

Est-Sud : les risques d'éviction

Jacques Adda,

Département des diagnostics de l'OFCE

Roland Colin,

Chargé de missions à l'OFCE

Depuis un an un net consensus est apparu entre les pays industrialisés sur la nécessité de soutenir économiquement les transformations politiques en cours en Europe de l'Est. L'ampleur de la mobilisation financière intervenue en quelques mois au profit des anciens satellites de l'URSS, et plus récemment en faveur de l'URSS elle-même, permet d'envisager des transferts de ressources considérables, comparables dans leur volume à l'effort accompli par les Etats-Unis dans le cadre du plan Marshall après guerre. Au-delà des aspects financiers, la qualité de la coopération offerte et des relations économiques envisagées témoigne de la volonté des pays industrialisés d'assurer le succès d'une transition délicate vers l'économie de marché et, à terme, du développement économique, social et politique de ces pays.

Justifiée par l'ampleur des changements intervenus et des défis posés, cette mobilisation n'en contraste pas moins avec l'inertie des dispositifs de coopération occidentaux avec les pays en développement et la portée limitée des mesures prises pour desserrer les contraintes financières qui pèsent sur les régions les plus touchées par la crise, l'Afrique subsaharienne et l'Amérique latine tout particulièrement. Dans ce contexte, les risques d'éviction financière des pays en développement ne doivent pas être sous-estimés, même si une activité plus soutenue peut être espérée dans la zone OCDE en raison du surcroît de demande à l'Est et surtout de l'union monétaire allemande. Ces risques découlent tout à la fois des tensions attendues sur les marchés internationaux de capitaux, des arbitrages budgétaires que ne manqueront pas d'opérer certains pays industrialisés et de la concurrence accrue à laquelle certains pays en développement seront confrontés sur les marchés occidentaux et pour attirer les investisseurs étrangers. Ils sont d'autant plus importants que l'absence de réponse crédible à la crise financière stimule le désengagement des opérateurs privés du Nord.

Le double processus de démocratisation et de libéralisation économique engagé en Europe de l'Est affecte de deux façons au moins les équilibres géo-économiques internationaux.

D'une part, dans la confrontation tripolaire entre l'Europe, l'Amérique du Nord et l'ensemble Japon-NPI asiatiques, il confirme et accentue le mouvement de redressement de l'Europe, mouvement déjà bien amorcé avec la reprise de la croissance européenne depuis 1987, la réalisation progressive du Grand marché intérieur et la perspective, moins hypothétique que par le passé, de l'unification monétaire européenne, assortie d'une avancée vers l'union politique. L'euro-optimisme renaissant des dernières années quatre-vingt, succédant à l'euro-pessimisme caractérisé des premières années de la décennie écoulée, s'en trouve conforté.

D'autre part, dans le champ des relations Nord-Sud, il risque aussi de confirmer et d'accentuer les processus de marginalisation/régression de l'Afrique et d'enlisement/stagnation de l'Amérique latine qui sont — avec quelques pays d'Asie du Sud — les régions les plus affectées par la crise. Le risque ici est multiforme. Il ne porte pas seulement sur les arbitrages budgétaires effectués dans le cadre de l'aide publique au développement mais aussi sur l'éviction potentielle des marchés financiers, la moindre attractivité de ces zones pour les investissements productifs des firmes transnationales et la concurrence accrue sur les marchés des pays développés.

La question des risques d'éviction se pose avec d'autant plus d'acuité pour ces deux régions que les passifs financiers accumulés dans les années soixante-dix n'ont pas été apurés dans les années quatre-vingt. La crise financière et désormais politique qui secoue l'Afrique noire mais aussi le Maghreb, la montée de la violence sociale et politique en Amérique latine sur fond d'austérité redoublée viennent rappeler que les limites de l'ajustement par compression des niveaux de vie sont d'ores et déjà dépassées dans bien des pays. Au-delà de l'éviction, la question est de savoir si les années quatre-vingt-dix seront une nouvelle décennie perdue pour le développement de ces régions.

La promptitude et l'ampleur de la mobilisation économique et financière des pays industrialisés en faveur des anciens satellites européens de l'URSS offre ici un contraste saisissant avec la relative passivité de ces pays face aux besoins immenses de régions avec lesquelles les liens noués par l'histoire sont d'une autre nature. Avant même de se concrétiser sur le plan financier, c'est dans la mobilisation des énergies que les risques d'éviction du Sud sont les plus perceptibles.

La mobilisation pour l'Est

Au-delà des problèmes d'évaluation quantitative, le recensement des flux financiers donne la mesure de la volonté politique des pays industrialisés de promouvoir une transition rapide vers des économies de marché à l'Est. Du coup, il laisse transparaître en négatif la modestie

des efforts et l'inertie des dispositifs de coopération de ces mêmes pays face à l'ampleur des besoins et la gravité de la crise du sud ⁽¹⁾.

La mobilisation financière s'est faite en plusieurs étapes, au fur et à mesure que l'onde de changement se propageait à l'ensemble de l'Europe orientale et que l'aggravation de la crise en Union soviétique amenait les pays occidentaux à mesurer la fragilité du pouvoir de M. Gorbatchev et faisait craindre l'échec de sa politique de réformes.

Lors du sommet de l'Arche en juillet 1989, les sept pays les plus industrialisés s'engageaient dans une déclaration spéciale à appuyer les processus de démocratisation en cours en Pologne et en Hongrie par un soutien économique approprié. La Commission européenne, représentée à ce sommet, se voyait confier la coordination de l'aide des sept, rapidement élargie à celle des 24 pays de l'OCDE (G 24). Utilisant ses procédures habituelles pour aborder des problèmes nouveaux et spécifiques, la Communauté créait en octobre une structure de « task force » ad hoc baptisée PHARE (Pologne Hongrie Aide aux Réformes Economiques). Cinq axes de travail étaient rapidement proposés portant sur :

- l'aide alimentaire (blé, maïs, orge, viande bovine, huile d'olive, agrumes) et la fourniture de moyens de production agricoles ;
- l'accès aux marchés par extension aux deux pays du système des préférences généralisées, à l'exception des produits sidérurgiques et de certains produits textiles (ces accords ont été par la suite étendus à la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et la RDA) ;
- la promotion des investissements privés (financement et garantie) ;
- la mise en place d'un dispositif de valorisation des ressources humaines (la création d'une fondation pour la formation professionnelle a été décidée le 7 mai 1990 à Dublin) ;
- l'étude de mesures destinées à améliorer la qualité de l'environnement.

En décembre, lors du sommet de Strasbourg, la Communauté européenne acceptait, sur proposition de la France, le projet de création d'une Banque européenne pour la reconstruction et le développement de l'Europe de l'Est (BERD). Le 9 avril 1990, soit cinq mois seulement après le lancement de l'initiative, un accord était conclu entre les 42 futurs actionnaires de la Banque ⁽²⁾ fixant le capital de la Banque (10 milliards d'Ecus) et sa répartition, la composition de son conseil d'administration et sa politique de prêts. La Communauté européenne et les pays qui la composent détiennent 51 % du capital et 11 des 23 sièges du conseil d'administration.

(1) Nous avons développé ce point dans notre article « L'Europe entre l'Est et le Sud, l'ouverture à l'Est et les risques d'éviction pour le Sud », *Revue de l'OFCE*, n° 32, juillet 1990.

(2) Quarante Etats, dont 8 pays d'Europe de l'Est et 4 pays en développement (Corée du Sud, Egypte, Maroc et Mexique), auxquels s'ajoutent la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement.

En juin 1990 les 12 chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté européenne réunis au sommet de Dublin acceptaient le principe d'une aide financière à l'URSS et confiaient à la Commission la tâche d'évaluer les moyens à mettre en œuvre en ce sens. Deux semaines plus tard les ministres des Affaires étrangères des 24 pays de l'OCDE décidaient d'étendre leur aide à la Bulgarie, la RDA, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie. Lors du sommet des Sept de Houston en juillet, les européens obtenaient des américains une reconnaissance explicite de la nécessité d'aider l'URSS dans sa transition vers l'économie de marché, un soutien financier plus conséquent restant subordonné, pour les Etats-Unis, à la mise en œuvre effective de réformes économiques et la réduction des dépenses militaires notamment. Mission était confiée au FMI, à la Banque mondiale, à l'OCDE et à la BERD de définir les critères et les modalités d'une aide accrue, en coordination avec la Commission européenne.

Un soutien massif, différencié et conditionné

Le soutien financier ne s'est pas fait attendre. Les annonces d'aides, prêts et crédits n'ont cessé de gonfler avec la propagation de l'onde démocratique dans toute l'Europe de l'Est. Entre l'été 1989 et avril 1990 plus de 40 milliards de dollars d'apports financiers non privés ont été annoncés par les Etats du G 24 et les institutions multilatérales au profit des anciens satellites de l'URSS, dont une large part au profit de la Pologne et de la Hongrie (cf. encadré). Ce chiffre, toujours susceptible d'être révisé à la hausse, n'inclut pas les ressources mobilisées par la RFA dans le cadre de l'union monétaire allemande. Il ne comprend, en outre, aucun volet bancaire, ni même privé puisqu'on ne dispose pas d'estimation fiable des capitaux susceptibles d'être investis directement par les entreprises occidentales et asiatiques en Europe de l'Est.

Plus de 40 milliards de dollars en quelques mois

(Bilan des aides ou apports annoncés en faveur
de 5 pays d'Europe de l'Est au 30 avril 1990)

Pologne - Hongrie - Tchécoslovaquie - Bulgarie - Roumanie

Aides multilatérales

- Budget CEE : 500 millions d'Ecus en 1990 (dont 200 pour la Pologne et 100 pour la Hongrie)
850 millions d'Ecus en 1991
1 000 millions d'Ecus en 1992
- CECA : 200 millions d'Ecus de crédits prévus pour l'Europe de l'Est
- Banque européenne d'investissement (BEI) : 5 milliards d'Ecus de financements aux conditions du marché sont prévus pour l'ensemble de l'Europe de l'Est. 1 milliard est d'ores et déjà disponible pour la Pologne et la Hongrie sur trois ans.

- Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) : Le capital de la Banque a été fixé à 10 milliards d'Ecus. L'encours des crédits de la Banque pourrait atteindre ce niveau en 5 ans. Les premiers prêts interviendraient dès le printemps 1991.

- Banque mondiale : prêts envisagés pour la période 1991-1993

- Pologne : 2,5 milliards de dollars (1ère tranche de 360 millions débloquée en février 1990)

- Hongrie : 1 milliard de dollars

- Roumanie : 2 milliards de dollars

NB : ce total pourrait augmenter si la Tchécoslovaquie et la Bulgarie adhéraient à la Banque mondiale et au FMI.

