

Extrait du El Correo

<https://www.elcorreo.eu.org/Rapport-de-la-commission-d-enquete-sur-la-crise-economique-et-financiere-en-Equateur>

Rapport de la commission d'enquête sur la crise économique et financière en Équateur

- Les Cousins - Équateur -
Date de mise en ligne : lundi 15 octobre 2007

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Par **Stéphanie Jacquemont**

[CADTM](#), Belgique, le 7 Octobre 2007.

La Commission d'enquête sur la crise financière [1], créée par le décret présidentiel 263 du 9 avril 2007, avait pour mission de recueillir et traiter des informations afin d'éclairer les circonstances de cette crise et permettre de dégager les responsabilités des différents protagonistes. Pour cela, les membres de la Commission ont reçu des témoignages d'une quinzaine de personnes, ainsi qu'une importante documentation. Le rapport présente de manière synthétique les informations reçues et n'est pas exempt de contradictions, puisqu'il se fonde sur des témoignages subjectifs. Ainsi, il ne s'agit en aucun cas d'un audit économique, financier, juridique ou politique de la crise. Cependant, la synthèse présentée par la Commission permet d'ores et déjà de clarifier les causes et les conséquences de la crise, et fournit des indices forts quant à la responsabilité de certains acteurs.

Le contexte

Les causes lointaines de la crise : la dérégulation et la mise en place d'un cadre lâche

Les antécédents de la crise remontent à des événements qui se sont produits sur les scènes internationale et nationale dès les années 1970. Mais le virage se situe dans la décennie 1990, celle de la « consécration » du consensus de Washington et de l'entrée de l'économie équatorienne dans l'économie globalisée : c'est véritablement à cette époque que se met en place un système économique et financier instable, générateur de déséquilibres voire de crises. L'Équateur, comme de nombreux pays en développement à l'époque, prend des mesures visant à l'ouverture des marchés, la réduction du rôle de l'État dans la gestion économique et l'augmentation du pouvoir des banques privées dans la régulation des flux monétaires.

La Commission pointe notamment du doigt la politique d'ancrage de change, adoptée par le gouvernement équatorien au début des années 90, et combinée à la libre variation des taux d'intérêt (qui sont de plus en plus fixés par le secteur privé). De même, la loi sur les institutions du système financier de 1994, en réduisant les obligations des banques privées et les facultés de contrôle de la Surintendance des Banques quant à leur gestion, a créé un cadre réglementaire lâche qui favorise le développement de crises. Enfin, le non respect de la loi sur le régime monétaire de 1992, qui limitait les opérations de crédit de la Banque Centrale Equatorienne (BCE), a entretenu, par l'excès de financement, des tendances inflationnistes.

Les causes immédiates : une mauvaise gestion de la crise

La faiblesse institutionnelle du système financier équatorien était connue, notamment depuis la crise du Banco Continental en 1996, et elle avait fait l'objet d'une étude par la CORDES (Corporación de Estudios para el Desarrollo) en 1997. Une étude publiée par la BCE en septembre 1997 révélait l'inquiétude suscitée par cette fragilité et évoquait le consensus quant à la nécessité d'intervenir en cas de problèmes de liquidité ou de solvabilité des institutions financières. Dans cette étude, c'est une approche pragmatique qui était prônée : L'État ne doit pas se limiter à prêter en dernière instance aux banques qui font face à des problèmes de liquidité, mais intervenir aussi pour sauver des banques qui ont des problèmes de solvabilité, pour éviter des faillites en cascade et une crise systémique. La décision de sauver ou non une banque doit se faire au cas par cas, après une étude des coûts et bénéfices d'une telle opération, et tendre vers la minimisation des coûts sociaux. Selon la BCE, il ne faut donc pas généraliser ce traitement à toutes les institutions (cela augmenterait l'aléa moral en incitant les banques à prendre des risques), et renforcer le contrôle sur les banques qui reçoivent des crédits de liquidité.

Une autre étude de la BCE publiée en 2000 fait référence aux options théoriques pour résoudre les problèmes liés aux paniques financières et à la mise en place d'un schéma de garantie des dépôts. Bien que cette étude ait été publiée après la crise, on peut légitimement penser que la BCE avait déjà une connaissance des questions qui y sont abordées avant 1998-1999. Cette étude parle notamment des mesures complémentaires à adopter en cas de garantie des dépôts :

- ▶ système de contrôle et de sanctions plus strict pour les banques qui ne respectent pas les règles de gestion prudentielle
- ▶ transparence de l'information (notamment sur la qualité des actifs des banques)
- ▶ introduction d'une limite à la garantie des dépôts en établissant un montant maximum (soit un plafond fixe soit un %) et en excluant certains types de dépôts introduction d'une pénalisation du risque afin que les banques les moins « sûres » soient celles qui contribuent le plus au fonds de garantie des dépôts.

