

L'Argentine face à la dette

Décembre 2001, la dette publique argentine provoque un séisme qui ébranle le système politique, enfonce le pays dans une régression sociale et économique sans précédent et trois années d'instabilité politique majeure. Quatorze ans plus tard, elle est toujours d'une actualité brûlante.

Hélène BOUNEAUD,
membre du comité
de rédaction d'*H&L*

Le cas argentin est un cas d'école pour tous les pays lourdement endettés, sous la pression des créanciers privés ou institutionnels, des organismes financiers régionaux ou internationaux, et confrontés aux aspirations à la justice sociale et à la démocratie de leurs populations. L'endettement et l'effondrement du système économique, financier et social argentin trouvent leur origine dans les politiques néolibérales imposées à partir de 1976 sous la dictature militaire : démantèlement autoritaire des structures politiques, économiques et sociales du pays, et politique très favorable aux intérêts des banques étrangères, avec le soutien des organismes multilatéraux de crédit, dont le Fonds monétaire international (FMI). Cette politique favorise la destruction de l'appareil productif et la généralisation de la corruption : industriels de l'armement et grands groupes économiques argentins et étrangers bénéficient directement des facilités d'endettement accordées par la junte. En 1983, à la chute de la dictature, la dette extérieure du pays est passée à quarante-cinq milliards de dollars, contre sept milliards et demi en 1976, dont la moitié est constituée de dettes privées assumées par l'Etat argentin. L'année précédente le Mexique avait connu un défaut de paiement de quatre-vingts milliards de dollars. Avec l'Argentine, d'autres pays latino-américains, Bolivie, Brésil, Chili, Pérou, Venezuela, eux aussi touchés par l'endettement, essaient d'élaborer avec d'autres pays en développement une stra-

Fin des années 1990. Face à l'impossibilité d'agir sur la monnaie, l'Etat fédéral s'enfonce dans la fuite en avant dans l'endettement : à la fin de l'année 2001, la charge de la dette atteint un cinquième de ses dépenses.



tégie collective face à la dette, mais sans succès. La réponse des pays créanciers est un système de restructuration (plan Brady) qui prévoit un effacement d'environ 50 % de la dette, le reste étant transformé en *bonds*, libellés en dollars à échéance de trente ans, en coopération avec le FMI, la Banque mondiale et la Réserve fédérale américaine. Une solution coûteuse pour les pays débiteurs, car elle ne remet pas en cause les mécanismes de l'endettement.

La spirale de l'endettement

A la sortie de la dictature, la fragile démocratie argentine du gouvernement de Raúl Alfonsín peine à s'affirmer, au plan institutionnel⁽¹⁾. Au plan économique, la situation est catastrophique, et la pauvreté touche jusqu'à 47 % de la population.

Lorsque son successeur, Carlos Menem, arrive au pouvoir en 1989, l'économie est exsangue, l'inflation bat des records : 4924 % en 1989. Il impose, avec la bénédiction du FMI, un plan d'austérité drastique mais « classique » : ouverture totale du marché argentin, privatisation des entreprises publiques, réduction de l'Etat par le licenciement de cent mille fonctionnaires⁽²⁾. Jusqu'à la nouvelle crise mexicaine de 1994, l'austérité semble réussir : la croissance repart, l'inflation se dégonfle. Pour attirer les capitaux étrangers, Menem et son ministre des Finances « innove » : ils instituent la parité entre le dollar et la devise argentine, qui jouera un rôle déterminant dans la suite des événements. En effet, les contrats avec les entreprises multinationales qui profitent des vagues de



© BARCEX, LICENCE CC

privatisations et les lignes de crédit se multiplient, tous libellés en dollars, amarrant ainsi l'économie argentine à la devise américaine. A la fin des années 1990, la dette argentine est libellée à 90 % en devises étrangères, essentiellement en dollars. Autre innovation périlleuse : les éventuels contentieux avec les investisseurs étrangers sont délocalisés ; ils relèvent désormais de juridictions étrangères, américaines en particulier, ou de tribunaux d'arbitrage. Cette politique ultralibérale suscite une récession majeure, un effondrement virtuel de la production, des exportations.

