

La dette

L'endettement des pays périphériques qui hypothèque fondamentalement leur émancipation économique n'est évidemment pas un problème nouveau mais plusieurs raisons justifient son ré-examen. Il faut tout d'abord prendre conscience que toutes les politiques de gestion de cet endettement menées au plan international aussi bien que national, n'ont pas empêché la dette de continuer à s'accroître. Le recul du temps permet par ailleurs de mesurer à quel point ce problème des pays périphériques n'est en rien « leur » problème, de comprendre que c'est l'économie internationale dans son entier qui est concernée, l'endettement étant au cœur à la fois de la dite mondialisation de l'économie et encore plus de la « globalisation financière ». Enfin, la question de l'abandon de la dette revient à l'ordre du jour en des termes qui peuvent laisser craindre un recul de la combativité pour la cause du développement.

1 – Evolution et situation actuelle

La présentation des statistiques de la dette ne saurait tenir lieu d'analyse mais il ne faut pas la négliger. Les données permettent de mieux saisir le contraste entre l'énormité du prélèvement de ressources sur les pays concernés qui est exigé pour son remboursement et sa dimension somme toute limitée au regard des opérations économiques et financières qui se traitent à l'échelle internationale. Ainsi, par exemple, le stock de la dette à long terme est, en 1997, de l'ordre de 1,8 milliard de dollars alors qu'à la même époque, chaque jour, les opérations sur les marchés des changes s'élèvent à plus de 2000 milliards de dollars.

Le phénomène majeur de l'évolution du problème de l'endettement est dans la croissance continue de la dette. La dette à long terme a été multipliée par 3,7 entre 1980 et 1997, la dette à court terme par 2,6. On verra que cela signifie que le remboursement de la dette, loin de conduire à son extinction, l'alimente : il faut sans cesse emprunter pour réussir à payer le service de la dette.

Les statistiques nous montrent aussi des changements importants dans la structure de la dette. La croissance de la dette multilatérale a été bien supérieure à celle de la dette totale (multiplication par 6,3 au lieu de 3,7) et il en est de même pour les prêts fournis par le FMI. Cela reflète l'intervention croissante des organisations internationales dans la gestion de la dette, on y reviendra aussi mais il faut tout de suite en noter le caractère problématique : la dette multilatérale ne pouvait pas jusqu'ici faire l'objet de réexamen, et les pays qui n'étaient pas en mesure d'en assurer le service régulier étaient sanctionnés, c'est-à-dire interdits de recours au FMI.

1.1 – Indicateurs de la dette

Montant de la dette (millions de dollars)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dette à long terme = 1 + 2	445 300	1 167 896	1 224 678	1 262 818	1 385 495	1 525 245	1 613 462	1 650 097	1 728 473
1 Dette publique ou garantie = A+B	377 032	1 107 783	1 151 139	1 170 518	1 267 420	1 361 779	1 413 392	1 397 096	1 428 763
<i>A : créances secteur</i> <i>officiel</i>	170 473	595 179	643 812	667 022	752 559	825 899	859 484	827 967	819 871
<i>dont multilatérale</i>	46 494	204 141	221 462	228 149	246 289	272 320	288 469	284 729	291 238
<i>dont bilatérale</i>	123 979	391 038	422 350	438 873	506 370	553 579	571 015	543 239	528 633
<i>B : créances du secteur</i> <i>privé</i>	206 559	512 604	507 327	503 496	514 861	535 880	553 908	569 129	608 892
2 Dette privée non garantie	68 268	60 113	73 539	92 301	118 076	163 466	200 070	253 000	299 710
Facilités du FMI	11 564	34 652	38 129	38 264	39 897	44 151	61 105	60 107	61 526
Dette à court terme	146 458	241 396	261 239	291 898	322 388	329 669	368 217	385 224	381 398
TOTAL	603 321	1 443 944	1 524 045	1 592 981	1 747 780	1 899 065	2 042 783	2 095 428	2 171 397

source : *Global Development Finance*, Banque Mondiale, 1998.

La dette multilatérale est engagée auprès d'organisations multilatérales : Banque Mondiale, banques régionales de développement et autres agences intergouvernementales.

La dette bilatérale comprend les prêts des gouvernements et de leurs agences de coopération.

Poids de la dette

(en %)	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
dette / P.N.B.	21,2	35	37,8	38,1	40,1	40,3	38,9	36	34,9
service de la dette / P.N.B.	3,2	3,9	3,9	3,9	4	4	4,4	4,5	4,3
service de la dette / export. de B. et S.	12,8	18	17,9	17,5	17,5	16,9	16,8	17,2	16,7

source : *ibid.*

Le ratio service de la dette / exportations est largement utilisé comme indicateur de la capacité du pays à faire face à ses engagements. Il est très habituel de le trouver dans les publications de la Banque Mondiale. Toutefois, et en toute rigueur, il convient, chaque fois qu'on l'utilise, de s'interroger sur deux points supplémentaires :

– la balance courante est-elle excédentaire ou déficitaire ? Dans ce dernier cas, bien qu'il y ait des exportations, le pays continue à s'endetter pour payer son déficit.

– la balance courante est-elle excédentaire sur une zone qui utilise la monnaie dans laquelle le pays est endetté ? Dans le cas contraire, rien ne sert d'avoir des excédents commerciaux, s'ils ne permettent pas de payer la dette.

On peut illustrer ce problème à partir, par exemple, du cas du Brésil (année 1996) :

service de la dette rapporté aux exportations de biens et services : 41,1 %

service de la dette : 28 385 millions de US \$

montant total de la dette : 179 047 millions de US \$

devises de l'endettement :

DM : 4,3 %

FF : 2,6 %

¥ : 5,8 %

£ : 0,8 %

FS : 0,2 %

US \$: 69,2 %

devises multiples : 16,5 %

autres devises : 0,5 %.

exportations totales (X) : 47 763 millions de US \$

importations totales (M) : 53 552 millions de US \$

exportations vers les USA : 9 313 millions de US \$

importations des USA : 11 833 millions de US \$.

Le déficit perdure ($X/M = 89,2\%$) ; et le déficit à l'égard des USA (qui constituent la source privilégiée de \$) est encore plus grave ($X \text{ vers USA} / M \text{ des USA} = 78,7\%$), alors même que les importations en provenance des USA représentent plus de 1/5 des importations totales.

1.2 – Dette, indicateurs par pays, année 1995

PAYS	montant en 10 ⁶ \$	dette / hab. en \$	PNB / hab. en \$	dette en % du PNB	dette en % des export. de B. et S.	service de la dette en 10 ⁶ \$	service de la dette / hab. en \$	service de la dette en % du PNB	service de la dette en % des export. de B. et S.
Chine	118 090	97	620	17,2	77,3	15 066	12,3	2,2	9,9
Inde	94 414	101,5	340	29,2	198,8	13 349	14,4	4,1	28,1
Haïti	806	113,5	250	34,5	419	94	13,2	4	48,8
Burkina Fasso ^P	1 267	120,5	230	54,2	308,2	104	9,9	2,1	11,8
Tchad ^P	902	143	180	88,6	283,7	16	2,5	1,6	5
Niger ^P	1 601	174	220	87	480,1	56	6,1	3	16,7
Ouganda (AID)	3 573	181,5	240	62,8	523,2	137	7	2,4	20
Ethiopie ^P (AID)	10 308	183	100	192,4	1276,4	154	2,7	2,9	19,1
Burundi	1 158	190	180	95,2	829,9	39	6,4	3,2	27,7
Malawi	2 242	231	170	162,6	515,5	118	12,2	8,6	27,2
Tanzanie ^P	7 430	247,5	120	153,9	672,9	230	7,7	4,8	20,8
Mali ^P	2 958	274	250	123,2	469,5	86	8	3,6	13,7
Sierra Leone	1 178	280,5	180	145,4	1111,1	79	18,8	9,8	74,9
Madagascar ^P	4 324	290	230	143	565,1	59	4	2	7,7
Bénin ^P	1 614	299	370	82,2	262,9	50	9,3	2,5	8,1
Rép Dém du Congo ^P	13 241	300	120	249,9	776,2	25	0,5	0,5	1,5
Nigeria	34 093	305	260	148,8	319,1	1 833	16,4	8	17,2
Mozambique ^P (AID)	5 751	332,5	80	449,2	1222,7	177	10,2	13,8	37,5
Vietnam (AID)	25 813	350	240	127	350,4	367	5	1,8	5
Togo (AID)	1 472	359	310	117,9	273,7	29	7,1	2,4	5,5
Yémen ^{P P}	6 212	414	260	94	195,1	102	6,8	1,5	3,2
Sénégal (AID)	3 824	460,5	600	81,1	277,7	263	31,7	5,6	15,6
Egypte	33 374	537,5	790	56,6	181,6	2 413	38,9	4,1	13,1
Indonésie	124 398	630	980	64,6	234,1	16 416	83,1	8,5	30,9
Colombie	25 048	700	1 910	32,1	164,6	4 345	121,4	5,6	28,6
Cameroun ^P	9 346	708	650	128,1	442,9	431	32,6	5,9	20,4
Bolivie (AID)	5 264	711,5	800	90,6	416,6	372	50,3	6,4	29,4
Zambie ^P	6 850	845,5	390	216,1	2617	487,5	323,1	82,5	186,3
Maroc	23 006	868	1 110	72,8	208,7	3 639	137,3	11,5	33
Rwanda	1 021	?	?	82,6	1034,2	21	?	1,7	20,8
Brésil	159 704	1 004,5	3 640	23,6	270,7	22 007	138,4	3,3	37,3
Mauritanie ^P (AID)	2 320	1 008,5	460	228,4	454	115	50	11,3	22,4
Angola	11 568	1 071	410	427,2	300,5	463	42,9	17,1	12
Tunisie	9 846	1 094	1 820	57,5	112,2	1 490	165,6	8,7	17
Algérie	32 730	1 165	1 600	83,8	265	4 139	147,3	10,6	33,5
Equateur	13 990	1 216,5	1 390	83,9	261,6	1 412	122,8	8,5	26,4
Pérou	30 850	1 313	2 310	54,1	400,2	1 240	52,8	2,2	16,1
Côte d'Ivoire (AID)	18 898	1 379,5	560	208,7	412,4	1 046	76,4	11,5	22,8
Syrie	21 318	1 501	1 120	134,5	339,4	293	20,6	1,9	4,7
Jordanie	8 111	1 502	1 510	125,3	167,6	614	113,7	9,5	12,7
Chili	25 568	1 800,5	4 160	39,7	127,1	5 152	362,8	8	25,6
Mexique	166 104	1 823,5	3 320	60,8	171,8	26 887	295,1	9,8	27,8
Rép du Congo ^P	6 004	2 309	680	353,3	478,8	181	69,6	10,6	14,4
Argentine	83 536	2 400	8 030	30,1	294,6	9 692	278,5	3,5	34,2
Nicaragua (AID)	10 359	2 526	380	670,3	1426,4	288	70,2	18,7	39,7
Panama	7 189	2 765	2 750	95,5	77,9	374	143,8	5	4,1
Gabon	4 374	3 976,1	3 390	100,6	149,3	442	401,8	10,2	15,1

Les pays dont le nom est suivi de l'exposant ^P ont vu leur dette renégociée dans le cadre du Club de Paris ; la parenthèse (AID) signifie que des réductions de dette ont été accordées aux pays à revenus faibles, via l'Association Internationale pour le Développement qui est une filiale de la Banque Mondiale.

Sources des indicateurs par pays : calculs effectués à partir de *Global Development Finance*, Banque Mondiale, 1998 et des données sur la population et le PNB / tête du *Rapport sur le Développement Humain* 1998, Programme des Nations Unies pour le Développement, Economica, 1998. La diversité des sources fait que les résultats ne se recoupent pas exactement ; toutefois, les ordres de grandeur sont respectés.

