

Groupe de recherche sur l'intégration continentale

Chronique des Amériques Novembre 2001



ARGENTINE Note de conjoncture

Pablo Heidrich

Department of Political Economy and Public Policy
University of Southern California

Les élections parlementaires d'octobre

El Clarin, le principal quotidien au pays, demandait à ses cyber-lecteurs au lendemain des élections parlementaires de la fin octobre s'ils étaient étonnés des résultats obtenus. 80 % de ces derniers indiquèrent ne l'être d'aucune manière. Mais la classe politique a toutefois été surprise, sinon choquée par les résultats. Pour la première fois depuis le retour de la démocratie, il y a de cela 18 ans, 25 % de l'électorat a décidé de ne pas voter, malgré le fait qu'il s'agisse d'un devoir citoyen qui, lorsque non exécuté, est pénalisé par la loi. De plus, un autre 15 % de la population nationale a choisi de participer, mais pour annuler son suffrage. La somme de ces pourcentages, réunis dans une nouvelle catégorie nommée « le vote amer », représente près de 8 millions de votes, soit deux millions de plus que la somme des votes obtenus par le vainqueur de l'élection, le Parti Justicialiste (Péroniste) et le double de ceux obtenus par l'Alliance, le parti du gouvernement de Fernando de la Rúa.

En termes strictement électoraux, le gouvernement a souffert d'une forte déroute, au point de perdre sa majorité à la Chambre des Députés, où il est passé de 104 représentants à seulement 87, sur un total de 256 sièges. À l'opposé, le Parti Justicialiste a augmenté sa représentation de 18 sièges, ce qui leur en donne maintenant 116. Les partis provinciaux et les forces politiques secondaires n'ont pas connu de changements significatifs. Au Sénat, où la réforme constitutionnelle de 1994 a augmenté le nombre de sièges de 48 à 72 et les a ouverts à l'élection directe, afin d'améliorer la représentation des minorités, la domination des péronistes s'est maintenue, passant de 36 à 39, alors que le gouvernement n'en a obtenu que 26 (www.elecciones2001.gov.ar).

L'analyse de ces résultats, en ce qui a trait aux partis politiques actuels, démontre que le système politique continue d'être difficile d'accès pour les

organisations politiques secondaires. Tant le *Pôle Social*, un nouveau parti de centre-gauche, dirigé par le prêtre Luis Farinello, que l'*ARI* (Alliance pour une Républiques d'Égaut), lui-aussi de centre-gauche et conduite par une ancienne radicale, la députée Elisa Carrio, n'ont pas obtenu les résultats qu'ils espéraient. Pendant que le *Pôle Social* parvenait à peine à faire élire deux députés, mais aucun sénateur, l'*ARI* a maintenu son ancienne représentation parlementaire de 16 députés et y ajoutait un sénateur. À l'origine, ces deux partis se formèrent à partir de transfuges du *FREPASO*, le membre minoritaire de l'*ALLIANCE* qui a porté De la Rúa à la présidence en 1999.

Un phénomène intéressant s'est présenté aux extrêmes de l'offre électorale. Les partis de la droite radicale, comme *Unité Fédéraliste* de Luis Patti, un ex-commissaire accusé de torture envers des détenus, qui propose une militarisation des tâches policières et l'expulsion des immigrants des pays limitrophes, et l'*UCEDE* (Union du Centre Démocratique), qui favorise la privatisation de l'éducation et du système de sécurité sociale, ont essuyé un fort revers. À l'autre extrême, la gauche radicale, représentée par 6 petits partis marxistes, maoïstes et guévaristes, a doublé son appui électoral, obtenant presque un million et demi de votes dans le pays et plus de 25% dans la ville de Buenos Aires (www.clarin.com, 17-10-01). Dû à sa division, cette forte croissance ne s'est traduite que par 4 députés, ce qui demeure tout de même un important progrès face à leur absence du Parlement depuis 1989.

