

Dette extérieure, ajustement et développement en Amérique latine

Ricardo Ffrench-Davis

Citer ce document / Cite this document :

Ffrench-Davis Ricardo. Dette extérieure, ajustement et développement en Amérique latine. In: Tiers-Monde, tome 28, n°109, 1987. Les politiques d'ajustement : Orthodoxie ou hétérodoxie. pp. 79-94;

doi : 10.3406/tiers.1987.4484

http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1987_num_28_109_4484

Document généré le 24/05/2016

DETTE EXTÉRIEURE, AJUSTEMENT ET DÉVELOPPEMENT EN AMÉRIQUE LATINE*

par Ricardo FRENCH-DAVIS**

Après trois décennies d'un incontestable progrès économique, les pays latino-américains subissent dans les années 80 une récession grave, accompagnée d'une montée rapide de leur dette vis-à-vis des banques et d'une détérioration de l'économie internationale, dès le début de 1980. La crise touche des nations latino-américaines accoutumées à un rythme d'accroissement annuel de leurs prêts élevé et à une accumulation de dettes sans commune mesure avec celle qu'elles avaient connue précédemment. La concomitance de ces deux phénomènes pèsera lourd lors des ajustements futurs.

Le PIB par tête baisse et rejoint le niveau atteint en 1976. Le taux de chômage est le double de celui qui existait dix ans plus tôt. Le taux d'investissement chute d'environ 25 % et, à partir de 1982, le flux net des ressources provenant de l'extérieur devient fortement négatif.

En dépit de ces faits peu encourageants, un sentiment de complaisance prévaut entre les acteurs principaux, créanciers internationaux et institutions, apparemment jusque vers la fin de 1985. Cette disposition d'esprit est justifiée par l'importance de l'ajustement réalisé dans les balances commerciales et courantes des pays débiteurs au début de la crise en 1982.

* Une version de ce texte a été présentée au séminaire « Endettement extérieur, stratégies de négociations et politiques économiques en Amérique latine », Campinas, 7-8 décembre 1985 à l'Atelier d'Economie internationale du CIEPLAN puis à une des réunions de travail du « Dialogue interaméricain ». Je remercie les auteurs qui ont commenté ce texte à ces occasions, ainsi que R. Devlin, J. de Gregorio, J. Estevez, R. Feinberg, A. Foxley, C. Ossa et J. Ramos pour leurs suggestions.

** Vice-président du CIEPLAN et coordinateur du groupe d'études économiques du « Dialogue interaméricain », 1985-1986; ex-sous-directeur de la Banque centrale du Chili.

Indubitablement, les pays latino-américains ont à cette époque accompli un ajustement spectaculaire. Le déficit de la balance des comptes courants passe de 41 milliards de dollars US en 1982 à 3 milliards en 1984. Ceci est dû en grande partie à la balance commerciale : l'excédent, après avoir été quasiment nul en 1981, atteint 10 milliards de dollars US en 1982 et 38 en 1984. Aux taux de change alors en vigueur cette dernière estimation représente approximativement 6 % du PIB de la région.

Les résultats antérieurs avaient été obtenus essentiellement par des politiques de réduction des dépenses et, à un degré moindre, par une réaffectation de celles-ci (transfert de la demande de produits importés vers des productions nationales)¹. Après cet effort de 1984, l'ensemble des exportations d'Amérique latine arrive à peu près au niveau de 1981, bien que la majorité des pays se situe en deçà des valeurs moyennes. Le résultat de la détérioration additionnelle des prix à l'exportation conduit en 1985 à un recul généralisé des exportations².

En résumé, on enregistre en 1985 un excédent commercial substantiel, supérieur de 37 milliards de dollars US à celui qui avait été réalisé en 1981. C'est le résultat d'un ajustement négatif, où la valeur des exportations diminue de 3 milliards de dollars US en raison de la récession internationale, alors que les importations chutent de près de 40 milliards — soit de 40 % — en réponse aux dramatiques récessions internes.

On ne peut se cacher qu'il existait un excès d'importations. A la fin des années 70 et au début des années 80, un volume sans cesse croissant de biens de consommation avait été financé par des prêts bancaires. Cependant la baisse des importations avait aussi réduit de manière drastique l'acquisition de biens intermédiaires et de capitaux, ce qui, à son tour, a eu des effets négatifs sur le taux d'utilisation des ressources et sur l'élargissement de la capacité de production. Par exemple, dans le cas de biens capitaux la baisse en valeur des importations dépassa 50 %.

La chute des importations de biens essentiels a été étroitement associée à la limitation de la demande interne, ce qui a augmenté le chômage et réduit la production. En d'autres termes, l'ajustement s'est traduit par une baisse considérable du taux d'utilisation des ressources productives, qu'il s'agisse de main-d'œuvre ou de capitaux. Si l'on excepte les cas extrêmes de productivité négative, qu'est-ce qui peut être pire,

1. Il s'agit là d'une différence avec la distinction échangeable/non échangeable. Elle est importante car elle se réfère à une capacité non utilisée de la production nationale de biens importés.