- FMI :

- Pologne : crédit stand-by de 710 millions de dollars sur 13 mois accordé en février 1990. Un programme de soutien financier de 2 milliards de dollars en trois ans doit être mis en place au second semestre de 1990

- Hongrie : négociations en cours

- Club de Paris : Accord de février 1990 sur le rééchelonnement de la dette polonaise vis à vis des Etats membres du Club ou garantie par eux. 3,4 milliards de dollars d'arriérés et 6 milliards de dollars d'échéances correspondant au service de la dette pour 1990 et le premier trimestre 1991 sont rééchelonnés sur 14 ans avec un délai de grâce de 8 ans

Aides bilatérales

- France :

- Plan d'aide à la Pologne de 4 milliards de francs en trois ans (1990 -1992) annoncé en octobre 1989. Il comprend :

- Un fonds d'investissement doté de 900 millions de francs sous forme de prêts du Trésor concessionnels (dont l'équivalent de 100 millions de dollars est avancé au profit du fonds de stabilisation du zloty) ;

- Une aide à la formation de 90 millions de francs ;

- Des crédits à l'exportation de 2,9 milliards de francs.

- RFA :

- Soutien financier à la Pologne :

- Accord pour une aide économique et financière de 3 milliards de DM sous formes de crédits commerciaux garantis (novembre 1989) ;

- Moratoire de 5 ans sur la dette bilatérale de 2,5 milliards de DM (signé avant qu'un accord soit conclu par la Pologne avec le FMI) ;

- Annulation des arriérés sur une dette de 1 milliard de DM contractée en 1975 par la Pologne. Les sommes restant à payer le seront en zlotys. Cet argent servira à promouvoir la langue et la culture allemande en Pologne ;

- Participation de 250 millions de dollars au fonds de stabilisation du zloty.

- Soutien financier à la Hongrie

- Annonce en septembre 1989 d'un crédit bancaire de 0,5 milliard de DM à la Hongrie (suit l'ouverture de la frontière hongroise avec l'Autriche aux réfugiés est-allemands) ;

- Accord pour une aide économique et financière de 1 milliard de DM sous formes de crédits commerciaux garantis ;

- Etats-Unis :

- En novembre 1989, suite à la visite de Lech Walesa aux EU, sénateurs et représentants ont décidé de porter à 938 millions de dollars l'aide à la Pologne et la Hongrie (doublant l'effort prévu par l'administration)

- Canada :

- Aide de 42 millions de dollars à la Pologne annoncée en octobre 1989

- Japon :

- Soutien financier à la Pologne :

- Aide alimentaire de 25 millions de dollars
- Action de formation de 25 millions de dollars
- Participation de 150 millions de dollars au fonds de stabilisation du zloty
- Ouverture d'une ligne de crédits commerciaux de 1 milliard de dollars en trois ans par l'Ex-Im Bank japonaise
- Rétablissement des garanties publiques sur les crédits à l'exportation à hauteur de 350 millions de dollars en 2 ans

- Soutien financier à la Hongrie :

- Ouverture d'une ligne de crédits commerciaux de 500 millions de dollars en trois ans par l'Ex-Im Bank japonaise
- Rétablissement des garanties publiques sur les crédits à l'exportation à hauteur de 400 millions de dollars en 2 ans

- Taïwan :

- Offre de 1 milliard de dollars de crédits commerciaux à 5 pays d'Europe de l'Est à condition que les relations économiques soient normalisées. Des accords auraient été conclus avec la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

- Autres aides bilatérales :

- Participations diverses de 300 millions de dollars au fonds de stabilisation du zloty (1 milliard de dollars en tout dont 25 % RFA, 20 % EU, 15 % Japon, 10 % France)

Au total, l'ensemble des soutiens financiers bilatéraux et multilatéraux *non privés* annoncés de septembre 1989 à avril 1990 équivaut à un apport brut de ressources de l'ordre de 42 milliards de dollars avec une forte concentration sur les trois premières années (1990 -1992).

Tant du point de vue de la nature des changements qui s'y produisent que des modalités et de l'ampleur de l'aide attendue des pays industrialisés, l'Europe de l'Est ne saurait être considérée de façon indifférenciée. L'URSS, qui fut la première bénéficiaire du soutien financier occidental dès le second semestre 1988 ⁽³⁾, est traitée séparément.

(3) En dollars courants, l'encours des créances des banques déclarantes à la BRI sur l'URSS est passé de 33,6 milliards à la mi-1988 à 44,2 milliards à la fin de 1989. Si l'on exclut l'incidence des variations de change, l'URSS a bénéficié d'un flux financier net de

compte tenu à la fois de l'incertitude particulièrement grande qui pèse sur son évolution politique et de l'importance de ses besoins. A l'occasion du sommet européen de Dublin un apport financier global de l'ordre de 15 milliards de dollars a été évoqué par plusieurs délégations. Quelques jours plus tôt la RFA avait accepté de garantir un prêt bancaire de 5 milliards de deutschemarks en faveur de l'URSS.

La RDA constitue bien évidemment un cas à part en raison de son absorption monétaire par la RFA et de son intégration de fait à la Communauté européenne. Si on laisse de côté la Yougoslavie, qui s'était démarquée très tôt politiquement et économiquement du bloc de l'Est, et l'Albanie, qui a contenu jusqu'ici la vague du changement et continue de faire cavalier seul, le groupe des anciens satellites de l'URSS engagés dans la transformation de leurs structures politiques et économiques se limite à cinq pays, totalisant 96 millions d'habitants : la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie ⁽⁴⁾. Au sein même de ce groupe, le cas de la Roumanie est particulier. Les événements du printemps 1990 ont conduit les pays du G 24, réunis en juillet, à faire jouer la conditionnalité politique (cf. infra) et ne pas étendre pour le moment leur aide à ce pays. Mis à part donc la RDA, qui bénéficie d'un transfert de ressources considérables mais par des mécanismes, sous des contraintes et dans un contexte différents, ce sont ces cinq pays qui suscitent l'actuelle mobilisation financière des pays développés à économie de marché.

Une première approche de la mobilisation financière en faveur de ces cinq pays consiste à partir des flux bruts offerts ou annoncés, à lisser un profil temporel plausible de ces apports et à en évaluer la résultante en termes de transferts nets de ressources, compte tenu à la fois de l'amortissement des prêts effectués et des intérêts et dividendes versés sur les capitaux reçus. L'imprécision et le caractère non exhaustif des informations disponibles, ou auxquelles nous avons pu accéder, marquent évidemment les limites de cette démarche. Par rapport aux approches en termes de besoins, sur lesquelles nous reviendrons plus loin, elle a toutefois l'avantage de fixer la limite basse du possible, à défaut de spéculer sans fin sur le souhaitable.

On peut distinguer quatre types d'apports financiers dans la masse des « aides » ou concours annoncés ou envisagés depuis l'automne 1989 au profit du « groupe des cinq » : des aides publiques bilatérales présentant des conditions financières comparables à celles de l'aide publique au développement ; des crédits commerciaux garantis par les pouvoirs publics des pays prêteurs ; des apports privés aux conditions du marché, qu'il s'agisse de crédits financiers bancaires (non garantis) ou d'investissements directs privés ; des allègements consentis sur le service de la dette extérieure, qu'ils soient le résultat de techniques classiques de rééchelonnement ou d'une action directe sur les taux ou

9,5 milliards de dollars en un an, soit les trois-quarts des flux nets (ajustés des variations de change) d'origine bancaire reçus par l'ensemble de l'Europe de l'Est au cours de cette période. Cf. BRI, *Evolution de l'activité bancaire et financière internationale*, Bâle, mai 1990.

(4) Ces cinq pays sont identifiés dans la suite du texte sous le nom de « groupe des cinq ».

sur l'encours de la dette. Ces apports ont eux mêmes quatre origines possibles : publique, bilatérale ou multilatérale, et privée, bancaire ou non bancaire. Le croisement des flux selon leur conditions financières et leur origine permet de préciser la nature des concours offerts à l'Europe de l'Est mais aussi leur impact en termes de transferts nets de ressources ⁽⁵⁾.

1. Nature des apports financiers annoncés au profit de l'Europe de l'Est (hors URSS et RDA) depuis l'été 1989 (bilan au 30 avril 1990)

En milliards de dollars

	Publics bilatéraux	Publics multilatéraux	Privés bancaires	Privés non bancaires	Total
Aide publique	Europe : 0,94 France : 0,17 Canada : 0,04 Japon : 0,20	CEE : 2,80	—	?	4,15
Crédits commerciaux garantis	—	—	France : 0,50 RFA : 2,35 Japon : 2,25 Taiwan : 1,00	—	6,10
Apports privés aux conditions du marché	—	FMI : 2,70 BM : 5,50 BEI : 5,00 BERD : 11,90	?	?	25,10
Allègement de la dette extérieure	RFA : 1,30	Club de Paris : 5,00 (Pologne) ^(a)	?	—	6,30
Total	2,65	32,90	6,10	—	41,65

(a) Effet sur le service de la dette polonaise du rééchelonnement des échéances de 1990 et début 1991 ainsi que des arriérés

Parités utilisées : taux de change moyens en mars 1990, 1 \$ = 1,70 DM = 5,75 FF = 0,84 ECU.

Source : OFCE, relevés et calculs des auteurs.

Sur les 42 milliards de dollars de concours financiers bruts recensés, 60 % correspondent à des financements multilatéraux aux

(5) Les transferts nets de ressources dont bénéficie un pays correspondent à la différence entre les entrées nettes de capitaux dans ce pays et les versements qu'il effectue au titre des intérêts et des dividendes sur les capitaux reçus.

conditions du marché. Il s'agit des crédits programmés du FMI, de la Banque mondiale et de la BEI auxquels s'ajoutent les financements potentiels de la BERD. L'impact des allègements de dettes représente 15 % du total. Le quart restant est composé de nouveaux apports bilatéraux, dont 10 % sous forme d'aide publique et 15 % sous forme de crédits commerciaux garantis. On peut aussi observer qu'un peu plus de la moitié des apports recensés (soit 22 milliards sur 42) sont d'ores et déjà programmés en faveur de la Pologne et la Hongrie, dont 80 % environ pour la seule Pologne. Les 20 autres milliards correspondent à des enveloppes de financements multilatéraux non encore affectés.

Rappelons que ces chiffres n'incluent aucun apport privé non garanti (investissements directs et crédits financiers) et qu'ils ne comprennent pas les dépenses inscrites au budget de la RFA au titre du redressement économique et social de la RDA. Selon les estimations de la Dresdner Bank, ces dépenses pourraient s'élever à 48 milliards de DM en 1991 et 1992 et à 33 milliards en 1993, soit 47 milliards de dollars en trois ans au taux de change de mars 1990 (1,7 DM pour un dollar)⁽⁶⁾. Le seul effort budgétaire prévu par la RFA au profit de l'Allemagne de l'Est serait ainsi supérieur à l'ensemble des concours financiers annoncés jusqu'ici en faveur de l'Europe de l'Est.

En supposant que la part de la RDA reste minime dans les 20 milliards recensés non encore affectés et que les flux bruts vers les cinq autres pays d'Europe de l'Est soient étalés sur 5 ans, l'Allemagne de l'Est bénéficierait d'un flux annuel deux fois plus important que les cinq autres pays réunis. Compte tenu du rapport des populations (1 à 6), le rapport des « flux bruts publics ou garantis » annuels par habitant serait de l'ordre de 1 à 12.