La conséquence la plus importante de cette élection est, sans doute, le retour de l'hégémonie péroniste, et presque assurément, la présidence qu'elle obtiendra aux élections de 2003, malgré la perte de plus d'un million de votes par rapport à 1999 et l'appui peu convaincant obtenu sur la scène nationale (seulement 30 % des votes). Il reste par contre à définir durant la prochaine année à l'intérieur du péronisme si l'aile triomphante sera l'orthodoxie populiste d'Eduardo Duhalde (nouveau sénateur pour la province de Buenos Aires, ancien vice-président de Carlos Menem et ex-gouverneur de Buenos Aires) ou l'aile néolibérale conduite par Carlos de la Sota (gouverneur de Cordoba) et Carlos Reutemann (gouverneur de Santa Fe). Pour

l'instant, Duhalde paraît détenir un certain avantage, étant donnée l'importance de sa victoire électorale et le faible appui dont profite les politiques néo-libérales au pays. Toutefois, le poids de la défaite électorale présidentielle de Duhalde en 1999 pèse toujours sur lui.

Les effets néfastes de cette élection sur l'administration du président De la Rúa se sont fait sentir au moment du départ du dernier ministre du *FREPASO*, Juan Carlos Cafiero, qui était aux commandes du Ministère de l'Action Sociale. Cette démission fut remise en réaction à l'annonce d'une réduction de 75 % des sommes qui étaient allouées à son ministère dans le budget de l'année 2002 (www.pagina12.com.ar, 21-10-01). De la Rúa a tenté de le dissuader, pour empêcher la sortie du *FREPASO* de la coalition partisane au pouvoir. Mais devant l'ampleur de la crise actuelle, un nouvel affaiblissement du pouvoir est facilement prévisible car le contingent de ses 17 députés réduira encore plus la base d'appui du pouvoir exécutif au Congrès.

Un autre effet de cette élection vient de l'*UCR* (Union Civique Radicale), le parti du Président De la Rúa, qui insiste une fois de plus, mais cette fois de manière soutenue, pour que Domingo Cavallo, le ministre de l'Économie, quitte le gouvernement pour assurer un changement significatif de la politique économique argentine. Les radicaux reprochent au Président et à son Ministre les continuelles réductions budgétaires, la chute des revenus de l'État, la croissance du chômage et la forte contraction de l'économie, aggravée depuis le mois de mars de cette année, lorsque De la Rúa nomma Cavallo dans son cabinet. Raul Alfonsín, le président du parti, a demandé publiquement ces changements au Président De la Rúa. Par ailleurs, la majorité du parti préfère des positions encore plus radicales, et il est question en ce moment de déclarer son indépendance face à l'administration et se joindre en masse à l'opposition parlementaire. Pour l'instant, la modération d'Alfonsín empêche l'isolement total du gouvernement, mais l'évolution de la situation dépendra des résultats économiques au cours des prochains mois.

La conjoncture économique

Ces résultats économiques dépendent des négociations sur trois fronts que réalise actuellement Cavallo avec les provinces, les créanciers de la dette interne et les créanciers externes. La première série de négociations n'a pas vraiment avancé car Cavallo demande aux gouverneurs provinciaux d'accepter une modification des normes qui régissent la coparticipation fédérale (transferts de l'État central aux provinces du produit de la perception fiscale), faisant des transferts non plus une somme fixe, mais variable car elle serait déterminée par les revenus de l'État. En échange, Cavallo offre aux gouverneurs d'échanger les bons de leur dette provinciale afin de réduire les taux d'intérêts qu'ils doivent assumer. En fait, Cavallo tente de transmettre les coûts de l'ajustement du budget national aux provinces afin de pouvoir respecter l'accord signé avec le FMI en août et qui exige un déficit zéro. Flexibiliser les obligations du gouvernement national envers les Provinces aiderait à atteindre cet objectif, et par le fait même, obligerait l'opposition à assumer le coût politique de l'ajustement, puisque la majorité des gouverneurs ne sont pas de l'Alliance (17 péronistes, 3 provenant de partis provinciaux et 3 de l'Alliance au pouvoir).

La négociation avec les créanciers de la dette interne est moins compliquée, mais plus onéreuse puisqu'elle implique le refinancement, avec les banques privées (dominées par les banques étrangères) et les administrateurs de fonds de retraite et de pension (AFJP), de bons équivalant à 30 milliards U.S. Cavallo propose l'abolition des bons existants pour une nouvelle série de bons à long terme à taux d'intérêts inférieurs qui seraient toutefois garantis par la perception fiscale, à laquelle les créanciers auraient un accès prioritaire face aux autres obligations de l'État (www.pagina12.com.ar, 21-10-01).