2. Entre 1981 et 1985, le volume des exportations de biens augmente de 12 % alors que le prix unitaire baisse de 15 %. Aussi enregistre-t-on un effort important de la région qui se solde par des résultats négatifs dus à la récession internationale. Voir CEPAL (1986) et Ibarra (1986).

en terme de mauvaise utilisation, que de négliger entièrement un volume appréciable de ressources ? L'ajustement devient inefficace s'il conduit à une mauvaise utilisation des ressources disponibles.

Les observateurs optimistes affirment que les coûts dudit ajustement sont inévitables et qu'ils constituent en fait un investissement pour le futur. On ne doit pas oublier cependant qu'ils se sont trompés maintes fois dans leurs appréciations du contexte international que les nations endettées avaient à affronter. En moyenne, d'un côté, l'accès aux marchés d'exportation et les prix effectifs des biens exportés ont été inférieurs aux estimations contenues dans les projections des organisations de type FMI, d'un autre côté, le transfert net (paiement des intérêts diminué des prêts nets) aux banques créditrices est sensiblement plus défavorable pour les débiteurs³ qu'on ne le supposait.

De fait l'ajustement était absolument nécessaire. Cependant, nous tenterons de démontrer que son coût aurait pu être beaucoup plus faible et que l'on aurait pu trouver un ajustement structurel de nature à rendre plus favorables les perspectives de développement durant la fin de la décennie. De bien des manières on est en train d'obérer le futur et de mettre en danger la capacité productive et la stabilité politique des pays endettés.

La complaisance des organismes créanciers et des gouvernements les plus forts face à la gestion de la crise de la dette s'est, semble-t-il, un peu atténuée et l'on peut en prendre pour preuve que des fonctionnaires américains, du FMI ou de la Banque mondiale, ont reconnu que la croissance dans les pays endettés était insuffisante. Cette reconnaissance est devenue officielle avec le lancement du « Plan Baker », ce qui constitue un élément encourageant pour beaucoup de pays en développement pour lesquels c'était une évidence depuis longtemps.

Néanmoins la recette proposée : *a)* implique des ressources supplémentaires très limitées, *b)* manque de réalisme en ce qui concerne le fonctionnement actuel des marchés nationaux et internationaux, et *c)* cherche à imposer uniformément à tous les pays endettés la même stratégie de développement global, ce qui traduit une foi aveugle dans le bon comportement des marchés privés.

Excepté dans des cas d'intervention arbitraire et erratique, le nouveau conditionnement qu'il s'agit d'imposer peut se révéler très nocif pour le développement économique et social des nations endettées. Il faudrait en revanche un conditionnement constructif et non destructif, concerté au lieu d'imposé.

3. Voir Ffrench-Davis et Molina, 1985 ; Dornbusch, Foxley et Ossa.

I. *Développement autonome et équité*

Un des traits caractéristiques de la situation actuelle est que les décisions des banques créancières et du FMI, qui déterminent les politiques internes, relèvent d'une vision à court terme. Leur objectif essentiel vise à augmenter la capacité de paiement immédiat des nations endettées et non leur développement. Cette vision est négative pour cinq raisons :

Tout d'abord, les considérations à court terme l'emportent de manière accablante sur le long terme. Ceci est au détriment du développement économique qui exige un déroulement chronologique de longue haleine. Un accent exagéré est mis sur la capacité de paiement à court terme, et de là surgit la vision complaisante d'un ajustement fondé sur le redressement de la balance des opérations courantes des pays endettés.

En second lieu, cette politique reste incertaine. La disponibilité de ressources financières additionnelles a été évaluée dans la plupart des cas sur une base annuelle.

Ce montant de ressources est variable, fixé par le FMI et les banques créancières, avec généralement une participation limitée des pays débiteurs. Ce volume de fonds « nouveaux » étant fixé, les changements des termes de l'échange et du contexte financier peuvent altérer les besoins de financement. Jusqu'ici, cependant, ce sont les pays débiteurs qui ont absorbé les conséquences des fluctuations défavorables des marchés internationaux. Ils se sont vus contraints, dès lors, à renforcer les politiques de restriction de la demande globale.

En troisième lieu, il faut souligner que ce sont les groupes sociaux les plus faibles et les plus démunis qui ont supporté le poids de la plus grande partie de l'ajustement. Dans les programmes d'ajustement il existe, consciemment ou non, un biais qui les dessert. Les réductions drastiques des subventions publiques aux produits alimentaires, les contrôles rigoureux des salaires, l'assouplissement des contrats de travail, l'augmentation du chômage et l'expansion du secteur des emplois informels, tout cet ensemble de mesures contribue à détériorer la situation des couches les plus pauvres de la population⁴. A l'opposé certains secteurs à haut revenu ont bénéficié pour payer le service de leur dette extérieure de forts subsides induits par les types de change préférentiels et dans d'autres cas de la prise en charge directe par l'Etat des dettes privées. Si tous les secteurs ont eu à souffrir de la crise cette dernière a frappé le plus durement la population la plus démunie⁵.

