

Déterminants endogènes du déficit public argentin

La plupart des explications avancées pour comprendre la crise argentine actuelle mettent l'accent sur la corruption de la classe politique et l'important déficit public dont elle serait la cause. Selon cette vision, l'Etat argentin aurait vécu « au-dessus de ses moyens » durant toutes les années 1990. Le déficit public serait une variable exogène dépendant du bon vouloir des gouvernements : la corruption se traduit par une augmentation de la dépense publique, insoutenable à long terme. La crise serait alors le résultat inévitable de la gestion « irresponsable » de l'État argentin par une oligarchie corrompue.

Les mesures à mettre en œuvre pour sortir de la crise s'en déduisent tout naturellement : il s'agit d'épurer les comptes de l'État pour obtenir un équilibre budgétaire. Le FMI met particulièrement l'accent sur la réduction des dépenses des provinces, réputées pour être le siège d'une corruption encore supérieure à celle de l'Etat central.

Nous nous proposons d'adopter un angle d'approche différent en étudiant les *mécanismes endogènes* qui ont joué un rôle dans la formation du déficit public. Ce faisant, nous montrerons que la classe politique décide de l'allocation des dépenses publiques dans un cadre fortement contraint : si la corruption joue un rôle, c'est donc dans la répartition des dépenses publiques (et il n'est pas dans notre intention d'en minimiser ici l'importance), *mais pas dans le niveau absolu du déficit*¹. Or, c'est précisément ce point qui passe pour être à l'origine de la crise et qui fait l'objet de critiques, notamment de la part du FMI.

La crise n'est alors plus seulement due à une mauvaise implémentation des réformes du début des années 1990 et à une mauvaise gestion des gouvernements. Le caractère endogène du déficit public est au contraire intrinsèquement lié à ces réformes elles-mêmes. On établit ainsi un autre élément explicatif de la crise, sur lequel la bien rapide diabolisation de la classe politique permet de faire commodément l'impasse.

Une tâche préliminaire consiste à déterminer l'ampleur des déficits budgétaires des provinces, et en particulier, leur poids exact dans l'endettement extérieur. C'est en effet l'idée selon laquelle ils joueraient un rôle significatif dans l'évolution de l'endettement extérieur qui justifie l'insistance avec laquelle le FMI exige leur réduction.

Une fois établie la portée exacte du problème budgétaire, le cœur de l'analyse tentera de reconstruire les déterminants endogènes du déficit public consolidé. Plusieurs pistes nous paraissent devoir être explorées pour ce faire.

1/ La privatisation du système des retraites

Le système des retraites a fait l'objet d'une réforme qui a pris effet en 1994 : un système de retraite par capitalisation cohabite désormais avec l'ancien système par répartition. Les salariés ont donc la possibilité de souscrire à des fonds de pensions au lieu de verser des

¹ Il convient de distinguer les effets de la corruption politique sur le budget de l'État selon qu'ils concernent *le montant absolu* des dépenses publiques ou la *qualité de leur allocation*. Si l'on suppose que l'effet de la corruption concerne davantage la qualité de la dépense publique que son montant total, le déficit public n'a plus le caractère exogène qu'on lui attribue d'ordinaire.

cotisations à l'Etat comme ils le faisaient auparavant. Cette réforme a donc privé l'Etat d'importantes recettes, alors qu'il devait continuer à verser les retraites de l'ancien système.

A cet effet direct s'ajoute un effet indirect. Pour compenser la baisse des cotisations dans le financement des retraites actuelles, le gouvernement est obligé de s'endetter à des taux d'intérêt élevés, ce qui ajoute une nouvelle charge au budget. L'ironie veut qu'une partie de cet endettement ait été précisément financé par les fonds de pension nouvellement créés !

Le coût total de cette privatisation est considérable. Dans l'exercice contrefactuel auquel ils se sont livrés, Baker et Weisbrot (2002) estiment que le budget de l'Etat (en excluant les recettes des privatisations) aurait, sans cette réforme, été excédentaire à partir de 1998 - même en 2001 où il aurait atteint un excédent de 0,14 % du PIB en 2001, au lieu d'un déficit de -3,02 % du PIB !