Face à l'impossibilité d'agir sur la monnaie, en dévaluant ou en faisant fonctionner la planche à billets, l'Etat fédéral s'enfonce dans la fuite en avant dans l'endettement auprès des créanciers internationaux : à la fin de l'année 2001, la

charge de la dette atteindra un cinquième des dépenses de l'Etat. La crise est aussi monétaire : privées de liquidités, les provinces argentines émettent leurs propres monnaies ou bons, et l'on voit proliférer le troc, remettant ainsi en cause l'unité nationale.

Une crise sociale sans précédent

Entre 1998 et 2001, à la demande du FMI, se sont succédé sept plans d'austérité, en échange de fonds pour abonder les créances. L'austérité généralisée (baisse des salaires, hausse du chômage, réduction des dépenses publiques) suscite de forts mouvements de mécontentement, y compris dans les classes moyennes touchées par l'érosion de leur pouvoir d'achat et de leurs économies en dollars. Et ce d'autant que l'austérité est imposée

sur fond d'énormes scandales de corruption. Tous les ingrédients d'une explosion sociale et politique sont alors réunis.

Le 1^{er} décembre 2001, face à des épargnants et des titulaires de comptes qui veulent retirer leurs avoirs des banques – huit milliards de dollars retirés en quelques jours –, le gouvernement impose le «*corralito*», une limite aux retraits, et bloque les transactions en dollars. Comme le FMI refuse d'accorder un prêt pour faire face aux échéances, le gouvernement décide de se servir dans les réserves des fonds de pensions, rendus obligatoires par la privatisation du système de retraite... La colère populaire explose dans toute l'Argentine, les populations affamées pillent les supermarchés et la place de Mai, haut lieu de la contestation, est envahie par les manifestants. La violence policière fait trente-neuf morts. S'ensuit un mois de chaos politique : trois Présidents se succèdent en quelques jours. Eduardo Duhalde déclare, dès les premiers jours de 2002, l'insolvabilité du pays face à ses créanciers extérieurs, abolit la parité avec le dollar et dévalue le peso ; les comptes en dollars sont transformés en pesos dévalués. Les Argentins y perdent la plus grande partie de leur épargne et les juteux contrats en dollars des banques et entreprises étrangères deviennent caducs. Comme l'activité économique continue de s'effondrer – le PIB perd 10,9 % sur la seule année 2002, les recettes fiscales aussi, la dette publique passe de 63 à 135 % du PIB –, le gouvernement est contraint d'annoncer un plan de restructuration de la dette, qui vise à réduire des trois quarts le stock de dette et à ne pas rembourser les emprunts d'Etat contractés par des épargnants étrangers. Surtout, le pays s'enfonce dans la plus grave crise sociale de son histoire : 57 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, et le taux de chômage dépasse les 20 %. Le

(1) Après plusieurs tentatives de soulèvements armés, le gouvernement de Raúl Alfonsín promulgue des lois amnistiant les crimes commis par les militaires.

(2) Soit la mise en application du credo néolibéral du «*Consensus de Washington*» de réduction de l'Etat à ses strictes fonctions régaliennes.

pays est plongé dans une crise humanitaire et le slogan populaire de l'époque « *Que se vayan todos* » (« *Qu'ils dégagent tous* ») témoigne de la crise de légitimité des politiques et du modèle politique argentin.

Rompre avec le credo néolibéral

Lorsque Nestor Kirchner arrive à la présidence en 2003, le désespoir de la population est tel que seules des mesures radicales et une politique de rupture peuvent éviter le chaos. Il s'engage dans une renégociation de la dette, qui aboutit en 2005 à un premier accord d'effacement de celle-ci à hauteur de 70 % de sa valeur, à la conversion du reste en bons du Trésor et au rééchelonnement des remboursements sur une durée de quarante-deux ans. Cet accord s'impose à 76 % des créanciers, conscients que cette dette est impayable en l'état, et surtout que Kirchner jouit de l'appui de la population argentine, en faisant intervenir l'Etat massivement dans l'économie et le social.

Le deuxième volet de sa politique de rupture est de répondre à la crise humanitaire. Sont prises des mesures d'assistance envers les plus démunis, financées par la taxation des profits des agro-exportateurs, de soja en particulier. La combinaison de ces mesures permet très rapidement un recul spectaculaire de l'extrême pauvreté et un redémarrage de l'économie. En outre, Kirchner fait le pari du développement à partir du Mercosur et devient, avec le brésilien Lula et le vénézuélien Chávez, la cheville ouvrière d'une nouvelle construction multilatérale, Unasur, lieu de concertation politique des pays de l'Amérique du Sud.

