

L'ajustement entraîne une redistribution qui favorise le secteur financier

ALBERTO YEPES P.¹



En décembre 1999, le gouvernement colombien a signé avec le FMI un «Accord relatif à des mécanismes élargis» devant être mis en œuvre entre 2000 et 2002. Bien que le déficit des finances publiques résulte des dettes financières, et non d'un accroissement des dépenses sociales, le programme d'ajustement se concentre sur la hausse des impôts et la réduction des dépenses sociales.

L'Accord vise à corriger le déséquilibre macro-économique qui affecte l'économie colombienne, et qui est manifeste dans le déficit du secteur extérieur et la détérioration du secteur financier. Ces déséquilibres sont devenus apparents quand il s'est avéré que la Banque de la République n'était pas en mesure de contrôler le taux de change et d'empêcher la fuite des capitaux privés, qui était en hausse depuis le milieu de 1997, en raison de la crise financière d'Asie du sud-est, ainsi que la hausse alarmante du niveau d'endettement dans l'économie colombienne.

L'Accord comprend un prêt du FMI d'un montant de 2.700 millions de dollars US, qui sera débouqué lorsqu'une série d'objectifs stricts d'ajustement fiscal seront remplis. Le respect de ces objectifs est également une condition préalable nécessaire pour l'approbation d'autres prêts d'organes multilatéraux, pour une valeur de 4.200 millions de dollars US, prêts auxquels, à leur tour, des conditions additionnelles sont liées.

Dettes publiques: un poids mort dans le budget

La dette nationale a connu une hausse, passant de 17.014 millions de dollars US en juin 1997 à 21.890 millions de dollars en juin 2001. Si nous ajoutons à cela la dette privée totale, la dette extérieure de la Colombie s'élevait à 35.723 millions de dollars US,² le double des chiffres de 1991, qui étaient de 17.335 millions de dollars.

En 2002, l'Etat colombien aura à assigner 37% du budget national au paiement de l'intérêt sur la dette publique, comme le montre le Tableau 1. Si les paiements sur la dette des gouvernements locaux sont inclus, plus de la moitié des dépenses va au paiement de recettes financières, ce qui indique que c'est ceci, et non l'augmentation des dépenses sociales du secteur public, qui est la cause du déficit financier public. Le programme d'ajustement se concentre néanmoins sur la hausse des impôts et la réduction des dépenses sociales.

TABLEAU 1

Dépenses publiques nationales 1991 – 2000: Part des dépenses (%)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Service de la dette	19,5	18,7	19,8	25,8	18,1	23,2	27,0	30,7	33,4	33,6
Dépenses de sécurité nationale	15,7	14,3	22,9	17,8	21,0	18,9	19,0	17,9	17,5	18,7
Transferts à la sécurité sociale	4,4	4,0	6,0	5,9	7,5	4,3	11,7	13,0	11,7	11,2
Transferts aux gouv. locaux	15,2	12,8	19,5	18,4	19,8	20,6	19,5	18,9	18,0	17,2
Autres (investissements et autres dépenses)	45,2	50,2	31,7	32,1	33,6	33,0	22,8	19,5	19,4	19,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: General Comptroller of the Republic, Budget Performance

1 L'auteur est membre de l'équipe de coordination de la Plate-forme colombienne pour les droits humains, la démocratie et le développement. Dans l'analyse de l'Accord avec le FMI, l'auteur remercie les économistes César Giraldo et Libardo Sarmiento pour leurs analyses concernant le budget.

2 DNP-U: *Macro Indicadores de Coyuntura Economica*, octobre 2001.

Transferts à la sécurité sociale

Les transferts à la sécurité sociale en Colombie ont représenté des revenus supplémentaires pour le secteur financier, car les réformes introduites par la Loi N° 100 de 1993 ont fait des intermédiaires financiers les dépositaires des paiements publics et des contributions des travailleurs et des employeurs à travers les systèmes de fonds de pension et les prestataires privés de soins de santé.³ Selon un rapport présenté par le *Contraloría General de la República* (Contrôleur général de la République) au Ministère de la santé, ces institutions se sont appropriées 40% des ressources assignées par le gouvernement au Système de sécurité sociale subventionné.⁴ En outre, en dépit d'une hausse des dépenses, le gouvernement a reconnu que 43% de la population ne bénéficiait d'aucune couverture de sécurité sociale.⁵