Même si l'on considère que les apports bilatéraux et les crédits des institutions de Bretton Woods seront rapidement élargis et donc accrus au profit de la Bulgarie et de la Tchécoslovaquie et si l'on admet que la Pologne, puis la Hongrie voire la Bulgarie, bénéficieront d'allègements sensibles du service de leurs dettes vis-à-vis des banques privées dans le cadre du plan Brady, les apports au « groupe des cinq » ne seraient vraisemblablement accrus que de 20 à 30 milliards de dollars dans le meilleur des cas, portant le total des flux bruts de 40 à 60 ou 70 milliards en cinq ans, ce qui laisserait encore un rapport de 1 à 7 avec la RDA en termes de « flux bruts publics ou garantis » annuels par habitant. Il est en outre à peu près certain que l'orientation géographique des flux de capitaux privés viendra accentuer cet écart, d'une part parce que l'unification allemande crée les conditions idéales d'un afflux massif des capitaux ouest-allemands dans la partie orientale de l'Allemagne, d'autre part parce que l'amélioration rapide des infrastructures est-allemandes, l'absence de contrainte extérieure et l'incorporation de fait au marché communautaire européen inciteront très fortement les

(6) Pour une étude détaillée des modalités et conséquences possibles de l'union économique et monétaire allemande, voir l'article d'Olivier Passet, « Allemagne : la nouvelle frontière », *Revue de l'OFCE*, n° 32, juillet 1990.

capitaux étrangers à privilégier ce territoire pour leur décisions d'investissement et de crédit.

Des transferts nets annuels de l'ordre de 4 % du PNB pour le « groupe des cinq »

Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de l'union monétaire allemande pour les marchés internationaux de capitaux et donc pour la satisfaction des besoins de financement des autres régions en développement. Un profil temporel des apports bruts aux cinq autres pays d'Europe de l'Est est proposé dans le tableau 2. Il intègre et prolonge sur 5 ans (1990-1994) les informations disponibles sur les concours financiers offerts à ces pays. Les hypothèses retenues sont les suivantes :

— les flux d'aide publique bilatérale présentés dans le tableau 1 sont reconduits d'année en année ;

— la progression de l'aide européenne se poursuit au-delà de 1992 ;

— les lignes de crédits commerciaux d'ores et déjà ouvertes (6 milliards en trois ans) sont pleinement utilisées au bout de la troisième année avec une montée en régime progressive, le flux brut se stabilisant par la suite ;

— les crédits du FMI et de la Banque mondiale sont débloqués progressivement (la Bulgarie et la Tchécoslovaquie doivent encore adhérer à ces institutions) avec une montée parallèle jusqu'à 2,5 milliards en 1992 et une stabilisation ensuite ;

— les effets des mesures d'allègement du service de la dette polonaise sont étalés sur 5 ans pour la dette bilatérale vis-à-vis de la RFA et concentrés sur la première année pour la dette vis-à-vis du Club de Paris. Des allègements complémentaires sont pris en compte, de l'ordre de 0,7 milliards de dollars par an, au titre des autres accords susceptibles d'intervenir soit dans le cadre du Club de Paris, soit dans le cadre du plan Brady ;

— les crédits bancaires à moyen terme non garantis (crédits financiers au taux du marché) ne pourront se développer inconsiderément compte tenu du niveau d'endettement de plusieurs pays (cf. tableau 3) et des besoins persistants d'assainissement des bilans d'un grand nombre de banques (anglo-saxonnes notamment). L'hypothèse retenue est que l'encours de ces créances, qui s'était stabilisé à 27-28 milliards de dollars depuis 1987, retrouverait à partir de 1991 son rythme de croissance des années antérieures à 1987, soit 7 % par an environ en données ajustées des variations des taux de change ⁽⁷⁾. Cet encours s'accroîtrait ainsi d'une dizaine de milliards de 1989 à 1994, ce qui

(7) Les données utilisées ici concernant la dette extérieure sont celles présentées par l'Institute of International Finance dans son rapport « Building free market economies in Central and Eastern Europe : challenges and realities », Washington, avril 1990. Les ajustements des variations de change sont effectués à partir des calculs et données présentés dans les études et rapports de l'OCDE, de la Banque mondiale et de la BRI sur la dette extérieure des pays en développement et les statistiques bancaires internationales.

correspond, compte tenu des délais de grâce moyens pour l'amortissement des crédits de ce type, à un volume de financements bruts de l'ordre de 12 milliards en cinq ans ;

— enfin les flux d'investissements directs resteraient modestes du point de vue quantitatif. On sait, grâce aux données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, que dans les années soixante-dix la part des flux d'investissement directs dans l'ensemble des apports aux pays en développement oscillait entre 10 et 15 % selon les années. Dans le contexte actuel de l'Europe de l'Est, l'incertitude politique et financière, l'immense chantier juridique que constitue l'introduction de la propriété privée et la rude concurrence qu'exerce l'ancienne RDA d'une part, la perspective du grand marché européen d'autre part, sont autant d'éléments qui nous incitent à considérer qu'une proportion comprise entre 5 et 10 % serait plus réaliste.

2. Hypothèses de profil temporel des apports financiers à l'Europe de l'Est (hors RDA et URSS) flux bruts

En milliards de dollars

	1990	1991	1992	1993	1994
• Aides publiques - bilatérales - multilatérales	1,5 0,6	1,5 1,0	1,5 1,2	1,5 1,5	1,5 2,0
• Crédits commerciaux garantis	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0
• Prêts multilatéraux — FMI — BM — BEI — BERD	1,0 1,0 1,0 /	2,0 2,0 1,0 1,0	2,5 2,5 1,0 2,0	2,5 2,5 1,0 2,0	2,5 2,5 1,0 2,0
Allègement dette extérieure — bilatéral — Club Paris — plan Brady	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0
• Prêts bancaires	1,0	2,0	3,0	3,0	3,0
• Investissements directs	0,5	0,7	1,0	1,3	1,5
TOTAL	12,6	14,2	18,7	19,3	20,0

Source : OFCE, tableau 1, hypothèses et calculs des auteurs.

Au total, les hypothèses retenues nous conduisent à une estimation des apports bruts de capitaux au « groupe des cinq » de l'ordre de 85 milliards de dollars courants en cinq ans, dont 20 % de flux privés spontanés, 10 % d'allègement du service de la dette, près de 40 % de financements multilatéraux aux conditions du marché, 15 % de crédits commerciaux garantis et 15 % d'aide publique bilatérale et multilatérale. Si l'on déduit de ce flux les paiements additionnels qui seront effectués au titre de l'amortissement des prêts et des revenus des capitaux investis (intérêts et dividendes), on obtient un transfert net de ressources de l'ordre de 70 milliards en cinq ans, permettant un accroissement de moitié de la capacité d'importation annuelle en devises convertibles par rapport à son niveau de 1989. En termes annuels, un tel transfert équivaut à 4 % du PNB des pays du « groupe des cinq ». A titre de comparaison cela représente le double de ce qu'a reçu annuellement l'Amérique latine de 1970 à 1979 (2 % du PNB annuel)⁽⁸⁾ dans la période où les transferts nets de ressources vers cette région étaient les plus élevés.

L'effort financier global ainsi consenti par les pays industrialisés s'élève, en termes de transferts nets annuels, à 0,1 % de leur PNB, soit un chiffre inférieur à l'aide fournie après guerre par les Etats-Unis à 14 pays européens dans le cadre du plan Marshall. Toutefois, pour les 96 millions d'habitants des pays du « groupe des cinq », la réalisation des hypothèses présentées plus haut aboutirait à des transferts nets de ressources bien plus importants que ceux reçus par les 237 millions d'Européens de l'Ouest après la guerre. En quatre ans, de 1948 à 1951, le plan Marshall avait permis de mobiliser 13 milliards de dollars (de l'époque) au profit de l'Europe de l'Ouest. Compte tenu de l'augmentation des prix du commerce mondial de produits manufacturés en dollars — qui ont été multipliés par 5 en 30 ans — cela représente quelque 65 milliards de dollars courants, soit encore un transfert net annuel d'environ 70 dollars par habitant aux prix actuels⁽⁹⁾. Or, pour les pays du « groupe des cinq », les 70 milliards de dollars attendus en cinq ans selon nos hypothèses constituent un transfert net annuel par habitant de plus de 140 dollars.

La question qui se pose alors est celle de la capacité d'absorption d'un flux aussi considérable de ressources par ces pays. Les butoirs sont ici de deux ordres :

— la contrainte extérieure : tandis que la majeure partie de l'aide du plan Marshall était consentie sous forme de dons, les ressources

(8) Cf. World Bank, *World debt tables : External debt of developing countries*, édition 1988-1989, Volume III, Washington, 1989.

(9) Les ressources mobilisées par le plan Marshall s'apparentaient, du point de vue de leurs modalités financières, à une aide publique au développement. Elles correspondent donc globalement à un transfert net. La comparaison doit donc être menée avec les transferts nets de ressources attendus par les pays du « groupe des cinq », soit en moyenne, selon nos estimations, 14 milliards de dollars courants par an. Si l'on ajoute à l'aide du plan Marshall les autres apports financiers dont a bénéficié l'Europe de l'Ouest à l'époque, le transfert global de ressources s'élevait à 22,3 milliards de dollars entre 1946 et 1951, soit 111 milliards de dollars actuels, soit encore 80 dollars par an et par habitant, ce qui ne change pas fondamentalement l'estimation présentée dans le texte.

3. Situation macroéconomique des pays de l'Est (1989)

En milliards de dollars, sauf mention contraire

		Bulgarie	Hongrie	Pologne	Roumanie	Tchéco-slovaquie	«Groupe des 5»	RDA
Indicateurs généraux	Population (en millions d'habitants)	9,0	10,6	37,8	22,9	15,6	95,9	16,7
	Taux de croissance moyen (%) 1985-1989	2,8	1,3	2,1	4,2	2,5	2,7	3,6
	Taux d'inflation (%)	1,8	18,0	270,0	0,5	1,0	/	2,0
Balance des paiements courants en devises convertibles	Exportations marchandises	3,1	7,1	7,6	6,5	5,6	29,9	9,5
	Importations marchandises	4,7	6,2	7,5	3,4	5,9	27,7	10,5
	Balance commerciale	- 1,6	0,9	0,1	3,1	- 0,3	2,2	- 1,0
	Intérêts versés	0,6	1,7	3,6	0,3	0,5	6,7	1,6
	Solde courant	- 2,0	- 1,4	- 2,0	3,3	- 0,7	- 2,8	0,3
Dette extérieure en devises convertibles	Dette totale	10,0	19,7	40,4	0,2	7,2	77,5	21,7
	— en % PNB	21	69	53	4	14	22	27
	— en % exportations biens et services	299	223	471	3	94	221	193
	Créanciers officiels bilatéraux	2,3	2,5	27,6	0,1	1,1	33,6	6,0
	Institutions multilatérales	0,0	1,8	2,5	0,0	0,0	4,3	0,0
	Banques commerciales	6,6	15,1	8,8	0,2	5,0	35,7	13,8
	Intérêts versés en % des exportations biens et services	16	19	42	2	6	19	13

Sources : IFI, Building Free Market Economies in Central and Eastern Europe: Challenges and Realities, avril 1990.

offertes aux pays du « groupe des 5 » sont assorties pour plus des deux-tiers de conditions proches ou égales à celles du marché ;

— la flexibilité interne des économies, qui conditionne le rythme des mutations structurelles en cours, et risque de s'avérer déterminante pour la rentabilité attendue des investissements envisagés. Ceci nous amène à considérer la dimension qualitative du dispositif de coopération mis en œuvre par les pays industrialisés avec l'Europe de l'Est.

