

Évolution des rapports entre les États débiteurs de l'Amérique latine et les créanciers occidentaux

The Evolution of Relations Between Indebted States of Latin America and their Western Creditors

Claudio Jedlicki

Volume 16, Number 1, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701793ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701793ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Article abstract

This article is about the problem of the debt incurred by countries of Latin America, preference being given to the notion of net transfer of currency as being the main element which can explain relations between debtors and creditors. It shows that the recent evolution in the attitude of the debtor states, as has been apparent since the meeting at Quito, in January 1984, up to that at Mar del Plata in September 1984, is accounted for by the inversion of the flow of the net transfer of money. Latin America today has become a net exporter of currency.

Similarly, the future evolution between the pursuance of the monetary adjustment and the cessation of payment will be determined, in a large measure, by the scope and the meaning lying behind the net transfer of borrowed money. The economical, social and political consequences deriving from the actual reimbursement of the debt are such that they may promote the advent of regimes which will be compelled to implement deep structural reforms. Whether this comes about or not will depend a lot on the creditors.

Cite this article

Jedlicki, C. (1985). Évolution des rapports entre les États débiteurs de l'Amérique latine et les créanciers occidentaux. *Études internationales*, 16(1), 37–53. <https://doi.org/10.7202/701793ar>

ÉVOLUTION DES RAPPORTS ENTRE LES ÉTATS DÉBITEURS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CRÉANCIERS OCCIDENTAUX

Claudio JEDLICKI*

ABSTRACT — *The Evolution of Relations Between Indebted States of Latin America and their Western Creditors*

This article is about the problem of the debt incurred by countries of Latin America, preference being given to the notion of net transfer of currency as being the main element which can explain relations between debtors and creditors. It shows that the recent evolution in the attitude of the debtor states, as has been apparent since the meeting at Quito, in January 1984, up to that at Mar del Plata in September 1984, is accounted for by the inversion of the flow of the net transfer of money. Latin America today has become a net exporter of currency.

Similarly, the future evolution between the pursuance of the monetary adjustment and the cessation of payment will be determined, in a large measure, by the scope and the meaning lying behind the net transfer of borrowed money. The economical, social and political consequences deriving from the actual reimbursement of the debt are such that they may promote the advent of regimes which will be compelled to implement deep structural reforms. Whether this comes about or not will depend a lot on the creditors.

I — ENDETTEMENT ET TRANSFERT NET DE RESSOURCES

Rembourser effectivement une dette ne peut signifier que diminuer annuellement l'encours de celle-ci du montant des amortissements annuels, ce qui exclut automatiquement la capitalisation des intérêts et tout recours à des nouveaux emprunts. Si toutefois la diminution de l'encours n'arrive pas à éponger l'amortissement ou même que son accroissement reste inférieur au montant des intérêts versés, le remboursement effectif n'est que partiel. Au-delà, le remboursement est purement nominal, c'est-à-dire entièrement financer par de nouveaux emprunts.

L'excès de ces nouveaux emprunts sur le montant du service de la dette correspond au transfert net de ressources financières de capitaux d'emprunts. D'une façon plus large on peut parler aussi de transfert financier net en intégrant l'ensemble des mouvements de capitaux (à risques et d'emprunt), les transferts unilatéraux et les paiements nets de profits et d'intérêts. Cette notion de transfert net

* Ingénieur de recherche au CNRS et chercheur à l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES), Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne.

et plus particulièrement celle de transfert net de capitaux d'emprunt, nous semble essentielle pour mieux comprendre la crise d'endettement que subissent la plupart des pays du Tiers Monde.

Alors attardons-nous un peu sur cette notion de transfert net de ressources. Certains, tel l'OCDE, s'insurgent contre la validité du concept de transfert net. Ils vont jusqu'à conclure qu'« il est (...) troublant que le concept de « transfert net de ressources », qui implique une confusion entre balance des opérations en capital et balance des opérations courantes, jouisse à nouveau d'une certaine notoriété, au moment même où les véritables implications pour l'action des pouvoirs publics du processus de transfert de capitaux risquent de ne pas être bien comprises, tant par les pays exportateurs que par les pays importateurs de capitaux¹. Ainsi donc, l'OCDE s'en tient à la structure néoclassique traditionnelle de la Balance de Paiement, où le déficit de la balance des opérations courantes a pour contrepartie l'apport net de capitaux, c'est-à-dire l'excédent de la balance des opérations en capital et non pas le transfert net (apport net de capitaux moins paiements de services financiers). « Les paiements d'intérêts représentent un coût courant afférent à l'ensemble des prêts contractés dans le passé et non encore amortis, coût qui doit être couvert par les recettes et les réserves... »².

Que pour les néoclassiques – pour des raisons idéologiques ou autres le capital soit un facteur productif au même titre que le travail est une chose, mais que le traitement de leur « produit » ou de leur rémunération soit pour autant le même, en est une autre. Ce que, dans la Balance, on nomme importation – exportation de capital nette n'est autre que le solde négatif-positif de l'ensemble des opérations courantes, réelles et financières. C'est une tautologie inhérente à la comptabilité en double partie. Elle exprime le fait banal que tout ce qui n'est pas compensé dans les échanges se transforme *ipso facto* en avoir d'un pays sur un autre. Ce n'est pas une raison pour amalgamer les opérations financières avec celles en biens et services réels dont le solde constitue « le transfert net de ressources ».

Si l'étranger a gagné chez nous une certaine somme d'intérêts ou dividendes, on peut admettre que cela constitue sa rémunération pour un transfert de ressources réels dont nous avons bénéficié par le passé. La justification morale n'est pas en cause ici. Cependant, ce transfert passé doit être comptabilisé dans l'exercice dans lequel il a été effectué et en aucune façon dans celui dont nous dressons le bilan au moment de la dite rémunération.

