

Hernan Büchi

L'EXPÉRIENCE CHILIENNE

SUCCÈS DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DANS LA STABILITÉ MONÉTAIRE

Le Chili est membre des institutions de Bretton Woods depuis presque cinquante ans, car il y a adhéré en 1946. Ses relations avec le Fonds Monétaire International et le Groupe de la Banque mondiale ont été intenses. Le Chili a participé aux directions opérationnelles de ces institutions par la mise à disposition de fonctionnaires ; dans l'utilisation des ressources et dans l'établissement d'accords sur la politique économique et sociale.

Il est certain que durant le parcours historique des relations entre le Chili et les institutions de Bretton Woods, il s'est dessiné des périodes très intenses et d'autres plus relâchées ou diluées. Cependant pendant presque un demi siècle, le niveau et la qualité des relations a été bonne contrairement à ce qui s'est produit avec d'autres pays latino-américains où la détérioration des relations a abouti à une situation conflictuelle ou de rupture.

L'apport de ressources à court ou à long terme, l'aide technique apportée à des institutions, des outils ou des politiques, l'élément de crédibilité pour les créanciers ou les marchés financiers internationaux et la stimulation pour le changement structurel ont été, dans certains moments critiques, importants sur plusieurs plans, même s'ils n'ont pas été totalement décisifs.

En réalité, du point de vue historique, s'il est possible d'affirmer que les prescriptions, lorsqu'elles ont été fermement partagées avec des secteurs du gouvernement, ont principalement contribué à l'exécution de la politique économique chilienne, dans les périodes algides, l'initiative déterminée d'un changement de politique ou de réforme pour atteindre la stabilité et la transformation structurelle est née de la ferme volonté des autorités politiques et économiques du pays.

Le processus d'inflation chronique dont a pâti le pays durant plusieurs décennies, parallèlement au déséquilibre fiscal permanent et à la faiblesse constante du secteur extérieur de l'économie et de la balance des paiements est un fait ou un argument qui illustre cette affirmation. Les objectifs de la politique

économique du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale ont été présents et suffisamment explicites pour la communauté économique nationale. Mais les actions de politique économique tendant vers ces buts sont toujours restés à mi chemin, ce qui a entraîné durant des décennies une situation de déséquilibre monétaire macroéconomique, avec une structure institutionnelle qui freinait la croissance et l'amélioration sociale.

Les prescriptions du Fonds monétaire et de la Banque mondiale entre 1940 et 1973, ont contribué à maintenir un statut quo avec une inflation moyenne de 20 à 30 % par an accompagnée de la persistance d'importants obstacles à la croissance entraînés par des régulations étatales — l'intervention gouvernementale dans l'économie et des problèmes institutionnels qui limitaient fortement les capacités à entreprendre le travail, à tendre à l'efficacité, à l'épargne et d'une manière générale au développement rapide de l'économie.

Même lorsque quelques avances partielles réussissaient ou des détériorations trop marquées étaient évitées, les ressources des institutions internationales continuaient à arriver dans le pays, ce qui maintenait son économie fermée et continuait à favoriser une stratégie de développement autarcique accompagnée d'une importante intervention de l'Etat dans l'économie et une surrégulation des marchés. Celle-ci contribuait plus à dévirtualiser les marchés en empêchant leurs fonctionnements efficaces qu'à dépasser les possibles différences et à assurer la concurrence.

Ainsi, les déséquilibres économiques ne devenaient pas critiques, mais le statut quo d'un déséquilibre permanent et de distorsions dans l'économie étaient maintenus de fait, même si l'on évitait des situations extrêmes.

Dans les plus grands moments de tension politique, comme cela fût le cas à la fin des années cinquante et au début des années soixante-dix, les déséquilibres macroéconomiques se sont intensifiés sans que « l'assurance » des institutions de Bretton Woods opère pour prévenir ces débordements ou puisse avoir la capacité de les éviter. Cependant, en regardant avec recul ces périodes, il apparaît que le rôle des Institutions financières internationales a eu transitoirement une plus grande importance pour les programmes de stabilisation, comme pour les ressources nécessaires destinées à contrôler les déséquilibres de la balance des paiements.

Les deux périodes du plus grand déséquilibre macroéconomique et de crise extérieure dans l'histoire économique du pays concernent celle du début des années soixante-dix entre 1970 et 1973 et ensuite entre 1982 et 1983. Elles ont été dues aux crises de solvabilité et de dette extérieure qui ont affecté très sévèrement le Chili et quasiment tous les pays d'Amérique latine.

