

L'endettement international : Des mots et des remèdes

Jean-Claude Willame

Volume 16, numéro 3, 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701889ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701889ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Willame, J.-C. (1985). L'endettement international : Des mots et des remèdes. *Études internationales*, 16(3), 655–661. <https://doi.org/10.7202/701889ar>

LIVRES

1. ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE

L'endettement international: des mots et des remèdes*

Jean-Claude WILLAME*

La gravité de la dette internationale – particulièrement celle du Tiers Monde – hante les économistes, les institutions d'aide internationale, les gouvernements et les banquiers depuis le début de l'actuelle décennie. Les quatre ouvrages présentés ici forment un échantillon assez remarquable des explications données sur l'origine du problème, sur l'état de la question et sur les moyens d'en sortir.

Le premier est le porteur des états d'âme et des stratégies d'un certain *establishment* financier international, actuellement hégémonique. Ouvrage ultra-sérieux dans le ton, savant dans son exposé et qui, comme tous ceux de cette espèce, peut difficilement être pris en défaut si l'on se place du point de vue méthodologique qui est le sien. La thèse de l'auteur, William R. Cline, appuyée par des institutions aussi prestigieuses que la *Chase Manhattan Bank*, la *Federal Reserve Bank* et la Banque Mondiale qui font partie du comité de parrainage de l'ouvrage, est la suivante: l'origine de la dette des PVD tient dans cinq facteurs principaux; les chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979-1980, l'élévation des taux d'intérêts bancaires, la récession mondiale, les carences dans la gestion des ressources domestiques (en PVD) et la défiance « psychologique » des prêteurs à l'égard de ces pays. Observons d'emblée qu'aucune explication sérieuse n'est donnée du processus qui a créé cet endettement, le plus souvent érigé à l'état de stratégie de développement par de nombreux pays. Aucune présentation, non plus, des acteurs qui ont manipulé les leviers de cet endettement. Rien que des statistiques agrégées, des tableaux et des graphiques (catastrophiques), etc...

* CLINE, William R. *International Debt: Systemic Risk and Policy Response*. Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1983, 339 p.

FEINBERG, Richard E. et KALLAB, Valeriana (Ed.). *Adjustment Crisis in the Third World*. New Brunswick-Washington, Transaction Books-Overseas Development Council, Coll. "U.S.-Third World Policy Perspectives, no 1", 1984, 199 p.

FEINBERG, Richard E. et KALLAB, Valeriana (Ed.) *Uncertain Future: Commercial Banks and the Third World*. New Brunswick (N.J.)-London (U.K.), Transaction Books, Coll. "U.S.-Third World Policy Perspectives", no 2, Overseas Development Council, 1984, 143 p.

TORRIE, Jill (Ed.). *Banking on Poverty: The Global Impact of the IMF and World Bank*. Toronto, between the Lines, Coll. "Perspectives on Underdevelopment", 1983, 336 p.

** *Centre d'Études et de Documentation africaines, Bruxelles, Belgique.*

Revue Études internationales, volume XVI, n° 3, septembre 1985

L'auteur insiste sur un point central d'où va s'ordonner tout le reste : l'endettement n'est pas une question d'insolvabilité, mais de manque de liquidités. On n'a donc pas affaire à un problème structurel, mais bien à une mauvaise conjoncture qui, si elle se prolongeait, pourrait bien déboucher sur une situation d'insolvabilité. Que le lecteur se rassérène pourtant : les chances d'une relance globale sont bonnes ; il serait donc improductif d'adopter, dans un climat de panique, des réformes fondamentales au système. Surtout donc, pas de vagues, mais des ajustements raisonnables (*contingency planning*), suivant la terminologie de l'auteur. La stratégie proposée par Cline sera donc la suivante. D'abord résoudre les problèmes au cas par cas. Si les mesures d'urgence et les réaménagements de dette conventionnels étaient insuffisants, on adoptera une première ligne de défense, comme les généraux : mobiliser davantage de participants (gouvernements, banquiers, etc...) autour du F.M.I. Dans certains cas extrêmes, on pourra songer à capitaliser des portions d'intérêts de la dette au titre de principal dû pour les années ultérieures. Mais l'auteur se montre très méfiant vis-à-vis de cette procédure de même que vis-à-vis d'autres mesures plus radicales : annulation ou réduction des taux d'intérêts à partir d'un certain seuil, allongement des périodes de maturité à 15-30 ans, conversion de prêts bancaires en prêts à long terme et à bas taux d'intérêts, etc... Ces mesures s'opèrent pour la plupart au détriment des créiteurs et des contribuables ; elles créeraient de dangereux précédents pour les PVD et pourraient occasionner les banqueroutes bancaires que l'on cherche à éviter.