L'absurdité du point de vue opposé éclate, si l'on songe que le déficit de notre Balance peut tout aussi bien venir de dons de la part de nos citoyens à des personnes résidant à l'étranger. Selon la version OCDE, ces dons seront alors considérés comme des ressources transférés chez nous à partir de l'étranger. Certes, ces dons conduisent à un accroissement des avoirs de l'étranger sur notre patrimoine, au même titre que le reste. Il est donc utile, dans un premier temps, de les agréger avec les autres composantes de notre déficit, afin de calculer le dit accroissement, indépendamment de la qualité de sa contrepartie, juste ou injuste, onéreuse ou libérale. Mais cela ne

1. OCDE (1984). *Endettement extérieur des pays en développement. Étude 1983, Paris.*

2. OCDE (1984). *Endettement extérieur des pays en développement. Étude 1982, Paris.*

nous dispense pas de l'obligation de distinguer, ne fût-ce que dans un deuxième temps, à l'intérieur de cette même contrepartie, ce qui est transfert de ressources étrangères, pouvant effectivement servir au bien-être et au développement du pays déficitaire, de ce qui ne l'est pas. Une construction plus rationnelle de la Balance de Paiement basée sur trois comptes permet de mieux cerner cette question :

- 1) Biens et Services Réels, qui excluent tous les services financiers et les transferts unilatéraux.
- 2) Capital, qui enregistre l'ensemble des flux financiers (transferts inclus). Il n'y a aucune différence entre une somme x expédiée à l'extérieur en recouvrement d'un coupon ou d'un dividende qu'un capitaliste étranger décide de rapatrier et une exportation d'un nouveau capital y – du même montant que l'opération précédente qu'un capitaliste national investit à l'étranger. Dans les deux cas il s'agit d'un surplus créé dans le pays et transféré à l'étranger³.
- 3) Réserves, qui comptabilise les variations des réserves internationales et comptes apparentés

Ainsi par exemple, si nous supposons les réserves inchangées pour une période donnée, un déficit de la Balance des Biens et Services Réels doit nécessairement se financer par un excédent équivalent du compte capital. Dans ce cas, le pays déficitaire aura bénéficié d'un transfert net de ressources réelles (Biens et Services) égal au surplus des mouvements de capitaux.

Alors, si l'on peut continuer à accepter la présentation traditionnelle de la Balance de Paiement, il faut en même temps savoir à quoi s'en tenir. D'ailleurs la Banque Mondiale elle-même, aussi bien sur le plan de la présentation de ses statistiques sur la dette que sur celui de ses commentaires sur la scène économique mondiale, considère les services financiers comme du capital⁴. Elle est ainsi amenée à analyser le transfert net et à ne pas se contenter simplement de l'apport net de capitaux. Entre un transfert net négatif et un autre positif, il y a toute la différence qu'il y a entre produire plus qu'on ne consomme et consommer plus qu'on ne produit soi-même. Il se trouve que la condition normale des pays en voie de développement, du moins jusqu'aux signes récents de renversement de tendance dont nous parlerons plus loin, soit plutôt cette dernière⁵.

Le tableau I montre que pour l'ensemble des PVD le transfert net des capitaux d'emprunts a été positif pour les pays débiteurs tout au long de la période d'endettement croissant. Même pour les années critiques 1981 et 1982, qui ont connu des taux d'intérêts jamais atteints, la situation globale des PVD s'est soldée

3. A. EMMANUEL. « L'Endettement, véhicule de transfert de ressources ». *Revue Tiers Monde*, tome XXV, n° 99, juillet-septembre 1984.

4. Voir par exemple la série annuelle *World Debt Tables* et les différents *Rapports Annuels* en particulier le dernier (Banque Mondiale 1984).

5. Cela en tout cas depuis la Première Guerre mondiale. Pour la période 1870-1914, A. EMMANUEL a démontré dans un article – qui constitue sans doute une des pièces maîtresses en l'analyse de l'impérialisme – comment les deux grandes puissances coloniales de l'époque, l'Angleterre et la France, étaient non pas exportatrices mais importatrices de capitaux. A. EMMANUEL. « Le Colonialisme des 'poor-whites' et le mythe de l'impérialisme d'investissement ? », *L'Homme et la Société*, n° 22, octobre-novembre, décembre 1971, Paris.

par un non-remboursement effectif de la dette et même par un apport de « *new money* » ou « argent frais ».

TABLEAU I
Transfert net des capitaux d'emprunts
à moyen et long terme vers les PVD

	<u>Dette totale</u>	<u>Variations d'encours</u>	<u>Intérêts</u>	<u>Transfert net</u>
1975	173		8,8	
1976	211	38	10,2	27,8
1977	262	51	12,7	38,3
1978	331	69	17,4	51,6
1979	391	60	25,5	34,5
1980	445	54	35,2	18,8
1981	501	56	43,2	12,8
1982	552	51	50,3	0,7
1983	606	54	48,1	5,9

SOURCE: Construit par nous à partir des données de L'OCDE, OCDE 84, *op. cit.*

Nous constatons cependant qu'à partir de 1979 le montant du transfert net annuel des capitaux d'emprunts commence à diminuer pour atteindre un niveau relativement faible en 1982 et 1983.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Amérique latine, la tendance générale est la même jusqu'à 1981. Une différence surgit par la suite et elle est très importante comme nous le verrons plus loin. Elle consiste en l'inversion du sens du transfert probablement à partir du 2^{ème} semestre 1982 et qui se confirme en 1983 avec un transfert net négatif. Malheureusement les statistiques disponibles sont insuffisantes pour mesurer l'ampleur exacte d'un phénomène d'une telle importance.

Les données de la Banque Mondiale qui ne tiennent pas compte de la dette privée non garantie par l'État, ni des dettes à court terme, montrent que le transfert net devient négatif pour la première fois en Amérique latine en 1982 si l'on se réfère à la période d'endettement croissant de ces dernières années⁶.