Dépenses publiques: les banques d'abord

Le plan de dépenses du gouvernement national⁶ porte sur un total de 28 milliards de dollars US, représentant 29,2% du PIB. Sa répartition, montrée dans le Tableau 2, reflète la nature spéculative de l'économie, une politique de dépenses publiques qui accorde la priorité au revenu des banques nationales et étrangères et une conception patriarcale de la gestion de l'Etat. Ces tendances expliquent en partie l'accroissement de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'existence d'énormes inégalités sociales et le fait que la Colombie soit descendue de plusieurs rangs dans l'échelle de développement humain du Programme de développement des Nations-Unies. En outre, une partie des dépenses affectées au développement social va au versement de salaires élevés à la technocratie administrative et une portion importante est gaspillée à travers la corruption. On calcule que les pertes entraînées par la corruption sont soixante-dix fois supérieures aux pertes dues aux dommages causés par la guerre civile en Colombie.⁷

3 Les transferts versés par le pays ont connu une hausse, passant de 4% des dépenses au début des années 90 à plus de 11% en 2001.

4 Rapport du Contrôleur général de la République au Ministère de la santé.

5 Quatrième rapport périodique de l'Etat colombien au Comité des droits économiques sociaux et culturels des Nations-Unies.

6 Calculs basés sur la Loi relative au budget national général de 2002.

7 Jose Manuel Cepeda, «Nadie nos salvara», in *El Espectador*, 12 août 2000.

TABEAU 2

Répartition du budget des dépenses nationales 2002			
	Total millions de PCO	Proportion (%)	
		Budget	PIB
Service de la dette nationale	22.585.485	37,0	10,5
Réglementation, contrôle, sécurité nationale et coûts de la guerre	13.293.827	21,2	6,2
Encours des prêts/fonds propres	6.245.027	10,0	2,9
Développement social	20.388.871	31,5	9,5
Environnement	170.340	0,3	0,1
DEPENSES DU BUDGET			
TOTAL 2002	62.683.550	100,0	29,2
PIB (millions de PCO) 2002			214.439.200
PIB par tête 2002 (en PCO)			4.873.618
PIB par tête 2002 (en dollars US)			2.031

Source: Calculs basés sur la Loi relative au budget général, 2002

Un accord qui protège les créanciers

Les signes prouvant que le déficit fiscal est dû à la charge financière imposée par la dette au budget national n'ont pas été pris en compte dans le Programme d'ajustement signé avec le FMI. Au lieu de tenter de freiner cette tendance en imposant des contrôles sur la spéculation financière et en enravant la dynamique de l'endettement comme stratégie de développement, l'Accord favorise un renforcement de la déréglementation financière, l'élimination des contrôles sur l'investissement étranger et sur les flux de capitaux, et l'obligation de maintenir des comptes de capitaux ouverts. Les politiques d'ajustement deviennent ainsi une dynamique permanente face à l'instabilité entraînée dans l'économie par la perte de contrôle des variations dans les flux de capitaux et par les chocs dus aux capitaux spéculatifs.

Le crédit du FMI d'un montant de 2.700 millions de dollars US n'est ni consacré au développement du pays, et ni destiné à surmonter toute crise actuelle ou imminente des taux de change. Il s'agit plutôt d'un prêt de prévention, sous forme d'une ligne de crédit qui garantit aux créanciers et aux investisseurs que le pays aura la capacité de rembourser ses emprunts en cas de crise des taux de change. Ceci offre au secteur financier la garantie supplémentaire qu'il peut compter sur un paquet de fonds prêtés par le FMI, si une crise future des taux de change devait épuiser les réserves en devises du pays. Le FMI peut retirer son appui à tout moment si le pays ne respecte pas les conditions liées au programme d'ajustement – le respect de ces conditions étant contrôlé tous les 3 mois – et en outre, suspendra le prêt si le pays «a des arriérés dans les paiements extérieurs du secteur public» et si «il impose ou intensifie les restrictions sur les paiements et les transferts des opérations internationales des comptes courants».⁸ En d'autres termes, si le gouvernement prend n'importe quelle mesure qui menace le paiement rapide du service de la dette ou qui impose des contrôles ou même des restrictions minimales sur la libre circulation des capitaux internationaux entrant dans le pays ou quittant le pays, le FMI peut suspendre le prêt.

La crise argentine de décembre 2001 montre clairement l'échec de ces formules préventives qui sont en train d'être imposées en Amérique latine, apparemment pour éviter que la région ne soit affectée par des crises financières telles que celle qui a commencé en 1997 en Asie du sud-est et qui a, par la suite, gagné la Russie et le Brésil.