L'auteur reconnaît la « fragilité de la situation » : les neuf plus grandes banques américaines ont près de 300 % de leur capital engagé sous forme de prêts aux PVD et aux pays de l'Europe de l'Est. Une des deux plus grandes banques a 74 % de son capital social au Brésil, tandis qu'une autre grande banque a un taux d'exposition de l'ordre de 55 % au Mexique. En dépit d'une situation à haut risque, une politique mesurée est de mise ; celle-ci doit continuer à être basée sur des programmes d'ajustement fabriqués sur mesure par le F.M.I. jusqu'au moment où la relance internationale sera effective. En attendant, on devra entreprendre des actions visant à encourager les banques privées, essentiellement par une persuasion « morale » (*sic*), à continuer leur prêt aux pays en difficulté, à augmenter les prêts des banques multilatérales de développement, et à freiner les attitudes protectionnistes des pays industrialisés.

Cline se veut résolument optimiste. Tablant sur le dernier bond en avant de la conjoncture américaine et sur les « performances impressionnantes » du Mexique et du Brésil suite aux programmes d'ajustement adoptés en 1983, il affirme, dans un dernier chapitre, la justesse de ses propositions. Une remontrance, voilée – et oh ! combien prudente au grand argentier américain, – clôture l'ouvrage. Si l'on demande aux leaders politiques des PVD de démontrer leur courage en prenant des mesures impopulaires d'ajustement, on ne devrait pas moins exiger des leaders des pays industrialisés en leur demandant de corriger leurs déséquilibres budgétaires de telle sorte qu'une croissance internationale soutenue puisse être atteinte.

Certains sortiront de la lecture du livre de Cline en ayant l'impression d'être mieux informés et plus intelligents. Ils auront été trompés, non pas tant par l'inaltérable optimisme qui anime l'auteur, que par les postulats méthodologiques d'une analyse menée exclusivement en chambre. Non seulement les acteurs du drame – tant les paysans et les citoyens du Tiers Monde que les dirigeants d'entreprises, les banquiers et les gouvernements – sont absents de la scène, mais le plaidoyer de Cline néglige toutes les questions embarrassantes. Notamment celle-ci : des milliards ont été prêtés aux PVD à la fin des années 60. Pour quels projets et pour quelles destinations ? Qui a mis en branle ce processus et comment ? À partir de quel(s) critère(s), sur la foi de qui et de quoi ? À creuser ces questions, on risque bien de

déboucher sur un constat: celui de la faillite de l'économie classique et de l'expertise savante.