6. Les pays les plus affectés sont: le Brésil (-1987,9), le Venezuela (-1225,6), l'Équateur (-827,7).

TABLEAU II
Transfert net des capitaux d'emprunts publics et privés
garantis par l'État en Amérique latine
et les Caraïbes (millions de \$)

1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
4 213	3 799	8 331	6 083	9 537	10 518	12 913	10 731	4 428	14 809	-6 488

SOURCE: *World Debt Tables* de plusieurs années. Banque Mondiale.

TABLEAU III
Variation de l'encours, intérêts et transfert net
de la dette totale à moyen et long terme (milliards de \$)

Principaux pays endettés	1- Variation de l'encours sur l'année précédente (1)				2- Paiements d'intérêts				3- Transfert net			
	80	81	82	83	80	81	82	83	80	81	82	83
Brésil	6,3	7,6	7,9	8,0	6,0	7,6	9,1	8,7	0,3	0	-1,2	-0,7
Mexique	5,8	10	6,9	9,6	5,0	6,3	6,1	8,3	0,8	3,7	0,8	1,3
Argentine	3,4	7,7	3,4	2,4	1,3	1,8	3,4	3,1	3,1	5,9	0	-0,7
Venezuela	1,5	1,1	3,6	-	1,5	2,0	2,2	2,0	0	-0,9	1,4	-
Chili	1,8	3,0	1,5	-	0,8	1,1	1,7	1,6	1,0	1,9	0,2	-
Pérou	0,6	0,3	1,0	0,8	0,6	0,7	0,9	1,0	0	0,4	0,1	-0,2

SOURCE: Construit par nous à partir des données de L'OCDE in OCDE, 1984, *op. cit.*

Les statistiques de l'OCDE plus complètes, dans la mesure où l'ensemble de la dette à long et moyen terme est prise en compte, sont beaucoup plus avares quant à la possibilité de calculer le transfert net. Ceci sans doute n'est pas neutre et n'est qu'une conséquence logique de ce que nous avons évoqué plus haut. Néanmoins, la dernière livraison de l'OCDE (1984) nous permet, en recoupant des données de différentes natures, d'établir la situation d'un certain nombre de pays d'Amérique latine.

Bien qu'incomplètes ces données confirment que le transfert net commence à s'inverser dans les années 1982-1983.

Finalement, nous disposons de données concernant l'ensemble des transferts financiers nets de la région, c'est-à-dire aussi bien de ceux des capitaux d'emprunts que ceux des capitaux à risques à long et court terme qui deviennent également négatifs à partir de 1982.

TABLEAU IV
Amérique latine: transfert net disponible
totale (milliards de \$)

Année	1- Apport net de capitaux	2- Paiements nets (bénéfice et intérêts)	3- Transfert net total disponible (3) = (1-2)
1973	8,1	4,4	3,7
1974	11,6	5,3	6,3
1975	14,5	5,8	8,7
1976	18,3	7,0	11,3
1977	17,3	8,6	8,7
1978	26,4	10,5	15,9
1979	29,0	14,2	14,8
1980	29,9	19,0	10,9
1981	38,0	29,1	8,9
1982	16,6	36,8	-20,2
1983	4,5	34,0	-29,5

SOURCE: *IMF Balance of Payments Yearbook* (plusieurs numéros) et estimation de la CEPAL sur la base de chiffres officiels, cité in MARTINEZ COSTINA, *Ponencia presentada al IV Congreso, EADI, Septiembre 1984, Madrid*.

Si la prise en compte des capitaux à risques, contribue certainement à aggraver la situation d'exportatrice nette de capitaux dans laquelle se trouve l'Amérique latine, il n'y a pas de doute qu'une partie non négligeable vient du remboursement effectif, bien que partiel, de la dette.

Cette situation nouvelle, certainement insupportable à long terme, explique à notre avis l'évolution récente de l'attitude des États les plus endettés de l'Amérique latine face au problème de l'endettement. De même, du signe positif ou négatif que prendra le transfert net à l'avenir, dépendra en grande partie la position qu'adopteront demain les débiteurs face à leurs créanciers.

II – ENDETTEMENT ET ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ATTITUDE DES ÉTATS DÉBITEURS

Globalement jusqu'à fin 82, les principaux débiteurs de l'Amérique latine se sont plus ou moins bien accommodés du sort qui leur était réservé. Il pouvait difficilement en aller autrement, puisque non seulement la dette n'était pas remboursée avec des ressources propres, mais ils recevaient de leurs créanciers une prime en plus, qui leur permettait de continuer à vivre au-dessus de leurs moyens. Dans ces conditions, des questions liées au remboursement de la dette, telles que la hausse des taux d'intérêts, la détérioration des termes de l'échange ou le protectionnisme des pays industrialisés, ne revêtaient qu'une importance secondaire. Même les diktats du FMI qu'accompagnaient certains rééchelonnements, étaient plus ou moins acceptés à condition que le sens positif du transfert net de ressources soit maintenu.

Or, c'est précisément l'infléchissement du transfert net de ressources, voire le renversement de son sens, fin 1982 début 1983, qui provoque la réaction des principaux pays débiteurs de l'Amérique latine. À partir de là, ils entreprennent des démarches en vue de coordonner leur action afin d'améliorer leurs rapports de force face à leurs créanciers.

Ainsi la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine) et le SELA (Système économique latino-américain) établirent en 1983 un programme d'action à la demande du Président de l'Équateur. Une série de conférences examinèrent ce rapport (San José, Saint Domingue et Quito). La dernière, celle de Quito, a réuni début 1984 l'ensemble des pays de l'Amérique latine représentés à leur plus haut niveau. Les conclusions de cette conférence sont exposées dans la *Déclaration de Quito*. Cette Déclaration s'attaque d'entrée de jeu aux pays développés, les rendant responsables de la crise d'endettement international du fait de la détérioration des termes de l'échange, de l'effondrement du commerce, de l'augmentation excessive des taux d'intérêts et de la diminution des entrées de capitaux. Elle condamne les politiques d'ajustement du FMI, ainsi que le protectionnisme des pays développés, non sans rappeler la liaison étroite entre commerce extérieur et financement international. Elle réclame le partage des responsabilités inhérentes à la solution du problème de la dette externe, en exigeant des créanciers plus de souplesse et de réalisme dans la renégociation de la dette, notamment en matière d'échéancier, de délais de grâce et de taux d'intérêt. Finalement, elle dénonce l'injustice et le manque de logique qu'il y a dans le fait que les pays de l'Amérique latine soient devenus exportateurs de capitaux.