Redistribution en faveur du secteur financier

L'Accord établit que pour opérer des coupes fiscales, «le gouvernement national exercera un contrôle strict sur toutes les dépenses autres que les paiements d'intérêt». Le gouvernement doit réduire toutes les dépenses autres que les paiements d'intérêt ou le service de la dette, afin de ne pas affecter les marges bénéficiaires des capitaux financiers nationaux et internationaux. Essentiellement, cet Accord représente la formalisation d'un accord passé entre le gouvernement colombien et les banques nationales et internationales, visant à mettre les ressources de la nation au service de ces dernières, le FMI fournissant à la fois la médiation et les pressions, et garantissant les intérêts du capital international.

8 «Accord sur les mécanismes élargis» signé entre la Colombie et le FMI.

Pour cette raison même, l'Accord avec le FMI nécessite la privatisation du secteur financier de la nation, un processus qui sera étroitement contrôlé car il a expressément été convenu que «les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie visant à restructurer le secteur financier et à privatiser les banques nationales seront contrôlés dans les revues hebdomadaires du programme».⁹

Détournement des ressources du bien-être social

L'appui apporté par le FMI nécessite que le gouvernement réduise considérablement tous les engagements de dépenses qui ne comprennent pas de recettes destinées au secteur financier, qui constitue plus de 50% du budget national. L'Accord a conçu un programme d'ajustement qui accentue fortement la contraction et qui est axé sur la fiscalité, dont le principal objectif est de réduire la demande intérieure. Ce programme a été appliqué de manière stricte, en 2000 et 2001. La Loi fiscale N° 633, votée en 2000 a eu pour effet de transférer le fardeau de la fiscalité sur la consommation, d'accroître le nombre de personnes susceptibles d'être imposées et de réduire l'impôt sur le revenu du capital. La loi N° 549 (sur les fonds de pension territoriaux) et la Loi N° 617 (sur la réduction des dépenses des administrations locales et régionales) ont mis au chômage des dizaines de milliers de fonctionnaires à la suite de la restructuration qui a eu lieu à tous les niveaux de l'administration publique.

Plusieurs mesures sont en voie d'être adoptées en 2002: la réforme du système de pension, qui accroît les contributions, repousse l'âge de la retraite et réduit les paiements de pension, la réorganisation des impôts locaux pour accroître le revenu des administrateurs locaux, et la finalisation du processus de privatisation des banques étatiques.

TABEAU 3

Indicateurs de la pauvreté et de l'inégalité (1995 - 2000)		
	1995	2000
Population en-dessous du seuil de pauvreté (%)	55,0	59,8
Coefficient GINI de concentration de la richesse	0,556	0,591
Taux de chômage (%)	8,7	20,8
Coefficient de développement humain	0,836	0,764
Classement sur l'indice de développement humain	57	68

Sources: Gini and Poverty - National Planning Department and *Mission Social* unemployment - National Department of Statistics, human development - UNDP 1995 and 2000 Reports on Human Development

Toutefois, les mesures d'ajustement ont été des plus sévères concernant la réduction des ressources pour les besoins de la santé et de l'éducation. Pour réaliser ceci, les signataires de l'Accord ont proposé une réforme constitutionnelle, qui stipulait que les ressources allouées à la santé et à l'éducation ne seraient pas rehaussées au même rythme que les recettes courantes de la nation. Cette réforme a été votée et entraîne une réduction annuelle de 1,23 mille milliards de pesos colombiens jusqu'en 2008. Cela signifie que 2,2 millions de Colombiens pauvres – soit l'équivalent de 23% de la couverture actuelle – seront exclus du Système de santé subventionné. Le programme d'expansion des places pour les enfants dans les écoles publiques sera réduit de 1,25 millions de pesos colombiens, de sorte que le taux de couverture escompté pour 2010 baissera de 90 à 80%.¹⁰ Le FMI et le gouvernement colombien sont ainsi en train de garantir que deux des objectifs les plus importants figurant dans la Déclaration du Sommet du Millénaire, qu'ils ont convenu de respecter, ne seront pas réalisés en Colombie.

Dans de telles conditions, les allégations continues du gouvernement colombien dans les enceintes internationales, selon lesquelles le trafic de la drogue est la principale cause des conflits sociaux en Colombie est manifestement une stratégie grossière visant à différer de plusieurs décennies les réformes sociales et économiques que le peuple colombien recherche. La minorité qui contrôle le pouvoir politique et la richesse du pays est en train de tenter de bloquer ces réformes en faisant appel à l'intervention militaire étrangère, comme dans le cas du Plan Colombie, ou en ayant recours à une alliance avec la communauté financière internationale par l'intermédiaire du FMI. ■

Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo
[Plate-forme colombienne pour les droits humains, la démocratie et le développement]
yepes@epm.net.co

9 *Ibid.*

10 Ivan Jaramillo Perez, «Recortando el Estado Social», in *Caja de Herramientas*, N° 78, juin 2001.