4. PREALC, 1985.

5. Une estimation approximative indique que la valeur réelle du produit disponible par habitant aurait baissé d'environ 15 % entre 1981 et 1985, le PIB par tête de 7 %, les termes

En quatrième lieu il y a une prise de conscience générale de ce que les créanciers n'ont pas contribué équitablement aux coûts de l'ajustement. On peut affirmer que paradoxalement les pays débiteurs sont responsables d'avoir acquitté les intérêts étant donné la chute dramatique de leurs disponibilités en devises. En 1984-1985, ils ont versé l'équivalent de 34 milliards de dollars us en paiement d'intérêts annuels (débours moins rentrées). Mais cela n'a constitué qu'une partie du coût. Il faut également tenir compte de ce que le produit par habitant s'est réduit au cours de 1984-1985 de 7 % par rapport à 1981, et que le PIB total annuel a baissé de plus de 40 milliards de dollars us. Il y a donc eu une forte sous-utilisation de la capacité productive provoquée par les fortes limitations financières extérieures, la fragilité du commerce international et les caractéristiques des programmes d'ajustement interne mis en application.

Les préjudices subis par les banques ont été limités. Les débiteurs ont en général payé leurs intérêts : 140 milliards de dollars us nets payés en quatre ans (1982-1985) par l'Amérique latine.

A l'inverse, le comportement des banques, restreignant de manière abrupte les prêts nets, non seulement a porté préjudice aux nations endettées, mais a aussi contribué à ce que les pays industrialisés, sièges de ces établissements créanciers, subissent une chute voisine de 40 % de leurs exportations vers les marchés débiteurs, en raison de l'ajustement imposé.

Depuis les années 70, la dimension financière l'a emporté sur la dimension productive (ce qu'on appelle « financiarisation »). L'expansion et la privatisation de la dette, jusqu'en 1982, puis la politique économique adoptée et la position dominante des banques illustrent cette tendance. Elle a eu des effets négatifs sur le développement productif et sur la répartition du revenu.

En cinquième lieu la capacité des gouvernements à formuler des projets, à les mettre en application, est fortement réduite. En fait les pays débiteurs détournent vers la gestion de la dette une partie importante des efforts qui devraient être consacrés à la gestion de l'économie. Dans ces conditions la recherche de sa propre identité, la capacité, à la fois, d'élaborer des programmes de développement nationaux et d'obtenir un consensus sont bien altérées. On ressent chaque fois plus profondément une sensation de discordance dès qu'il s'agit de définir un déve-

de l'échange de 10 % (en fonction d'exportations de biens et services équivalent à 18 % du PIB) et les transferts nets de ressources se sont réduits de 40 milliards dollars us, soit 7 % du PIB. La source des données est la CEPAL (1986) excepté pour le PIB que nous avons estimé à 600 milliards de dollars us environ, aux taux de change actuels.

loppement autonome et équitable. C'est certes malsain pour qui souhaite voir sur le continent des démocraties solides et des efforts de coopération. Même dans des scénarios plus optimistes, les perspectives de véritable amélioration restent modestes et hypothétiques. Il est probable que les aspects négatifs continueront de l'emporter, sauf si des efforts systématiques sont entrepris pour changer la situation actuelle.

II. *Financement et gestion de la dette*

Depuis 1982, les flux annuels nets des fonds émanant des banques créancières sont négatifs pour l'Amérique latine. Le graphique 1 illustre l'évolution de la situation entre 1978 et 1985. L'inversion des flux de capitaux a été brutale, imprévue par la plupart des acteurs et d'une ampleur considérable. Une légère augmentation des crédits multilatéraux ne put compenser qu'une infime proportion de la chute des ressources bancaires. Aussi le total net des sorties de fonds — incluant ceux provenant des banques, des financements officiels et des investissements à l'étranger — a atteint 5 % du PIB durant les trois années 1983-1985. C'est là, historiquement, un taux négatif considérablement élevé. Il est d'autant plus important si on le compare aux grands mouvements de flux nets positifs que l'on a connus avant 1982. Cette inversion des flux de capitaux si forte en valeur a pour effet de rendre les sorties nettes actuelles encore plus nocives pour les économies endettées.

Les flux bancaires ne constituent pas l'unique source de réduction du financement. Le montant de l'investissement étranger direct (IED) a également diminué fortement. Quant aux projections du FMI, de la Banque mondiale et du Groupe des Trente (1984) elles indiquent toutes que l'on attend que les flux de l'IED soient modestes et représentent dans le meilleur des cas un cinquième seulement de mouvement des capitaux prévus pour les années à venir⁶. Ce qui prouve que les mêmes facteurs qui freinent les prêts bancaires tendent à avoir des effets négatifs sur l'IED⁷.

6. En 1985 la conversion de la dette en investissement étranger atteint une certaine importance. Remarquons qu'à court terme elle ne constitue pas un financement additionnel et qu'à moyen terme elle affaiblit le pouvoir de négociation des débiteurs dans la mesure où la dette est reconvertie à 100 % de sa valeur.