Composition en devises de la dette à long terme

(%)	Asie de l'est et Pacifique			
	1970	1980	1990	1996
<i>Deutsche mark</i>	7,0	5,5	3,6	2,4
<i>Franc français</i>	2,9	3,6	1,7	1,3
<i>Yen japonais</i>	8,3	18,6	28,5	24,0
<i>Livre sterling</i>	6,2	1,0	0,9	0,5
<i>Dollar USA</i>	36,0	35,8	23,2	41,5
<i>devises multiples</i>	11,1	18,1	22,4	17,0
<i>autres monnaies</i>	28,5	9,0	17,6	10,9

(%)	Europe et Asie centrale			
	1970	1980	1990	1996
<i>DM</i>	15,9	11,1	25,0	16,5
<i>FF</i>	2,7	9,3	5,0	3,2
<i>¥</i>	0,1	2,4	7,5	9,1
<i>£</i>	5,5	2,7	1,8	0,9
<i>\$</i>	44,3	41,9	32,1	51,0
<i>dev m</i>	15,2	21,6	10,5	9,9
<i>autres</i>	16,3	11,0	17,8	9,0

(%)	Moyen orient et Afrique du nord			
	1970	1980	1990	1996
<i>Deutsche mark</i>	7,7	6,4	6,7	6,2
<i>Franc français</i>	18,5	9,3	10,7	10,8
<i>Yen japonais</i>	0,0	5,7	6,3	8,0
<i>Livre sterling</i>	4,1	1,3	1,5	1,1
<i>Dollar USA</i>	33,0	46,3	38,4	39,7
<i>devises multiples</i>	3,1	4,7	7,6	8,6
<i>autres monnaies</i>	33,6	13,8	13,6	13,3

(%)	Asie du sud			
	1970	1980	1990	1996
<i>DM</i>	9,7	8,3	5,9	5,3
<i>FF</i>	1,5	2,3	1,7	1,9
<i>¥</i>	5,5	8,8	11,9	15,2
<i>£</i>	22,5	17,7	4,8	3,3
<i>\$</i>	42,0	41,9	51,6	45,6
<i>dev m</i>	8,5	7,3	13,6	19,2
<i>autres</i>	10,4	9,9	5,9	5,1

(%)	Afrique sub-saharienne			
	1970	1980	1990	1996
<i>Deutsche mark</i>	6,6	5,4	6,0	5,1
<i>Franc français</i>	14,5	10,8	13,0	12,3
<i>Yen japonais</i>	0,1	1,6	3,7	5,0
<i>Livre sterling</i>	22,5	4,5	5,1	3,9
<i>Dollar USA</i>	21,5	27,6	33,7	43,3
<i>devises multiples</i>	11,2	6,9	9,6	9,4
<i>autres monnaies</i>	23,7	18,5	21,5	21,1

(%)	Amérique latine et Caraïbes			
	1970	1980	1990	1996
<i>DM</i>	7,8	5,5	5,8	5,6
<i>FF</i>	2,3	1,8	3,6	2,2
<i>¥</i>	0,1	4,4	5,7	6,4
<i>£</i>	4,6	1,4	1,4	0,8
<i>\$</i>	63,0	63,1	55,0	59,0
<i>dev m</i>	16,9	9,4	17,4	15,5
<i>autres</i>	5,5	4,6	3,4	2,7

source : Global Development Finance, Banque Mondiale, 1998.

Les zones : (les noms en italique correspondent à des pays qui ne participent pas à la collecte régulière de données du système d'enregistrement des débiteurs de la Banque Mondiale ; la BM affirme qu'ils sont néanmoins inclus dans les chiffres agrégés).

Asie de l'Est et Pacifique : Cambodge, Chine, Fidji, Indonésie, Laos, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Papouasie Nouvelle Guinée, Philippines, Samoa, Iles Salomon, Thaïlande, Tonga, Vanuatu, Vietnam, *Kiribati, République Démocratique de Corée*.

Asie du Sud : Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri-Lanka, *Afghanistan*.

Afrique Sub-Saharienne : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Fasso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Rép. Centre Africaine, Comores, Rép. Dém. du Congo, Rép. Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Ile Maurice, Mozambique, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Zambie, Zimbabwe, *Namibie*.

Amérique Latine et Caraïbes : Argentine, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Dominique, Rép. Dominicaine, Equateur, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Trinidad et Tobago, Uruguay, Venezuela, *Antigua et Barbade, Cuba, Surinam*.

Europe et Asie Centrale : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Rép. Tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Rép. Kirghize, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Malte, Moldavie, Ouzbékistan, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Rép. Slovaque, Slovénie, Tadjikistan, Turquie, Turkménistan, Ukraine, Féd. de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), *Gibraltar*.

Moyen Orient et Afrique du Nord : Algérie, Rép. Arabe d'Egypte, Rép. Islamique d'Iran, Jordanie, Liban, Maroc, Oman, Rép. Arabe de Syrie, Tunisie, Rép. du Yémen, *Arabie Saoudite, Bahreïn, Irak, Libye*.

2 – L'origine de la dette

La dette des pays périphériques, qui constitue l'obstacle fondamental à leur développement, est également et avant tout une cause décisive de la « globalisation financière », l'aspect le plus négatif de la « mondialisation ». L'énorme masse des créances, qui ne pouvaient être remboursées, et ne pourront jamais l'être, a créé un marché financier d'une ampleur jusqu'ici inconnue. Aucune autorité ne pouvant le maîtriser, il engendre dans l'économie réelle une incertitude généralisée : les banques, qui détiennent ces liquidités, en tirent profit en les déplaçant d'un marché, ou d'un compartiment du marché, à un autre (bénéficiant des différentiels d'intérêts, des primes de change, voire spéculant sur les marchés de matières premières) ; les entreprises, devenues incapables d'anticiper un taux de profit quasi-certain, limitent leur investissement, d'où, partout dans le monde, le développement du chômage et de la pauvreté et leur cortège de malheurs.

2.1 – La crise et le développement des liquidités internationales

Comme il est de règle dans le capitalisme, la baisse du taux de profit de l'économie internationalement dominante se trouve à l'origine du passage des périodes de stabilité et de croissance aux périodes d'instabilité et de crise. On l'a observé une fois de plus, quand, vers 1965, le taux de profit américain s'est orienté à la baisse (a). Le capital américain a réagi par l'Investissement Direct à l'Etranger (IDE) en Europe (b). Le différend franco-américain qui s'en est suivi a conduit à l'abandon des règles établies à Bretton Woods (c), le FMI a cessé de contrôler les parités monétaires (d), l'accord du Smithsonian a tenté, mais en vain, de rétablir un certain ordre monétaire (e).

a – Le taux de profit du capital américain s'est retourné à la baisse vers 1965 quand le marché latino-américain a été saturé : le capital américain y avait investi en masse, mais il y payait des

salaires si faibles que la population ne pouvait acheter sa production. Ce retournement de la conjoncture américaine a mis fin aux vingt années de croissance régulière d'après la seconde guerre mondiale, et ouvert la crise qui n'a cessé de s'aggraver depuis.

b – Quoiqu'il n'en ait pas été le seul responsable, le capital américain a très vite réussi à tirer avantage d'une contradiction exceptionnelle :

– d'un côté, le déficit de la balance courante des Etats-Unis — coût de la guerre au Vietnam, réduction de leur avance technologique sur l'Europe — réduisait leur stock d'or, ce qui aurait pu inciter les autorités américaines à limiter par tous les moyens les sorties de capitaux ;

– de l'autre, le capital américain ne pouvait sauver son taux de rentabilité qu'en développant l'IDE et cette stratégie d'internationalisation se trouvait facilitée par le fait — décisif — que le reste du monde y consentait volontiers : ayant subi dans les années antérieures une « pénurie de dollars », il était prêt à admettre que ce qu'il vendait aux Etats-Unis puisse lui être payé par un simple transfert de dollars, c'est-à-dire rien d'autre que la reconnaissance par les Etats-Unis de leur dette à l'égard de l'étranger. Comme s'il suffisait de signer une reconnaissance de dette pour que la dette soit effectivement réglée ! Effectivement, un créancier (non américain) des Etats-Unis n'est réellement payé que lorsque il achète, avec les dollars reçus, un bien, un actif ou un service aux Etats-Unis. Il est sûr que si le reste du monde avait refusé ce « faux-paiement » (selon l'expression du professeur Bernard Schmitt) l'évolution de l'économie mondiale eût été tout autre ; mais ce ne fut pas le cas. Comme les Etats-Unis y trouvaient — y trouvent encore — un immense avantage, le déficit de la balance courante américaine n'a cessé de croître et a atteint ces derniers temps un niveau record (de l'ordre de 250 milliards de dollars pour 1998), qui témoigne du reste de la faiblesse de la demande étrangère aux Etats-Unis, autant que des illusions concernant la nature de la monnaie dans les règlements internationaux.

Le Système Monétaire International et la construction d'un ordre international

Avant même la fin de la guerre de la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis se préoccupent de définir les conditions du futur fonctionnement des relations internationales. Pour ce faire, il est indispensable d'instaurer un nouvel ordre monétaire et financier international. Les accords de Bretton Woods instaurent, en 1944, le dispositif accepté par les pays signataires. Deux institutions doivent assurer la stabilité des relations internationales : le Fonds Monétaire International pour la monnaie et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement pour le financement.

Le FMI

1 – Objectifs

1.1 – Pour assurer un système d'échanges internationaux en équilibre stable, est institué un *système de taux de change fixes* (mais *ajustables*), articulés autour d'un étalon de change-or ("Gold Exchange Standard"). La responsabilité des pays débiteurs et créanciers est conjointement engagée dans le maintien de cet équilibre.

1.2 – La *restauration d'un libre et large commerce mondial* (le contrôle des mouvements de capitaux est en revanche accepté plus facilement, car ils avaient créé des désordres dans l'entre-deux guerres).

1.3 – La défense et la promotion de l'*expansion équilibrée* du commerce et de la production, et d'un *haut niveau d'emploi*.

La compatibilité entre ces trois objectifs exige des mécanismes de correction des déséquilibres : contrôle de la sortie des capitaux ; ajustement des parités, soumis à autorisation au-delà de 10 % ; recours aux ressources du Fonds (Droits de Tirage), en fonction des dépôts (quotes-parts) des différentes Banques Centrales auprès du Fonds.

2 – Régime des changes

2.1 – Tout pays déclare la parité de sa monnaie soit par un poids d'or, soit en dollars des Etats-Unis, lui-même convertible en or (35 \$ l'once).

2.2 – Chaque Etat s'engage à respecter cette parité : soit en maintenant les opérations de change sur son territoire dans la limite de 1 % de sa parité, soit en achetant et vendant de l'or pour le règlement des transactions internationales au cours de 35 \$ l'once.

2.3 – Le non respect des règles fait l'objet de sanctions : l'interdiction plus ou moins totale d'accéder aux ressources du Fonds.

La BIRD

A l'origine, cette institution est créée pour assurer un système de financement international, à commencer par la reconstruction d'après-guerre.

C'est une banque inter-étatique, dont le capital autorisé initialement (10 milliards de \$) est souscrit par les Etats (et non par les Banques Centrales). Ce capital garantit des emprunts qu'elle émet pour mettre en place des crédits à long terme destinés à financer les investissements et à encourager les initiatives privées.

Très vite elle renoncera à financer la reconstruction européenne pour se consacrer exclusivement au financement du développement.