De plus, l'étude évoque la nécessité d'étudier au préalable les caractéristiques légales et institutionnelles (le schéma de garanties a d'abord été conçu pour le système étatsunien et est déconseillé dans des économies aux institutions financières moins solides), et met en garde contre le danger d'un schéma de garantie mis en place pendant la crise, illimité et permanent (soit l'option choisie par le gouvernement équatorien).

Peu de temps avant la crise, Camdessus, alors président du FMI, avait quant à lui insisté sur le coût trop important des sauvetages d'institutions bancaires par l'Etat et plaidé en faveur d'une autorégulation des marchés financiers.

Malgré toutes ces mises en garde, et les leçons qui auraient pu être tirées des grandes crises financières précédentes (Mexique, Venezuela, crise asiatique), le gouvernement équatorien a instauré, la garantie illimitée des dépôts et créé l'AGD (Agence de Garantie des Dépôts), officiellement pour éviter la contagion de la crise et protéger les petits épargnants. La loi de création de l'AGD du 26 novembre 1998 prévoit en outre un impôt de 1% sur la circulation de capitaux, et la possibilité pour la Banque centrale d'accorder des crédits aux banques en difficulté et d'acquérir des bons AGD. Ce dernier volet de la loi viole l'article 265 de la Constitution [2].

L'adoption de cette loi a en fait été possible grâce à la Disposition Transitoire 42 de la Constitution de 1998, qui autorise pendant deux ans la Banque Centrale à accorder des crédits aux banques en crise. Cette Disposition Transitoire de la Constitution entre en contradiction avec l'article 265 de cette même Constitution. Il semble par ailleurs qu'elle n'ait pas été adoptée par l'Assemblée Constituante plénière, ce qui jette encore un peu plus de discrédit sur cette disposition, vraisemblablement approuvée dans l'optique de favoriser des banques privées en situation difficile.

Quant à la loi créant l'AGD à proprement parler, plusieurs témoignages concordent pour indiquer qu'elle a été adoptée pour favoriser les propriétaires et les grands débiteurs des banques, particulièrement les banques Filanbanco et FINAGRO. Ainsi il a été rapporté qu'un avocat de Filanbanco, lié au moins à deux groupes politiques présents au Congrès, aurait participé à la rédaction de ce texte. De plus, un des partis les plus influents au Congrès avait une dette de 1 500 millions de sucres avec la Filanbanco, et n'avait pas intérêt à ce que cette banque entre en liquidation. De même, la BCE et la Surintendance de banques auraient participé à l'élaboration de la loi, et fait pression pour son approbation par le Congrès. 48h après l'approbation de la loi, la Filanbanco recevait 140 millions de dollars de la BCE.

Cette garantie illimitée des dépôts, ainsi que l'impôt de 1% sur les transactions financières (qui remplace l'impôt sur le revenu), constituent une première mondiale pour le moins déconcertante dans l'histoire de la gestion des crises

financières. Ces deux mesures ont en fait été à l'origine du désastre financier qui a suivi, avec la faillite de 17 institutions financières.

Une autre mesure très préjudiciable a été le gel des dépôts bancaires de tous les Equatoriens, décrété le 11 mars 1999. Il s'agit à nouveau d'un non respect de la Constitution qui dispose dans son article 33 que toute confiscation est interdite. Le décret imposant le gel de dépôts a été pris suite au décret présidentiel instaurant, sans aucun fondement constitutionnel ou légal [3], l'état d'urgence le 9 mars 1999. Cette fois la mesure semble avoir été conçue pour favoriser le *Banco del Progreso*, qui avait déjà reçu des crédits de liquidité mais se trouvait, en mars 1999, face un problème de solvabilité. Cette banque a par la suite, par transfert de passifs et d'actifs à ses filiales aux îles Caïman et aux Bahamas, présenté des comptes falsifiés pour pouvoir bénéficier de la garantie de l'AGD.