7. Dans ce contexte une libération inconditionnelle des codes d'investissements dans les pays endettés a eu pour effet essentiel d'augmenter la « rente économique » du stock de capital existant. Voir une analyse récente sur l'IED dans White (1986).

GRAPHIQUE 1. — Flux nets annuels de la dette bancaire (Amérique latine, 1978-1985)
(milliards de dollars)

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : Données élaborées à partir de : BIS, *The maturity distribution of international bank lending*, Basilea; BIRF, *World debt tables*, éditions 1983-1984 et 1984-1985. Les chiffres de 1984 et 1985 sont provisoires.

En ce qui concerne les prêts bancaires, les projections ont été très optimistes dès le début de la crise. En l'absence d'un changement de scénarios, les flux nets de ressources (prêts nets diminués du paiement des intérêts) poursuivront leur baisse au-delà de la décennie 90.

Ainsi, par exemple, sur la base d'études antérieures du FMI (1986), l'Amérique latine, au début de la prochaine décennie, effectuerait des transferts nets en faveur des banques de l'ordre de 20 milliards de dollars US par an.

Ce transfert de fonds permanent vers l'extérieur constitue, pour la capacité d'investissement des nations débitrices, une lourde contrainte. Pour l'Amérique, les transferts nets réalisés à des titres divers en 1985 constituent entre la moitié ou les deux tiers de la croissance annuelle des stocks de capital fixe⁸.

Dans ces conditions, les études disponibles montrent qu'au lieu de

8. La formation brute de capital fixe avoisine 17 % du PIB et le transfert net atteint 5 %. En estimant à 7 % l'amortissement du capital, on voit que 10 % du PIB servirait à augmenter le stock de capital et que les transferts atteindraient la moitié de ce chiffre.

bénéficier d'un financement net, la région continuerait à exporter des fonds, même après la fin de la décennie actuelle. Cette situation est tout simplement incompatible avec le développement. Aussi, apparaît-il de plus en plus nécessaire de changer le cours des événements et de ne pas en accepter les résultats avec passivité. Par ailleurs, il convient de rappeler que des flux nets négatifs sont pour les débiteurs une source potentielle de pouvoir de négociation.

La sortie nette de ressources est une affaire qui dépasse le problème du réaménagement de la dette. En toute logique ce problème est capital et peu de pays aujourd'hui l'ont résolu. En fait, le critère adopté par les créanciers qui consiste à contrôler étroitement les débiteurs revient à tenir « la bride haute », en d'autres termes à n'ouvrir que les seules négociations portant sur des accords à échéance courte. Par là même on empêche que les pays débiteurs puissent concentrer leurs efforts pour définir et mettre en œuvre des politiques au sein de plans de développement économique à long terme.

Certes, la nécessité de répondre immédiatement aux contraintes extérieures n'a pas permis la prise en compte totale et en profondeur des problèmes existants ni la création des conditions appropriées à un ajustement constructif.

Toutefois, retrouver une dynamique de développement va requérir de nouvelles règles pour faire face aux échéances des prochaines années. Allonger la durée du remboursement ne signifie pas donner carte blanche aux débiteurs. En effet reformuler un rééchelonnement sur plusieurs années est compatible avec le respect des échéances régulières convenues lors des négociations. Un changement radical par rapport à la situation actuelle consisterait à ne plus discuter du contrôle effectif mais plutôt de la question de savoir à quel horizon les nations débitrices pourront établir la programmation de leur développement économique.

Il faut avant tout éviter le biais récessif implicite dans les politiques d'ajustement appliquées jusqu'ici, politiques qui mettent l'accent de façon exagérée sur les limitations à la demande globale et qui négligent, voire découragent, le développement national. L'attitude déterminée des créanciers quant au maintien d'un certain contrôle à l'encontre des débiteurs ne doit pas faire obstacle aux efforts nationaux de développement ni accorder une importance excessive au court terme, ni de surcroît chercher à imposer aux débiteurs une stratégie économique prédéterminée. Ce que les créanciers peuvent exiger, c'est un véritable programme d'ajustement structurel élaboré en toute souveraineté par les pays concernés.

III. *Un ajustement avec croissance*

Il est incontestable que la région avait besoin d'ajustements. Les pays s'étaient habitués à des entrées nettes de capitaux excessives, impossibles à supporter plus longtemps. C'est pourquoi une position critique des processus actuels n'implique pas d'éviter l'ajustement. La question pertinente est de savoir comment l'améliorer réellement. Certes, il faut se rappeler que les créanciers eux-mêmes auraient dû se rendre compte de l'impossibilité de maintenir l'accroissement annuel moyen de 30 % du solde de la dette bancaire entre 1973 et 1981. Bien au contraire, vers la fin des années 70, les banques faisaient pression sur les débiteurs pour qu'ils augmentent leur passif. En accord avec certaines institutions et quelques experts internationaux, elles prônaient une plus grande liberté des mouvements de capitaux et d'accès aux marchés de devises dans les pays endettés.

