents utiles à avoir en tête...</i> | 76 |
| 5. Existe-t-il d'autres sources d'illégalité et d'illégitimité à détecter dans des contrats ? | 77 |
| B. Examiner la conduite du créancier | 79 |
| 1. Le défaut d'examen minutieux des capacités du futur débiteur | 79 |
| Etudes de cas : <i>Une jurisprudence au caractère novateur : le cas du Cameroun contre la société allemande Klöckner - La sentence Olmos, Argentine</i> | 80 |
| 2. Une prise de risque inconsidérée | 82 |
| C. Examiner la responsabilité du débiteur | 82 |
| D. Faut-il s'inspirer des notions de droit privé dans l'examen d'un contrat de prêt ? | 84 |
| E. Conditions et perspectives d'un recours à la justice pénale | 86 |
| 1. Les conditions | 86 |
| 2. Les mesures | 87 |
| 3. L'entraide internationale | 87 |
| 4. La récupération des valeurs détournées | 88 |
| Annexe : <i>Mettre fin à l'impunité de la Banque Mondiale !</i> | 88 |
| APPEL à la construction d'un réseau international sur l'audit de la dette | 91 |
| Bibliographie (non exhaustive) - Quelques sites à consulter | |
| - Quelques adresses utiles | 92 |