Avec ses deux filiales : la Société Financière Internationale (accordant des prêts aux entreprises privées investissant dans les Pays Sous Développés) et l'Association Internationale de Développement (accordant des prêts aux Etats Pays Sous Développés à des conditions très avantageuses), elle constitue la Banque Mondiale.

c – L'abondance des eurodollars¹ commence dès 1965. Son premier effet est l'effondrement du système des changes fixes établi à Bretton Woods en 1944 : la France, ayant fait appel à l'IDE américain pour « restructurer » divers secteurs de son industrie, détient des dollars ; sous l'influence de Rueff, pour qui l'or était la seule monnaie véritable, le gouvernement français demande aux Etats-Unis de lui racheter en or les dollars que la Banque de France détenait, conformément à leur engagement de 1947 de rembourser en or tout dollar qui leur serait présenté au taux fixe de 35 \$ l'once d'or (taux fixé par Roosevelt en 1933), ce qui établissait la loi du Système Monétaire International d'après-guerre : « le dollar est aussi bon que l'or ». Les Etats-Unis, inquiets de la baisse de leur stock d'or, refusent d'abord la demande de la France ; après d'âpres négociations, ils l'acceptent en 1967, mais déclarent qu'ils ne le feront plus pour d'autres pays ; ce que le Président de la Bundesbank approuve immédiatement : la plus grande part (80 %) de ses réserves étant en dollars, il tenait à éviter à tout prix une crise sur le dollar.

De ce jour, le dollar a cessé d'être aussi bon que l'or, le système de Bretton Woods est rompu, l'économie internationale devra fonctionner sur de nouvelles bases. Les conséquences en apparaissent très vite, et, d'abord, parce que la nouvelle situation avait toute raison de durer.

d – Les Etats-Unis n'avaient aucune raison de vouloir modifier la situation qui leur permettait de payer leurs importations en émettant des dollars, déposés dans les banques américaines, lesquelles les faisaient circuler hors des Etats-Unis (les eurodollars), percevant, outre les intérêts classiques, le profit des manipulations sur les taux de change — faciles à anticiper puisqu'elles suffisaient à les modifier —, et les différentiels d'intérêts — dus à l'action des gouvernements pour maintenir leur taux de change au niveau désiré. On comprend que le système financier ait pu se développer largement, mais tous les mouvements n'en étaient pas nécessairement contrôlés. Ainsi a-t-il suffi, en 1967, d'une modification des taux

d'intérêt (sur l'eurodollar et la livre sterling) pour que la livre sterling soit dévaluée, ce qui, à son tour, fait éclater (disparaître) la zone sterling, l'institution séculaire que nul n'aurait pu imaginer si vulnérable. En 1968-69, l'Allemagne, le Japon, la Suisse reçoivent des dollars en masse, ils laissent d'abord flotter leurs monnaies, avant de les réévaluer (ceci a même failli de peu arriver au franc français), ce qu'ils ont décidé hors de tout accord ou négociation avec le FMI, en violation flagrante des statuts de celui-ci (tout changement de parité devait être négocié en son sein).

e – L'abandon des taux de change fixes en 1967 a sonné le glas des accords de Bretton Woods, bien avant la décision américaine d'août 1971. Depuis 1967, le système monétaire international ne cessait de s'auto-détruire, au point qu'il devenait de plus en plus nécessaire d'y rétablir, au moins pour un temps, un peu d'ordre : l'accord du Smithsonian (18 XII 1971)² a tenté de dépasser la vague des revalorisations sauvages.

Le déficit de la balance externe américaine déséquilibre inévitablement les balances externes des autres pays, ce qui accroît encore le volume des règlements monétaires, donc celui des liquidités, la plupart d'entre elles libellées en dollars (euro-dollars). Inévitablement, après un circuit plus ou moins long, ces dollars reviennent aux Etats-Unis, leur espace naturel de circulation : soit ils y limitent le déficit externe, soit ils financent la dette publique ; l'un et l'autre peuvent être liés, mais il n'y a là rien de mécanique. Le monde entier accepte cette situation et se désintéresse des déséquilibres de l'économie réelle : sans chercher à les résorber, on les transfère au système financier (dette publique, dépôts bancaires), à charge

¹ Les eurodollars sont les dollars déposés dans les banques, que ces dernières font circuler hors des Etats-Unis.

² On peut noter à titre de curiosité que l'accord du Smithsonian a été préparé par la rencontre entre Nixon et Pompidou (alors Président de la République française) : ce choix par le Président des Etats-Unis de le préparer avec le Président de la République française tient à ce que la livre sterling ne jouait plus de rôle depuis 1967, que le yen et le mark ne jouaient pas encore un rôle international. Certes, le poids du franc français n'avait alors rien de commun avec celui du dollar, mais, en tout cas, on peut juger du déclin relatif du franc français (et de l'économie française) en constatant que le franc ne fait même plus partie aujourd'hui des trois monnaies qui comptent sur la scène monétaire internationale.

pour lui de les gérer, ce qu'il fait, mais ne peut faire que dans sa logique de marché financier.

Quand la masse des eurodollars a dépassé les 50 milliards, vers 1969, les économistes se sont inquiétés ; aucune autorité, en effet, ne pouvait les contrôler. Mais cette masse offrait au marché financier d'immenses possibilités de croître et on ne s'étonne même plus de l'énorme croissance des liquidités mondiales : les 50 milliards d'euromonnaies de 1969 sont devenus 8 000 milliards, et ce n'est qu'une faible part de la finance mondiale. Comment croire que cette évolution nourrie par un déficit est une bonne chose pour l'économie mondiale !

2.2 – L'endettement de la périphérie : un usage « rentable » des liquidités

Les banques qui détiennent les liquidités cherchent à les placer pour en tirer les intérêts qui constituent leur profit. Elles ont eu trois occasions de le faire, chaque fois, elles ont échoué et se sont retrouvées à la case départ : la hausse du prix du pétrole (a), le besoin des entreprises européennes de se moderniser pour résister à la concurrence de l'IDE américain (b), l'endettement des pays périphériques (c).

a – La première occasion offerte aux banques fut la hausse du prix du pétrole en 1973¹, imposée davantage par les Etats-Unis que

par les pays producteurs de pétrole². Les redevances pétrolières ne pouvaient être payées qu'en dollars car il était la seule monnaie abondante : s'il n'y avait eu cette abondance d'eurodollars, les redevances n'auraient pu être relevées. Le système bancaire occidental était le seul à en disposer, il a eu la chance de pouvoir les valoriser en les prêtant aux acheteurs de pétrole. Qu'une fois transférés aux producteurs de pétrole, on les ait renommés « pétrodollars », cela ne changeait pas leur nature, même si cela notait leur changement de propriétaires. Le système financier moyen-oriental étant trop peu développé pour valoriser cette manne, ses nouveaux détenteurs ont dû les « recycler » dans le système financier occidental : celui-ci s'est retrouvé avec la même masse d'eurodollars, accrue du déficit américain, et s'est reposée la même question de savoir comment et où les placer, ce fut le retour à la case départ.

b – La seconde occasion pour les banques fut l'obligation pour les entreprises européennes d'investir pour se moderniser et accroître leur productivité face à la concurrence de l'IDE américain. Cette période est complexe, contradictoire : l'inflation est forte³ (abondance de liquidités, abandon des normes de prix, financement de la modernisation par les entreprises), elle polarise l'inquiétude au point qu'on ne s'intéresse pas aux tensions déflationnistes qu'elle génère (faillites, baisse de la demande d'investissement et de consommation), et qui finiront par l'emporter. Paradoxalement, en régime capitaliste, on est plus

¹ Quoiqu'on impute couramment les difficultés de l'économie française à cette hausse, il s'agit d'une erreur : le taux d'investissement baisse en France dès 1971 (cf. les Rapports sur les Comptes de la Nation, 1971, 1972, 1973), donc avant la hausse du prix du pétrole. Quoi qu'il en soit, ce qui a augmenté dans le prix du pétrole n'est que la redevance payée au pays producteur, devenue dérisoire au cours des années précédentes en termes de pouvoir d'achat, du fait de l'inflation. Si l'on tient compte des coûts de transport, stockage, raffinage, distribution, et de la part du pétrole dans le bilan énergétique national, la hausse de la redevance a entraîné au maximum 1 % de hausse du niveau général des prix français, étant entendu, il est aussi vrai, qu'elle a accru la « facture pétrolière », et, donc, le déficit de la balance externe française. Encore que pour une évaluation correcte, il faille tenir compte des fameux « grands travaux » que le quadruplement de la redevance a amené les pays producteurs à financer, et qui ont été réalisés par les industriels des pays occidentaux (dont la France).

² Rappelons — on tend à l'oublier —, que la hausse du prix du pétrole n'a pas été imposée par les pays arabes producteurs. Elle l'a été par les Etats-Unis qui ont tenu à négocier eux-mêmes la fin de l'embargo, qui était indispensable à Israël. Mais la hausse du prix, que les pays arabes ne demandaient pas, était nécessaire aux Etats-Unis pour rétablir leur compétitivité avec l'Europe (leur avance technologique se réduisait, le coût d'extraction de leur pétrole était bien plus élevé que celui du pétrole du Moyen Orient), et stabiliser, voire relever le taux de change du dollar.

³ On a parlé d'« inflation à deux chiffres » (plus de 10 % par an). Elle a été très forte partout en 1974, du fait du contrecoup psychologique de la hausse du prix du pétrole (jusqu'à 20,8 % au Japon, 11,1 % en France, mais 7 % en Allemagne, qui a pourtant exactement la même structure énergétique que la France, 9 % aux Etats-Unis (dont le prix du pétrole ne s'est pas relevé). Mais dès 1975, le Japon est revenu à 7,7 %, l'Allemagne à 6 %, pour ne jamais plus dépasser 5 % alors que la France évoluera entre 13,5 et 9 %, et l'Angleterre entre 27 et 11,3 %.

attentif aux phénomènes financiers qu'aux phénomènes « réels ». Les firmes ne parlent pas de déflation¹, mais cherchent de nouveaux marchés ; les banques n'en parlent pas non plus, mais cherchent à mieux « placer » leurs liquidités ; les Gouvernements s'inquiètent de la montée du chômage, encore qu'ils aient rapidement appris que ce chômage limite les revendications, renforce l'individualisme, affaiblit le mouvement syndical, chacun tenant à conserver son emploi. Banques, entreprises et Etats peuvent trouver un terrain d'entente. Dans la seconde moitié des années 1970, le niveau de l'investissement est élevé, financé par l'abondance des liquidités, facilité par l'inflation, si différent son effet soit-il de celui des années 1960, et si contradictoire en lui-même :

– fait pour moderniser, et assurer la compétitivité, il réduit l'emploi, surtout si la firme se délocalise dans un pays étranger à bas salaires ;

– détruisant les entreprises de biens d'équipement qui s'adaptent lentement aux nouvelles techniques, ou n'ont pas les brevets nécessaires, il déstructure le tissu industriel national, crée des « trous » dans le système productif, d'où les ruptures de « filières », la dépendance de l'importation, la suppression d'emplois...

– à la différence des années 1960, les erreurs d'investissement se multiplient, des usines ultra modernes ferment leurs portes avant de les ouvrir, le gaspillage est destructeur.

Ce processus est cependant brutalement interrompu fin 1979, pour une raison tout à fait extérieure. Arrivant à la direction de la FED, Volker augmente brutalement le taux d'intérêt — et de là le taux de change du dollar, on y reviendra — (cf. encadré) : les entreprises résistent à la hausse des coûts financiers en se désendettant, renvoyant pour la seconde fois les banques à la case départ.