Deux autres ouvrages apportent dans une certaine mesure de l'eau au moulin du premier, mais ne partagent pas son optimisme et surtout son conservatisme. Les auteurs de *Uncertain Future: Commercial Banks and the Third World* et de *Adjustment Crisis in the Third World* sont davantage portés par le courant libéral américain; ils relèvent en effet de l'*Overseas Development Council* des États-Unis lequel est présidé par des personnalités démocrates telles que Robert McNamara et J. Wayne Frederickx. L'analyse de l'origine de la dette des PVD est aussi désincarnée que celle de Cline: les auteurs restent obnubilés par le « *deus ex machina* » de l'expansion et de la récession. Ils tempèrent le vent de panique qui a soufflé en 1982-1983 avec la menace de faillite du Brésil et du Mexique (et qui pourrait bien encore résurgir) en montrant qu'après tout, tant le F.M.I., les États-Unis que les banques commerciales ont agi avec une habileté considérable pour éviter la « catastrophe ». Mais l'intérêt des contributions réside en ce qu'elles se refusent à rejoindre le courant "business as usual". Dans *Uncertain Future*, certains auteurs considèrent plutôt favorablement des procédures d'aménagement des dettes qui auraient été désavouées par Cline: annulation des remboursements se situant au-delà d'un certain seuil de taux d'intérêts, capitalisation des intérêts de paiement, établissement d'une nouvelle institution destinée à racheter les « mauvaises dettes » bancaires à des taux réduits et à les réaménager dans un sens plus favorable aux créanciers, etc... Tous prônent en tout cas un renforcement des institutions financières internationales, notamment du F.M.I. qui, à leurs yeux, devrait davantage jouer le rôle d'une sorte de banque centrale mondiale, une amélioration des règlements bancaires qui permette d'éviter à la fois l'écueil d'un trop grand laxisme et de trop fortes restrictions dans l'octroi des prêts, l'élaboration de nouveaux instruments financiers, etc... Les auteurs du second ouvrage de la série contredisent quant à eux l'optimisme de William Cline qui affirmait que la reprise était en vue et que le problème de l'endettement serait bientôt résolu: sans doute, les performances de l'économie américaine autorisent, selon eux, certains espoirs, mais les énormes déficits commerciaux et fiscaux laissent présager une nouvelle vague de récession en 1985 et 1986. Les auteurs lancent à ce sujet un appel à la raison aux responsables américains en leur montrant que les États-Unis ont un intérêt non seulement économique mais politique à soutenir un programme de réformes structurelles qui implique une plus grande concertation politique entre les institutions nées à Bretton Woods et les gouvernements, une réduction du protectionisme, des déficits fiscaux et des hauts taux d'intérêts, de même qu'une responsabilité plus grande de la BIRD et du FMI dans des réformes structurelles. Le laisser-faire actuel, parfois érigé en idéologie (le néo-libéralisme), n'est plus tolérable, selon eux, et les auteurs aboutissent de ce point de vue à un constat d'échec.

Le quatrième ouvrage choisit lui aussi comme cibles le F.M.I. et la Banque Mondiale; il est l'émanation d'un groupe d'intellectuels (principalement chrétiens) issus des milieux d'Église, du travail et d'organisations non-gouvernementales, tous porteurs d'un courant tiers mondiste. *Banking on Poverty* défend, on s'en doute, une thèse radicalement opposée à celle des trois autres ouvrages: la Banque Mondiale et le Fonds sont tous deux des instruments passifs de politiques nationales hégémoniques élaborées par les puissances occidentales et les États-Unis en particulier, politiques qui ont intensifié plutôt qu'atténué l'asymétrie des relations internationales. Ici, les mécanismes de l'endettement ou de pseudo-réaménagement de dettes ainsi que le fonctionnement des institutions-cibles sont davantage démontés. Il en ressort une image très négative (et particulièrement très anti-américaine) des grandes institutions financières internationales: instruments idéologiques pour Cranford Pratt, agences de subsides au secteur privé selon Cheryl Payer, organisations en déclin selon Gérald Helleiner. Ces critiques ne sont pas neuves; les remèdes non plus. Certains ne sont pas loin de rejoindre les propositions avancées par le courant démocratique et libéral américain:

démocratisation du processus de décision au sein d'agences dominées par quelques "happy few", octroi automatique de ressources aux pays dont la dette a atteint un seuil catastrophique au nom du principe de la solidarité internationale, réformes au niveau de la conditionnalité de l'aide, création d'une banque mondiale centrale habilitée à émettre une monnaie internationale, etc...

On sort quelque peu déçu de la lecture de *Banking on Poverty*. Le caractère unilatéral des critiques – sus aux États-Unis, le vilain larron, à la Banque Mondiale, au F.M.I. et aux banques – laisse quelque peu de côté les agissements d'une autre catégorie d'acteurs qui ont partagé (et partagent) l'idéologie ambiante et retirent de substantiels profits de leur complicité avec les premiers: les classes politiques, bourgeoisies ou pseudo-bourgeoisies des PVD. De ce point de vue, il conviendrait de ne pas se laisser prendre aux pièges d'un tiers mondisme quelque peu naïf et manichéen (d'un côté les « riches », de l'autre les « pauvres »). Il y a une certaine validité dans l'argumentation libérale et néo-libérale du cas par cas: la dette du Brésil n'est pas celle du Zaïre, et celle de l'Argentine n'est pas non plus celle des Philippines. Cette critique n'efface toutefois pas le mérite majeur de *Banking on Poverty* lequel sort des sentiers battus de l'expertise classique et élargit le débat par la prise en compte de dimensions oubliées: la justice sociale et l'équité.