Les gouvernements qui n'étaient pas disposés à permettre l'entrée d'un volume croissant de ressources financières subissaient des pressions tendant à leur faire changer de politique et à pratiquer l'ouverture vers l'extérieur. De ce fait, les emprunteurs privés qui ne bénéficiaient pas d'une garantie publique ont augmenté leur part dans la dette des pays en développement. Ceci a eu pour conséquences des difficultés que l'on ne peut attribuer uniquement aux erreurs des gouvernements des nations endettées, mais de l'ensemble des parties intéressées.

Certes, et on l'a déjà dit, il fallait réduire la demande globale et modifier sa composition. La question est de connaître la nature et l'opportunité de l'ajustement, et comment doivent se répartir les coûts qui en résultent. Il semble qu'un processus d'ajustement qui permette la croissance économique et l'égalité sociale doive respecter une série de conditions.

En premier lieu, il doit être efficace. Actuellement l'ajustement produit d'importants effets de récession. C'est là un signe d'inefficacité. Il est normal que tout processus d'ajustement provoque une sous-utilisation de certaines ressources humaines et physiques. Mais une baisse moyenne de 7 % du PIB *per capita* observée entre 1982 et 1985, à laquelle il faut ajouter dans la plupart des nations un choc extérieur, est notoirement un indicateur de mauvaise utilisation des ressources. Dans bien des pays, en effet, le principal obstacle au plein-emploi de la capacité existante prend sa source dans la rareté des devises (ce que l'on a appelé

la « brèche externe »)⁹. Rappelons qu'il ne s'agit pas de revenir à un niveau de dépenses très supérieur à la capacité de production. Nous avons déjà indiqué qu'un consensus existe quant à la nécessité d'un ajustement qui impliquerait une certaine réduction et une réaffectation de la demande globale. Cependant, le problème qui se pose est que la dépense s'est réduite si brusquement et si fortement que le taux d'utilisation de la capacité productive s'est effondré dramatiquement¹⁰, ce qui est nuisible pour la croissance, la stabilité sociale et la capacité future de paiement.

En second lieu, l'amélioration de la balance extérieure exige — entre autres choses — que l'Amérique latine accède davantage au marché mondial. Toutes les études, tous les rapports sur le problème de la dette ont souvent souligné la nécessité d'obtenir des conditions plus favorables d'accès des exportations aux marchés des pays développés¹¹. Or les tendances enregistrées sont loin de donner satisfaction. Les prix à l'exportation sont faibles depuis de longues années. L'accès à ces marchés reste menacé par le protectionnisme et l'instabilité et, pour un ensemble de produits essentiels pour l'Amérique latine, la demande est en déclin (Ibarra, 1986). Les échanges intrarégionaux qui sont très importants pour le sous-continent ont dominé rapidement en raison de la réduction du marché intérieur. L'intégration économique pourrait jouer un rôle positif dans l'essor des exportations et dans le développement industriel en signant des accords pour la liberté du commerce, des accords de production, des aides aux entreprises régionales, etc. Ces mesures pourraient déterminer une meilleure utilisation des économies d'échelle et le renouveau d'une ré-industrialisation plus efficace.

En troisième lieu, la rareté des devises entraîne une prolifération des mesures protectionnistes. Les pays s'emploient à économiser des devises, tout comme dans les années 50. Ces mesures peuvent être bénéfiques puisqu'elles obligent les gouvernements à réaffecter les dépenses et à compenser ainsi les effets de réduction de la production. Toutefois, le danger existe de compromettre l'élan donné à l'industrialisation par la substitution aux importations (ISI). Il se peut que le contexte économique extérieur entraîne bon nombre de pays vers une nouvelle phase de ISI,

9. Cette expression fait référence au déséquilibre permanent de la balance des paiements qui a accompagné le processus du développement de l'Amérique latine (NDLR).

10. L'effondrement a été plus accentué dans les pays qui ont appliqué des mesures de réduction sans discrimination véritable. Il faut par exemple comparer le Chili et le Brésil. Voir les articles de Foxley, Carneiro et Weble et les textes de Ffrench-Davis et Ramos.

11. Voir par exemple l'analyse de Cline (1984) sur les conditions de croissance économique des pays industrialisés.

quelles que soient les pressions politiques étrangères pour une direction contraire. Il faudra ensuite s'attacher à améliorer son efficacité par une politique sélective de substitution d'importations compatible avec la promotion des exportations¹². C'est là la voie féconde, opposée à la vision simpliste de politiques de libre-échange généralisé.