¹ On en a encore fait l'expérience récemment : en 1993-94, on a parlé de chômage, mais non de déflation, et, alors que l'on avait une hausse des prix anormalement faible, on a continué à être obsédé par l'inflation. A. Cotta (*La France en panne*, Fayard, Paris, 1991) a rappelé que la fameuse croissance des « Trente Glorieuses » s'est opérée avec une hausse des prix qui n'a jamais été inférieure à 3 % / an, pour atteindre parfois 5.

c – C'est l'alliance des entreprises, des banques et des Etats qui offre alors aux banques la troisième occasion de placer leurs liquidités. Pour résister aux tensions déflationnistes, les entreprises cherchent des clients : endetter le consommateur potentiel est un moyen de vendre (en France, au début des années 1970, le crédit à la consommation a créé le sur-endettement des ménages). La question est de savoir qui endetter : au milieu des années 1970, le niveau d'endettement des firmes, des ménages et des Etats eux-mêmes, à l'Ouest ou à l'Est, est tel que l'on ne peut penser l'élever. Il ne reste que, mais il reste, les pays périphériques, encore assez peu endettés. « L'occasion fait le larron », l'alliance se noue entre banques, firmes et Etats des pays centraux ; les firmes qui voulaient vendre pouvaient aisément décider les banques à faire ces prêts, d'autant plus que les Etats les incitaient à participer aux consortiums qui se constituaient toujours plus nombreux, pour réduire la montée du chômage chez eux². Le prêt devint le meilleur argument de vente³. Ministres, banquiers, industriels du Centre visitent les Périphéries, faisant des propositions plus alléchantes les unes que les autres, à des taux d'intérêt réels très bas du fait de l'inflation⁴, avec de confortables délais de grâce, n'hésitant pas à dénoncer dans les journaux de ces pays les Ministres qui refusent le risque d'endettement, au

² En un sens, c'est l'idée contre laquelle s'élève le Rapport Brandt de 1979 (*Nord-Sud, Un Programme de Survie*, Gallimard, Paris, 1980). L'endettement est dangereux : il lui oppose la nécessité de mettre en œuvre des transferts massifs de ressources financières hors de tout endettement, éventuellement par une taxe sur le commerce international, la stabilisation à un niveau satisfaisant des prix des produits vendus par le Tiers-Monde, un déplacement de certaines branches industrielles du Nord vers le Sud. La réduction du chômage dans les pays du Nord proviendra alors du besoin dans lequel sera le Sud de recourir aux machines produites dans le Nord, besoin qui sera maintenant assorti du pouvoir d'achat nécessaire. C'est finalement reprendre à son compte le Rapport Boumediène à l'Assemblée Générale des Nations Unies de 1974.

³ Ainsi, Airbus voulait vendre des avions au Brésil. Boeing était concurrent ; finalement, Airbus a décidé d'organiser un prêt au Brésil égal à deux fois la valeur des avions (construire les pistes, la tour de contrôle) ; dans de telles conditions, comment le remboursement pourrait-il s'être fait ? On ne se pose pas la question, on vend.

⁴ C'est la réédition des voyages qui ont suivi la hausse de la redevance pétrolière pour arracher les marchés de grands travaux dans les pays producteurs de pétrole !!!

prétexte qu'ainsi ils refusent de « créer des emplois chez eux »¹.

On ne reprochera pas aux dirigeants de ces pays d'être entrés dans ce processus d'endettement : il pouvait être l'alternative à la faiblesse dérisoire de l'Aide Publique au Développement face à leurs besoins ; la corruption existe partout² ; les groupes influents de ces pays pouvaient vouloir maintenir des importations de consommation, ou exporter leurs propres capitaux. (On a pu établir une corrélation stricte au Venezuela entre l'aide reçue et la fuite des capitaux nationaux : pour 1 dollar qui rentrait au titre de l'endettement, 1,7 dollar partait se placer dans une banque américaine). On peut en revanche reprocher au FMI de n'avoir alors cessé de blâmer les banques créditrices pour leur prudence qu'il jugeait inutile et dangereuse³. Comment les dirigeants de ces pays auraient-ils pu refuser ? Tout le monde est satisfait, l'endettement des pays de la Périphérie se multiplie par près de huit fois en moins de dix ans.

Il est vrai que cet endettement a rapidement stimulé l'économie mais à la manière d'une drogue. La conjoncture des années 1975-80 a été bonne dans les Périphéries mais une grande partie de l'amélioration était artificielle : les délais de grâce (5 à 7 ans) permettaient de ne rien avoir à payer, ni intérêt, ni remboursement du capital ; la concurrence entre firmes des pays centraux abaissait les prix, élevait les termes de l'échange des acheteurs et le produit disponible par tête (c'est un artifice, mais les comptabilités sociales sont ainsi faites) ; tout ceci réuni faisait même progresser les systèmes scolaire et de santé. Quant aux Centres, les taux de croissance y étaient certes as-

sez faibles, — et inférieurs à ceux des Périphéries — mais les nouveaux débouchés les avaient stabilisés, y stimulant un peu l'investissement et ralentissant la montée du chômage. Dans ce climat, la hausse du prix du pétrole de 1979 ne paraissait pas catastrophique, elle incitait même les pays pétroliers à emprunter davantage. Il en ira différemment après 1982, quand le prix du pétrole baissera sensiblement.

Mais, ce n'est que le début de l'histoire qui conduit au changement radical de l'économie du monde, une étape fondamentale du processus de mondialisation.

3 – La « crise de la dette »

Si, en pure logique, on pouvait affirmer que la dette des pays périphériques ne pourrait jamais être payée (a), le détonateur réel de la « crise de la dette » a été le retournement brutal de la politique monétaire américaine décidé par le directeur de la FED dans les derniers mois de la présidence de Carter (b). Sur le champ, les banques ont démontré qu'au nom de la logique financière, elles étaient capables de provoquer un énorme gaspillage réel (c).

a – Quelques économistes, peu nombreux — du type trouble-fête ou prophète de malheur — avaient cependant tiré la sonnette d'alarme. On pouvait en effet savoir, dès le début du processus d'endettement des Périphéries, que la dette ne parviendrait jamais à être payée. L'histoire était là pour le montrer, il suffisait de se reporter aux précédentes grandes crises du capitalisme pour constater que la règle a été l'abandon des dettes plutôt que leur remboursement⁴. La théorie le confirmait et tout spéciale-

¹ Constaté en Tunisie, alors que les ventes qu'il s'agissait de financer allaient directement à l'encontre de la politique économique et culturelle du pays (des postes de télévision).

² Encore que l'enveloppe doit être proposée avant d'avoir à être acceptée ou refusée !

³ Il est resté lui-même dans cette erreur jusqu'au dernier moment sans s'interroger un instant sur ce qui se passerait quand les délais de grâce seraient épuisés, et qu'il faudrait commencer à rembourser les prêts dans la monnaie où ils avaient été obtenus. Ainsi, en février 1982, les banquiers européens qu'il avait convoqués à Paris ont entendu à nouveau son porte-parole leur renouveler les mêmes reproches : ils ont été quelque peu étonnés, quelques mois plus tard, d'entendre celui-ci, qui n'était autre que le Gouverneur de la Banque Centrale du Mexique, déclarer que son pays ne pouvait plus assurer le service de sa dette !

⁴ L'argument ne repose pas seulement sur la logique pure : il prend en compte les expériences passées, parmi lesquelles l'énorme dîme payée par la France à l'Allemagne après Sedan (25 % du PNB de l'époque), l'abandon des dettes des pays endettés pendant la crise de la fin du XIX^{ème} siècle (Egypte), le débat sur les « réparations allemandes » dans les années 1920, qui conduira à leur abandon parce que défavorables à l'économie des créanciers. Cette fois-ci, les créanciers exigent le remboursement mais le rendent impossible économiquement.

ment la théorie libérale de la « croissance transmise par les transferts de capitaux ». Le raisonnement était presque élémentaire :

- le remboursement d'un emprunt en monnaie nationale ne pose pas de problème, l'entreprise qui emprunte pour acheter ses biens d'équipement, retrouve par la vente de ce qu'ils produisent la monnaie nécessaire au remboursement de l'emprunt initial ;

- en revanche, un emprunt en monnaie étrangère doit être remboursé en monnaie étrangère ; on a bien le même mécanisme — le paiement du service de la dette (intérêt et principal) doit être assuré par le produit de l'investissement — mais avec une différence essentielle : il faut le faire en devises convertibles ; il faut donc d'abord vendre ses produits dans ce type de devises, donc les vendre aux pays du Centre, et en obtenir une quantité suffisante, puis les transférer au créancier pour le service de la dette ;

- dans ces conditions il faut donc que les pays du Centre soient largement ouverts aux produits des pays auxquels ils ont prêté ; s'ils veulent vraiment (honnêtement) le remboursement de leurs prêts — et pas seulement maintenir leur domination — il faut qu'ils acceptent d'acheter aux pays endettés non seulement les produits qu'ils leur achetaient jusqu'ici (en quantités et en prix) mais qu'ils leur en achètent bien plus encore pour que les pays endettés puissent dégager un surplus commercial qui leur apporte la quantité de devises convertibles nécessaires au règlement du service de la dette.

Il est évident que la réussite du processus de remboursement était d'emblée hypothéquée par deux éléments :

- d'abord, la logique de l'endettement : si les pays ont été endettés, c'était avec l'intention d'en faire des acheteurs et non de les reconnaître comme vendeurs ;

- ensuite, la structure actuelle des échanges : la plupart des pays de la Périphérie n'ont à vendre qu'une gamme très étroite de produits (produits de base, agricoles ou miniers) dont les débouchés ne sont pas facilement extensibles ; l'entrée sur les marchés occidentaux n'est pas libre pour les produits manufacturés que certains d'entre eux peuvent exporter (textile, habil-

lement, cuir, chaussure et même électronique grand public).

Le problème était d'autant plus insoluble que ce qui peut valoir au niveau d'un pays perd son sens au niveau de l'ensemble : comment imaginer que 140 pays « endettés » auraient pu vendre une masse additionnelle de produits sans que les prix ne s'effondrent ?

b – La crise était donc inévitable, mais les circonstances concrètes qui la déclencheraient, le moment auquel elle surviendrait, n'en étaient pas déterminés pour autant. Son détonateur immédiat — et non sa cause — a finalement été le changement brutal de la politique monétaire et économique des Etats-Unis à la fin du mandat de Carter (fin 1979).

La « politique Volcker »

Durant son mandat, Jimmy Carter, pour stimuler le développement industriel, avait maintenu un taux d'intérêt faible, ayant pour objectif de maintenir un taux de change relativement faible du dollar (faciliter l'exportation de marchandises, limiter l'exportation de capitaux). Quand Carter nomme Volcker à la direction de la FED (juillet 1979), celui-ci décide d'inverser la politique monétaire américaine : il relève le taux d'intérêt et, de là, le taux de change du dollar.

Les objectifs de cette nouvelle politique sont : lutter contre l'inflation et stopper le processus de dépréciation du dollar par rapport aux autres devises. Pour cela, la FED décide du relèvement du taux d'escompte à un niveau record (12 %) et de l'obligation des réserves obligatoires que doivent constituer les banques auprès de la FED. Par ailleurs, la mission prioritaire de l'intervention des autorités monétaires change de sens. Elle n'est plus de régulariser l'évolution des taux d'intérêt, mais de limiter quantitativement l'expansion de la masse monétaire. Cette politique monétariste sera encore rendue plus rigoureuse en 1981.

La pénurie de liquidités intérieures résultant de cette politique fait encore monter, mécaniquement cette fois, les taux d'intérêt américains ; ces taux d'intérêt élevés, en attirant les capitaux étrangers, entraînent une très forte appréciation du dollar.

Il faut souligner que ce changement de la politique américaine ne relève pas d'une péripétie extérieure à la crise, il participe de cette crise. Du fait de l'instabilité généralisée de l'économie mondiale, les « fondamentaux » (réels) influent désormais moins sur les taux de change que les mouvements de capitaux ; ce n'est donc plus en fonction de l'équilibre interne (réel) que l'on fixe le taux d'intérêt, on le manipule selon le taux de change désiré.

Le résultat de la politique Volker est le relèvement du taux d'intérêt et, de là, celui du taux de change du dollar : le taux d'intérêt nominal à court terme saute de 7,4 % en 1978 à 14 % en 1981, le taux à long terme de 7,9 à 12,9. Le taux de change du dollar (en Ecu) s'élève de 29,9 % entre 1978 et 1982, de 66,9 % entre 1978 et 1985 (contre le franc, le taux de change du dollar avait régressé de plus de 20 % entre 1969 et 1980, il progresse de plus de 100 % entre 1980 (4,5 F) et 1985 (10,5 F). Une partie importante de la dette était souscrite à taux variable, et libellée en dollar : le renversement de la politique américaine bouleversait donc radicalement les données de la dette.