Le rôle du Fonds Monétaire International dans la crise de la dette extérieure

Globalement le Fonds Monétaire International a joué un rôle clé dans l'évaluation de la crise des liquidités internationales de sorte que la détérioration du portefeuille des banques internationales ne finisse pas dans une situation d'insolvabilité généralisée.

L'intervention du Fonds Monétaire International, dirigé par Jacques de Larosière, directeur général, a été particulièrement opportune et réussie en permettant le maintien des échanges internationaux financiers et commerciaux bien qu'à des niveaux bas, qui ont pu se redresser graduellement. Grâce à quoi le retour à un protectionnisme commercial et à des restrictions extrêmes dans les mouvements de capitaux ont pu être évités.

Les ressources fournies par le Fonds Monétaire International aux pays confrontés à des problèmes graves de dette extérieure ont permis d'éviter à ces pays de se refermer commercialement comme cela était arrivé durant la crise financière des années trente. A cette époque-là, le protectionnisme commercial et les restrictions d'échange s'étaient accrues largement jusqu'à réduire de façon notable le commerce international et à annuler quasi totalement les transferts internationaux de ressources financières privées.

La majeure partie des pays endettés a pu continuer à régler ses intérêts et à obtenir quelques nouveaux fonds parallèlement à des engagements de restructuration de leur dette extérieure. Cela leur a permis d'éviter la restriction extérieure et de sortir par paliers de la récession économique où le manque de liquidité extérieure ou l'insolvabilité dans la majorité des cas les avait entraîné. La crise internationale de la dette, en définitive, a pu être évitée avec succès grâce au système financier international et grâce aux pays impliqués. Tant les banques internationales comme les pays endettés ont fait de réels progrès, comme chacun sait, dans la seconde moitié de la décennie des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix l'évolution globale a été véritablement positive.

Dans le cas spécifique du Chili, la crise de la dette extérieure a affecté de manière très profonde le pays. L'économie a chuté de presque 20 % en cumul dans les années quatre-vingt-deux et quatre-vingt-trois. Le chômage a atteint dans son ensemble presque 30 % (malgré les programmes spéciaux de résorption du chômage). L'inflation qui était tombée à des niveaux pratiquement inférieures à 10 % est remontée à des pics atteignant quasiment 25 %. Le déséquilibre financier du secteur public est réapparu et la balance des paiements a enregistré un déficit substantiel.

Le Fonds Monétaire International est entré sur la scène des difficultés chiliennes avant la Banque mondiale, difficultés accrues par la nécessité d'intervenir au début des années quatre-vingt-trois de la part de l'Etat pour aider plusieurs des principales banques privées, qui avaient des problèmes

majeurs de portefeuille, aggravés ensuite à la forte et « imprévue » dévaluation du peso mi quatre-vingt-trois.

Pour son application l'accord initial de « stand by » du Fonds Monétaire International a dû attendre quelques mois que les difficultés s'amointrissent et surtout que la future situation financière du secteur public s'éclaircisse après l'entame des négociations de la dette externe et l'intervention et l'appui aux banques privées.

Il est nécessaire de signaler que dans le cas du Chili la dette externe était essentiellement de caractère privé. Cependant l'Etat a été contraint de s'engager dans ce secteur, surtout à la suite de l'intervention de la profession bancaire qui a requis la garantie de l'Etat pour une partie de la dette privée.

Quant aux négociations de la dette extérieure avec les banques internationales et par la suite avec le Club de Paris, l'intervention du Fonds Monétaire International a été importante pour résoudre des difficultés, éclaircir les négociations internationales et arriver à des accords permettant de diminuer la faiblesse extrême des ressources extérieures, qui aggravait la récession interne.

Les informations du Fonds Monétaire International et son « niveau de garantie » ont été très importants pour persuader les créanciers privés ou publics du Chili de conclure les accords nécessaires pour arriver à débloquer la restriction extérieure et stimuler graduellement une économie interne déprimée. Dans ce processus de négociations financières il est à noter que le Chili a eu un rôle prépondérant dans l'ouverture de différents nouveaux chemins, en devançant le Plan Brady.

Les prescriptions techniques du Fonds Monétaire International quant à elles n'ont pas été aussi importantes car les autorités économiques et politiques disposaient de spécialistes hautement qualifiés et qu'elles avaient en plus une forte détermination pour mener à bien les projets de stabilisation et de changement macroéconomique très similaires de ceux du Fonds Monétaire International.