Une coopération plus efficace que celle menée avec le Sud ?

La mobilisation financière au profit de l'Est, aussi importante soit-elle, ne permettra d'accélérer et de mener à bien la transition de ces pays vers des économies de marché que si elle s'inscrit dans le cadre d'une coopération plus vaste, combinant transfert de techniques, transformation des structures, formation des hommes et accès aux marchés de l'Ouest. L'expérience des pays en développement depuis le début de la guerre froide est malheureusement riche d'exemples de transferts de capitaux n'ayant débouché que sur l'accumulation de dettes sans contreparties productives rentables. Plus que le volume des crédits accordés, la qualité des relations économiques entre les nations est essentielle au développement. L'attitude des pays industrialisés frappe ici par sa cohérence : qu'il s'agisse du traitement de la dette extérieure, de la nature de la conditionnalité imposée, de l'accès aux marchés occidentaux, de l'importance attachée aux accords de coentreprise ou de la transmission de savoir-faire et de techniques, les gouvernements des pays industrialisés font preuve d'une ouverture d'esprit dont la trace n'est pas toujours facilement repérable dans les relations qu'ils entretiennent avec les pays du Sud.

Le traitement de la dette extérieure constitue bien évidemment l'un des aspects essentiels du soutien financier et, plus généralement, du dispositif de coopération mis en place par les pays industrialisés, puisqu'il conditionne le desserrement de la contrainte extérieure et par là même l'attitude des opérateurs privés, bancaires ou non, par rapport aux opportunités de placement ou d'investissement dans ces pays. Le fait que le stock de dettes accumulées par un pays puisse constituer un obstacle majeur aux apports de capitaux privés et à l'initiative privée dans ce pays est aujourd'hui largement reconnu. C'est même l'un des arguments économiques les plus solides présenté en faveur du changement officiel de stratégie concernant la gestion de la crise de la dette des pays à revenu intermédiaire (passage du plan Baker au plan Brady)⁽¹⁰⁾. Or chacun à l'Ouest s'accorde à reconnaître que le rôle des capitaux privés sera décisif dans le transfert de techniques et de savoir-faire et la formation d'un tissu industriel compétitif à l'Est. La première tâche des Etats du G 24 est donc bien de contribuer à apurer au plus vite les passifs des pays excessivement endettés.

(10) Pour une argumentation plus générale en faveur d'une stratégie plus ambitieuse de réduction de la dette, voir Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *La France face au Sud, le miroir brisé*, Paris, Karthala, 1989, chapitre VI, section 3.

Les conditions dans lesquelles la dette polonaise vis-à-vis des pays industrialisés (27,6 milliards de dollars d'encours sur un total de 40,4) a été rééchelonnée dans le cadre du Club de Paris laissent penser que cette priorité est parfaitement assimilée par les gouvernements occidentaux. L'accord intervenu en février 1990 autorise en effet le rééchelonnement sur 14 ans dont 8 ans de grâce du service de la dette échu en 1990 et au premier trimestre de 1991, soit 6 milliards de dollars. Les arriérés sur cette dette, qui s'élèvent à 3,4 milliards ont été rééchelonnés dans les mêmes conditions. A titre de comparaison, entre janvier et septembre 1989, le Club de Paris a conclu des accords avec 6 pays à revenu intermédiaire (6 aussi en 1988) pour rééchelonner un montant global de 5,8 milliards de dollars (7,4 en 1988) sur une période moyenne de 11 ans (10 en 1988) dont 6 de grâce (5 en 1988)⁽¹¹⁾. Au total le volume du rééchelonnement de la dette polonaise dépasse à lui tout seul la somme des montants rééchelonnés pour des pays à revenu comparable aussi bien en 1988 que dans les 9 premiers mois de 1989 et étale les remboursements sur une période et avec des délais de grâce plus longs d'un quart en moyenne.

De façon significative, les pays industrialisés ont reconnu que la Pologne ne serait vraisemblablement pas en mesure de rembourser la totalité de sa dette extérieure et qu'un plan d'allègement plus global devait être mis au point. Ils souhaitent aussi que la Pologne bénéficie d'une réduction de sa dette bancaire (9 milliards) dans le cadre des mesures proposées par le plan Brady (cf. *Financial Times* du 17 février 1990). En janvier 1990 le directeur de la Banque mondiale pour l'Europe, l'Afrique du Nord et le Proche-Orient déclarait que dans le cas de la Pologne « un abandon des dettes par les banques privées et par le Club de Paris était nécessaire et que l'aide des gouvernements des pays occidentaux à l'Europe de l'Est devait privilégier les dons sur les prêts de façon à éviter l'accumulation de dettes qui ensuite entraveraient la croissance » (*Financial Times* du 24 janvier 1990). Quelques jours plus tôt des responsables du FMI affirmaient que « pour que le changement réussisse en Pologne et dans les autres pays d'Europe de l'Est, toute la communauté internationale devait se mobiliser pour que les ressources soient disponibles dans des proportions et des délais adéquats » (*Financial Times* du 6 janvier 1990). On peut, en remontant encore dans le temps, trouver d'autres signes de cette conscience précoce de l'urgence du soutien financier dans la résolution des problèmes structurels comme des problèmes macroéconomiques majeurs (hyperinflation en Pologne). En juillet 1989, lors du voyage du Président Bush en Pologne, des officiels américains faisaient savoir qu'ils n'insisteraient pas sur la nécessité d'un accord préalable avec le FMI pour que la dette polonaise soit rééchelonnée dans le cadre du Club de Paris

(11) La Pologne et la Hongrie figurent parmi les pays à revenu intermédiaire dans la classification de la Banque mondiale. En 1987 leur revenu par habitant se situait, selon les estimations de la Banque, au même niveau que ceux de la Malaisie, du Mexique, du Brésil et de l'Argentine (entre 1800 et 2400 dollars par habitant), cf. Rapport sur le Développement dans le Monde 1989, p. 164-165. Les modalités des accords de rééchelonnement conclus dans le cadre du Club de Paris sont présentées dans l'annexe VI des World Debt Tables 1988-1990, vol. 1.

(*Financial Times* du 6 juillet 1989), et ce contrairement aux règles très strictes de fonctionnement du Club sur ce point. A l'automne les crédits allemands étaient débloqués et les dettes bilatérales rééchelonnées ou annulées (cf. encadré 1) sans attendre que l'accord avec le Fonds soit conclu (cet accord sera finalement signé en février 1990).

L'attitude très ouverte des pays industrialisés en matière de soutien financier s'accompagne donc d'une rigidité moins grande en matière de conditionnalité macroéconomique et aussi de la mise en place de formes originales de coopération financière. On peut ici se référer à la création du fonds de stabilisation du zloty polonais, devenu librement convertible le 15 mars 1989 et dont la dépréciation s'était dangereusement accélérée après cette date (- 95 % entre avril 1989 et janvier 1990). Le fonds est doté de 1 milliard de dollars prêtés au gouvernement polonais à un très faible taux d'intérêt. Compte tenu du rôle crucial des anticipations de change dans la genèse et la dynamique des processus hyperinflationnistes, cette aide pourrait s'avérer décisive dans le succès des efforts de stabilisation macroéconomique actuellement menés en Pologne. On peut s'étonner que des soutiens comparables n'aient jamais été envisagés dans le cas des pays en développement confrontés depuis plusieurs années à des problèmes du même ordre, en Amérique latine notamment.

Moins sourcilleuse sur le plan économique la conditionnalité se révèle plus engagée politiquement dans le cas des pays de l'Est. Cinq critères politiques ont été définis en décembre par les pays du G 24 : tenue d'élections libres, multipartisme, respect des droits de l'homme, suprématie du droit et transition vers l'économie de marché. Là encore la différence de traitement avec les pays du Sud saute aux yeux. Dans le cas de l'Amérique latine, les pays qui se sont — souvent difficilement — engagés dans des processus de démocratisation au cours de la décennie écoulée n'ont guère fait l'objet d'un traitement privilégié de la part des créanciers publics comme privés. La menace permanente que font toujours peser des politiques d'ajustement draconiennes sur les jeunes démocraties n'a été considérée par les pays occidentaux que dans les cas limites — ainsi du plan Brady annoncé quelques jours après les émeutes de Caracas, réprimées dans le sang, qui suivaient elles-mêmes l'annonce d'un nouveau plan d'austérité. Plus nettement encore le Chili, qui imposait par la force les politiques d'ajustement récessif élaborées sous la conduite du FMI, n'a fait l'objet d'aucune discrimination de la part du Club de Paris, du Club de Londres ou des institutions de Bretton Woods : bien au contraire, il était considéré comme le « bon élève de la classe ». Il est vrai que l'absence de contrainte de légitimité ou, plus prosaïquement, de comptes à rendre aux sociétés civiles facilite grandement la tâche des gouvernements chargés de mener à bien des transferts nets de ressources vers l'extérieur équivalant selon les années à 3, 4 ou 5 % du PIB. Plus près de nous, on ne peut pas dire que le respect des droits de l'homme et le caractère plus ou moins démocratique des régimes africains, au sud comme au nord du Sahara, ait constitué en règle générale une préoccupation déterminante des gouvernements occidentaux dans la définition

de la politique de coopération au développement et l'octroi de crédits commerciaux.

Sans doute est-il encore trop tôt pour porter une appréciation, au-delà des déclarations d'intention, sur l'efficacité globale du dispositif de coopération en gestation. L'accès aux marchés occidentaux constituera de ce point de vue l'un des tests de la bonne volonté des pays industrialisés. Multiplier les crédits produit dans un premier temps des effets euphorisants pour les deux parties dans la mesure où le transfert de ressources réelles qui en résulte stimule les exportations des pays créanciers et aide à satisfaire la demande des débiteurs. Au-delà de cette vertu première, le pari fait sur la création future de richesses ne peut être tenu que si les conséquences en sont pleinement assumées en termes de partage des marchés. Il serait évidemment absurde de mobiliser un tel volume de financements en faveur de l'Europe de l'Est et donc d'accroître l'endettement déjà passablement élevé de ces pays si on ne leur donne pas en même temps les moyens de générer les recettes en devises qui leur permettront de rembourser leurs dettes. Le problème vient ici du fait que le type d'exportations susceptibles d'être développées rapidement sur une large échelle par ces pays concerne des secteurs sensibles pour l'emploi à l'Ouest, la sidérurgie et le textile notamment, et ce d'autant plus que, dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée, les entreprises d'Europe de l'Est ont peu de chance de résister au choc de la concurrence occidentale. Les déclarations de responsables patronaux français selon lesquelles l'ouverture des frontières communautaires aux sidérurgistes de l'Est « serait de nature à faire rebasculer le marché dans une atmosphère de dumping »⁽¹²⁾ montrent que les risques d'une gestion éclatée et catégorielle des problèmes sont, de même que dans les relations avec les pays en développement, extrêmement présents.