Cette décision est d'autant plus malencontreuse qu'elle survient au moment où s'accumulent de graves difficultés pour les pays endettés :

- extinction des premiers délais de grâce ;
- réduction des importations des pays centraux (entre 1979 et 1981, l'Europe les a réduites de 3,8 %, les Etats-Unis de 5,2 %, le Japon de 8,3 %) ;
- réduction de l'inflation qui s'amorce au Centre (qui va peser sur les recettes d'exportations des pays périphériques) et que viendra rapidement renforcer la chute du cours des matières premières qui commence avec la baisse du prix du pétrole.

C'est avec le Mexique que commence la série des crises qui vont révéler l'impasse à laquelle devait nécessairement conduire la stratégie d'endettement. En juillet 1982, le Gouverneur de la Banque du Mexique — celui-là même dont il a été question plus haut — est contraint de déclarer

que son pays ne peut plus payer ses échéances. C'est « le coup de tonnerre dans un ciel serein » et la décision ne sera rendue publique que le 16 août. Entre temps, la Banque des Règlements Internationaux a pris avec les principaux créanciers du Mexique les dispositions indispensables pour éviter la panique bancaire. Il n'a été question à aucun moment d'un moratoire sur la dette mexicaine. Comme si la BRI avait oublié que, 15 ans plus tôt, elle avait accepté que l'Angleterre gèle, ou ne reconnaisse pas, ses dettes. En quelques semaines, ce même été, plusieurs dizaines de pays, dont les plus grands débiteurs (Argentine, Brésil, Chili, Vénézuëla, Nigeria), font de même. Le FMI, comme toutes les autres autorités financières publiques et privées, nationales ou internationales, n'avait jamais envisagé ce qui est en train de se produire, surtout pas au Mexique, dont le « rating »¹ était le plus élevé. Prises de court, toutes ces institutions n'imaginent pas qu'il s'agit de bien autre chose que de simples problèmes de trésorerie, qu'une véritable crise de solvabilité vient de commencer et qu'elle n'est pas près de s'achever.

c – Il faut immédiatement faire mention ici de conséquences très graves qui vont résulter du comportement des banques dans cette situation qu'elles n'avaient pas anticipée. En effet on passe généralement sous silence la brutalité avec laquelle elles ont suspendu les prêts quand les pays endettés se sont révélés incapables de payer les échéances. Préoccupées d'abord et avant tout de leurs intérêts — en 1980, la moitié du profit des banques américaines provient de l'endettement des Périphéries — elles ont arrêté sur le champ tout nouveau versement d'argent frais, ce qui signifie que les pays ont dû interrompre la réalisation d'investissements qu'ils avaient étalés dans le temps comme la construction d'infrastructures ou l'équipement des usines ou des hôpitaux. L'arrêt de tout versement n'a pas seulement empêché l'achèvement des chantiers, il a rendu inutiles les travaux antérieurs, conduisant ainsi à un gaspillage d'argent insensé... alors même que les

banques maintenaient au titre de la dette tous les versements qui avaient été effectués, évidemment !

4 – La « stratégie internationale » de la dette après 1982

Il y a quelque abus de langage à parler de stratégie internationale de la dette si le terme de stratégie signifie bien « art de coordonner des actions et de manœuvrer pour atteindre un but » (Larousse) mais c'est ainsi qu'on désigne généralement les mesures, voire les plans d'action mis en place pour gérer le problème de la dette après la cessation de paiements mexicaine. Il est d'autant plus douteux de prétendre que les organisations financières internationales, et d'abord le FMI, ont effectivement cherché à résoudre le problème de l'endettement des pays périphériques que le principal résultat de la dite stratégie sera l'amplification de la « globalisation financière ».

4.1 – L'évolution des méthodes de gestion de la dette

Le traitement de la crise mexicaine de juillet relevait plus du réflexe de sauvetage (de leurs intérêts pour ce qui concerne les banques, du système financier international pour ce qui concerne le FMI) que de la réflexion. Si une certaine « rationalisation » de l'action a ensuite été recherchée, sa philosophie s'est quand même inscrite dans le droit fil de la stratégie initiale d'endettement : valoriser les capitaux prêtés, c'est-à-dire obtenir le remboursement de la dette. Après 1982 comme avant, l'impossibilité de ce remboursement a continué à être ignorée. La conséquence en a été l'échec de la plupart des plans d'action ou plus exactement la nécessité de réviser en permanence les méthodes de gestion de la dette (a), la seule constante étant la discipline d'ajustement imposée aux pays endettés (b).

a – C'est dans l'urgence et au cas par cas qu'ont été prises les premières mesures pour traiter le problème de l'endettement. Comme on

¹ La qualité du pays « endetté », appréciée par les banques selon sa capacité de remboursement.

l'a déjà dit, il n'a pas un instant été question de geler ou d'annuler les dettes. Pour surmonter les difficultés du pays endetté à régler le service de sa dette on a simplement organisé un report des remboursements de capital arrivant à échéance. Ce sont les accords de rééchelonnement qui font entrer en scène les clubs de créanciers (Club de Paris et Club de Londres décrits dans les encadrés ci-dessus). Reste que le pays endetté doit se mettre en mesure de maintenir les versements d'intérêts et donc engager une politique qui lui permette de dégager les ressources en devises nécessaires. Il ne peut éviter échapper à la mise en œuvre de cette politique d'ajustement — qui doit réduire les importations et accroître les exportations — car celle-ci conditionne l'ouverture de crédits au FMI (les dites facilités d'ajustement) et que ce soutien du FMI est lui-même la condition exigée par les clubs de créanciers pour accepter un rééchelonnement.

Compte tenu du refus total des banques de servir de nouveaux prêts, cette première manière de traiter le problème ne pouvait pas être très performante. Si les soldes commerciaux se sont relativement améliorés dans les pays contraints à l'ajustement, leur conjoncture économique s'est, elle, dégradée, le taux de croissance économique passant bien en dessous du taux de croissance démographique. La dette a continué à croître et les ratios d'endettement ne se sont pas améliorés. C'est dans ce contexte qu'en 1985 le secrétaire d'Etat américain, J. Baker, a proposé de nouvelles mesures pour redresser la situation. La croissance économique étant finalement la condition pour que les pays endettés en difficulté puissent continuer à rembourser leur dette, il faut la stimuler : ce sera l'objet des programmes d'ajustement structurel. Ceux-ci devront être soutenus par les organisations financières internationales — c'est l'entrée en scène de la Banque Mondiale aux côtés du FMI — et également par les groupes créanciers qui ne doivent plus refuser l'apport de crédits nouveaux. Comme les pays endettés réunis dans le Groupe de Carthagène l'avaient immédiatement fait remarquer, les propositions du plan Baker n'étaient pas en mesure de relancer la croissance puisqu'elles sous-estimaient le poids réel de la dette sur l'économie des pays et

qu'elles ignoraient les facteurs de l'environnement international dont dépendaient la redressement de leur situation (niveau des taux d'intérêt, dégradation des termes de l'échange, protectionnisme du Centre). Les réticences et même le refus des banques de souscrire aux propositions Baker, puis l'effondrement du prix du pétrole ont pratiquement tué dans l'œuf cette nouvelle stratégie. Il n'en sortira finalement que la mise en place de programmes d'ajustement structurel, ces fameux PAS qui alourdiront encore les conséquences de la gestion internationale de la dette sur les pays concernés.

Le Plan Brady qui voit le jour en 1989 confirme les PAS comme instrument de redressement de la situation des pays endettés mais il infléchit la stratégie à l'égard de la gestion de la dette. L'objectif affiché est maintenant de parvenir à une réduction de la dette ou du service de la dette et de mobiliser dans ce sens les banques qui se sont jusqu'ici refusé à apporter de l'argent frais et ont commencé à provisionner les créances douteuses. Le FMI et la Banque Mondiale s'engagent à soutenir la mise en œuvre de formules nouvelles de restructurations de la dette (du type rachats de créances, échanges de créances anciennes contre des obligations nouvelles gagées par des actifs, échanges de créances anciennes contre de nouvelles obligations de même valeur nominale, mais assorties d'un taux d'intérêt réduit). Les accords de type Brady doivent en principe faciliter la participation des banques à ces opérations de rachat ou de conversion de la dette mais ceci ne va pas sans coût pour le débiteur. Ainsi dans le cas du Mexique — toujours en difficulté malgré le plan Baker — le plan Brady a consisté à proposer trois options aux quelques 400 banques créancières : 1 – réduire l'encours de leurs créances de 35 % en échange d'une garantie sur le principal et de convertir ce montant en obligations sur le Trésor mexicain à 30 ans d'échéance ; 2 – réduire les intérêts sur leurs créances à 6,25 % et convertir le montant de leur encours également en obligations du Trésor mexicain à trente ans d'échéance ; 3 – mettre régulièrement de l'argent frais à disposition du Mexique. La réticence de la plupart des banques à s'engager dans le programme a obligé le gou-

vernement mexicain à acheter des Bons du Trésor américain en garantie des obligations qu'il leur proposait. A ce coût non prévu de l'accord, s'ajoutait celui de l'argent frais que le Mexique devait se procurer ailleurs puisque le choix des banques s'est massivement porté sur les deux premières options. La crise des paiements qui est survenue à nouveau en 1994 au Mexique confirme que le dispositif Brady n'apportait qu'une réponse provisoire.

Comme le plan Baker, le plan Brady n'est en fait pas parvenu à s'imposer. Le nombre des accords de ce type — du reste sensiblement différents selon les pays — n'atteint même pas la dizaine. Si, par là, ont été inaugurées d'autres formules de gestion de la dette que le rééchelonnement, cela a surtout contribué à renforcer l'emprise de la finance internationale sur la gestion des créances. Le développement du marché secondaire de la dette des pays périphériques qu'il a favorisé, a plus servi la restructuration des créances des banques commerciales que la réduction de l'endettement.

La fin des années 80 est le moment de la recherche d'un « second souffle » pour la stratégie internationale de la dette¹. A côté du plan Brady, le plan Myazawa (du nom de son auteur, le ministre des Finances du Japon) ou le plan Mitterrand avancent aussi des formules pour réduire la dette commerciale. Avant lui, le sommet des principaux pays industrialisés avait retenu l'idée d'alléger la dette officielle. A Toronto, en 1988, le G7 avait en effet préconisé des mesures au profit des pays africains à faible revenu. Le Club de Paris devait dorénavant accorder à ces pays des conditions particulières de rééchelonnement (réduction du taux d'intérêt sur le mon-

tant rééchelonné, allongement du délai de grâce et de l'échéance, remise éventuelle de dette sur ce montant).

b – C'est à ce problème de l'endettement des pays les plus pauvres que la stratégie internationale de la dette a fini par se cantonner dans les années 90, laissant le reste aux clubs de créanciers et surtout aux marchés financiers. De sommet en sommet (Londres 1991, Naples 1994, Lyon 1998) les pays industrialisés ont élargi les facilités offertes aux pays les moins avancés en ce qui concerne le rééchelonnement de leurs dettes, même si les conditions à remplir pour en bénéficier sont toujours restées restrictives, en particulier en ce qui concerne la réduction du stock de la dette. Il faut bien dire que c'était là une générosité à peu de frais : les statistiques sur les annulations de dette montrent la faiblesse des sommes en jeu ; et dans bien des cas la probabilité d'un remboursement était sans doute très proche de zéro... Ceci étant, sans la pression de l'opinion publique ou d'organisations comme la CNUCED, ces mesures en faveur des pays les plus pauvres n'auraient sans doute pas été prises.