Le gel des dépôts a été accompagné d'un décret permettant à tous les déposants de recevoir des CDR (certificats de dépôts reprogrammés) et de les utiliser comme moyens de paiement. Le Tribunal Constitutionnel en novembre 1999 a annulé ce dispositif permettant de délivrer des CDR. Mais le président Mahuad, par le décret 1492, a permis que les transactions avec les CDR soient encore autorisées, et a obligé la banque nationale CFN (Corporación Financiera Nacional) à recevoir des CDR à leur valeur nominale alors que leur valeur réelle sur le marché était bien moindre (voir infra pour le détail du préjudice causé à la CFN).

Une autre mesure largement contestée et qui a eu un impact négatif sur l'économie a été la disparition de la monnaie nationale (le sucre) au profit du dollar. Les tensions inflationnistes ont entraîné une dépréciation vertigineuse du sucre par rapport au dollar, et au moment de la dollarisation, le 10 janvier 2000, le taux de change a été fixé au-dessous du taux de change réel à 25000 sucres pour 1 dollar, ce qui correspondait à une dévaluation de 38,4%.

Cette différence de change a représenté un coût énorme pour l'Etat au vu de la différence entre le budget prévu avant la dollarisation et les dépenses effectives après la dollarisation. La dollarisation a été adoptée alors que son utilité n'était pas prouvée. Le président et le directeur général de la BCE, opposés à la mesure, ont d'ailleurs démissionné. La parité choisie, très préjudiciable aux épargnants qui ont vu leurs actifs fondre, a été au contraire très bénéfique à ceux qui, pressentant l'imminence de la dollarisation, avaient sucretisé leurs dettes contractées en dollars.

Pour résumer, toutes les mesures adoptées pour gérer la crise l'ont en réalité aggravée. Cette gestion en apparence erratique était en fait destinée, grâce à l'argent des contribuables équatoriens, à sauver quelques intérêts privés, au détriment de l'intérêt national.

Une crise aux conséquences dramatiques...

La crise financière a eu des conséquences désastreuses pour l'ensemble des Equatoriens. Le coût total de la crise est estimé par l'AGD à 8 072 millions de dollars, une somme qui représente un manque à gagner considérable pour le pays en termes de dépenses sociales ou d'investissements. Quelques comparaisons permettent de mesurer l'ampleur du préjudice subi. En effet, cette somme de 8 072 millions de dollars, équivalente à 83% du budget général de l'Etat en 2007, ou encore à 75% du montant total de la dette externe publique, aurait pu couvrir les dépenses pour la couverture médicale de l'ensemble de la population sur 20 ans. Elle représente plus de trois fois le montant du Plan décennal d'Education pour la période 2007-2016, ou encore 4,2 fois les besoins de financement en infrastructures, équipements et maintenance des écoles et collèges sur la période 2007-2015. Ce montant correspond également à l'ensemble des crédits octroyés au secteur privé par les banques privées entre janvier et juin 2007, et il aurait permis de construire 20 aéroports internationaux de la taille de celui qui est actuellement en construction à Quito.

L'inflation, conjuguée à la baisse des dépenses sociales et à la baisse des revenus des ménages, a fait grossir les rangs des pauvres et des indigents. En 1999, la pauvreté concernait 52,2% de la population (presque 1,9 millions de personnes de plus qu'avant la crise), et l'indigence touchait 20,1% des Equatoriens. La crise a par ailleurs provoqué une véritable hémorragie : entre 1999 et 2005, plus d'1 million d'Equatoriens ont été contraints à l'émigration.

...et dont les responsables doivent être punis

La Commission, s'appuyant sur les travaux de la CCCC (Commission de Contrôle Civique de la Corruption), rappelle que l'ancien président Mahuad devrait être inculpé pour avoir violé plusieurs règles constitutionnelles. De même, plusieurs personnes dont l'ancien président Mahuad, l'ancien Ministre de l'Economie, ou les dirigeants du Filanbanco, devraient être poursuivies pour détournement de fonds publics. Jusque là, le Procureur Général de l'Etat et la Cour Suprême n'ont pas donné suite aux requêtes de la CCCC, et l'impunité règne encore.