Mais la négociation la plus difficile est sans doute celle qui implique les nombreux créanciers étrangers répartis à travers le monde et qui comptent parmi eux les banques américaines (J.P. Morgan, Citicorp) et le FMI. Ce dernier craint d'ailleurs que son implication avec l'Argentine, déjà énorme, se termine dans le désastre avec un

moratoire unilatéral impliquant une renégociation forcée de la dette, une dévaluation, un défaut de paiement ou tout en même temps. Le montant de la dette externe de l'État représente à l'heure actuelle 142 milliards U.S., ce qui correspond à 30% des bons de dette émis par les « marchés émergents ». Cavallo désire que le FMI devance la part des 1,2 milliards du programme d'aide conclu en avril dernier et que soit aussi placé, comme fond de garantie, 3 milliards de plus qui devait être réunis en mars 2002 comme partie du même accord (www.ft.com, 23-10-01). Ces sommes permettrait à Cavallo de ne pas avoir à chercher des sources de financement sur le marché international afin de couvrir le déficit fiscal de cette année. L'Argentine ne peut procéder de cette façon, alors que sa cote risque-pays est de 2600 points (en date du 15 novembre 2000) est qu'elle est contrainte à un taux d'intérêts de 23% (www.latin-focus.com). Cavallo ne peut non plus augmenter la dette interne alors que les taux d'intérêts locaux sont similaires. De plus, cette procédure réduirait encore plus l'offre de crédit local destiné au secteur privé qui croule lui aussi sous les dettes. Parmi l'ensemble des propositions de Cavallo, la plus probable serait semblable à celle qu'il a présenté aux créanciers de la dette interne et impliquerait une garantie de paiement par le biais de la remise directe des revenus d'impôts aux banques étrangères (www.lanacion.com.ar, 21-10-01). Il reste toutefois à savoir si l'État dispose suffisamment de revenus à offrir afin de satisfaire les deux parties et, bien sûr, si on pourra compter sur une base de financement suffisante pour que l'État puisse remplir ses obligations en matière d'administration, de justice, d'éducation publique et de paiement des pensions.

En somme, cet argent que demande Cavallo lui donnerait le temps d'entreprendre une renégociation complète de la dette externe, une mesure qui donnerait quelques mois de répit au pays face à l'intransigeance des banques, les difficultés de l'économie états-unienne et la position du gouvernement de George W. Bush. Ce dernier, par l'intermédiaire de son secrétaire au Trésor, Paul O'Neill, a fait connaître son désaccord en ce qui concerne les négociations en cours où l'Argentine et le FMI redéfinissent constamment les conditions d'ententes que le pays ne parvient jamais à respecter. Suite à beaucoup de résistance, O'Neill a quand même

accepté un avance de 4,2 milliards de la part du FMI, mais il s'agirait d'une mesure exceptionnelle. Il est clair qu'il n'y aura pas d'autres ententes et que les États-Unis n'appuieront aucune renégociation de dette. Le désintérêt évident d'O'Neill pour l'avenir financier de l'Argentine et de ses effets sur les finances des banques états-uniennes a également influencé ceux qui croient, de part et d'autre, que la dollarisation de l'économie argentine est la voie de sortie aux problèmes de coûts du crédit actuel et au risque de faillite publique et privée. Il serait ainsi très difficile de négocier avec O'Neill un transfert de dollars vers l'Argentine afin de dollariser complètement l'économie et négocier une compensation pour les revenus que perdrait la Banque centrale argentine suite au transfert de ces fonds, elle qui reçoit actuellement des intérêts sur ses fonds, puisqu'ils sont déposés dans des banques états-uniennes.