N'oublions pas toutefois qu'au moment où le Club de Paris commence à admettre un traitement concessionnel des créances de ses membres sur les pays les plus pauvres, ce n'est pas cette dette bilatérale qui est la source majeure des problèmes de ces pays mais leur dette multilatérale². Accumulée à l'occasion des multiples rééchelonnements — puisque tout rééchelonnement implique un accord préalable avec le FMI et un crédit initial de celui-ci — et des programmes d'ajustement structurel, la dette multilatérale a fini par représenter une part non négligeable de leur dette. Elle est en outre non rééchelonnable et si son service n'est pas assuré le pays perdra ses droits de membre, et du même coup la possibilité

¹ Certains considèrent à ce moment là que la crise de la dette était finie. C'est un fait que les milieux financiers ne s'inquiètent plus à ce sujet : le système financier international ne paraît plus menacé, les banques commerciales ont tiré leur épingle du jeu, et même, les pays qui ont été les plus endettés ont retrouvé, grâce à l'ingéniosité des financiers, les moyens de « ré-entrer » sur les marchés internationaux de capitaux, c'est-à-dire de redevenir des lieux de placement. N'est-on pas allé jusqu'à dire, au moment de la crise mexicaine de 1994 que les nouvelles difficultés financières de ce pays n'avaient rien à voir avec celles de 1982 qui avaient ouvert « la crise de la dette » ?

² Pendant longtemps le silence a été la règle sur ce qu'on doit bien appeler la « crise de la dette multilatérale » tant était forte la volonté des institutions concernées de maintenir le principe du non rééchelonnement de ce type de créances. Lorsqu'elles ont commencé à accepter sa révision, elles ont mis en avant le problème de leurs moyens, ce qui a entraîné une discussion sans fin sur l'augmentation des ressources du FMI : augmentation des quotes-parts, création de DTS ou vente du stock d'or ? autant de sujets qui fâchent les uns ou les autres des membres de cette institution.

de tout nouveau rééchelonnement. Il faudra attendre 1996 pour qu'après beaucoup de discussions le FMI et la Banque Mondiale acceptent d'envisager que les créances qu'ils détiennent sur les pays les plus pauvres puissent être traitées à égalité avec les autres créances. Cela pourra commencer à se faire dans le cadre d'un nouveau programme d'action — l'Initiative PPTE (pays pauvres très endettés) — qui va devenir la grande affaire de la fin du siècle.

L'Initiative PPTE est un programme décidé par le FMI et la Banque Mondiale qui doit fournir aux pays pauvres lourdement endettés (dette / export de l'ordre de 200-250 %, service de la dette / export de l'ordre de 20-25 %) « une aide exceptionnelle qui leur permette de ramener leur dette extérieure à un niveau tel qu'ils puissent assurer son service grâce à leurs recettes d'exportation et aux flux d'aide et de capitaux ». Le dispositif mis en place est extrêmement sophistiqué et sélectif¹. Alors qu'une quarantaine de pays rentrent dans la catégorie PPTE, le FMI et la Banque n'avaient encore, en juin 99, accepté d'examiner que le cas de 12 pays, dont 7 seulement avaient été jugés admissibles et seuls 2 d'entre eux étaient en train d'atteindre le bout du processus ! Il s'agit effectivement d'une véritable course d'obstacles : le candidat doit commencer par obtenir, à la fois un rééchelonnement devant le Club de Paris aux conditions de Naples, les mêmes avantages auprès de ses autres créanciers et le soutien des institutions multilatérales pour son programme d'ajustement structurel ; après une période de mise à l'épreuve (trois années pour tester la persévérance du pays dans l'effort d'ajustement et la mise en œuvre de réformes structurelles !), une deuxième étape s'ouvre qui le renvoie devant le Club de Paris et ses autres créanciers pour obtenir une réduction à des conditions plus concessionnelles que celles de Naples ; enfin, s'il a continué à être un bon élève en matière d'ajustement, ses créanciers décideront de prendre les mesures nécessaires pour ramener sa dette à un niveau soutenable, c'est-à-dire de la réduire juste assez pour qu'il puisse désormais verser régulièrement les sommes qu'il doit au

titre du service sa dette ! Le premier « lauréat », l'Ouganda, aura ainsi obtenu une réduction de dette de 80 millions de dollars, ce qui équivaut au 1/5 du service de la dette qu'il va verser dans les 9 années à venir !

On comprend que des groupes très divers (des ONG, des Eglises, la CNUCED et aussi des gouvernements) aient critiqué cette « usine à gaz » et réclamé des modifications du dispositif pour qu'il puisse effectivement contribuer à l'allègement de la dette des pays les plus pauvres. Le G7 lui-même est allé dans ce sens lors de sa réunion de Cologne en juin 99. Finalement le FMI et la Banque Mondiale ont approuvé lors de leur dernière Assemblée annuelle à Washington une série de propositions destinées à « renforcer » l'Initiative, c'est-à-dire offrir à ces pays un allègement plus large, plus important et plus rapide de leur dette. Mais les pays éligibles devront toujours faire d'abord la preuve de leur bonne volonté en matière d'ajustement structurel !

¹ Une présentation détaillée de l'Initiative PPTE est donnée sur le site internet du FMI : <http://www.imf.org/>

Le Club de Paris

Il réunit les représentants des gouvernements des pays endetteurs. C'est un groupe informel, mais organisé, créé dans les années cinquante pour renégocier la dette de l'Argentine et réactivé dans les années quatre-vingt.

Ce « Club » renégocie la dette publique*, ce qui aboutit à un *refinancement* (nouveau prêt à moyen terme permettant de rembourser la dette exigible, et donc se substituant à elle) ou à un *rééchelonnement* (restructuration du calendrier des échéances).

Les modalités et le cadre des négociations sont fondamentaux :

– ainsi, le débiteur doit obtenir d'abord un **accord du FMI** et un crédit de celui-ci ; ensuite, la dette publique est négociée en une seule fois au Club de Paris ;

– les pays débiteurs, malgré leur demande de négocier dans le cadre du système des Nations Unies ou, à la rigueur, de manière bilatérale, ont été contraints de négocier un par un ; en revanche les créanciers, tous pays de l'OCDE, sont réunis pour faire face à chaque débiteur et se mettent d'abord d'accord, à l'unanimité, sur les principes généraux, puis des accords bilatéraux sont signés.

Ainsi, les débiteurs ne peuvent pas profiter de leur expérience mutuelle, ni dégager une attitude commune à l'égard des prêteurs.

A partir du sommet du G7, à Naples, en 1994, des procédures de réduction d'une partie des dettes publiques peuvent être mises en œuvre, sans modifier la procédure décrite ci-dessus.

* Une partie de la dette, celle qui correspond à des prêts pour l'aide publique au développement peut échapper à ce cadre.

Le Club de Londres

Les banques privées créancières s'y réunissent pour renégocier la dette privée. Les conditions de négociation y sont analogues à celles du Club de Paris :

– l'**accord du FMI** et l'ouverture d'un crédit par celui-ci restent des préalables ; la renégociation ne peut porter que sur les paiements venant à échéance pendant la période où le FMI maintient sa couverture ;

– les plus grandes banques créancières sont solidairement présentes devant chaque créancier, qui se présente isolé. Le nombre important de banques engagées (500 ou 1000 pour un pays gros débiteur) les conduit à désigner un comité des banques créancières les plus engagées, qui procède comme chef de file. Il y a alors cartellisation des créanciers face à l'isolement du débiteur (qui doit alors affronter des documents volumineux et d'une complexité juridique immense).

Les annulations partielles de dette

1 – sont globalement faibles

(en millions d'US \$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Rappel : total de la dette	1 443 944	1 524 045	1 592 981	1 747 780	1 899 065	2 042 783	2 095 428
réduction de l'encours	40 728	12 282	19 158	9 476	21 690	7 720	18 331
dont :							
<i>annulation du principal</i>	12 642	6 172	2 378	2 460	7 695	2 598	5 935
<i>annulation d'intérêt</i>	2 890	631	298	308	697	1 001	1 856
<i>à l'occasion de renégociation</i>	25 196	5 479	16 482	6 708	13 298	3 921	10 540
annulation en % du total	2,8	0,8	1,2	0,5	1,1	0,4	0,9
p. m. : montant rééchelonné	79 516	45 972	58 300	64 458	91 685	32 740	29 324
rééchelonné en % du total	5,5	3,0	3,7	3,7	4,8	1,6	1,4

2 – sont partiales

Elles sont parfois distribuées en récompense d'un « bon comportement » politique. Ainsi, l'Egypte, (mais ce n'est pas le seul pays dans ce cas), qui se rapproche des pays des Centres lors de la guerre du Golfe, se voit accorder des remises significatives de sa dette. En 1990, l'annulation de 13 057 millions de \$, soit environ 40 % de l'encours total ; en 1991 l'annulation ne porte que sur 1 011 millions de \$, mais le rééchelonnement atteint 16 607 millions de \$, soit la moitié de la dette restante.

3 – sont conditionnelles

Les pays les plus endettés ont pu bénéficier d'un allègement au titre des dispositifs mis en place à cet effet, **si et seulement si**, leur situation répondait à certains critères et s'ils acceptaient de se plier à certaines exigences au premier rang desquelles on trouve, bien sûr, les politiques et les réformes qui constituent la base des programmes d'ajustement structurel. L'Initiative PPTE donne une bonne idée de la rigueur de ces conditions : 3 ans après son lancement, il n'y avait que trois pays qui avaient réussi à franchir toutes les étapes et effectivement obtenu un allègement de leur dette (Ouganda, Bolivie, Guyana).

4.2 – De la gestion de la dette à la « globalisation financière »

La « crise de la dette » a été un événement décisif, un tournant dans l'histoire récente de l'économie mondiale, l'entrée dans ce qu'on nomme, non sans quelque ambiguïté, la « globalisation financière », une cause décisive de l'accélération du processus de mondialisation, pour trois raisons au moins :

1 – en 1982, le monde a profondément changé : si, d'un côté, le déficit extérieur des Etats-Unis n'a pas cessé d'élargir le volume des liquidités, de l'autre, les banques qui les détiennent ne peuvent plus les valoriser par l'endettement, comme dans les années antérieures, car il n'y a plus d'autre agent susceptible d'être « endetté ». La seule issue est donc de les faire circuler sur le marché financier : il va connaître une expansion fulgurante ;

2 – la dette des pays périphériques constitue une énorme masse de créances, pour la plupart détenues par les banques qui mettent en oeuvre des techniques de plus en plus sophistiquées pour les valoriser, au fur et à mesure qu'il devient plus évident qu'elle ne pourra jamais être remboursée : le marché financier connaît un nouvel élargissement ;

3 – l'extension du marché financier, l'accélération des mouvements de capitaux qui en résulte modifient le fonctionnement de l'économie réelle sous quatre aspects :

– les liquidités se valorisent d'autant mieux que les mouvements de capitaux sont libres : on le justifie en affirmant « le marché assure l'allocation optimale des ressources », mais sans négliger la menace : si un pays limite ses mouvements de capitaux, ceux-ci le quitteront, son taux de change s'effondrera, il sera ruiné ; ou, si la dette publique s'accroît trop vite aux yeux du « marché », celui-ci sanctionnera l'Etat concerné. Ainsi, sont à la fois établis le pouvoir des « marchés » sur les Etats et la soumission de ceux-ci à ceux-là ;

– les mouvements de capitaux accroissent encore la volatilité des taux de change ; les taux d'intérêt, fixés par les Etats pour stabiliser le taux de change au niveau désiré, sont déstabilisés à

leur tour ; les produits de base et les matières premières deviennent des niches servant de refuge aux capitaux en difficulté sur l'un ou l'autre des marchés financiers, leur prix est encore plus imprévisible que d'habitude (en 1993, le marché obligataire des Etats-Unis subit une crise, les capitaux se réfugient sur ces marchés ; quoique les experts aient eu bien des raisons objectives d'anticiper la baisse des prix, on assiste au contraire à leur très forte hausse : c'est la règle, en effet : quand des capitaux entrent en masse sur un marché quelconque, ils s'y valorisent inévitablement dans un premier temps) ;

– le processus cumulatif s'enclenche : les entreprises ont un besoin croissant de couverture ; les opérations sont de plus en plus risquées ; les opérateurs, à leur tour, se couvrent, les marchés de produits dérivés sont toujours plus complexes et abstraits (futurs, options) ;

– pour élargir encore le marché, et, plus immédiatement et sans le dire, pour permettre de valoriser les capitaux aisément, et sans risque, le FMI incite les pays des Périphéries (le FMI préfère « pays émergents ») à ouvrir leur marché financier ; les fonds de pension américains — et les spéculateurs — y voient un nouveau champ d'action et de nouvelles opportunités pour valoriser leurs capitaux, mais ils savent que cette valorisation a ses propres limites et ils sont préparés à repartir dès qu'ils l'estimeront plus prudent ; le premier qui part ne perd rien, tous les autres veulent se libérer au plus vite, entraînant l'effondrement des marchés, l'un après l'autre, même ceux des pays que l'on disait les plus stables, voire les meilleurs élèves du FMI (c'était le cas du Mexique et de la Corée qui, lorsqu'ils ont été atteints par la crise — en 1994 pour le premier, en 1997 pour le second —, venaient même d'être admis à l'OCDE, le club des pays développés).