Le Plan d'Action adopté a retenu comme ligne de conduite les critères suivants :

- 1) Les renégociations ne doivent mobiliser qu'un pourcentage raisonnable des recettes d'exportations.
- 2) Rechercher des formules en vue de diminuer considérablement les taux d'intérêts, commissions et marges qui grèvent la consolidation.
- 3) Élargissement sensible des délais, échéances, ainsi que délais de grâce.
- 4) Drainer un flux net, approprié et croissant de nouvelles ressources financières qui constitueront un élément essentiel des renégociations.

5) La renégociation de la dette devra nécessairement être assortie dans le domaine commercial, de mesures qui améliorent l'accès des produits d'exportation de l'Amérique latine sur les marchés internationaux.

En outre, pour améliorer leur pouvoir de négociation les pays de l'Amérique latine se sont mis d'accord pour procéder à des échanges réels, directs et confidentiels, d'informations sur les modalités de reconduction et de réaménagement de leurs dettes respectives.

La *Conférence de Quito* marque une prise de conscience collective et une certaine volonté d'agir ensemble des États latino-américains. Si l'on est loin d'un moratoire collectif ou d'un Club de débiteurs, les décisions prises à Quito constituent un progrès significatif des États d'Amérique latine dans la défense de leurs intérêts.

Ce qui a déclenché sans aucun doute cette réaction collective c'est bien le fait que certains débiteurs se sont vus pour la première fois obligés de rembourser leur dette – même s'il s'agit d'une fraction relativement faible – avec des ressources propres.

Notons au passage que la hausse des taux d'intérêt entre 1979 et la première moitié de 1982 n'avait provoqué rien de tel. Cependant en 1984 – dans un nouveau contexte – une nouvelle remontée des taux d'intérêts suscite, le 19 mai, la réaction des présidents de l'Argentine, du Brésil, de la Colombie et du Mexique. Ils écrivent une lettre aux sept participants du sommet de Londres dans laquelle ils insistent sur la nécessité d'un dialogue constructif entre créanciers et débiteurs. Ils convoquent en outre une conférence à Carthagène pour le 21 et 22 juin. Les 11 pays les plus endettés de l'Amérique latine y assisteront. Les conclusions de celle-ci reprennent en général largement celles de Quito. Cependant, une résolution, sans doute la plus importante, propose la création d'un mécanisme de consultations et de suivi au niveau régional ayant pour finalité de faciliter l'échange d'informations et promouvoir le dialogue avec les gouvernements des pays créanciers.

Une nouvelle consultation réunit les pays du consensus de Carthagène à Mar del Plata (Argentine) les 13 et 14 septembre 1984. Elle avait curieusement été précédée quelques jours auparavant par l'accord conclu entre le Mexique et ses créanciers, consistant à rééchelonner les dettes de celui-ci sur quatorze ans et six années de grâce, avec en plus une amélioration des conditions financières: les taux d'intérêt seront réduits, passant de 2,25 % au-dessus du Libor (*London Interbank Offer Rate*) à 1,5 % et c'est ce Libor qui sera retenu de préférence au taux des banques américaines, historiquement plus élevé. Le Mexique pourra ainsi économiser plus de 5 milliards de dollars sur les intérêts versés. On assurait au même moment, que le Brésil était sur le point de signer un accord similaire. Tentatives de division ou pas, il est indéniable que le niveau d'entente atteint jusque-là par les plus gros débiteurs du continent, avait inquiété les créanciers en même temps qu'il renforçait le pouvoir de négociation de ces pays. Si Carthagène II ne répondit pas aux espoirs que certains affichaient, en particulier l'Argentine, pays hôte de la réunion, il n'en reste pas moins que le communiqué final invite officiellement les gouvernements des pays industrialisés à un dialogue politique direct qu'il serait

souhaitable de réaliser au cours du premier semestre de 1985. (Point 8 du communiqué de Mar del Plata.)

Cette confrontation entre pays débiteurs et pays créanciers avait de tout temps été refusée par la plupart des pays développés et en particulier par les États-Unis. En effet, une telle réunion pourrait signifier non seulement l'institutionnalisation d'un club de débiteurs mais en plus sa reconnaissance officielle.

Lors de la dernière assemblée générale fin septembre 84 du FMI et de la Banque Mondiale – sur proposition du Secrétaire au Trésor Américain D. Regan – il a été décidé que ces deux organismes consacreront leur prochaine réunion du mois d'avril 1985 à étudier les moyens qui assurent l'amélioration progressive de la situation de la dette internationale dans les pays en développement. En fait, le dialogue proposé se présentera tout simplement sous la forme de réunions statutaires du comité intérimaire – organe politique de décision pour le FMI – et du Comité de développement – organe de réflexions conjointes pour le FMI et la Banque Mondiale. Le Directeur Général du FMI a insisté sur le fait, qu'il n'était nullement question de s'écarter de la méthode des négociations cas par cas⁷. On est encore loin du tête-à-tête proposé par le groupe des pays du consensus de Carthagène!

Pour l'heure, les États-Unis avec le concours du FMI veulent rester maîtres du jeu et essayent d'enrayer la solidarité et la détermination du groupe des pays du consensus de Carthagène en amorçant un dialogue et surtout en repoussant les échéances – rééchelonnement des dettes – des débiteurs qui se montrent « coopérants » dans l'application des politiques d'ajustement imposées par le Fonds.