Ceci dit, la discussion sur l'endettement international devrait tenir compte d'autres dimensions, tout aussi fondamentales, qui sont absentes ou insuffisamment mises en lumière dans les quatre ouvrages présentés ici.

1) Tout d'abord, il nous semble que la situation actuelle ne traduit pas tant une attitude de domination implacable de la « haute finance internationale » ou américaine que son désarroi et son impuissance dans un contexte de mutation qui induit des résistances très typiques à toute modification du *statu quo* antérieur. Ce désarroi, cette impuissance nous paraissent bien illustrés par les récentes « opérations de sauvetage » entreprises pour éviter le prononcé logique d'un défaut de paiement dans certains pays latino-américains ou pour enrayer le danger de faillites bancaires. On en est ainsi arrivé en Argentine à un type de réaménagement de la dette dont la complexité défie l'imagination. En mars 1984, ont vu la *Federal Reserve Board* américaine donner sa garantie à une extraordinaire opération financière qui s'apparente à l'aveugle volant au secours du paralytique: deux pays (Mexique et Brésil) qui eux-mêmes n'acquittent les intérêts de leur dette qu'au moyen de nouveaux crédits; un troisième (Venezuela) qui refuse de prélever sur ses propres réserves pour acquitter ses obligations; et un quatrième (Colombie) dont la situation financière se dégrade, ont avancé ensemble 300 millions \$ à l'Argentine pour permettre à celle-ci de verser les intérêts échus et déjà deux fois reportés. « Aucun artifice n'est assez gros s'il permet de sauvegarder les apparences », notait à ce sujet Paul Fabra dans *Le Monde*¹.

D'autres opérations sont également typiques de l'esprit de bricolage qui prévaut en matière de règlement des dettes: achat de polices d'assurance contre le risque-pays, opération de revente et de troc de créances à perte entre banques, conversion de certaines créances douteuses en monnaies susceptibles de se déprécier. Philippe Norel fait remarquer ici que « l'endettement apparaît plus que jamais comme une fiction quant à son remboursement à la valeur d'origine »².

Le « système » fonctionne sans doute (pour combien de temps?) mais accumule des incohérences flagrantes: le recouvrement étant tout aussi difficile que la répudiation, les pays

1. P. FABRA, « La spirale de l'endettement », *Le Monde*, 7 juin 1984, p. 1.

2. Ph. NOREL, « Comment les banques tentent de protéger leurs créances sur le Tiers-Monde », *Monde Diplomatique*, mars 1985, p. 9.

industrialisés et les organisations financières internationales en sont réduits à des conseils du genre « exportez le plus possible », alors que les pays industrialisés se protègent contre les marchandises en provenance du Tiers Monde, ou bien « restreignez vos importations », alors que les mêmes pays industrialisés pratiquent une politique d'exportation tout azimut « pour donner du travail à leurs ouvriers ».

2) On a souvent brandi l'épouvantail d'un krach bancaire mondial qui pourrait être occasionné par le non-remboursement de certaines grosses créances du Tiers Monde, non-remboursement qui entraînerait une cascade de banqueroutes financières. L'exemple de la *Continental Bank of Illinois* aux États-Unis a démontré qu'une telle hypothèse était peu probable: le *Federal Reserve Board* est intervenu rapidement et efficacement pour sauver les meubles. En outre, la plupart des dettes des PVD sont diluées par la présence d'un nombre parfois considérable d'organismes bancaires (phénomène des prêts consortiaux). Sans doute, quelques grandes banques apparaissent particulièrement vulnérables et paient aujourd'hui la légèreté de leurs engagements initiaux. Mais il serait puéril d'affirmer que le sort du monde est entre les mains de la *Chase Manhattan Bank* ou de la *Morgan* et que leur plongeon entraînerait celui de toutes les autres institutions bancaires. La vision apocalyptique du krach bancaire mondial n'est-elle pas aussi un aveu d'impuissance et de désarroi dans l'esprit des grands argentiers en mal de justification ?