Ces généralités nous amènent au thème plus vaste des politiques globales de commerce international. Les Etats-Unis et les institutions multinationales ont fait beaucoup d'efforts pour convaincre les pays en développement de l'intérêt du libre-échange. Le Plan Baker contient, sans conteste, bien des éléments positifs. Il convient que le problème de la dette n'est pas correctement abordé. Il reconnaît par là même que la responsabilité de la crise est partagée et qu'une contribution des banques est nécessaire. Néanmoins, ce Plan court le risque d'apparaître comme l'exemple de l'art d'imposer aux pays débiteurs la stratégie souhaitée par les pays dominants. Il faut examiner sérieusement et sans dogmatisme les conséquences, pour les pays en développement, de politiques alternatives d'échange commercial. L'élimination de la restriction des importations s'est révélée coûteuse dans les cas, peu nombreux, où elle a été pratiquée en Amérique latine; l'échec du Chili l'illustre bien¹³. Le protectionnisme arbitraire généralisé n'a pas connu un meilleur sort. C'est ainsi que l'on pourrait esquisser de meilleures politiques commerciales en investissant énergie et créativité pour l'instauration de systèmes de protection tarifaire modérés, tenant compte du déséquilibre externe et pour encourager à la fois la substitution d'importations et la promotion des exportations. En dépit de la politique hétérodoxe adoptée par des exportateurs chanceux comme le Japon, la Corée du Sud et le Brésil, les approches analytiques dans ce sens sont rares. Pour qu'un dialogue soit fécond, il faut que soit acceptée la légitimité d'une pluralité de besoins et de moyens. Ce qui est approprié à la situation des pays les plus développés ne l'est pas nécessairement dans le cas des pays semi-industrialisés.

En quatrième lieu, nous rappellerons que l'ajustement ne sera efficace que dans le long terme et que s'il existe une stabilité économique aussi bien sur les marchés mondiaux que dans les politiques internes. Aujourd'hui les prix et l'accès aux marchés mondiaux pâtissent d'une forte instabilité à cause des différences dans les rythmes d'ajustement et à

12. Cette proposition aurait plus de poids si : a) le PIB des pays industrialisés croît, comme il est prévu, plus lentement qu'entre 1950 et 1980; b) l'élasticité du revenu mondial est nettement inférieur dans les marchés internationaux à ce qu'elle fut dans les trois dernières décennies.

13. Voir Ffrench-Davis, 1983 b.

cause des déséquilibres commerciaux et financiers existant entre nations industrialisées. En effet, les changements spectaculaires des prix créés par la variabilité des taux de change constituent une source importante d'instabilité. L'élévation de la parité du dollar dans un contexte instable a été à court terme un grand motif d'incertitude et a entraîné à long terme des distorsions dans l'allocation des ressources nouvelles. La tendance instable à la dépréciation du cours du dollar a créé une incertitude qui entretient la spéculation financière au détriment de l'investissement et des gains de productivité.

D'un point de vue macro-économique, l'instabilité a affecté les nations débitrices. Les erreurs commises par le FMI s'expliquant par une détérioration des termes de l'échange et la « financiarisation » ont conduit à une situation plus difficile pour les pays débiteurs.

Des clauses de sauvegarde sont nécessaires. Elles permettraient des transferts compensatoires plus importants et moins lents de la part des institutions multilatérales et un ajustement qui lui aussi compenserait les mouvements de fonds avec les banques créancières. Lier le service de la dette à l'ouverture des débouchés sur le marché mondial serait une manière de faire face aux insuffisances des conditions de négociations de la dette extérieure ou, en d'autres termes, de tenir compte de l'évolution effective des exportations du pays débiteur. Il est évident que le mécanisme du financement compensatoire du FMI, bien que positif, reste insuffisant devant l'ampleur et la persistance de la crise actuelle.

En outre, il est nécessaire de rétablir les moyens d'améliorer le fonctionnement des marchés mondiaux des matières premières, ce qui aiderait tous les producteurs des pays en développement et développés.

En cinquième lieu, il convient d'évoquer de nouveau le problème des délais quant aux mesures à prendre. Le « long terme » n'est pas aujourd'hui pris en compte du fait que les accords du FMI cherchent à résoudre les problèmes de balance des paiements en faisant l'hypothèse que les marchés mondiaux fonctionnent « normalement ». Or, ces derniers se trouvent dans une situation nettement récessive et appellent des changements structurels. Les pays ne doivent donc pas se limiter, comme jusqu'à présent, à une correction superficielle des déséquilibres. La libéralisation des marchés et la privatisation encouragées par le Plan Baker ne sont pas de nature à éliminer ces déséquilibres.

Ce Plan reflète une croyance non justifiée en un développement qui surgirait spontanément par l'application du « paquet standard de politiques économiques » prévu dans les programmes du FMI. Il faut rechercher obstinément comment on peut adapter les « conditionnements » de

ces paquets afin de contribuer à un ajustement avec croissance respectant les autonomies nationales¹⁴. Les propositions d'ajouter aux critères de la conditionnalité actuelle les recettes visant à réduire le rôle du secteur public, à libéraliser les importations et à assouplir les codes d'investissement ne sont ni efficaces ni judicieuses dans les circonstances actuelles. Ce dont on a besoin, c'est d'une « conditionnalité alternative » compatible avec des politiques économiques sélectives¹⁵.

La nature des conditions formulées par le FMI et la Banque mondiale demande à être reconsidérée en apportant l'attention nécessaire aux points de vue des pays en développement et aux approches non orthodoxes.