Dans ce contexte on peut se demander dans quel sens évoluera l'attitude des États débiteurs de l'Amérique latine?

III – QUELQUES ÉVOLUTIONS POSSIBLES

À notre avis, la question clé – mais pas pour autant unique – qui déterminera la conduite future des États débiteurs est celle du sens que prendra le transfert net de ressources à l'avenir. Pour l'instant les pays les plus endettés de la région n'ont guère le choix qu'entre deux voies extrêmes: se soumettre à l'ajustement monétariste ou se déclarer en état de cessation de paiement. En réalité il en existe une troisième mais à notre avis elle n'est que transitoire, c'est la gestion de la crise au coup par coup, telle que l'a pratiquée l'Argentine jusqu'à un passé très récent, en renégociant chaque échéance. Cette stratégie a atteint son paroxysme lorsque quatre pays de l'Amérique latine – Mexique, Brésil, Colombie, Venezuela – eux-mêmes très endettés, ont avancé 300 millions de \$ à l'Argentine fin mars 1984, pour lui permettre de verser des intérêts échus aux banques américaines, quelques minutes avant leur nécessaire enregistrement comme crédits non performants. Trois mois plus tard, un nouvel accord à l'arraché avec les banques créditrices a lieu, le dernier jour du mois de juin. Mais, d'accord de dernière minute en accord à l'arraché, on ne

7. *Le Monde*, 25 septembre 1984, p. 43.

peut faire une stratégie solide; il ne s'agit que de péripéties. L'Argentine finira le 25 septembre par accepter un accord de principe avec le FMI ouvrant la porte à une renégociation globale de sa dette.

A — L'ajustement monétariste

Aujourd'hui, toute renégociation de la dette aussi bien publique que privée suppose qu'un accord préalable – lettre d'intention – entre le pays débiteur et les autorités du FMI ait été conclu. Le principe de la conditionnalité appliqué par le FMI est un bon gage pour les banques privées.

L'essence des programmes d'ajustements imposés par le FMI se trouve dans la régulation de la demande, même si le Fonds admet que la nature des déficits actuels a changé et que certains s'expliquent uniquement par des facteurs relatifs à l'offre. Il reste que dans ce dernier cas, à court terme, le décalage entre l'offre et la demande ne peut être atteint que par une compression de la demande. La mesure dans laquelle la gestion de la demande intervient dans l'ajustement est fonction de la façon dont réagit l'offre, de l'ampleur de la réaction et du moment où elle intervient. Quel que soit le degré d'ajustement nécessaire cela implique une réduction supplémentaire de la consommation réelle ainsi que des dépenses réelles d'investissement⁸.

Globalement, les principales mesures faisant partie de l'ajustement sont en général les suivantes:

1. Ajustement du taux de change par dévaluation de la monnaie locale.
2. Ajustement du budget de l'État par réduction des dépenses publiques (subventions, investissements, masse salariale, etc.).
3. Ajustement de la consommation privée par réduction des salaires réels et augmentation des prix des produits de consommation courante.

Ces mesures immédiates sont souvent accompagnées d'autres, qui tendent à long terme à peser plus lourdement sur la stratégie de développement et l'orientation globale de l'économie, comme la rétrocession des entreprises publiques au secteur privé et l'ouverture des frontières au commerce international et aux investissements étrangers.

Si l'ensemble de ces mesures trouvent, sans aucun doute, leur cohérence dans un modèle libéral de forte inspiration monétariste, on peut toujours s'interroger sur les intentions précises du FMI quant à la question-clé, à savoir si les pays les plus endettés du Tiers Monde doivent oui – et dans ce cas dans quelle mesure – ou non, rembourser leurs dettes avec des ressources propres?

Pour étrange que cela puisse paraître, la réponse à cette interrogation est loin d'être aussi évidente comme on peut avoir tendance à le croire. Malgré tout, un premier élément de réponse peut être avancé de façon relativement clair. Le but de

8. T. KILLICK. « Le Rôle du FMI dans les pays en développement. » *Finances et Développement*, vol. 21, n° 3, septembre 1984.

l'ajustement préconisé par le FMI n'est pas de parvenir, au moins dans le court et moyen terme, à l'équilibre des paiements courants – ce qui tout juste assurerait le paiement des intérêts avec des ressources propres – et encore moins à un excédent – ce qui permettrait de rembourser le principal. Dans son dernier Rapport Annuel⁹, le FMI signale à propos des pays en développement qui suivent un programme d'ajustement: « Il importera aussi que ces pays puissent disposer des moyens de financement suffisants durant les étapes qui leur restent à parcourir dans leur processus d'ajustement. Les échéances auxquelles les pays débiteurs vont devoir faire face dans les années qui viennent, sont très lourdes et excèdent de beaucoup ce qu'ils peuvent régler sur leurs recettes courantes. Tant que les pays emprunteurs continueront d'appliquer des politiques judicieuses d'ajustement à moyen terme, il est normal, et même prudent, pour les prêteurs, de leur fournir de quoi leur permettre de maintenir, des taux de croissance modérés pour la production et l'investissement et, en même temps, d'allonger les délais de remboursement de leur dette existante ». On voit bien, que dans l'optique du FMI, le rétablissement de l'équilibre des paiements courants est un but ultime, un objectif à atteindre, mais qu'encore pour une période non clairement précisée, de nouveaux prêts doivent converger vers les débiteurs qui se montrent « coopérants » dans le suivi de ses recommandations.