Dans le domaine de la formation le dispositif du G 24 fait déjà l'objet de critiques sévères de la part des premiers bénéficiaires qui se plaignent du manque de coordination des actions bilatérales et de l'inadéquation des offres faites (trop universitaires, « généralistes », pas assez tournées vers l'apprentissage de pratiques professionnelles en entreprises etc.)⁽¹³⁾. Par ailleurs l'aide alimentaire — en dehors des contextes d'urgence — pourrait produire les mêmes effets pervers de désorganisation de l'offre locale que ceux généralement observés dans les pays récepteurs du Tiers Monde. Plus généralement l'action de la « Task force » bruxelloise a parfois semblé improvisée et précipitée. Si la rapidité des bouleversements intervenus, l'hétérogénéité des demandes et la multiplicité des offres bilatérales laissent des circonstances atténuantes à la Commission européenne, celle-ci a semblé hésiter entre deux orientations distinctes susceptibles d'imprimer des modalités très différentes à l'action entreprise. La première est inspirée des pratiques

(12) Déclarations de M. Francis Mer, président d'Usinor-Sacilor, numéro deux mondial de la sidérurgie, reprise dans *Le Monde* du 10 janvier 1990.

(13) Cf. *Le Monde* du 27 février 1990. Cependant la décision récente de créer un Fonds européen pour la formation professionnelle au profit de l'Europe de l'Est devrait permettre d'introduire dans ce domaine la cohérence escomptée.

de coopération avec des pays tiers en développement. La convention de Lomé en est le modèle. La seconde est une logique d'intégration à terme à la Communauté, qui est envisagée sérieusement à la Direction générale des relations extérieures (DG1) à Bruxelles en ce qui concerne la Hongrie, la Pologne — après résorptions des déséquilibres majeurs — et la Tchécoslovaquie.

Les risques d'éviction pour le Sud

Ils sont principalement de trois sortes : arbitrages explicites ou implicites dans les budgets d'aide publique au développement, moindre attractivité pour les capitaux étrangers et augmentation des taux d'intérêt, concurrence commerciale accrue sur les marchés occidentaux.

Les arbitrages budgétaires

L'aide publique au développement (APD) occupe une place essentielle dans le financement du développement tant par son volume que par le rôle spécifique qu'elle y tient. Selon les données de l'OCDE, sa part est passée de 30 % du financement total en 1980, à 45 % en 1985, puis à 51 % en 1988. La proportion est encore plus forte pour l'Afrique subsaharienne où l'APD représentait 55 % du financement total en 1980 et 67 % en 1988. Cette progression, toutefois, ne s'explique pas tant par l'augmentation de la valeur de l'aide que par la forte contraction des apports privés au cours des années quatre-vingt⁽¹⁴⁾. L'aide a pu ainsi préserver un volume minimal de contributions extérieures aux régions les plus démunies, amortissant le choc constitué par le retrait brutal des capitaux privés, beaucoup plus sensibles aux contextes macroéconomiques et à la rentabilité à court terme.

Le volume de l'aide publique est tributaire des arbitrages budgétaires effectués dans chaque pays, à l'exception, toutefois, du cas « d'arbitrage collectif » que constitue le budget de la CEE où les montants de l'aide sont déterminés par les négociations que les douze mènent ensemble avec leurs partenaires du Sud, tout comme, plus récemment, avec ceux de l'Est.

S'agissant des budgets de coopération des pays de l'OCDE, on ne peut déceler aucune tendance significative à l'accroissement global de l'effort d'aide publique au développement depuis vingt ans. Sans doute le volume de l'APD dispensée par les seuls pays industrialisés s'est-il accru d'un quart dans les années quatre-vingt — passant de 36 mil-

(14) A prix constants, le volume de l'APD mondiale n'était pas plus élevé en 1988 qu'en 1980, l'augmentation de l'aide des pays industrialisés étant compensée par l'effondrement de celle des pays de l'OPEP et des autres pays en développement. Les flux financiers nets privés vers les PED ont diminué de 76 % au cours de la période. Cf. tableau 5.

liards de dollars en 1980 à 45 milliards en 1988, aux prix et taux de change de 1987. Cette hausse, pourtant, de l'ordre de 2,7 % en rythme annuel, est identique à celle de la croissance moyenne du PNB de la zone OCDE au cours de la période. Le rapport de l'APD au PNB des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui mesure l'effort d'aide de ces pays, ne s'est donc pas accru : il était de 0,34 % en 1970-1971, 0,35 % en 1975-1976, 0,34 % en 1977-1979, 0,36 % en 1983-1984, 0,34 % en 1987 et 0,36 % en 1988. Pour l'ensemble de la zone, aucun progrès n'a donc été enregistré depuis la fixation en 1970 par l'Assemblée générale des Nations Unies de l'objectif de 0,70 % du PNB, « à atteindre au milieu de la décennie ».

On peut dès lors donner un premier sens, restrictif, à la notion d'éviction budgétaire. En considérant comme acquise la tendance à long terme de stagnation de l'effort d'aide des pays du CAD aux pays en développement, l'éviction peut être définie comme la baisse du rapport de cette aide au PNB des pays industrialisés — étant entendu que l'aide aux pays de l'Est n'est pas comptabilisée dans l'APD.

La situation diffère, toutefois, selon les pays donateurs. Certains pays de la Communauté européenne (Danemark, France, Italie), d'autres comme la Finlande, la Norvège et le Japon, ont accru leur effort d'aide dans les années quatre-vingt. Les pays les plus sensibilisés à l'aide au Tiers Monde semblent vouloir accentuer leur effort dans les trois ou quatre années à venir. C'est le cas du Danemark où la décision a été prise de faire passer l'APD de 0,89 % du PNB en 1988 à 1 % en 1992 ; des Pays-Bas (de 0,98 % en 1988 à 1,5 % échéance non précisée) ; de la France (de 0,5 % en 1988 à 0,7 %, échéance non précisée) ; de la Belgique (de 0,40 % en 1988 à 0,70 en 1993). Pour le Royaume-Uni, la RFA et les Etats-Unis, en revanche, la tendance est plutôt à la stabilisation, après le net déclin enregistré dans la première partie de la décennie.

Pour les cinq années à venir, les experts du CAD tablent sur une augmentation annuelle globale de l'aide publique des pays industrialisés de 2 % à prix constants. Compte tenu d'un rythme de croissance économique tendanciel de 3 % dans les pays industrialisés, cela signifie qu'une baisse de l'effort d'aide publique est anticipée, probablement en raison des contraintes budgétaires qui continuent de peser sur l'économie américaine. Le débat récent au sein du CAD, non encore tranché, tendant à déterminer si l'aide aux pays de l'Est doit être comptabilisée dans l'aide publique au développement est, à cet égard, révélateur des tentations existantes chez certains pays. Tandis que la France insiste pour qu'il n'en soit pas ainsi, les Etats-Unis font valoir que les ressources qu'ils peuvent consacrer globalement à l'aide des pays tiers sont limitées. En cas de décision positive, l'inclusion de l'aide aux pays de l'Est dans l'APD aiguiserait certainement la compétition directe entre les lignes budgétaires concernées au détriment des pays en développement.

La Communauté européenne n'échappe pas aux impératifs d'arbitrages budgétaires. Les négociations pour le renouvellement de la convention de Lomé, terrain privilégié de la coopération européenne avec

les pays en développement, ont buté jusqu'au moment de conclure sur la fixation du volume d'aide que les Etats ACP estimaient devoir atteindre 16 milliards d'Ecus en cinq ans. Le compromis final à 12 milliards représente un arbitrage relativement restrictif compte tenu de la situation et des besoins des partenaires ACP. Conclu fermement pour la période allant jusqu'en 1995, cet engagement n'est pas susceptible d'être remis en cause par les nouvelles aides à l'Est. On peut toutefois interpréter la décision de Lomé IV comme portant la marque d'une éviction déjà constituée dès lors que la pression pour l'Est, simultanée à la phase terminale des négociations CEE-ACP, devait déboucher sur de nouveaux engagements communautaires.

Moins de capitaux disponibles, des taux d'intérêt plus élevés

Au-delà des arbitrages redoutés dans les budgets d'aide publique au développement, qui traduisent un risque d'éviction dans les préférences ou priorités politiques des pays industrialisés, la question de l'éviction se pose sur un mode plus directement financier, les risques pour les pays en développement transitant ici par l'évolution des marchés internationaux de capitaux.

Certes, la situation de la plupart des débiteurs du Tiers Monde n'est pas normalisée à cet égard et leur accès à ces marchés est resté extrêmement limité au cours des dernières années. De 1985 à 1989, sur un volume total d'émissions obligataires internationales de 1 057 milliards de dollars, moins de 3 % ont correspondu à des emprunts des pays en développement, au lieu de 86 % aux pays industrialisés ⁽¹⁵⁾. L'encours des créances bancaires sur ces pays a par ailleurs diminué en 1988 et 1989 en raison des réticences croissantes des banques à participer à de nouveaux apports d'argent frais et de la multiplication des opérations de conversion des créances bancaires en prises de participation dans les pays débiteurs.

On peut toutefois craindre que cette normalisation ne soit retardée si les banques sont davantage sollicitées par ailleurs. L'interférence entre les demandes de l'Est et du Sud est ici complexe et joue de diverses façons. Les banques, on le sait, émettent de fortes réserves sur la solvabilité des pays d'Europe de l'Est, et ne souhaitent guère a priori accroître leurs engagements sur ces pays. Selon un rapport récent de l'Institute of International Finance, émanation des banques privées, « la détérioration de la solvabilité des pays d'Europe centrale et orientale signifie que les banques se montreront extrêmement prudentes pour l'octroi de nouveaux prêts sur risque souverain. Les nouveaux crédits devront donc être basés sur l'assurance que le processus de réformes sera conduit avec succès et que ces pays retourneront rapidement à une situation financière saine ». Ces assurances dépendront pour les banques positivement de l'importance des engagements officiels occidentaux, de la volonté des institutions de crédit officielles —

(15) Cf. FMI, *International capital markets : developments and prospects*, 1990.

la BERD notamment — de participer à des cofinancements, de l'ouverture des marchés occidentaux aux produits de l'Est, de la capacité politique des gouvernements à assumer les coûts sociaux des ajustements nécessaires, et négativement des pressions qu'elles subiront pour procéder à des opérations de réduction de dette sur ces pays⁽¹⁶⁾. Cette complémentarité attendue des interventions publiques et des financements privés, l'importance des premières conditionnant le volume des seconds, démultiplie évidemment les risques d'éviction pour le Sud. Pour sa part, Dominique Châtillon, Président de l'Association française des banques, déclarait à *Libération* le 3-4 mars 1990 : « Les pays de l'Est ne sont pas des débiteurs fiables. (...) La vague des prêts au Tiers Monde dans les années soixante-dix a été provoquée par les sollicitations ardentes de nos pouvoirs publics. Et nous l'avons payé assez cher... ».