En sixième lieu, le comportement de l'investissement constitue l'un des liens essentiels entre le court et le long terme. Les taux d'investissement ont connu une hausse significative durant la période d'accroissement de l'endettement, ce qui signifie que les ressources étrangères ont certainement contribué au développement de l'ensemble de la région. Il existe cependant des disparités entre pays. Pour les pays qui avaient libéralisé les mouvements de capitaux, les marchés financiers internes et les importations, les taux d'investissement et d'épargne ont été relativement faibles (Bacha, 1985). Par contre, les pays qui avaient réformé leurs politiques commerciales et financières de façon plus modérée et sélective ont obtenu de meilleurs résultats¹⁶. Tout ceci montre la nécessité d'accepter une diversification des modes d'approche des politiques économiques qui ne se ramènent pas à un simple transfert de recettes.

Dans le processus actuel d'ajustement, les investissements et les importations de biens de capitaux sont nettement inférieurs aux niveaux atteints avant la crise (voir tableau 1). Il est important de comprendre pourquoi. Ce sont le contexte interne récessif, le climat d'incertitude croissant et les restrictions à l'investissement public qui ont contribué à la chute du taux de formation de capital.

Il est donc nécessaire d'accroître l'investissement aux fins de créer de nouvelles possibilités d'emploi, de relancer la croissance de la production et la satisfaction des besoins essentiels, et d'assurer une capacité de paiement continue à long terme. Pour y parvenir, il faudra procéder à une réduction substantielle du service de la dette et des transferts

14. De telles propositions existent chez Dell (1981), Griffith-Jones (1985), le Groupe des 24 (1985); Killick (1984) et Sela (1985).

15. Cf. les travaux de Carneiro, Foxley, Ramos, Rodriguez et Weble.

16. Cf. les divers articles des essais compilés par French-Davis (1983 a) et Wionczek (1985).

TABLEAU 1. — *Taux de formation du capital en Amérique latine*

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : FMI (1985, 1986).

nets. En effet, la pression excessive des créanciers contribue à réduire la capacité future de paiement. En se préoccupant seulement de leur intérêt à court terme, les créanciers courent le risque de porter préjudice à leurs possibilités de recouvrement à long terme et aux perspectives d'un Tiers Monde qui aurait une solide capacité d'échanges commerciaux¹⁷.

La baisse du taux d'utilisation des ressources productives — main-d'œuvre et capital — s'accompagne d'une diminution de l'épargne. Tout comme les ménages, les entreprises privées et publiques ont tendance à réduire leur épargne. L'épargne nationale s'est ainsi affaiblie lentement par suite de la baisse des salaires, du chômage et de la non-utilisation de la capacité de production existante.

L'inversion des flux nets de ressources entre les banques créancières et les pays débiteurs a également réduit de manière sensible le montant des fonds disponibles pour l'investissement.

Ces deux éléments — investissement et épargne — doivent augmenter pour rendre possibles des taux de croissance raisonnables. C'est là une tâche difficile. Il faut, dans chaque pays, modifier le comportement des variables macro-économiques, élever le niveau de la demande interne, formuler une stratégie nationale de développement largement ratifiée par les forces sociales, et réduire la « brèche externe ». Cela exige une harmonisation des investissements publics et privés. Jusqu'à ce que le contexte macro-économique soit consolidé, l'investissement public peut être le facteur décisif de la promotion de l'investissement privé. Les deux types d'investissement doivent être complémentaires et non pas substituables. En revanche, une stratégie de privatisation des entreprises publiques peut à coup sûr aggraver la crise actuelle. Les pays semi-industrialisés ne pourront redresser leur économie que par un investissement public actif car il constitue souvent plus de la moitié de la formation du capital et par l'utilisation des fonds privés

17. Les banques créancières ont cependant, comme on l'a déjà signalé, obtenu des bénéfices substantiels au détriment des pays débiteurs et des secteurs productifs des pays industrialisés.

aux fins de création des capacités de production nouvelles et non pour acquérir des entreprises publiques¹⁸.

Les efforts de redistribution peuvent aussi chercher à soutenir — et non à décourager — l'investissement et l'épargne. Il est possible par exemple que des aides à la petite entreprise, aux paysans et aux coopératives, puissent augmenter l'emploi et la productivité et mobiliser les énergies et les ressources inemployées.

Il faut s'attacher à améliorer l'action du secteur public. La définition d'une politique publique tout comme la régulation et le contrôle des entreprises publiques sont des facteurs à ne pas négliger. Rendre plus efficace le fonctionnement des entreprises publiques est sans conteste un problème de grande importance. Il est fréquent qu'un dénigrement insidieux et systématique du secteur public décourage les actions visant à améliorer son efficacité : il en résulte là aussi un ajustement destructeur.