Cristina Fernández, qui lui succède en 2007, entend poursuivre la même politique. Elle échoue cependant à augmenter les prélèvements sur les exportations agricoles pour financer la politique sociale. Toutefois, elle

L'Assemblée générale des Nations unies a adopté, en octobre 2014, sa proposition d'élaborer un instrument international offrant un cadre réglementaire pour la restructuration des dettes souveraines, avec l'appui de tous les pays émergents, plus la Chine. Mais les principaux acteurs de la finance mondiale s'y opposent...

(3) Des recherches effectuées avant la fin de la dictature par l'historien et journaliste Alejandro Olmos, puis par le ministre des Finances de Raúl Alfonsín avaient commencé à apporter des preuves de l'illégitimité d'une bonne partie de cette dette.

lance un plan de grands travaux et un programme de crédits à faible taux d'intérêt pour soutenir la consommation, revient sur un certain nombre de privatisations de l'ère Menem, et surtout sur celle des fonds de pension de retraite.

Si la situation s'améliore sur le plan intérieur, la question de la dette reste menaçante et pèse sur la capacité du pays d'investir dans son développement énergétique et productif. En 2010, nouvelle négociation sur la dette : au total, 93 % des créanciers ont accepté les modalités de remboursement avec décote. Et l'Argentine s'enorgueillit d'être bon payeur, payant régulièrement les échéances des bons du Trésor et effaçant ses arriérés avec le FMI. Les 7 % refusant toute renégociation sont des fonds d'investissement à risque qui ont racheté des créances très dévaluées après le défaut de paiement de 2001, mais entendent bien récupérer la totalité de la créance, sans décote et même avec la prime de risque.

Les fonds spéculatifs « vautours »

Fin 2012, deux de ces fonds spéculatifs se portent devant la justice américaine. Au cours de 2013 et 2014 on assiste à de nombreux rebondissements, dont une tentative de mettre sous séquestre les réserves de la Banque centrale argentine. Fin juin 2014, les fonds « vautours » arrivent à leur fin, en obtenant une décision de la justice américaine ordonnant à l'Argentine de leur payer la totalité de la dette qu'ils détiennent avant même tout paiement aux créanciers ayant accepté les renégociations, dont les fonds sont bloqués dans les banques américaines. L'Argentine a refusé de se soumettre pour une raison de principe : satisfaire les exigences de 3 % des créanciers contre les intérêts des 95 % d'entre eux qui ont accepté la renégociation constituerait un très mauvais signal pour tous les pays dont la

dette extérieure est impayable et qui souhaitent entrer en négociation avec leurs créanciers. Début 2015, l'impasse de la situation se maintient, et l'on peine à imaginer une issue.

Un outil international pour gérer la dette ?

La position du gouvernement a reçu un soutien massif de la population mais aussi des parlementaires, qui ont adopté une loi « renationalisant » la dette dont les créances seront honorées en Argentine ; mais aussi le principe d'un audit de celle-ci, pour faire la transparence sur sa légitimité, car une grande partie est d'origine douteuse – surfacturations, pots de vin, emprunts fictifs d'entreprises privées⁽³⁾. La commission d'enquête parlementaire chargée de l'audit est cependant encore au point mort, car les procès en violation des droits économiques et sociaux sous la dictature sont encore l'exception. Le gouvernement argentin ne s'est pas contenté de cette mobilisation de l'opinion publique nationale, il a aussi actionné tous les soutiens internationaux dont il peut disposer, Mercosur, Unasur, Groupe des 77. L'Assemblée générale des Nations unies a adopté en octobre 2014 sa proposition d'élaborer un instrument international offrant un cadre réglementaire pour la restructuration des dettes souveraines, avec l'appui de tous les pays émergents, plus la Chine. Elle s'inspire de l'opinion d'économistes, tels Stiglitz, pour lesquels « *tout cadre de restructuration des dettes souveraines doit tenir compte de la primauté des fonctions des Etats, de leurs obligations envers leurs citoyens et du contrat social envers eux* ». Toutefois, l'opposition des principaux acteurs de la finance mondiale, Etats-Unis, Japon, Grande-Bretagne, Allemagne, à l'ouverture d'un tel débat, rend improbable la conclusion d'un accord global, pour l'instant. ●