Les banques, pourtant, seront très certainement sollicitées par les gouvernements occidentaux pour prêter de l'argent à l'Europe de l'Est et réduire la dette ou le service de la dette de ces pays. Il est peu probable, toutefois, qu'elles multiplient les concessions sur tous les tableaux. Les ressources mobilisées pour des apports d'argent frais (« new money ») aux pays du « groupe des cinq » ne seront sans doute pas disponibles pour les pays du Tiers Monde en difficulté. Quant aux opérations de réduction de la dette ou de son service par conversion des créances en obligations décotées, elles supposent la constitution d'importants fonds de garantie des intérêts et du principal des nouveaux titres émis par les pays débiteurs, fonds qui sont alimentés par des prêts du FMI, de la Banque mondiale et du gouvernement japonais notamment⁽¹⁷⁾. Dans le cas du récent accord entre le Mexique et ses banques créancières, la conversion de 90 % de la dette bancaire à plus d'un an a supposé la mobilisation de 7 milliards de dollars de garanties publiques sur les nouveaux titres émis. La mise en œuvre du plan Brady de réduction de la dette des pays en développement à revenu intermédiaire passe donc par une forte mise à contribution des ressources des institutions multilatérales. L'accord récent du G7 pour augmenter de 50 % (soit 45 milliards de DTS) les quote-parts au capital du FMI n'est évidemment pas étranger à cette perspective. Les décotes concédées par les banques sur la valeur faciale des titres ou leur taux d'intérêt obligent par ailleurs celles-ci à utiliser une partie des provisions constituées ou à renoncer à une partie de leurs profits courants. Pour les banques comme pour les institutions multilatérales, l'élargissement du plan Brady aux débiteurs de l'Est posera des problèmes d'arbitrage et entraînera une modulation accrue des efforts consentis selon les pays.

Sur le plan macroéconomique la mobilisation financière en faveur du « groupe des cinq » d'une part, de la RDA d'autre part, pourrait se traduire par des tensions importantes sur les marchés internationaux de

(16) Cf. IIF, *op. cit.*, p. 46-47.

(17) Pour une présentation des différentes phases de la gestion de la crise de la dette, une analyse critique du plan Brady et de la stratégie des banques créancières, voir Philippe Norel, *Les banques face aux pays endettés*, Paris, Syros-Alternative, 1990 et Jacques Adda, « Sept ans de gestion de la crise de la dette latino-américaine », dans *L'Amérique latine face à la dette 1982-1989*, Paris, La Documentation Française, 1990.

capitaux, et donc par une montée des taux d'intérêt à long terme. Les difficultés financières des pays débiteurs à revenu intermédiaire — dont la dette est principalement d'origine bancaire et contractée dans sa majeure partie à taux d'intérêt variable, indexé sur le Libor ou sur le Prime rate — en seraient évidemment accentuées. Pour de nombreux observateurs l'évolution récente des taux longs en RFA, qui ont augmenté de deux points environ entre l'été 1989 et l'été 1990, préfigure cette hausse. Si cette anticipation s'avérait exacte il en résulterait une augmentation des charges d'intérêt annuelles de l'ordre de 8 milliards de dollars pour l'ensemble des pays en développement, dont 4,5 pour les seuls pays d'Amérique latine.

L'union monétaire allemande constitue en effet la manifestation la plus immédiate, la plus tangible et incontestablement la plus importante du soutien financier apporté à un pays d'Europe de l'Est. Contrairement aux transferts nets de ressources au profit du « groupe des 5 » évoqués plus haut (70 milliards de dollars en cinq ans) les apports de capitaux à la RDA ne sont, depuis le 2 juillet 1990, freinés par aucune contrainte extérieure. Pour ce pays — et pour lui seulement — les estimations du coût de la constitution d'un stock d'équipement industriels et d'infrastructures collectives permettant un rattrapage en dix ans des niveaux de productivité et de revenu par habitant de la RFA ne sont pas un simple exercice stimulant pour l'esprit. Elles recouvrent une réalité potentielle, expression d'un désir politique profond, qui a tout lieu d'être prise en compte par les marchés, même si les délais envisagés ont de fortes chances d'être sérieusement sous-estimés — comme souvent en économie. Or les sommes requises par cette mise à niveau sont, selon les calculs des instituts de conjoncture ouest-allemands, tout simplement phénoménales. Globalement le coût de la rénovation des infrastructures collectives et des logements, de la modernisation de l'appareil productif, des dépenses sociales et de la protection de l'environnement serait de l'ordre de 1 200 milliards de DM actuels en dix ans, soit en moyenne 70 milliards de dollars par an au taux de change courant, dont une fraction comprise entre un tiers et la moitié serait prise en charge par le secteur public ouest-allemand⁽¹⁸⁾. Compte tenu de l'épargne est-allemande (convertie en DM) disponible, le transfert de ressources de la RFA vers l'ex-RDA pourrait être de l'ordre de 20 à 30 milliards de dollars par an, soit la moitié de l'excédent courant actuel de la RFA.

A terme, la perspective d'une telle ponction sur l'épargne excédentaire ouest-allemande est certainement de nature à peser sur l'équilibre mondial entre épargne et investissement, fortement perturbé depuis le début des années quatre-vingt par le déficit budgétaire américain. L'inquiétude sur ce point est d'autant plus vive que la demande de capitaux des pays de l'Est risque d'intervenir dans un contexte d'encombrement croissant des marchés mondiaux résultant des besoins affichés non seulement par l'Europe du Sud, mais aussi par les Etats-Unis (modernisation du réseau très délabré des infrastructures collectives, plan de sauvetage des caisses d'épargne...) et le Japon (grands projets d'infrastructures), sans parler des investissements souvent con-

(18) Voir sur ce point l'article d'Olivier Passet déjà cité.

sidérables prévus par de nombreux pays pour protéger l'environnement et des investissements de reconstitution des capacités de production pétrolière envisagés dans plusieurs grands pays de l'OPEP ⁽¹⁹⁾. Dans ces conditions, l'accès aux marchés internationaux de capitaux sera de plus en plus difficile pour les pays en développement, quels que soient les progrès enregistrés dans l'assainissement de leurs finances extérieures. On peut même craindre que la persistance à moyen terme de taux d'intérêt réels élevés n'entrave sérieusement l'assainissement en question.

A court terme, le problème est en outre compliqué par les tensions existant sur les appareils de production occidentaux. Au niveau international, le sens de l'éviction est, en dernière analyse, le transfert de capacités d'importation d'une zone vers une autre. Les capitaux placés à l'Est offrent la possibilité d'un surcroît d'importation de cette zone qui sollicitera directement les capacités de production des pays industrialisés, à commencer par celles de la RFA. Deux cas de figure sont ici possibles :

— Le premier peut être qualifié de « cas keynésien », caractérisé par l'existence de capacités de production inemployées à l'Ouest. Pourvu que la politique monétaire soit accommodante, un niveau accru de production est alors possible qui permet de satisfaire la demande à l'Est sans « rationner » d'autres demandes, à l'Ouest ou au Sud.

— Le second cas, plus « classique », correspond à une situation de pleine utilisation des capacités de production occidentales. Si la saturation est générale, ou même seulement effective dans les pays les mieux à même de satisfaire qualitativement la demande des pays de l'Est, alors le surcroît de demande émanant d'Europe de l'Est provoquera soit une montée des taux d'intérêt et donc l'éviction de demandes concurrentes (si la politique monétaire n'est pas modifiée), soit un ajustement par les prix (si la politique monétaire prétend laisser toutes les demandes s'exprimer). Dans ce dernier cas l'éviction se produit par réduction du pouvoir d'achat de toutes les demandes solvables, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est et au Sud (détérioration des termes de l'échange).

Dans tous les cas, on notera que la productivité du capital investi à l'Est constitue un paramètre décisif : plus elle est élevée en effet, plus l'accroissement des capacités à l'Est pourra (à condition bien sûr que la production puisse être commercialisée normalement sur les marchés locaux et étrangers) réduire les tensions sur l'offre occidentale et donc les besoins de financement externe.

Le cas présent est intermédiaire entre ces deux situations types : les marges de capacités inemployées dans les pays occidentaux sont réduites, mais néanmoins un peu plus importantes qu'il y a un an en raison du ralentissement conjoncturel amorcé d'abord aux Etats-Unis, puis en Europe en 1989 ⁽²⁰⁾. L'inconnue majeure réside donc dans le

(19) Cf *Euromoney*, « Here comes the credit crunch », avril 1990.

(20) Cf. les chroniques de conjoncture internationale du Département des diagnostics de l'OFCE, « La détente à mi-parcours », *Revue de l'OFCE*, n° 29, octobre 1989 et « L'Europe se crée des besoins », *Revue de l'OFCE*, n° 31, avril 1990.

comportement des politiques monétaires, qui sera très certainement fonction de la flexibilité des appareils de production, notamment en RFA. L'extrême prudence dont ont fait preuve jusqu'à présent les autorités monétaires, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, peut faire douter que celles-ci accepteront facilement d'accommoder le surcroît de demande attendu.

Au total, et sans prétendre ici faire des pronostics précis, la capacité d'importation du Sud sera d'autant moins affectée (et l'éviction financière moins grande donc) par le surcroît de demande (et d'absorption de capitaux) à l'Est que :

- les capacités de production des pays industrialisés seront moins saturées ;
- les politiques monétaires de ces pays se détendront suffisamment là où des capacités inemployées existent ;
- les pays en développement pourront capter une partie du surcroît de demande de l'Est ou du surcroît de demande occidentale qui pourrait en résulter, ce en quoi ils seront précisément en concurrence avec les pays de l'Est.

Des marchés nouveaux, une concurrence accrue

Contrastant avec les appréhensions des pays en développement, les assurances fournies par les pays industrialisés sur le caractère non contradictoire de leurs engagements à l'Est et au Sud et sur les avantages que pourraient même retirer ces derniers des processus en cours à l'Est sont assez largement fondées sur l'optimisme ambiant concernant les perspectives de croissance économique mondiale et tout particulièrement européenne. Une activité plus rapide en RFA desserre en effet les contraintes pesant sur les autres pays européens, notamment les pays membres du SME, autorise dans ces pays une gestion monétaire plus souple et produit des dividendes fiscaux dont peuvent légitimement bénéficier les pays en développement. Une demande plus importante dans les pays industrialisés stimule par ailleurs les exportations des pays en développement et affermit les prix des produits de base. Des revenus plus élevés enfin accroissent le volume de l'épargne globale et limitent donc les tensions potentielles sur les marchés financiers.

Ces arguments sont sans aucun doute valables si l'on s'en tient à ce degré de généralité. La critique porte alors non sur la pertinence des enchaînements décrits mais sur l'hypothèse qui la fonde : le surcroît de croissance initiale. Sur ce point la discussion présentée plus haut montre que, à court terme, tout dépendra de l'attitude des autorités monétaires en RFA et aux Etats-Unis. A plus long terme, la question de savoir si le développement réussi d'une zone (l'Europe de l'Est) agit positivement sur la croissance des régions plus développées reste assez largement ouverte. Pour être viable, l'endettement initial suppose en effet une croissance rapide de la valeur internationale des exportations (supérieure au taux d'intérêt moyen sur la dette contractée en

devises) que l'on retrouve en pertes de parts de marché des pays occidentaux. L'expérience récente des NPI asiatiques, et avant eux du Japon, est, de ce point de vue, assez significative.