5 – La dette : le renforcement de la domination et de la désarticulation des économies périphériques

Les conditions dans lesquelles s'est produit l'endettement des pays du Tiers-Monde et qui ont conduit à la crise de la dette rendent inutile de

rouvrir la discussion classique sur une éventuelle relation positive entre endettement et développement. L'impact négatif de l'endettement sur la dynamique de ces pays prime largement. L'expression de « fardeau de la dette » qu'on trouve même dans textes du FMI n'est pas un vain mot. La dette a lourdement pesé sur la richesse et le produit disponible de ces pays. Mais dans la perspective longue, c'est la discipline de l'ajustement, dans les formes qu'elle a prises, qui aura été la plus coûteuse.

5.1 – Le poids de la dette

Les ratios d'endettement qu'on a présentés plus haut ne mesurent pas ce qui fait véritablement le poids de la dette. Ces indicateurs ne révèlent rien de l'enchaînement — au sens de l'asservissement — que représente l'endettement (a) ; ils ne permettent pas non plus d'imaginer que loin d'apporter un supplément de ressources aux pays sous-développés, l'endettement en prélève (b).

a – La première approche qu'on peut retenir du fardeau de la dette est celle des difficultés à assurer le service de la dette. Sous les réserves déjà exprimées, les ratios d'endettement permettent de s'en faire une idée mais ces difficultés sont mieux appréhendées à partir des arriérés de paiement. On peut considérer en effet que si un pays ne remplit pas régulièrement ses obligations à l'égard de ses créanciers, s'il ne verse pas, au moment convenu, la totalité de la somme qu'il doit au titre de sa dette, c'est qu'il ne le peut pas, qu'il n'en a pas les moyens, que la dette est trop « lourde » à porter. La preuve qu'il s'agit bien d'une impossibilité physique de payer, qu'il n'y a là aucun calcul, aucun comportement « opportuniste » est que, en pratique, de tels reports d'échéances sont acceptés, qu'ils ne donnent pas lieu à des poursuites.

Les arriérés de paiement traduisent des difficultés à payer qui semblent passagères, le versement du service de la dette reprendra par la suite. Le Brésil est ainsi resté plus de dix-huit mois sans verser d'intérêts au début des années

90. Mais dans le meilleur des cas cela s'achèvera par un rééchelonnement, c'est-à-dire un accord qui porte reconnaissance du fait que le pays ne peut pas effectivement assurer la totalité du service de sa dette.

Les données disponibles sur les arriérés de paiement montrent que ceux-ci ont toujours été importants¹. Début 90 on estimait à 22 milliards de dollars les arriérés dus aux banques par la quinzaine de pays lourdement endettés (contre 1,5 milliard en 1985). A ce moment là entre 55 et 60 pays avaient des arriérés de paiement qui dépassaient 20 % de leur service de la dette. En 1992 sur les 58 pays dans cette catégorie, plus des trois-quarts avaient des arriérés qui excédaient 50 % du service de leur dette et pour plus d'un quart les arriérés dépassaient 90 %.

L'Afrique a été particulièrement touchée par ce problème. Sur les 58 pays qui, en 1992, accusaient des arriérés de paiement supérieurs à 20 %, 38 appartenaient à ce continent et pour 18 d'entre eux cette situation se répétait chaque année depuis 10 ans. La perpétuation de cette situation — qui s'accompagne d'une augmentation du taux moyen d'arriérés (61,8 % en 1983, 83,3 % en 1992) — signifie que ces pays ne peuvent même plus recourir au rééchelonnement. C'est le début de la crise de la dette multilatérale signalée plus haut.

Les rééchelonnements qui viennent desserrer la contrainte des échéances n'allègent qu'artificiellement le fardeau de la dette. Le service de la dette est bien diminué de la part qui correspond au remboursement du principal mais la restructuration allonge la période sur laquelle le pays continuera à payer. Aujourd'hui, nombreux sont les pays qui, du fait de rééchelonnements successifs, se retrouvent avec des échéanciers de paiement qui vont au-delà de 2010. C'est à juste titre que le professeur H. Bourguinat parle de « rente perpétuelle » à propos de la dette du Tiers-Monde. Ces pays se trouvent « piégés », ils ne peuvent parvenir à se dégager de leur dette, ils

¹ Les données les plus détaillées ont été fournies en 1994 par le rapport qu'un groupe d'experts a préparé, à la demande du Secrétariat du Mouvement des non alignés, et intitulé *The continuing Debt Crisis of Developing Countries*.

sont condamnés à continuer à payer. C'est le modèle de l'usure. L'usurier n'a pas intérêt à mettre en prison le paysan qui ne peut rembourser sa dette. Chaque année le paysan apportera sa récolte, évidemment insuffisante pour régler son dû ; l'usurier lui reprêtera de quoi manger et produire de manière à ce que l'année suivante il puisse engranger à nouveau la récolte du paysan. La terre finira par appartenir à l'usurier et le paysan en deviendra le serf. La recolonisation est-elle au bout de la dette ? ...

b – Le poids de la dette c'est aussi le prélèvement sec occasionné par son remboursement.

Les flux de capitaux dirigés vers les pays sous-développés pour s'y valoriser ont logiquement généré des flux dans l'autre sens. Contrairement aux idées reçues, pour beaucoup de pays périphériques et pendant de nombreuses années, le transfert net (la différence entre les deux flux) a été négatif : il est sorti plus d'argent de ces pays qu'il n'y en est entré. Le phénomène a pris une grande ampleur au moment de la crise de la dette quand les banques ont pratiquement suspendu les versements d'argent frais. D'un montant de 9 milliards de dollars au bénéfice des prêteurs privés en 1983, ils sont passés à 23 milliards l'année suivante et ont atteint 36 milliards pour les années 87 et 88. A ce moment-là, même la Banque Mondiale a reçu de certains pays plus qu'elle ne leur prêtait (de 1987 à 1991, l'Amérique Latine lui a ainsi apporté 2 milliards de plus que la Banque Mondiale ne lui versait). Si l'on se fie aux données officielles, le total des transferts nets négatifs pour les années 90 à 96 s'est élevé à environ 110 milliards de dollars, et le tiers de ces transferts ont été au bénéfice de la Banque Mondiale !

Une comptabilité exacte de ce prélèvement doit aussi prendre en compte le gonflement du service de la dette qui a résulté de l'augmentation des taux d'intérêt, de l'évolution des taux de change (appréciation des monnaies de règlement, dévaluation des monnaies nationales). Dans le même temps, les termes de l'échange se dégradaient. La concurrence que les pays endettés devaient se livrer pour exporter sur les marchés de leurs créanciers entraînait une chute vertigineuse des prix des matières premières (retour au niveau

des années 30) et elle allait se trouver renforcée dans les années 90 par la récession puis la stagnation qui affectaient les économies du Nord. Le jeu de tous ces facteurs a fait que les pays ont remboursé plus qu'ils ne devaient. On le voit bien sur le cas de l'Algérie qui s'était endettée en 1979-80 pour un grand projet de valorisation de ses hydrocarbures, le total de ses versements au titre du service de la dette avait déjà atteint en 1985 une valeur égale au montant de ses emprunts ! Obligée d'emprunter pour payer ce qu'elle doit dès lors que le prix du pétrole diminue fortement, elle se retrouve au début des années 90 dans une situation de transfert net négatif, de l'ordre de 3 milliards de dollars chaque année, soit environ 10 % de ce qu'était sa dette en 1980. Et, lorsqu'après 1994, l'Algérie passe pour la première fois un accord de rééchelonnement, elle se retrouve engagée à payer chaque année jusqu'en 2006 au moins, un montant d'intérêts proche de celui qu'elle versait en 1980 ! Sans compter qu'avec la conjoncture pétrolière qui a continué de se dégrader, ce premier rééchelonnement risque de ne pas être le dernier !

5.2 – Les coûts de l'ajustement

Le principe de l'ajustement n'est évidemment pas discutable en lui-même. Une situation de déficit — extérieur et budgétaire — appelle une politique d'ajustement, les équilibres doivent être rétablis. La question importante est de savoir à quel niveau et par quels moyens. C'est de ce point de vue que l'ajustement qui a été imposé aux pays endettés fait problème. Les programmes d'ajustement structurel (PAS) définis par le FMI et la Banque Mondiale ont rapidement été critiqués pour les « sacrifices » qu'ils imposaient à la population (a) mais c'est leur impact sur les structures économiques et les institutions qui devra être reconnu comme le plus délétère (b).

a – Dès le départ les politiques d'ajustement qui conditionnaient le soutien du FMI en cas de difficulté ont comporté des mesures « antisociales » au point de déclencher des réactions populaires violentes dans nombre de pays.

Ici et là ont eu lieu des « émeutes de la faim ». Ces événements n'ont quand même pas fait reculer le FMI et la discipline de l'ajustement restera tout aussi sévère dans les programmes d'ajustement structurel. La Banque Mondiale qui les pilote cherchera à donner le change avec des projets destinés à apporter une « dimension sociale » à l'ajustement. Que l'UNICEF ait pu réclamer un « ajustement à visage humain » suffit à montrer que les concepteurs des PAS avaient fait l'impasse sur le sort qu'ils réservaient aux populations. Rétablir au plus vite l'équilibre du commerce extérieur et même dégager un excédent commercial, rééquilibrer le budget de l'Etat, cela passait par toute une série de moyens qui au bout du compte se soldaient par un appauvrissement de la grande majorité de la population : baisse des salaires pour accroître la compétitivité des produits exportés ou pour limiter les dépenses de l'Etat, diminution des dépenses sociales (éducation, santé) pour les mêmes raisons¹, le tout aggravé par l'impact sur l'emploi de la privatisation des entreprises publiques, de la réduction ou de la fermeture des services publics ou de la disparition des entreprises locales incapables de résister à la concurrence des produits étrangers qui était facilitée par l'assouplissement des politiques commerciales lui-même exigé par le PAS. Beaucoup de travaux sont là pour témoigner du « coût social » exorbitant de ces fameux PAS mais il faut lire l'étude publiée en 1989 sous les auspices de l'UNICEF car elle décrit dans le menu détail pour neuf pays, les véritables « stratégies de survie » auxquelles ont été contraints les groupes les plus vulnérables.

On a peine à croire que la Banque Mondiale ne pense jamais que la pauvreté qui la préoccupe tant aujourd'hui, n'est que le résultat des politiques qu'elle a imposées des années durant. Et on peut être inquiet quand on la voit préconiser que l'Initiative PPTE soit « assise sur un cadre renforcé de lutte contre la pauvreté », ce qui veut dire que les pays qui veulent être admis au bénéfice de ce programme doivent « démontrer leur attachement aux réformes et à la lutte contre la pauvreté ».