La réaction des marchés internationaux a évolué entre la déception et la colère, mais on a toutefois évité la panique. *Standard and Poors*, leader mondial en évaluation du risque pays, a donné aux bons argentins la cote *Caa*, la même que celle du Nigeria et du Pakistan, des pays considérés à très haut risque et donc fortement déconseillés pour les investissements. Les autres firmes spécialisées en évaluation du risque ont été moins pessimistes, mais toutes s'entendent pour recommander la vente rapide des bons argentins (www.latin-focus.com). Mais l'étonnante lenteur de cette crise pourrait permettre de réduire les effets financiers internationaux d'un possible moratoire ou d'une éventuelle faillite de l'État argentin. La plupart des créanciers auraient eu le temps d'assurer leurs investissements par l'intermédiaire d'autres instruments financiers. Les analystes étrangers coïncident dans leurs évaluations et signalent que le dernier accord ne sera pas respecté par l'Argentine et que la seule solution à moyen terme (ou à court terme) est associée à une dévaluation de la monnaie (aujourd'hui surévaluée dans une proportion de 30 à 40%), une restructuration de la dette externe avec un fort allègement et une réduction des taux d'intérêts (www.economist.com, 23-08-01; www.financiatimes.com, 22-08-01; www.wallstreetjournal.com, 19-08-01). Le principal sujet de préoccupation à l'heure actuelle demeure la possibilité que la crise argentine affecte encore plus les autres économies latino-

américaines et pourrait générer un effet de contagion dans d'autres pays plus éloignés aux prises avec des problèmes similaires, comme la Turquie, la Russie et la Thaïlande. Pour le moment, le Brésil et le Chili voient leur monnaie sous constante pression de la part des spéculateurs, et leurs niveaux d'investissement n'ont pas augmenté suffisamment afin de les sortir de la crise qu'ils ont subi à la fin des années 90. (www.latinfinance.com).

Parmi les problèmes régionaux dérivés des effets de contagion, il faut signaler que le MERCOSUR est sérieusement remis en question, même si tous ses membres lui prêtent encore un statut de projet à long terme. La lente dévaluation du *real* brésilien a fortement affecté l'industrie argentine et a réduit les possibilités de sortie de crise du pays (www.economist.com, 08-11-01). Cependant, le Brésil a toujours été à la recherche d'une importante marge de manœuvre sur le plan économique. Pour ses fins, il a opté pour un régime de change flottant, au contraire de l'Argentine. Par ailleurs, Cavallo n'a rien obtenu avec ses nombreuses menaces de quitter le MERCOSUR et de chercher une très improbable participation à l'ALENA ainsi que d'établir unilatéralement des mesures de sauvegarde. Ses nombreuses critiques envers le gouvernement brésilien qui a dévalué sa monnaie de façon répétée cette année n'ont jamais eu l'effet escompté. Le gouvernement Cardoso est chaque fois moins enclin à accepter les plaintes argentines et à enclencher des négociations sur des mesures de protection commerciale pour l'Argentine à l'intérieur du MERCOSUR. Une nouvelle série de critiques de Cavallo a même causé le départ de l'ambassadeur brésilien à Buenos Aires et la suspension indéfinie des négociations (www.paginas12.com.ar, 25-10-01). De la Rúa a tenté de remédier à la situation en dialoguant directement avec Brasilia, mais il sera difficile d'empêcher l'affaiblissement du MERCOSUR tout aussi longtemps que Cavallo sera ministre de l'économie argentine.

Ironiquement, ce conflit renforce la position du gouvernement De la Rúa face aux entrepreneurs argentins, qui sont encore plus critiques envers le Brésil qu'ils peuvent l'être envers Cavallo. La production industrielle a chuté d'un autre 10% par rapport à l'année précédente, qui était déjà très faible. Le secteur

automobile, central au sein du MERCOSUR, est le plus durement frappé avec une production de 50% moindre par rapport à l'année précédente. Alors que la capacité productive des six multinationales de l'automobile en Argentine est de 850 000 véhicules/an, la production cette année sera approximativement de 180 000 unités (www.pagina12.com.ar, 27-10-01). Les entreprises de pièces d'auto continuent aussi leur migration vers le Brésil à la recherche de meilleurs coûts de production. Un phénomène semblable se produit aussi dans les secteurs du textile et métal-mécanique, dont on voit les taux de production chuter de 20 à 30% (www.clarin.com). Seules les exportations se sont maintenues à un niveau acceptable, croissant de 5% au cours de l'année, pendant que les importations continuaient de chuter, reflétant la diminution du niveau de consommation personnel et de l'activité industrielle.