Les ressources du Fonds ont surtout été importantes durant les moments les plus difficiles, car en outre l'extension de son « niveau de garantie » a permis de libérer ou d'obtenir d'autres ressources pour le Chili. Sans la participation du Fonds, ces ressources n'auraient pas été disponibles dans les circonstances de risque majeur perçues vis-à-vis de l'économie chilienne ce qui aurait rendu le chemin des négociations et la voie vers le redressement plus difficiles et plus longs.

Durant certaines étapes du processus de négociation de la dette externe, la présence extérieure du Fonds Monétaire a été très importante pour informer et persuader des créanciers étrangers en ramenant leurs exigences sur le Chili à des niveaux plus contrôlables et réalistes.

A l'intérieur, la présence du Fonds Monétaire International a été également d'une grande importance vis-à-vis des secteurs politiques du gouvernement et

de l'opposition. Elle a aidé à accentuer la stabilité et la continuité de la politique par rapport à la dette externe et face aux groupes et aux personnalités internes qui ont été tentés à un certain moment donné de stopper les paiements de la dette externe, suivant en cela le modèle d'autres pays latino-américains qui, à court terme, étaient arrivés à négliger leurs obligations financières face à la communauté internationale. A cette époque il y a eu des tentatives également, sur le plan interne de mettre fin au programme de stabilisation ou à l'amoindrir en « regonflant » l'économie chilienne et en augmentant les dépenses et l'intervention de l'Etat.

Les efforts pour mettre fin à la crise intérieure et la hausse du chômage ont provoqué une lassitude sociale et politique considérable. Cela a entraîné malgré les accords d'aide traités avec le Fonds Monétaire International quelques déviations dans les programmes de stabilisation. L'intervention de l'Etat s'est intensifiée à nouveau et quelques régressions ont pu être observées dans les politiques économiques d'ouverture extérieure, qui par la suite, depuis 1985 et pour l'avenir ont été corrigées.

Durant cette période critique de l'économie chilienne, il est nécessaire de préciser à nouveau que l'aspect le plus important des relations entre le Chili et le Fonds Monétaire International a été ce qui peut être nommé comme un appui ou un « sceau de garantie » apporté aux politiques économiques et à l'effort que le pays réalisait pour sortir de la crise qui l'affectait. Ce « sceau de garantie » redonnait au Chili le rang d'un pays de confiance, ce que l'économie chilienne ne pouvait pas avoir, du fait de la grande détérioration dans laquelle elle se trouvait.

Au début du redressement il n'existait pas non plus d'instruments de mesure de la dette des pays latino-américains suffisamment établis qui pouvaient donner une indication des progrès relatifs des différents pays endettés, ce qui exista après 1986 où un indicateur approximatif à travers l'évolution de la valeur de la dette au niveau de risque des économies s'est constitué.

Le rôle de la Banque mondiale au Chili durant la période de difficultés de la dette externe

Contrairement au Fonds Monétaire International, la Banque mondiale, institution correspondante de Bretton Woods, contrairement au Fonds Monétaire International, a eu en général un rôle moins visible, sa fonction n'étant pas étroitement liée au système global des paiements, à la différence du Fonds Monétaire. Sa participation a cependant été également importante, mais sur d'autres aspects.

Comme on s'en souvient, la Banque mondiale a établi des programmes d'assistance technique en matière de dette extérieure, pour leur négociation, leur réduction et leur information, opérations qu'elle a modifiées en les orien-

tant vers un appui de la balance des paiements et du changement des structures. Sa coordination avec le Fonds Monétaire s'est accrue, surtout dans l'apport des ressources, ce qui a renforcé conjointement le soutien apporté par les fonds disponibles du FMI et de la Banque mondiale.

La fonction et les politiques de la Banque mondiale avaient des composantes qui, cumulées, ont été d'une grande importance et qui ont donné l'objectif à moyen et long terme. Cela uni au travail de stabilisation et d'ouverture du Fonds Monétaire International a entraîné les pays à transformer leur économie, à effectuer des changements structurels, à moderniser et à réduire le secteur public, développer des marchés et à améliorer la génération d'épargne interne. La Banque mondiale a également intensifié son appui aux réformes sociales, de l'éducation et du secteur financier.

Dans le cas spécifique du Chili, le pays n'avait pas fait appel au financement de la Banque mondiale ou de la Banque interaméricaine durant plusieurs années, à cause de la situation excédentaire du secteur public grâce à laquelle il possédait une importante marge de ressources disponibles.

Ces ressources ont été primordiales durant les premières années qui ont suivi la crise de la dette en 1982.