Sans chercher à approfondir davantage cette discussion — qui appelle des études spécifiques — on peut se contenter ici de souligner les faiblesses de l'argumentation générale présentée ci-dessus, en admettant qu'un surcroît de croissance de la zone OCDE résultera bien, à court terme, des bouleversements à l'Est, tout spécialement en Allemagne. L'argument des dividendes fiscaux mérite d'être considéré plus précisément. Que les ressources potentielles d'aide publique augmentent avec le taux de croissance des économies est indéniable. Encore faut-il mentionner que dans ce cas le rapport de l'aide au PNB reste inchangé et que le surplus de ressources disponibles est donc bien partagé entre les concours traditionnels au Sud et les concours nouveaux à l'Est. Autrement dit la part de l'aide publique aux pays en développement dans le PNB diminue bien dans ce cas de figure. Pour qu'elle ne diminue pas, il faut que l'effort d'aide publique — pays de l'Est exclus — suive la progression du PNB. Et même dans ce cas on pourra toujours considérer, en élargissant le sens de l'éviction budgétaire tel que défini plus haut, que l'accroissement possible de l'effort d'aide requis par les engagements internationaux pris (0,70 % du PNB) est « évincé » par les nouveaux engagements à l'Est.

L'argument sur les retombées commerciales est parfois résumé par une paraphrase du « théorème de Schmidt » du type : « Les aides à l'Est d'aujourd'hui font les nouveaux marchés de demain qui feront les débouchés commerciaux pour le Sud d'après-demain ». Le problème ici est que la distribution des bénéfices de ce surcroît de demande dépendra de façon décisive de la qualité des spécialisations internationales des différentes zones en développement. Dans un premier temps la demande des pays de l'Est devrait porter principalement sur des biens d'équipement pour lesquels peu de pays en développement ont des avantages comparatifs à faire valoir. Au-delà, la progression attendue de la demande de biens de consommation, de biens durables notamment, profitera surtout aux pays nouvellement industrialisés, qui disposent à cet égard de nombreux atouts : possibilité de débloquer rapidement des lignes substantielles de crédit à l'exportation, d'offrir des partenariats industriels efficaces dans ces secteurs... L'Afrique quant à elle peut sans doute espérer vendre davantage de matières premières à des prix moins déprimés. Toutefois, les bénéfices qu'elle en retirera resteront modestes au regard de ceux des pays exportateurs de produits manufacturés pour lesquels l'élasticité-revenu de la demande est nettement plus élevée.

Sans doute, le niveau anormalement bas de consommation de produits tropicaux — café, cacao, banane — dans les pays d'Europe de l'Est permet d'escompter à terme un supplément de demande de la part de ces pays ⁽²¹⁾. Ce point — fréquemment évoqué à Bruxelles ou Paris

(21) Le rapport de la consommation par habitant en Europe de l'Est (URSS incluse) et dans la CEE est de 1 à 8 pour le café, 1 à 4 pour le cacao et 1 à 14 pour la banane selon les estimations de la Communauté européenne.

— a surtout le mérite de révéler la difficulté de nombreux responsables européens à concevoir l'avenir de l'Afrique autrement que comme un réservoir de matières premières non transformées. Les idées de montages d'opérations triangulaires — financement communautaires, exportations des ACP, consommations des européens de l'Est — relèvent de la même logique et ne semblent guère appelées à des développements significatifs. La perspective d'une adhésion des pays de l'Est aux accords de produits existants — café notamment — est moins aléatoire. Encore suppose-t-elle que ceux-ci renoncent aux avantages (de prix) qu'ils tiraient jusqu'ici de leur non participation à ces accords. On peut par ailleurs s'attendre à une régression des formes de commerce administré (accords de compensation), auxquelles les pays de l'Est ont eu largement recours jusqu'ici, impliquant une concurrence accrue par les prix qui tourne rarement à l'avantage des pays africains. De même la pratique des prix préférentiels comme instrument d'aide au développement va rapidement être abandonnée par les pays d'Europe de l'Est, renchérissant le coût de certaines importations pour les pays récepteurs.

Pour les pays en développement qui ont réussi à constituer une base industrielle exportatrice, les gains potentiels attendus de l'accélération de la demande en Europe de l'Est et des meilleures perspectives d'activité en Europe de l'Ouest seront partiellement compensés par les effets d'une concurrence plus intense sur les marchés mondiaux de produits manufacturés, de la part de pays dont les spécialisations internationales et les avantages comparatifs statiques sont assez proches des leurs. D'une façon plus générale, la croissance des capacités d'offre industrielles des pays en développement risque d'être affectée par la réorientation vers l'Europe de l'Est de certains flux d'investissements directs auparavant orientés vers les pays du Sud, en Amérique latine et en Asie tout particulièrement. Si les conditions de rentabilité sont plus attrayantes à l'Est, il fait peu de doute que les firmes transnationales décideront de localiser leurs projets d'investissement dans ces pays plutôt que dans les pays en développement, mêmes asiatiques. En ce qui concerne l'Afrique, le désengagement observé dans les années 80 en sera accéléré ⁽²²⁾.

La dynamique perverse de la crise et du désengagement

Pour ces régions, ainsi que pour d'autres pays à faible revenu d'Asie du Sud, les risques d'éviction sont d'autant plus grands que leurs passifs financiers n'ont toujours pas été apurés, que le retrait des agents privés du Nord y est déjà bien engagé et que les réponses apportées par les instances multilatérales de coopération et de financement semblent très insuffisantes, quantitativement et qualitativement, au regard des contraintes qui pèsent sur leur développement.

(22) Selon le CNPF, 77 % des patrons français présents en Afrique noire pensent redéployer leurs activités d'ici trois ans (*Libération* du 9 mars 1990).

L'évolution des ratios d'endettement de l'Afrique et de l'Amérique latine, montre en effet que, huit ans après son irruption en août 1982, la crise de la dette est loin d'être réglée.

4. Ratios d'endettement de l'Afrique et de l'Amérique latine

	1980	1982	1985	1989*
Afrique subsaharienne :				
— dette/PNB	0,28	0,37	0,54	1,15
— dette/exportation de biens et services	0,98	1,82	2,40	3,69
— service/exportation de biens et services	0,11	0,19	0,31	0,28
Afrique du Nord et Proche-Orient :				
— dette/PNB	0,53	0,59	0,64	0,79
— dette/exportation de biens et services	1,37	1,46	1,88	2,59
— service/exportation de biens et services	0,20	0,21	0,24	0,38
Amérique latine				
— dette/PNB	0,35	0,47	0,60	0,51
— dette/exportations de biens et services	1,95	2,69	3,08	2,97
— service/exportation de biens et services	0,37	0,48	0,43	0,40

* Projections de la Banque mondiale.

Source : World Bank, World Debt Tables 1989-1990, Vol. 1, tableau 3, p.11.

Les réponses financières apportées à cette crise se sont avérées jusqu'ici insuffisantes. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, le début d'annulation des créances officielles n'a produit que des effets modestes sur la balance des paiements⁽²³⁾. La légère diminution du ratio du service de la dette entre 1985 et 1989 ne doit pas ici faire illusion. Elle résulte davantage d'une accumulation d'arriérés et de la pratique systématique des rééchelonnements⁽²⁴⁾ que d'une amélioration réelle de la situation, comme le montre l'évolution des ratios de la dette au PNB et aux exportations. Dans le cas de l'Amérique latine et des autres pays très endettés à revenu intermédiaire, le plan Brady a ouvert une voie prometteuse en acceptant le principe de la dévalorisation des créances.

(23) Selon les calculs de la Banque mondiale, l'économie résultant des mesures d'allègement du service de la dette des pays à faibles revenus décidées lors du sommet de Toronto (juin 1988) ne dépasserait pas 4 % du service de la dette effectivement payé par les pays concernés en 1988. Par ailleurs les décisions d'annulation de créances officielles prises par certains pays industrialisés ont porté jusqu'ici sur moins de 10 % de l'encours de la dette totale des pays africains à faible revenu, cf. World Bank, *World Debt Tables*, 1989-1990, vol. 1, p. 47-48.

(24) De 1986 à septembre 1989 43 accords de rééchelonnement de la dette ont été passés entre des pays d'Afrique subsaharienne et le Club de Paris, portant sur 24 milliards de dollars. Cf. World Debt Tables 1989-90, vol 1, p. 57.

Toutefois, le coût de la constitution des garanties sur le remboursement des nouveaux titres, le refus des pays industrialisés d'intervenir dans la négociation relative aux décotes proposées et les réticences des autorités de ces pays à utiliser davantage les leviers fiscaux pour flexibiliser la position des banques privées limitent la portée des accords déjà intervenus.

En l'absence de réponses financières adaptées permettant un réel desserrement des contraintes extérieures, la crise économique a accéléré de quatre façons au moins le désengagement des opérateurs privés de ces régions.

— L'ajustement externe tout d'abord, étant obtenu principalement par compression de la demande intérieure, a découragé les activités locales tournées vers le marché intérieur. Dans les économies faiblement extraverties sur le plan commercial comme celles d'Amérique latine ou, en Afrique, le Nigeria, les opportunités d'investissement ou de réinvestissement des profits réalisés sur place par les entreprises étrangères s'en sont trouvées réduites.

— L'ajustement fiscal a été partiellement réalisé par l'annulation, le report ou la réduction des investissements publics (plus facile à décider que la baisse des effectifs de la fonction publique ou le relèvement des tarifs publics). Or ces investissements concernent en général des domaines stratégiques pour la croissance économique tels que les infrastructures collectives ou encore le secteur des biens intermédiaires, souvent contrôlé par des sociétés d'Etat. Des goulots d'étranglement sont donc apparus et les conditions générales de rentabilité se sont dégradées, pénalisant l'investissement privé, national et étranger.

— La contrainte financière globale continue de peser sur la formation de capital : le poids des anciennes dettes est tel qu'il compromet le service — et donc la formation — des dettes nouvelles et d'une façon générale toutes les entrées de capitaux. En outre, les besoins de devises amènent fréquemment les pouvoirs publics à limiter les possibilités de rapatriement des bénéfices réalisés sur place par les entreprises étrangères, décourageant l'investissement étranger.

— L'incertitude politique croissante et les risques permanents de radicalisation des pouvoirs en place, qui ne peuvent arbitrer indéfiniment au profit des créanciers étrangers et au détriment des populations, n'est pas non plus de nature à attirer les capitaux privés.

A cela s'ajoute la fuite des capitaux nationaux provoquée par l'instabilité continuelle de la balance des paiements, qui alimentent les anticipations de dévaluation (dans les pays à taux de change fixe) ou de maxi-dévaluation (dans les pays à taux de change glissants). A son tour, la fuite des capitaux accentue la contrainte financière globale qui décourage les entrées de capitaux privés et incite les firmes étrangères produisant sur place à délocaliser leurs activités.