Le préjudice causé à la CFN

La Commission s'est penchée sur le préjudice causé à la CFN, dont les nouveaux dirigeants (à partir de 2007) ont décidé d'enquêter sur la situation financière de l'institution. Pendant la crise, à travers le décret 1492 qui obligeait la CFN à recevoir les CDR, l'institution a servi, selon l'expression d'un témoin, « d'éboueur de dernière instance ». En effet, ces CDR s'échangeaient via la Bourse des valeurs ou sur le marché noir avec une décote importante, mais la CFN se voyait dans l'obligation de les recevoir à leur valeur nominale. Le préjudice est estimé à quelque 568 millions de dollars. Bien que la BCE n'ait jamais autorisé de telles transactions, ce mécanisme a fonctionné jusqu'en août 2002, date à laquelle le décret a été abrogé sur demande de la CFN.

Ce n'est pas le seul préjudice subi par la banque publique. A partir des années 1990, sous la pression des IFI, la CFN, en tant que banque de second rang, s'est vue remettre des créances non recouvrables détenues par des banques privées pour un montant de 610 millions de dollars. Ces deux opérations préjudiciables pourraient faire partie d'une politique de « marchitamiento » (littéralement « flétrissement »), déjà utilisée dans d'autres pays où, à défaut de pouvoir les privatiser, on a tenté de diminuer l'influence des entités publiques dans la gestion économique.

Conclusions et recommandations

L'enquête de la Commission a permis de mieux comprendre comment la collusion entre les différents organes de l'Etat, organismes publics et certains représentants du secteur privé a pu mener à une crise d'une telle ampleur. Elle a également servi à déterminer plus précisément les responsabilités de ces différents acteurs dans la crise. A l'issue de son travail, la Commission a fourni ses conclusions et émis plusieurs recommandations destinées au président de la République en exercice et aux autorités judiciaires.

Ainsi, concernant plusieurs cas d'institutions financières déjà auditées par l'AGD ou la CCCC, elle enjoint aux autorités judiciaires d'appliquer les sanctions prévues par la loi pour les délits commis. La Commission suggère également la réouverture de l'instruction contre le président Mahuad, au vu des nouveaux éléments à charge identifiés, ainsi que la poursuite de l'action judiciaire contre les dirigeants de la Filanbanco.

La Commission va au-delà de ces cas individuels, elle recommande à l'Etat de récupérer les fonds qui ont été accaparés par les responsables du naufrage bancaire « **soit directement soit en exerçant le droit de récupération à l'encontre des personnes morales et juridiques qui ont occasionné ces dommages.** » (point 13 des conclusions) A cette fin, tous les moyens légaux et d'administration de la justice en vigueur devront être utilisés, et, si les circonstances l'exigent, les procédures juridiques nécessaires pour qu'il soit possible de mener à bien une telle récupération devront être menées. Une fois cet objectif atteint, les fonds récupérés seraient canalisés via des

lignes de crédit au profit des secteurs les plus pauvres du pays. _ Dans la plupart des cas, le champ d'investigation et les moyens de la Commission ont été trop limités pour réunir des éléments de preuve suffisants. L'enquête devrait donc être complétée rapidement par de véritables audits et par l'analyse des nombreux documents qui n'ont pu être étudiés à ce jour. Cela permettrait d'établir notamment la destination finale de certains fonds publics et d'identifier les auteurs de délits économiques et financiers. Selon la Commission, ce travail pourrait être effectué par une Commission d'audit, formée des représentants des organismes impliqués dans le contrôle de la gestion des fonds publics et des grandes institutions économiques et financières, privées et publiques. Cette Commission pourrait ainsi transmettre tous les éléments aux autorités judiciaires compétentes pour poursuivre les responsables. Par ailleurs, la Commission suggère que l'Etat emploie tous les moyens légaux à sa disposition pour récupérer les fonds publics indûment utilisés et les réaffecter aux secteurs les plus vulnérables de la société. Enfin, dans un souci d'impliquer l'ensemble de la société équatorienne touchée par la crise, et pour faire en sorte que cesse l'impunité, la Commission recommande vivement au président d'appeler à une action collective de la société civile, à travers ses organisations les plus représentatives (universités, syndicats, associations de femmes, d'indigènes, d'éditeurs, etc.) réunies dans une Commission de contrôle de la société civile.

Post-scriptum :

Notes :

[1] *Comisión investigadora de la crisis económica financiera, Síntesis de los resultados de la investigación*, juillet 2007.

[2] L'article dispose que la Banque Centrale ne peut acquérir de bons émis par des institutions de l'Etat ni accorder des crédits aux institutions privées autres que des crédits de liquidité à court terme. Il interdit en fait la BCE d'intervenir dans des sauvetages de banques.

[3] Pas de risque imminent d'agression extérieure, ni de catastrophe naturelle