L'impact économique le plus sérieux de la crise actuelle n'est pas d'ordre conjoncturel mais structurel, alors que se sont accumulées presque quatre années de récession ininterrompue, ce qui a aggravé l'état financier de la presque totalité des entreprises argentines. Les mauvaises créances bancaires sont maintenant à hauteur de 18%, une croissance significative alors que l'année dernière le taux était de 12% et que le taux moyen de la décennie 90 était de 8%. De ce 18%, plus de la moitié est considérée par les banques comme une perte qui devra être rayée des portefeuilles d'actifs (www.ambito-financiero.com, 25-10-01). Au même moment, la déflation continue du prix des actifs laissés en garantie de paiement complique le processus de nettoyage des portefeuilles en souffrance. Les propriétaires d'actions, du côté des banques, ne leur permettront pas non plus une compensation pour ces pertes, alors que le marché des valeurs a perdu 42% de son indice depuis le 1^{er} janvier dernier (www.latin-focus.com). Mauricio Macri, un des entrepreneurs les plus importants au pays, a déjà réclamé un sauvetage gouvernemental des entreprises en difficulté, ce qui serait extrêmement onéreux, mais toutefois moins coûteux que de sauver les banques à la suite d'une crise financière généralisée du système, comme les cas du Venezuela et du Mexique l'ont démontré au cours des années 90.

Cette crise a aussi provoqué des changements politico-économiques importants. Le plus visible est associé au nouveau discours de la principale organisation patronale, l'UIA (Union Industrielle Argentine), qui est passée de la défense des politiques néolibérales à une critique soutenue qui s'attaque aussi à la Loi de la Convertibilité qui fixe la parité du peso avec le dollar É.U. Elle défend aujourd'hui des idées de protectionnisme commercial, d'investissement mixte avec l'État dans le domaine des infrastructures physiques et sociales, l'adoption d'un programme d'assurance emploi réellement universel et d'autres mesures encore plus éloignées de la droite économique, comme la garantie d'un revenu familial minimum de \$350 et l'augmentation drastique des pensions minimales. Une grande partie de ces prises de positions ont été formulées à l'occasion de déclarations conjointes de la UIA avec ses vieux ennemis, les centrales syndicales (CGT : Confédération Générale des Travailleurs et la CTA : Confédération des Travailleurs Argentins). Les deux parties ont dirigé leurs critiques envers le FMI et le secteur bancaire. Les médias argentins s'entendent pour décrire cette nouvelle alliance comme le résultat du travail de négociation de l'Église catholique et de son bureau socio-économique. Pendant qu'il reste discret et qu'il ne se manifeste que pour exprimer ses préoccupations face aux problèmes sociaux et à la corruption de la classe politique, le bureau socio-économique de l'Église catholique chercherait maintenant à créer de nouvelles alliances en vue d'un projet alternatif.

En résumé, le gouvernement De la Rúa se propose de réaliser une négociation complète en ne tenant pas compte de la demande d'alternatives politiques, qui s'est clairement exprimée lors des élections parlementaires, et du consensus international quant à la nécessité de dévaluer la monnaie et de restructurer la dette externe. Il est probable qu'une fois de plus ce plan ne fonctionnera pas, que le chômage continuera d'augmenter et dépassera les 19% atteints en octobre, et que l'activité économique continuera à décroître, le PIB chutant de 2 à 3% et la vulnérabilité du gouvernement augmentant. Il est aussi probable qu'on assiste à une *course au change*, avec une dévaluation de fait, et que l'Argentine se retrouve ainsi dans l'impossibilité de payer sa dette externe.

Mais le facteur le plus préoccupant est associé à l'impact de cette crise économique et son expression politico-électorale sur les institutions démocratiques. Reflétant une tendance déjà observée par *Latinbarometro*, une agence de sondages d'opinions, dont les résultats furent publiés par *The Economist* en août dernier, le désenchantement envers la démocratie en Amérique latine suit la colère toujours grandissante envers les politiques néolibérales appliquées par les différents partis au pouvoir. En Argentine par exemple, la démocratie est considérée le meilleur système de gouvernement par seulement 65% de la population, une chute de 20 points respectivement à 1998. Les privatisations, la dérégulation de l'économie et la libéralisation du commerce associées aux plans néolibéraux ne reçoivent seulement que 30% d'appui, indiquant une chute de 30% respectivement à 1997. Le moment est sans doute approprié pour réfléchir sur la compatibilité des projets néolibéraux avec le maintien de la démocratie en Argentine et dans les autres pays latino-américains.