Le désengagement des opérateurs privés est particulièrement net tout au long de la décennie, notamment de la part des banques commerciales. Il est à peine amorti par le maintien des flux officiels de type concessionnels, qui occupent de ce fait une place de plus en plus

**5. Flux et transferts nets de ressources vers les PED
(toutes zones confondues)**

En milliards de dollars, aux prix et taux de change de 1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Flux officiels	42,5	49,3	50,7	54,0	49,8	42,6	34,8	26,9	25,3
— Aide publique au développement	26,2	27,5	26,5	24,4	28,2	31,3	27,2	26,3	25,4
• dons	14,9	14,1	13,5	13,5	16,4	19,8	17,3	14,9	14,7
• prêts concessionnels	11,3	13,4	13,0	10,9	11,8	11,5	9,9	11,4	10,7
— Prêts non concessionnels	16,3	21,8	24,2	29,6	21,6	11,3	7,6	0,6	-0,1
Flux privés	60,6	84,4	68,0	46,8	38,6	26,8	18,8	12,2	15,8
— Crédits privés	48,6	64,5	53,2	35,2	25,5	18,7	8,9	0,1	3,9
— Investissements directs	9,4	17,5	12,0	8,8	9,9	4,5	6,6	9,0	9,0
— Dons privés	2,6	2,4	2,8	2,8	3,2	3,6	3,3	3,1	2,9
Flux nets agrégés	103,1	133,7	118,7	100,8	88,4	69,4	53,6	39,1	41,1
Transferts nets agrégés	65,7	84,5	58,9	41,6	19,4	-0,7	-1,9	-9,9	-9,8

Sources : World Bank, World Debt Tables, 1989-90, vol. 1, p.10.

prépondérante dans le volume global des financements nets. En ce qui concerne les investissements directs, la reprise observée depuis 1986 est trompeuse. Selon l'OCDE, « elle a surtout touché deux régions particulières — les « autres pays d'Asie » (y compris des pays comme la Thaïlande, la Corée du Sud, la Malaisie, Singapour) et l'Amérique latine. (...) Si les flux d'investissements étrangers directs en direction de plusieurs pays d'Asie reflètent le vigoureux processus de croissance et de diversification que connaît actuellement la région asiatique, les flux d'investissements directs en direction de l'Amérique latine pourraient bien revêtir un caractère moins spontané, dans la mesure où ils correspondent à des conversions de créances en prises de participation. Les principaux pays débiteurs de cette dernière région semblent faire preuve de plus en plus de prudence à l'égard de cette option « à la carte », car ils ont pris davantage conscience de la nécessité de tenir compte de ses incidences monétaires et budgétaires et ont constaté également que certaines sociétés étrangères ont tendance à retarder l'apport de capitaux, en attendant l'occasion de bénéficier d'une conversion de créances »⁽²⁵⁾.

En clair, il est peu probable que ce type de conversions se poursuive sur une large échelle dans les années à venir. L'Extrême-Orient, y

(25) Cf. OCDE, *Coopération pour le développement*, rapport 1989, p. 182. Pour une analyse critique des programmes de conversion de dettes en prises de participation, voir notamment l'article de Ricardo Ffrench-Davis dans *L'Amérique latine face à la dette 1982-1989*, op. cit.

compris la Chine — malgré le durcissement de sa politique intérieure — est sans doute, parmi les régions en développement, la seule à même de rivaliser avec l'Europe de l'Est pour la captation des investissements directs, japonais et occidentaux. De ce point de vue, il n'est pas inutile de noter que l'expression libérée des demandes sociales dans un contexte de démocratisation progressive des régimes en Corée du Sud ou à Taïwan a plutôt été de nature à freiner les investissements étrangers dans ces pays, voire à encourager des délocalisations dans les pays voisins à bas salaires et gestion plus serrée de la force de travail, qu'à les encourager. Les liens entre libéralisation, mobilisation des capitaux étrangers et démocratisation sont parfois plus complexes qu'il n'y paraît...

Dans les régions fortement endettées la contraction brutale des flux de ressources privées et les paiements considérables effectués au titre des revenus des capitaux (intérêts et dividendes) ont exercé une pression constante sur la formation de nouvelles capacités d'offre tout au long des années quatre-vingt, conduisant à une marginalisation croissante dans les flux commerciaux internationaux. Tant l'Afrique que l'Amérique latine ont vu leurs parts dans les exportations et les importations mondiales décliner dangereusement au cours de la décennie écoulée, tandis que le poids de l'Asie augmentait, même si l'on exclut les quatre NPI — Corée du Sud, Taïwan, Hong-Kong et Singapour.

6. Part des régions dans les échanges mondiaux de marchandises

En %

	Importations			Exportations			Taux de croissance du PIB par habitant	
	1973	1980	1988	1973	1980	1988	1972-1981	1982-1989
Afrique	3,1	4,1	2,3	3,6	4,6	1,8	0,3	- 0,9
Amérique latine	5,4	6,2	4,0	5,1	5,5	4,2	2,4	- 0,8
Asie du Sud et de l'Est	6,1	7,4	9,9	5,4	7,0	10,8	3,6	5,4
Proche Orient	2,7	4,9	2,9	4,7	10,5	2,9	1,6	- 2,5
Total des pays en développement	17,3	22,6	19,1	18,8	27,6	19,7	2,3	1,2
Europe de l'Est et URSS	9,8	8,5	9,0	10,0	8,8	9,6	nd	nd
Europe de l'Est et URSS hors échanges intra-zone	4,4	4,3	4,2	4,5	4,7	4,8	/	/

Sources : GATT, International Trade, 1988-89, vol. II, tableau A3, et FMI, World Economic Outlook mai 1990.

L'étroite corrélation entre l'intensité des contraintes extérieures, la participation aux échanges internationaux et les taux de croissance

économique des différentes régions illustre les enjeux réels d'une éviction même partielle de la demande de ces pays au profit de l'Europe de l'Est. Si l'afflux de ressources financières n'offre aucune garantie de croissance économique, le maintien de contraintes financières excessives est à coup sûr un obstacle majeur à toute reprise du développement.

Dans une optique de long terme, le redéploiement des capitaux privés hors des zones périphériques sera d'autant plus marqué que leurs perspectives de développement seront compromises. Si le desserrement des contraintes financières évoqué plus haut est de ce point de vue une condition nécessaire, elle est loin d'être en soi suffisante. La définition des stratégies de sortie de crise et les ajustements structurels envisagés jouent ici un rôle essentiel. Le problème se pose tout particulièrement dans les pays où la dépendance vis à vis de l'aide extérieure est telle que la conditionnalité imposée par les bailleurs de fonds imprime une marque décisive sur l'orientation des politiques économiques, les choix de spécialisation et, plus généralement, la mise en œuvre des nouvelles stratégies de développement.

Conclusion

S'il est évidemment trop tôt pour porter un jugement précis sur les implications pour les pays en développement des changements en Europe de l'Est, l'analyse présentée ici montre que la réflexion sur les risques d'éviction se doit d'intégrer plusieurs paramètres importants.

En premier lieu les effets de détournement des flux d'aide, de crédit, d'investissement et de commerce seront largement fonction des contextes macroéconomiques pré-existants dans les différentes zones en développement. Les situations financières et les profils de spécialisation internationale seront ici les opérateurs principaux d'une différenciation marquée des effets selon les pays, de même qu'ils ont conditionné dans les années quatre-vingt leur capacité d'adaptation aux chocs extérieurs et, du coup, le mouvement de désengagement (Afrique, Amérique latine) ou au contraire d'engagement (Extrême-Orient) des agents privés du Nord.

En second lieu la dimension temporelle doit être correctement prise en compte. A court terme il est fort probable qu'à l'exception de quelques pays d'Extrême-Orient, les effets de la mobilisation financière en faveur de l'Europe de l'Est soient assez nettement négatifs pour la plupart des pays en développement. Les arbitrages budgétaires des pays industrialisés, explicites ou non, les tensions attendues sur les marchés financiers internationaux, les décisions probables de relocalisation de certains projets d'investissement affecteront négativement la croissance des régions les plus pauvres et/ou les plus endettées. A plus long terme, les conséquences positives pour la croissance économique mondiale d'un développement réussi à l'Est seraient évidemment bénéfiques pour ces régions.

Entre ces deux termes la qualité de la coopération offerte par les intervenants publics et privés des pays industrialisés sera déterminante, et ce pour l'ensemble des zones considérées. Les interférences entre l'Est et le Sud pourraient jouer ici positivement. Les nouveaux engagements à l'Est des pays de l'OCDE et de la Communauté européenne en particulier permettent d'entrevoir d'utiles prolongements pour la coopération Nord-Sud. Au cœur de ces engagements : la reconnaissance de la nécessité de prendre en compte clairement la dimension politique des problèmes. A l'Est comme au Sud, il importe que le dialogue s'établisse entre les partenaires sur les processus de démocratisation, impliquant les populations concernées, informées et se formant à l'exercice de la « participation au développement ». Inversement les expériences du Sud peuvent servir à l'Est, même si le type de relations engagées ou envisagées avec la Communauté européenne diffèrent profondément. Elles indiquent notamment que les transferts de technique et de technologie sont très dépendants à la fois de la capacité des hommes appelés à les prendre en charge et de l'environnement où on les insère.

Toutefois, l'enseignement principal de l'impressionnante mobilisation en faveur de l'Europe de l'Est réside dans la volonté politique qu'elle révèle, qui prouve que les contraintes financières et budgétaires peuvent être desserrées quand il le faut. Quelle que soit la rationalité de cette mobilisation — certainement plus politique qu'économique — elle n'en contraste pas moins avec la portée limitée des mesures prises pour desserrer les contraintes financières qui pèsent sur l'Afrique en particulier et enrayer la dégradation dramatique de la situation économique et sociale de ce continent. La sous-estimation persistante par les gouvernements européens des risques d'une déstabilisation profonde des sociétés africaines et de leur conséquences possibles, est, de ce point de vue, la marque d'une politique à courte vue.

En définitive, pour que les politiques de coopération retrouvent un sens, il est nécessaire qu'un avenir crédible soit identifié conjointement et voulu par les partenaires. Dans les situations précédant les grands changements à l'Est, la coopération avec les pays du Sud, spécialement dans les zones de moindre rentabilité économique, était souvent inspirée par des considérations stratégiques : l'Est et l'Ouest s'efforçaient de préserver leurs zones d'influence dans une compétition souvent plus idéologique qu'économique. Désormais ces considérations ont perdu de leur force. Au delà des désengagements observés ou prévisibles, il faut que d'autres ressorts contribuent à mobiliser les efforts de coopération et de développement : ressorts internes aux pays du Sud, où une démocratisation adaptée à chaque contexte favorisera la bonne gestion des ressources intérieures et des apports extérieurs en fonction de l'intérêt général ; ressorts externes traduisant, de la part des pays industrialisés, le souci de dépasser les critères d'utilité immédiate, en prenant en compte les conditions de développement de leurs partenaires défavorisés et les bénéfices réciproques entrevus pour le plus long terme.

Achévé de rédiger le 20 juillet 1990.