Cependant, ces nouveaux prêts indispensables pour combler le déficit des paiements courants restent inférieurs au montant des intérêts annuels, comme le montrent les statistiques sur la dette des pays concernés. De là, qu'un certain transfert net se vérifie dans le sens du débiteur vers le créancier, mais inférieur à un remboursement effectif et intégral de la dette. À partir de là, on commence à voir moins clair: Quelle est la dose de remboursement effectif ou de transfert net qu'on veut exiger des débiteurs? À notre connaissance, le FMI n'y a pas apporté une réponse nette. D'ailleurs elle ne lui appartient pas entièrement. Les banques qui fournissent le gros des nouveaux prêts et rééchellonnent les échéances des anciens, ont évidemment leur mot à dire. D'autres monétaristes plus pragmatiques, tel la BRI, ont manifesté leurs vues d'une façon plus précise. Ainsi, son Directeur général concluait dans le 53^{ème} Rapport Annuel¹⁰ que « si l'on peut envisager d'imposer aux pays en développement en cas de crise et pour deux ou trois ans, des politiques de stabilisation interne devant entraîner l'apparition d'un large excédent commercial, la situation est tout à fait différente et serait totalement inacceptable, si ce groupe de pays était contraint de vivre pendant longtemps avec un important excédent commercial. Une telle situation irait à l'encontre du principe fondamental de la répartition optimale de ressources, et politiquement elle serait extrêmement explosive. La question est donc de savoir quels flux de capitaux pourraient financer le déficit durable des paiements courants des pays en développement ». Pour la BRI donc, le processus d'ajustement a un objectif à beaucoup plus court terme que pour le FMI, à savoir redonner confiance au système financier international après une cure d'austérité relativement courte dans les pays débiteurs.

9. FMI, *Rapport annuel 1984*.

10. BRI, *Cinquante-Troisième Rapport Annuel*, 1983.

Un autre organisme encore plus proche du FMI que la BRI, la Banque Mondiale semble aussi prendre quelques distances avec les politiques des ajustements préconisés par le premier. Dans son dernier Rapport Annuel¹¹, la Banque Mondiale tire la sonnette d'alarme sur quatre problèmes importants qui sont restés sans solution malgré les politiques d'ajustement ou même ayant pour cause ces politiques :

- « Danger que les contractions simultanées dans la plupart des grands pays en développement ne donnent un sérieux coup de frein à la demande mondiale(...) »
- Contradiction intrinsèque entre la pression exercée sur les emprunteurs pour les inciter à réaliser un excédent net de ressources et la réticence des pays industrialisés à accepter le déficit commercial correspondant(...)
- Certaines des mesures rigoureuses imposées pour mettre fin à la crise de liquidités réduisent la croissance. Si leur application se prolongeait pendant plusieurs années, à long terme, l'aptitude des pays à rembourser leur dette pourrait se retrouver compromise. Les fortes diminutions de la demande, les réductions des importations et les dévaluations, peuvent être cause de nombreuses faillites et d'une forte montée du chômage(...)
- Le rééchelonnement de la dette n'est qu'un recul des échéances ».

Les quatre problèmes soulevés par la Banque Mondiale rejoignent de près certains de ceux avancés à maintes reprises par les débiteurs contraints à suivre des programmes d'ajustement.

En outre, à la différence de la BRI, ce que ni le FMI ni la Banque Mondiale ne retiennent, du moins dans leurs documents publics, est le caractère, « politiquement extrêmement explosif », des programmes d'ajustement dans le moyen et long terme.

On ne s'étendra pas ici sur les conséquences économiques, sociales et politiques bien connues des programmes d'ajustement du FMI mis en pratique en Amérique latine ces dernières années.

Il est facile de constater un peu partout la récession économique et le chômage généralisé, à Saint Domingue et au Brésil des émeutes de la faim, au Chili, en Bolivie et au Pérou des grèves générales, en Argentine des menaces sur la démocratie récemment retrouvée.

On peut alors se demander, si l'on peut faire autrement dans les conditions actuelles, c'est-à-dire, de baisse de l'Aide publique internationale, d'hégémonie monétariste dans les pays du Centre et de fragilité des banques internationales. Ceci nous amène directement à analyser l'autre voie extrême qui reste ouverte aux débiteurs.

B — La cessation de paiement

Elle peut prendre, soit la forme d'un moratoire unilatéral, c'est-à-dire d'une suspension du paiement de la dette par le débiteur sans le consentement des créanciers, soit une forme encore plus extrême : la répudiation pure et simple de la

11. Banque Mondiale, *Rapport Annuel* 1984.

dette. En toute logique, elle ne devrait prendre que la première de ces formes, dans la mesure où celle-ci laisse une porte ouverte à la négociation, entretient une certaine ambiguïté quant aux intentions ultimes et peut rendre ainsi moins sévères les mesures de rétorsion. En tout état de cause, un pays qui se déclare en cessation de paiement est susceptible d'avoir à faire face aux éventualités suivantes :

- saisie des actifs localisés à l'étranger, ainsi que des marchandises relevant du commerce d'État ;
- pratiquement, arrêt de tout nouveau flux financier (prêts, aide, investissement étranger) ;
- difficultés pour les opérations bancaires courantes dérivées du commerce international ;
- mesures de rétorsion économique des pays créanciers, notamment boycottage technologique et diminution des importations en provenance de ces pays.

De toutes ces mesures, celles qui semblent les plus facilement applicables et donc celles auxquelles très certainement il faudra faire face dans l'immédiat, sont celles qui dépendent directement du secteur bancaire lui-même, c'est-à-dire, l'arrêt de nouveaux flux financiers et l'impossibilité de se servir des crédits documentaires pour les opérations courantes de commerce international.

L'interruption des flux financiers obligera à équilibrer la balance des paiements courants, mais diminué du poids des intérêts de la dette. Ceci implique une balance de biens et de services réels au moins équilibrée ou en léger excédent, afin de pouvoir payer les autres composantes de la balance des paiements courants, particulièrement les profits des entreprises étrangères. L'équilibre de la balance des paiements courants impliquera sans doute un certain ajustement, mais en tous cas, moins important que celui où il faut dégager d'importants excédents commerciaux pour assurer une partie des intérêts de la dette, comme l'exigent les programmes du FMI.