¹ La Banque Mondiale est allée plus loin par la suite en prônant des systèmes de participation directe de l'utilisateur au financement de leur santé ou de leur éducation.

b – Mais l'objectif des PAS n'était pas d'améliorer le bien-être des populations. Il s'agissait de promouvoir les conditions qui rendraient possible le remboursement de la dette, autrement dit redresser durablement la situation économique. On est loin du compte !

Les PAS devaient assurer le retour de la croissance économique, élément primordial, selon leurs inspirateurs, d'un contexte propice à un service régulier de la dette. De ce point de vue les performances des PAS restent à établir. Leur effet sur les taux de croissance économique n'a cessé d'être l'objet de discussions très serrées, y compris entre organisations internationales. La Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique a ouvert le feu en 1990 en contestant une étude de la Banque Mondiale qui établissait que les pays africains qui avaient appliqué des PAS sur la période 85-87 avaient enregistré une croissance réelle du PIB et une augmentation de la production agricole largement supérieures à celles des pays restés en dehors du mouvement de réformes. Le conflit n'a pas véritablement été tranché. De nombreuses études et contre-études ont suivi et suivront encore car le débat est loin de pouvoir se clore tant les désaccords sont grands en ce qui concerne la manière de mesurer l'effet des PAS sur la croissance. Ce qui est certain en tout cas, c'est que, croissance ou pas, la dette n'a pas encore fini d'être remboursée et qu'on sait déjà que dans bien des cas elle ne le sera jamais.

Le bilan des réformes menées au nom de l'ajustement structurel est certainement plus net.

Les trois piliers des PAS — la libéralisation du commerce extérieur, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, la soumission à la « discipline du marché » — ont en effet conduit à des trains de réformes² qui ont bouleversé l'architecture et les modes de fonctionnement de ces économies. D'un point de vue général — et indépendamment de l'opinion qu'on peut avoir de ces programmes — on peut penser que des changements aussi brutaux, aussi profonds et imposés de l'ex-

² Un PAS n'est pas un accord formel, un énoncé des principes qui doivent régir la politique macroéconomique et le programme des réformes : le FMI établit dans son détail les mesures que doit prendre le gouvernement. Il n'est pas rare que la première mouture d'un PAS comprenne une liste de plus de 100 mesures.

térieur étaient de nature à déstabiliser ces sociétés. L'insistance actuelle sur la « bonne gouvernance » et plus encore la multiplication des crises politiques et des conflits locaux tendent à prouver que c'est bien ce qui s'est passé. Le « moins d'Etat » qu'il fallait pratiquer pour réduire le déficit budgétaire comme pour faire davantage de place à la logique du marché-garant-de-l'allocation-optimale-des-ressources, n'est probablement pas complètement étranger à ces problèmes.

Au plan économique, ces programmes d'ajustement surchargés de réforme n'ont contribué qu'à dresser un peu plus d'obstacles sur la voie du développement. Il n'y a pas à revenir longuement sur le prélèvement opéré sur les pays endettés, véritable drainage de surplus qui réduisait d'autant les perspectives d'une accumulation nationale, ni non plus sur les coupes sombres effectuées dans les dépenses d'éducation et de santé que l'on doit traiter comme « consommations de développement »¹. Les réformes orientées à la libéralisation de l'économie ont provoqué des dégâts plus importants.

Le remboursement de la dette, on l'a vu, passe par la constitution d'un excédent commercial en devises convertibles. On ne peut donc s'étonner de retrouver la promotion des exportations en bonne place parmi les objectifs des PAS. Un pays endetté qui voulait accéder aux « facilités de financement » du FMI était ainsi contraint à extravertir son économie si elle ne l'était déjà, c'est-à-dire qu'il devait orienter la croissance des activités productives non en fonction des besoins de la population ou du marché intérieur mais en fonction des débouchés que pouvaient offrir les marchés extérieurs. Son effort d'exportation ne visait nullement le financement des importations, autrement dit la fonction classique du commerce extérieur dans le développement qui consiste à transformer les biens non accumulables en biens accumulables (= échanger des matières premières ou des produits de consommation contre des machines et du matériel d'équipement) se trouvait

pervertie. Elle l'était d'autant plus qu'à l'augmentation des exportations, il ne fallait pas faire correspondre, autant que possible, une augmentation des importations qui aurait fait perdre toute chance d'obtenir un excédent commercial. Par ailleurs, compte tenu de la nécessité d'obtenir des devises convertibles le commerce avec des pays de même niveau de développement se trouvait condamné et avec lui les possibilités d'un échange plus égal, voire plus favorable à un effort de développement².

L'assouplissement des politiques commerciales et l'instauration d'un climat de concurrence dans toute l'économie ont aussi hypothéqué le développement par leur impact direct ou indirect sur les structures productives. La privatisation du secteur public est loin d'avoir rencontré les succès escomptés : elle a réussi à priver l'Etat de son rôle de cheville ouvrière de la construction d'un système productif³ mais elle n'a pas toujours apporté le dynamisme attendu aux entreprises concernées, quand elle ne s'est pas soldée par leur disparition pure et simple. La libéralisation des prix et des transactions a joué à plein dans le sens du renforcement de la domination et de la désarticulation : disparition des entreprises locales incapables de résister à la concurrence des produits importés ou fabriqués localement par le capital étranger ; destruction de l'agriculture de subsistance et marginalisation de vastes régions rurales pendant que se poursuit l'extraversion de l'agriculture moderne, phénomènes a-typiques de désindustrialisation, à quoi il faut ajouter une dégradation généralisée des infrastructures. Alors que la Banque Mondiale se félicite du fait que, partout, on ait réduit la distorsion des prix, c'est-à-dire l'écart entre les prix mondiaux et les prix locaux, elle ne parvient guère à démontrer les progrès qui en ont découlé. La vérité est que l'alignement sur les prix pratiqués dans les pays

¹ La Banque Mondiale insiste aujourd'hui sur le rôle de l'éducation et de la santé dans le développement mais ses rapports sur le sujet se réfèrent par priorité à la théorie néoclassique du capital humain (qui comme son nom l'indique ramène l'homme à une chose) et traitent donc ces dépenses comme un investissement.

² Il est significatif que le commerce Sud-Sud qui avait connu une croissance régulière dans les années 70 se soit réduit dans les décennies suivantes. Depuis quelques années le Mouvement des non alignés mène campagne pour le relancer.

³ Là encore la Banque Mondiale va plus tard changer de discours. Elle devra admettre, même si c'est à contre-cœur qu'elle le fera, que l'expérience des pays du sud-est asiatique confirme ce rôle décisif de l'Etat dans l'industrialisation et le développement.

développés a fait obstacle à l'établissement de la correspondance nécessaire entre structure des prix relatifs et structure des productivités sectorielles du travail et que par là la possibilité d'une accumulation nationale s'est trouvée durablement bloquée¹.

6 – Il ne suffit pas pourtant d'annuler la dette...

Affirmer que l'endettement a dressé des obstacles au développement des pays périphériques ce n'est pas affirmer que l'abandon de la dette entraînera le développement. Un simple retour sur l'histoire du demi-siècle qui vient de s'écouler suffit pour prendre la dimension des problèmes à affronter pour sortir du sous-développement². L'industrialisation, historiquement au cœur du processus de développement, dépend du jeu complexe de multiples facteurs, internes et externes, économiques mais aussi sociaux, politiques et culturels ; elle peut s'amorcer puis se bloquer. L'expérience latino-américaine des années 60, celle plus récente de quelques pays asiatiques en témoignent.

Tout ce qu'on peut dire est que, pour un pays endetté, l'annulation de la dette est une condition nécessaire mais certainement pas suffisante de son développement.

Cela ne signifie quand même pas que cette annulation ne doive pas être réclamée, et pour l'ensemble des pays endettés.

Il est vrai que l'attitude des débiteurs est aujourd'hui peu agressive sur ce sujet. Le thème de la répudiation complète de la dette n'est plus à l'ordre du jour. La majorité des dirigeants des pays périphériques et le Mouvement des non alignés lui-même semblent se contenter de réclamer un allègement de la dette. Cela n'est pas vraiment surprenant dans le contexte actuel. Il est clair que le rapport des forces n'est plus celui des années 70 : à cette époque l'unité du Tiers-Monde faisait

sa force et lui permettait d'arracher l'idée d'un nouvel ordre économique international et quelques réalisations en ce sens. Il reste même peu de pays dans lesquels on n'ait pas renoncé à une politique de développement auto-centré au profit d'une « intégration à l'économie mondiale ». Or, comme le montre l'histoire des abandons de dette dans les crises antérieures, il est rare que les créanciers proposent eux-mêmes de renoncer à leur « dû » et c'est bien la préoccupation des débiteurs pour la construction de leur développement qui est le facteur décisif.

Il n'en reste pas moins vrai qu'il est absolument nécessaire de refuser la confusion qui prévaut aujourd'hui dans le débat sur l'annulation de la dette et même la dénoncer. L'argumentaire servi par nombre d'économistes aujourd'hui sur ce sujet n'a, en effet, souvent plus rien à voir avec l'analyse économique. Affirmer que l'annulation de la dette n'améliorera pas la situation de la population puisque elle profitait largement aux individus et aux groupes placés dans les cercles du pouvoir, c'est faire un peu vite l'impasse sur ce que « rapporterait » au plus grand nombre la fin des programmes d'ajustement structurel. Si l'on doit calculer des coûts et des avantages, autant le faire correctement ! Ce qui veut dire sortir aussi de l'idéologie libérale qui condamne à une approche micro-économique et empêche par là de voir que les pays du Centre tireraient autant d'avantages de l'annulation de la dette que ceux de la Périphérie, bref que leurs intérêts sont les mêmes dans cette affaire. Mettons de côté ceux qui pensent simplement que puisque l'annulation de la dette n'apportera pas le développement, il faut privilégier d'autres « causes ». Moralisateurs avant tout, le discours de ces intellectuels parfois engagés dans le combat de la solidarité finit par être politiquement douteux.

¹ Cf. M. Byé, G. de Bernis, *Relations économiques internationales*, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris 1987.

² Toutes ces questions feront plus directement l'objet du n° 109 d'*Informations et Commentaires* : « Perspectives et désenchantements des relations Centres-Périphéries ».

Bibliographie

- Philippe AUVERNY-BENNETOT, *La dette du tiers-monde*, Documentation Française, Paris, 1992.
- Maurice BYÉ et Gérard de BERNIS, *Relations économiques internationales*, 5^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1987.
- Odile CASTEL (ss la dir.), *L'ajustement structurel et après ?*, Maisonneuve et Larose, PARIS, 1995.
- François CHESNAIS, *La mondialisation financière*, Syros, Paris, 1996.
- Yves CROZET, Lahsen ABDELMALKI, Daniel DUFOURT et René SANDRETTO, *Les grandes questions de l'économie internationale*, Nathan, Paris, 1997.
- Elias GANNAGÉ, *Economie de l'endettement*, PUF, Paris, 1994.
- Marie-France L'HÉRITEAU, *Le FMI et le Tiers-Monde*, IEDES-PUF, Paris, 1986.
- Eric TOUSSAINT, « Briser la spirale infernale de la dette », *Le Monde Diplomatique*, Septembre 1999.
- Susan GEORGE, *L'effet boomerang*, La Découverte, Paris, 1992.
- Marc RAFFINOT, *La dette des tiers-mondes*, La Découverte, Paris, 1993.
- UNICEF, *L'Afrique vers la reprise économique : de la stagnation et l'ajustement au développement humain, une étude de l'UNICEF*, Economica, Paris, 1992.
- World Bank, *Global Development Finance*, publication annuelle.
- voir aussi la revue Alternatives sud
- n° 1994:2 *Les effets sociaux des Programmes d'Ajustement Structurels dans les sociétés du sud*.
- n° 1995:3 *Ajustement structurel au Maghreb*.



Photo : J. MAILLARD Employé d'une briqueterie, BIT.