En résumé, compte tenu de ce qu'est le contexte international et de ce qu'on peut prévoir de son évolution dans un futur proche, il devient essentiel de rechercher les voies qui donneraient des solutions stables à long terme aux problèmes engendrés par l'endettement des pays en développement. Toute solution, convenons-en, implique des pertes à partager entre les parties concernées, mais différer une solution peut être pire pour tous les intéressés. Placer les pays débiteurs dans l'obligation d'assumer à eux seuls cette lourde charge, rendre plus strictes que dans les dernières années les conditions pour s'en libérer conduiraient probablement certains d'entre eux à des situations insoutenables et produiraient sur les marchés des biens et sur les marchés financiers des perturbations encore plus graves qu'une coopération entre nations pourrait éviter.

Bibliographie

- Arellano J. P. (1982), Macroeconomic stability and the optimal degree of capital mobility, *Journal of Development Economics*, juin 1982.
- Bacha E. (1983), Apertura financiera y sus efectos en el desarrollo nacional, in French-Davis (1983 a).
- Bergsten F., Cline W. et Williamson J. (1985), Bank lending to developing Countries : The Policy alternatives, *Policy Analysis in International Economics*, n° 10, avril 1985 (Washington DC, Institute for International Economics).
- BIRD (1986), *World Debt Tables, 1985-1986*, Washington DC, Banque mondiale.
- CEPAL (1984), Política de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina, *Cuadernos de la CEPAL*, n° 84, décembre 1984, Santiago.

18. Au Chili, où la pratique de privatiser les entreprises publiques est la plus forte, le gouvernement débourse plus de fonds (dividendes préférentiels) qu'il n'en reçoit. Cela se reproduit dans le cas de ventes à des investisseurs étrangers qui ont reconverti la dette en capital actionnaire.

- CEPAL (1986), *Estudio Económico de América Latina y El Caribe, 1985 : síntesis preliminar*, Santiago, Nations Unies, avril 1986.
- CIEPLAN (1985), Deuda externa, industrialización y ahorro en América Latina, *Colección Estudios CIEPLAN*, nº 17, número spécial sous la direction de R. Ffrench-Davis, septembre 1985.
- Cline W. (1984), *International debt : systemic Risk and Police Response*, Washington, MIT-Press, 1984.
- Dell S. (1981), On being grandmotherly : the evolution of IMF conditionality, *Essays in International Finance*, nº 144, Princeton NJ, Princeton University Press, 1981.
- Devlin R. (1985), La deuda externa vs. el Desarrollo económico : América Latina en la encrucijada, *Colección Estudios CIEPLAN*, nº 17, Santiago, septembre 1985.
- Dornbusch R. et Fischer S. (1985), The World Debt Problems : Origins and Prospects, *Journal of Development Planning*, nº 16.
- Ffrench-Davis R. (1979), *Economía internacional : teoría y políticas para el desarrollo*, Mexico, FCE, 2^e éd., 1985.
- (1982), International private Lending and Borrowing Strategies of Developing Countries, *Journal of Development Planning*, nº 14, New York, Nations Unies.
- (1983 a), ed., *Las relaciones Financieras externas : su efecto en la economía latinoamericana*, Mexico, FCE, Lectura, nº 47.
- (1983 b), Una estrategia de apertura externa selectiva, in *Reconstrucción económica para la democracia*, Santiago, CIEPLAN-Aconcagua, 1983.
- (1984), Deuda externa y alternativas de desarrollo en América Latina, *Colección Estudios CIEPLAN*, nº 15, Santiago, décembre 1984.
- Ffrench-Davis R. et Molina S. (1985), Prospects for Bank Lending to developing Countries in the Remainder of the 1980's, *Journal of Developing Planning*, nº 16, New York, Nations Unies.
- FMI (1985), *World Economic Outlook*, Washington DC, avril 1985.
- (1986), *World Economic Outlook*, Washington DC, avril 1986.
- Griffith-Jones S. (1985), *Proposals to manage Debt Problems : Review and Suggestions for further Research*, Institute of Developing Studies, University of Sussex, ronéo.
- Grupo de los 24 (1985), *Informe preparado para el grupo intergubernamental sobre asuntos monetarios internacionales*, Séoul, octobre 1985.
- Grupo de los 30 (1984), *Foreign direct ; Investment, 1973-1987*, New York, Group of Thirty, 1984.
- Killick T. (1984), The IMF case for a Change in Emphasis, in R. Feinber et V. Kallab, eds, *Adjustment Crisis in the Third World*, Washington DC, Overseas Development Council, 1984.
- OCDE (1984), *External debt of developing Countries*, Paris, 1984.
- PREALC (1985), *Beyond the Crisis*, Santiago, 1985.
- Robichek W. (1981), Some Reflections about external public Debt Management, in *Alternativas de políticas financieras en economías pequeñas y abiertas al exterior*, Estudios Monetarios VII, Banco Central de Chile.
- SELA (1985), *América Latina/Estados Unidos : Evolución de las relaciones económicas 1984-1985*, SP/CLXI.O/DT, nº 9, septembre 1985.
- Wionçzek M. (1985), ed., *Politics and Economics of Latin American Debt Crisis*, Boulder, Westview Press, 1985.