L'impossibilité d'utiliser les crédits documentaires dans les transactions internationales, ainsi d'ailleurs que l'arrêt de toutes formes de crédits obligera à régler au comptant tout achat à l'extérieur, ce qui peut se traduire par l'impossibilité de procéder à certains gros achats, par exemple, d'usines clés-en-main.

La rigueur avec laquelle les mesures de rétorsion risquent d'être appliquées sera d'autant plus grande que le pays en état de suspension de paiement se retrouvera seul dans cette condition. Au contraire, si la cessation de paiement est le fait d'un groupe de pays, on peut s'attendre sans doute à un rapport de forces plus favorable pour eux que dans la situation précédente. Ceci non seulement parce qu'un pays seul s'exposerait à un châtime exemplaire de manière à dissuader les autres de s'engager dans une telle aventure, mais parce qu'un ensemble de pays peut représenter aussi bien un marché non négligeable, que des fournisseurs quasi irremplaçables.

D'autre part, l'ampleur de l'impact des éventuelles mesures de rétorsion varie d'un pays à l'autre, principalement en fonction de son degré de dépendance du commerce international, tout particulièrement de celui relevant des entreprises publiques, et de l'importance de ses avoirs extérieurs officiels. En effet, les saisies

ou embargos éventuels ne peuvent atteindre que ce qui appartient à l'État. On peut tout de même admettre qu'en ce qui concerne les marchandises faisant l'objet du commerce international, l'on puisse arriver à des montages tripartites incluant un pays tiers ami, permettant d'éviter ainsi de probables poursuites judiciaires.

Dans le cas d'un boycottage, il est envisageable de même de recourir à des subterfuges permettant aussi bien un approvisionnement qu'un écoulement normal du commerce extérieur, mais qui très probablement alourdiraient les prix des importations et obligerait à une ristourne pour les exportations.

Une étude qui examine les perspectives des sept pays les plus endettés d'Amérique latine avec différents scénarios, effectuée par Thomas Enders, actuel ambassadeur des États-Unis en Espagne, et Richard Mattione, du *Brookings Institute*, qui circule en privé à Washington et dont le mensuel *South* de juin 1984 rend compte, estime que si les surcoûts dérivés d'une répudiation de la dette s'élevaient à 5% de la valeur du commerce international, des pays tels que l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela, se porteraient mieux en 1987 qu'en continuant sur la voie actuelle. Si ces surcoûts se montaient à 10% l'Argentine, le Brésil et le Venezuela seraient toujours dans une meilleure position à long terme, mais qu'entre temps, le Brésil aurait beaucoup de difficultés. Seule l'Argentine semble s'en sortir sans trop de difficultés¹².

On peut se demander ce qui retient pour l'instant les gros débiteurs de l'Amérique latine d'engager l'épreuve de force conduisant à une éventuelle cessation de paiements.

La réponse est essentiellement d'ordre politique. Les élites gouvernantes en Amérique latine ont imposé, depuis longtemps déjà, des modèles d'accumulation basés sur la concentration des revenus et caractérisés par une grande ouverture sur l'extérieur¹³. Le recours à des régimes autoritaires écrasant toute contestation populaire a été presque partout la règle générale. L'endettement croissant des années 70 a facilité grandement la consolidation de ces régimes d'accumulation qui malgré leur caractère globalement excluant ont permis l'intégration de quelques couches moyennes, leur permettant d'accéder au mimétisme consommatoire auquel elles aspirent.

Lorsqu'au début des années 80, les nouveaux prêts ne servent plus qu'à rembourser les anciens, et que bientôt ils ne suffisent même plus à cela, les régimes d'accumulation mis en place entrent en crise. Dans de telles conditions, la dette, comme le signale A. Ferrer¹⁴, devient un mécanisme de négation des problèmes internes, et permet de déplacer vers la scène des négociations financières internationales, la solution des problèmes qui ont besoin d'une solution interne, de telle sorte qu'on transfère à l'étranger les obstacles internes au changement. En ce sens, les programmes d'ajustement imposés par le FMI, qui non seulement respectent les

12. M. WESTLAKLE. « When Reputation Goes Before Honour », *South*, juin 1984.

13. Ceci malgré le peu de similitude qui peut exister entre le modèle d'industrialisation du type brésilien ou mexicain et le modèle d'inspiration monétariste en Argentine ou au Chili.

14. A. FERRER. « Deuda, Soberanía y Democracia en América Latina » *Revista Estudios Internacionales*, Año XVII, n° 67, julio-septiembre 1984 - Chile.

structures qui soutiennent ces modèles d'accumulation excluants, mais les renforcent, ne sont pas nécessairement contradictoires avec les intérêts des élites au pouvoir. Ils leur permettent en outre de dégager leur responsabilité politique sur les conséquences économiques et sociales de leurs applications en rendant le FMI et les banques internationales comme uniques responsables.

En revanche, l'ajustement qu'imposerait la suspension du paiement de la dette, même avec un surcoût provenant des difficultés créées par les mesures de rétorsion des créanciers, serait non seulement moins important – ce qui est aussi de nature à le rendre attirant aux yeux des élites au pouvoir – mais laisserait les mains libres aux États souverains pour s'ajuster en toute indépendance. Alors, dans l'environnement nationaliste et de mobilisation générale que les mesures de rétorsion ne manqueraient pas de susciter, il deviendrait impossible de faire porter le fardeau de l'ajustement uniquement aux classes populaires et aux couches moyennes. Dans l'immédiat, des mécanismes autres que ceux dérivés des lois du marché se mettraient en place pour assurer à l'ensemble de la population un minimum vital d'existence. À plus long terme, il s'agirait très probablement de remettre en cause le modèle d'accumulation emprunté et de réaliser les changements de structure indispensables à un nouveau modèle de développement. L'ampleur de ces changements et le caractère précis du nouveau modèle d'accumulation sont impossibles à prévoir. Ils seraient fonction des rapports de force qui s'établiraient dans cette nouvelle dynamique. Seule le sens de leur orientation générale est susceptible d'être prévu, vers une plus grande redistribution des revenus et vers un développement plus auto-centré, où l'État aurait un rôle déterminant dans la promotion de l'industrialisation, le contrôle du système financier et du commerce extérieur.