3) On peut à la limite se demander si, dans le cas du sur-endettement africain par exemple, le remboursement de certains créanciers privés est véritablement l'enjeu majeur. Selon les toutes dernières projections des experts de la BIRD, les flux nets de capitaux en Afrique, c'est-à-dire les prêts et investissements directs moins les remboursements de dette, seraient de l'ordre de - \$1 milliard, ce qui signifie que les banquiers ont décidé de toute façon de pratiquer la politique de la chaise vide. Pourquoi alors faire miroiter aux pays africains l'idée qu'un « retour à la crédibilité internationale » est impératif dans la mesure où, même si ces pays remboursaient les 5 milliards dus aux créanciers privés, il subsisterait un « trou » d'un \$ milliard pour la période 85-87 et dans la mesure où ils peuvent s'attendre à bénéficier, toujours selon ces projections, de dons et de prêts publics nets de l'ordre de 6 milliards (plus un milliard supplémentaire en provenance du Fonds Spécial créé à la suggestion de la BIRD) ? Le continent africain devrait réaliser qu'il a peu de chance d'échapper à une mise en marge de l'économie internationale et en tirer les leçons sur la priorité à accorder aux remboursements de créanciers imprudents.

4) On perd trop souvent de vue à ce sujet l'aspect « politique spectacle » de la question de l'endettement. Chaque camp se livre aujourd'hui à un jeu - dangereux sans aucun doute - qui consiste à ne pas perdre la face. À cet égard, la capacité politique du Tiers Monde à pervertir tout contrôle imposé de l'extérieur reste, comme le signale Gallagher, une des lacunes les plus importantes dans le discours sur l'endettement. En Afrique, la marge de manoeuvre et d'autonomie dans ce jeu se situe le plus souvent au niveau de la géostratégie: Mobutu, bon élève de la classe occidentale, en soutenant la politique franco-africaine au Tchad, recevra ainsi une aide plus substantielle du gouvernement américain qui convaincra à son tour les banquiers et les investisseurs à faire un geste. Ailleurs, on se refuse à admettre publiquement le principe d'un moratoire, mais on le pratique dans les faits en utilisant des astuces dont les financiers ont le secret: on « plie » et on modifie les règles et les normes établies en multipliant les réaménagements, on allonge démesurément les délais de grâce, on se montre très flexible en matière de commissions bancaires, de paiements initiaux et même de taux d'intérêts, on « éteint » des dettes non assurées etc... On craint par-dessus tout la constitution de clubs de créanciers et on est prêt à faire d'importantes concessions pour l'éviter. Quant aux plans draconiens d'austérité imposés par le FMI aux mauvais payeurs, un organe de presse aussi sérieux que le *Financial Times* ne déclarait-il pas, dans son édition du 8 septembre 1983, que le FMI disait en substance aux pays endettés: « acceptez le bluff de

l'austérité et nous fermerons les yeux sur son application ». Finalement Arghiri Emmanuel n'est pas bien loin de la vérité lorsqu'il avance que « si (les financiers) ne peuvent demander à leurs débiteurs ni de payer, ni de ne pas payer, la seule chose qui leur reste à leur demander c'est de faire semblant »³.