La deuxième contribution de la Banque mondiale, dans le cas du Chili, et certainement la plus importante, a été d'induire et d'arriver à orienter l'attention ou la vision économique du pays vers le moyen ou le long terme dans des moments où les événements à court terme étaient très absorbants, immédiatement après la crise de la dette externe. Les changements structurels comme la modernisation de l'Etat, les privatisations ou reprivatisations, le développement des marchés, comme celui des capitaux et financier, les améliorations dans le processus de l'épargne et de l'investissement et les améliorations des programmes sociaux et d'éducation ont été sans aucun doute essentiels pour améliorer l'efficacité, la productivité et la compétitivité à moyen terme.

Sur le plan technique et des politiques économiques ou sur le plan de la négociation de la dette externe, la contribution de la Banque mondiale a été moins importante car le Chili possédait suffisamment de compétences internes parmi les autorités ou les techniciens pour traiter ces sujets. Même par la suite, ces compétences ont fait naître de la part des techniciens chiliens beaucoup d'activités de conseil à d'autres pays, parfois en liaison directe avec la Banque mondiale.

Il est impossible de ne pas mentionner l'apport de la Banque interaméricaine de développement, qui se trouvait au moment de la crise de la dette externe du pays dans une situation également de larges excédents de ressources disponibles. Ses fonds ou crédits à moyen terme ont pu également compenser le flux net important qui était utilisé pour régler les créanciers privés internationaux et pour alléger la situation de la balance des paiements touchée par une forte chute des termes des échanges.

En lien avec le Fonds Monétaire et la Banque mondiale, la Banque

interaméricaine a joué un rôle très important à un moment critique d'impasse financière. Elle a permis de fixer comme horizon pour la politique économique des objectifs à moyen terme.

De façon évidente, la participation conjointe de ce groupe d'institutions financières dans les programmes économiques du Chili a renforcé, ce qui a déjà été mentionné dans le cas du Fonds Monétaire International, le « sceau de garantie » des politiques économiques du Chili, leur viabilité et la récupération de la souveraineté du pays. De la même façon l'action conjointe et coordonnée de ces trois institutions financières internationales a renforcé la sécurité des politiques économiques de stabilisation et de changement structurel pour assurer la stabilité et la continuité.

Conclusion

De tout ce qui a été antérieurement exprimé, il est certain que pour sortir le plus rapidement possible de situations critiques économiques et financières, il a été demandé une très forte participation des autorités politiques et économiques du pays accompagnée d'une coopération décidée des institutions financières internationales créées à Bretton Woods.

Le succès évident de cette coopération est prouvé dans le cas du Chili qui est arrivé à rompre le cycle historique d'un recours chronique aux institutions financières internationales sans le règlement des problèmes de politiques et de structures de son économie comme cela se produisait dans le passé.

Après être arrivé à dépasser ces obstacles et après être passé par une crise financière profonde, le Chili a commencé une étape de croissance élevée et maintenue avec un équilibre fiscal, une ouverture et une solidité du secteur extérieur, une stabilisation progressive et une amélioration de sa compétitivité internationale. Le Chili est arrivé aussi à un certain équilibre de fait dans ses rapports financiers avec ces institutions internationales dans les premières années quatre-vingt-dix, ce qui représente un autre indicateur de succès.

La contribution des institutions de Bretton Woods au sauvetage de l'économie chilienne des profondeurs de la crise de la dette externe et de la récession internationale, depuis le début des années quatre-vingt, a été indubitablement le travail le plus effectif, direct et réussi durant toute la période de la relation historique de la liaison du Chili avec ces institutions.

Pour la première fois depuis six décennies, les perspectives économiques montrent une croissance soutenue et élevée avec une stabilité monétaire qui se confirme, une forme extérieure, une intégration croissante à l'économie et aux marchés financiers internationaux. Un faible niveau de chômage accompagné d'une amélioration sociale donnent les bases des prévisions économiques futures qui incluent de hauts niveaux d'épargne interne et de bonnes capacités de compétitivité internationale.

Les institutions de Bretton Woods ont accompli en grande partie leur rôle face au Chili qui s'intègre aux marchés de biens commerciaux et aux biens financiers internationaux. Par ailleurs, la vision originale des bâtisseurs du système économique et monétaire international d'il y a cinquante ans est en train de se concrétiser de façon accélérée dans une économie internationale globale avec un marché assez libre et avec un niveau élevé de coopération internationale.

Il reste cependant un travail important pour les institutions de Bretton Woods : perfectionner les règles internationales propres au système ouvert, en étendre l'application aux pays les plus pauvres et concourir à la transformation des économies planifiées de l'Europe centrale et orientale.

Propos recueillis et traduits par Annick Souyet.