CONCLUSION

Revenons à notre case de départ. Si les thèses monétaristes orthodoxes se poursuivent et le transfert net des débiteurs vers les créanciers continue à s'accélérer¹⁵ une situation nouvelle risque de se créer. Le poids de l'ajustement deviendrait insoutenable. Les élites gouvernantes en manque de légitimité se voient déjà contraintes à passer la main – comme hier en Argentine et plus récemment en Uruguay et probablement demain au Brésil – à des gouvernements plus démocratiques. Ces derniers, soumis à une forte pression d'une partie majoritaire et croissante de la population, pourraient basculer vers une solution aussi radicale que la suspension des paiements, dans la mesure où le coût de l'ajustement serait perçu chaque fois par des secteurs de plus en plus larges de la nation comme supérieur à celui de la cessation de paiement. Ces nouveaux régimes démocratiques, bien que fragiles, sont moins liés aux oligarchies financières et agraires ainsi qu'au grand

15. Le FMI et les banques créditrices auraient prévu pour le Brésil un excédent de sa balance commerciale de 9 milliards de dollars pour 1984, de 12 pour 1985, de 15 pour 1986 et de 17 pour 1987. Voir J.M. CARDOSO de MELLO, Forum: O Brasil e O FMI. *A Crise Economica Brasileira*. Educ., Sao Paulo, 1984. Les déclarations du Secrétaire d'État au Trésor, D. Regan au Sénat du 23.02.1983, confirment cette même tendance lorsqu'il insiste que l'objectif à terme est d'obtenir un ajustement effectif dans les pays emprunteurs.

capital national – allié ou pas au capital étranger. De ce fait, leur marge manoeuvre est plus grande et leur survie dépend dans une large mesure d'un vaste soutien du plus grand nombre. Ils sont mieux placés pour juger non seulement entre le coût économique de l'ajustement et celui de la suspension de paiement, mais aussi entre les risques politiques que comporte la suspension de paiement et ceux d'une explosion sociale qu'entraînerait un ajustement durable et chaque fois plus important.

Dans sa dernière livraison, le CEPII¹⁶ a chiffré plusieurs scénarios en fonction du type d'ajustement imposé. Rappelons rapidement quelques-uns d'entre eux. On considère les hypothèses suivantes: 1 – Une variante moyenne, c'est-à-dire les rythmes moyens observés entre 1975 et 1980 de l'activité économique mondiale; 2 – Un arrêt de la progression de la pénétration des zones endettées sur les différents marchés; 3 – Des taux de hausse de l'énergie et des exportations manufacturières de l'OCDE de 5% annuels, et d'une indexation des prix des autres produits; 4 – Un comportement d'importation qui déterminera, à partir de la croissance de la zone considérée, celle de ses achats à l'extérieur; 5 – Un taux d'intérêt du Libor de 10%.

TABLEAU V

Type d'ajustement	Indicateur (en % par an)	Mexique	Brésil	Autres pays d'Amérique latine
Solde courant équilibré en 1985 sans tenir compte des intérêts ¹	Croissance 1982-1985 PIB/tête 1980-1990	85,7 0,3	1,1 - 1,7	1,3 - 0,6
Solde courant équilibré dès 1985 ²	Croissance 1982-1985 PIB/tête 1980-1990	3,1 - 0,5	- 3,9 - 3,3	- 0,3 - 1,1
Solde courant équilibré en 1990	Croissance 1982-1990	2,7	- 0,6	1,0
Maintien du PIB/tête de 1980 jusqu'en 1990	Endettement fin 1990 ³	44,8	235,4	174,3

1 Situation équivalente à celle de la suspension du paiement de la dette.

2 L'encours de la dette, donc, n'augmente plus.

3 En milliards de dollars.

Ces différents scénarios, déjà assez optimistes quant à considérer un taux d'intérêt de seulement 10%, montre le dramatique de la situation. Dans tous les cas de figures, le revenu par tête diminuera de façon continue année par année, sauf pour le Mexique au cas où il suspendrait le paiement de sa dette. Il n'est nullement nécessaire d'être politologue ou sociologue pour prévoir les conséquences d'une

16. CEPII, *Économie mondiale 1980-1990: La Fracture?*, Paris, Economica, 1984.

telle situation, quand on sait par ailleurs que ces chiffres ne reflètent que des moyennes, et que l'ajustement préconisé par le FMI ne porte que sur les salaires. Le seul maintien du PIB par tête au niveau de 1980 implique pour l'Amérique latine – à l'exception du Mexique – de tripler presque l'encours de sa dette d'ici 1990.

Nous pensons que l'heure de vérité se rapproche. La victoire, probable, de l'opposition au Brésil, début 1985, sera peut être un élément décisif. L'Argentine, qui à notre avis n'a pas osé prendre seule la décision de suspendre le paiement de sa dette, trouvera dans le Brésil un allié plus déterminé qu'auparavant. Mais d'ici là, il n'est guère impossible que la FED et le Trésor américain, seuls vrais maîtres du jeu, conscients de la montée des périls, retournent leur veste.

Le Vice-Président de la FED a déclaré le 28 mai 1984 que celle-ci était disposée à « prêter, prêter hardiment tant que le besoin s'en fera sentir », à toute banque américaine qui pourrait se trouver en difficulté¹⁷. Entre sauver les banques en leur injectant directement des liquidités après avoir mis le feu aux poudres, ou les injecter avant en faisant un aller-retour chez les débiteurs. Même en orthodoxie monétariste, cela ne fait pas une grande différence sur le plan monétaire. Mais en attendant que le sens actuel du transfert net soit infléchi, les paris restent ouverts.

17. *Le Monde*, 30 mai 1984.