5) Ceci ne signifie nullement qu'une position immobiliste et attentiste soit justifiée. En fait, l'endettement international n'est pas en lui-même une variable indépendante d'analyse. Il n'est véritablement significatif que lorsqu'il s'articule sur une autre dépendance: la *dépendance technologique et industrielle*. À ne vouloir l'attaquer que par le biais des seuls paradigmes financiers, comme le fait le FMI, on confond l'effet et la cause. Comme la relève G. Corm, « on ne peut s'empêcher de remarquer la similitude des vocabulaires employés dans le domaine financier et dans le domaine technologique puisque, dans les deux cas on parle de transferts: transfert de ressources d'un côté, qui permet les transferts de technologie de l'autre, censés tous deux mettre à long terme les partenaires inégaux sur pied d'égalité et de prospérité. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une coïncidence car la technologie est effectivement dans les pays industrialisés la source principale des profits et son coût actuel nécessite la disposition d'importantes ressources financières pour la produire »⁴. Ce phénomène de dépendance technologico-financière n'est pas non plus nouveau et propre à notre époque de crise et de récession. Une lecture des ouvrages spécialisés sur les mouvements de capitaux au siècle dernier démontre une similitude certaine avec la situation d'aujourd'hui; « ainsi la fièvre des investissements dans les chemins de fer en Europe et de la prospérité qu'ils ont apportée et donc de la croyance que de tels investissements dans le Tiers Monde ouvrirait la porte à la modernisation et à la démultiplication des échanges internationaux. Cette fièvre provient d'abord des intérêts des constructeurs et des industriels britanniques qui disposent d'une avance technologique sur leurs concurrents européens; se montent alors des consortiums de sociétés d'engineering, des travaux de gestion et de fournisseurs de matériel qui se lient à des consortiums bancaires pour s'efforcer de décrocher avant les concurrents, concessions, contrats de travaux et de financement. Au XX^{ème} siècle, nous assistons aux mêmes processus pour les constructions d'aérodromes, d'autoroutes, de barrages, de réseaux téléphoniques etc... »⁵.

La question qui se pose alors est de savoir quels ont été les résultats de ces transferts technologiques et financiers, réalisés dans le contexte d'une volonté de « modernisation à tout prix ». Au siècle dernier, les créances non payées pour des projets dispendieux se sont souvent terminées par des conquêtes coloniales ou semi-coloniales comme au Moyen Orient ou en Amérique latine. Aujourd'hui, ce genre de « procédé » n'est plus de mise mais il existe très peu d'études montrant l'impact désastreux de ces transferts. Signalons toutefois cette conclusion non ambiguë d'un récent rapport du GATT qui établit précisément le lien entre technologie et endettement: « l'une des difficultés du système financier, peut-on lire dans ce rapport, provient du fait qu'une proportion importante mais qu'il est impossible de déterminer avec précision de la dette additionnelle contractée au cours des années 70 peut être considérée comme un poids mort en ce sens qu'il s'agit d'une dette à laquelle ne correspond aucun moyen de production nouveau qui permettrait d'en assurer le service. En effet, au cours des années 70, des sommes considérables ont été empruntées non pour investir, mais pour maintenir le niveau de consommation malgré une forte dégradation des

3. Emmanuel ARGHIRI, « L'endettement, véhicule de transfert de ressources », in *Revue Tiers-Monde*, tome XXV, n° 99, juillet-septembre 1984, p. 581.

4. Georges CORM, « L'endettement des pays en développement: origine et mécanismes » in J.C. Sanchez ARNAU *et al.*, *Dette et Développement*, Paris, Éditions Publisud, 1982, p. 74.

5. *Ibidem*, p. 59.

termes de l'échange. Élément plus important encore peut-être, la rentabilité d'un grand nombre de projets d'investissements que cette expansion du crédit a permis de financer est très inférieure à ce que l'on escomptait à l'origine (nous soulignons) »⁶.

Langue de bois oblige, les auteurs de ce rapport du GATT ne vont pas au-delà de la critique tolérable dans ce genre d'enceinte et qui se réduit à une mise en cause du protectionisme ambiant: tout ce qui constitue les rouages mêmes du mécanisme de la double dépendance technologique et financière est absent: concurrence frénétique entre ensembliers dans le domaine du « clé sur porte », manque de sérieux des bureaux d'études impliqués dans le safari technologique en PVD, loi de Gresham des transferts (le mauvais investissement chasse le bon!), consentement tacite mais actif des banquiers à ces safaris, etc... Les véritables « remèdes » ne seraient-ils pas à ce niveau?

6. GATT, « Le commerce international en 1981-1982 », Genève, octobre 1982.