2/ Les difficultés de la politique fiscale

La dérégulation financière, qui permet d'importantes fuites de capitaux (les actifs argentins à l'étranger augmentent de plus de 50 milliards de dollars entre 1992 et 2000), rend difficile l'accroissement des recettes fiscales provenant des revenus du capital.

3/ Les imperfections du système financier

Les années 1990 ont été marquées par l'implantation progressive de grandes banques privées étrangères en Argentine, notamment à la suite de la crise bancaire de 1995 (l'effet Tequila). Ces grandes banques prêtent facilement aux entreprises multinationales mais pas aux petites et moyennes entreprises argentines, par un effet classique d'asymétrie d'information (que relève J. Stiglitz dans son récent ouvrage, *La grande désillusion*). L'accès de ces PME au crédit est assuré par des banques publiques. L'Etat joue donc le rôle d'intermédiaire financier entre les grandes banques privées et les PME : il s'endette à des taux d'intérêt élevés auprès des banques privées et prête aux PME à des taux modérés. La différence entre ces taux reste à la charge du budget de l'Etat.

4/ Le cercle vicieux des restrictions budgétaires

Une politique budgétaire restrictive, visant à réduire le déficit public par la contraction des dépenses, a un effet récessif sur l'économie. Comme les recettes fiscales dépendent largement du PIB, la récession tend à les diminuer². En voulant réduire le numérateur du ratio « déficit budgétaire / PIB », la politique restrictive tend donc à réduire également son dénominateur, ce qui en diminue l'impact, au risque même de produire l'inverse du résultat recherché.

S'ajoute à cela d'éventuels effets d'hystérésis : en cas de reprise de la croissance, les rentrées fiscales ne retrouvent pas forcément leur niveau d'origine.

5/ Le problème de la balance des paiements

² Une part importante des recettes fiscales provient de la TVA.

A partir de 1994, la balance des paiements du secteur privé non financier est déficitaire. Pour assurer un solde positif à la balance des paiements globale et permettre ainsi l'entrée de devises, ce qui est crucial dans un système de currency board, l'Etat est obligé de s'endetter plus que ne le nécessite son déficit public. Les intérêts de cette dette supplémentaire vont croissant au cours des années 1990, au fur et à mesure que s'élève le risque-pays.

Il est en outre intéressant de noter qu'à partir de 1998, l'Argentine paye plus de rentes et d'amortissements à ces créanciers extérieurs qu'elle n'en reçoit de financement. Ce transfert financier négatif est d'abord visible dans le secteur privé, mais demeure légèrement amorti par l'endettement de l'Etat qui reste supérieur à son service de la dette. Ce n'est qu'à partir de 2000 que le secteur public, à son tour, se voit obligé de rembourser davantage en amortissement et en intérêts qu'il n'emprunte à ses créanciers. Pour ce faire, il n'a que deux possibilités :

- financer une partie croissante de son déficit à l'intérieur de l'Argentine : ce qui est rendu possible à la fois par le placement de titres auprès des fonds de pensions argentins, et par l'endettement des provinces (émissions des *patagones*, *lecop*, etc.)
- réduire son déficit primaire : à partir de 2000, des coupes dans les salaires des fonctionnaires et dans les dépenses sociales ont effectivement lieu, ce qui a pour effet d'accentuer encore la récession.

7/ La dette externe : quelle légitimité ?

Sans s'attarder trop longtemps sur cette dernière question, il n'est peut-être pas inutile de mentionner les débats portant sur l'illégitimité d'une partie de la dette argentine. C'est sous la dictature militaire débutée en 1976 que la dette externe a commencé à atteindre des niveaux élevés, avant d'être socialisée en 1982.

Entre 1978 et 1983, la dette externe est passée de 12,5 à 46 milliards de dollars, pour un montant de 65 milliards en 1991 et 150 milliards aujourd'hui.

Références

D. Baker et M. Weisbrot (2002) "The Role of Social Security Privatization in Argentina's Economic Crisis", working paper, Center for Economic and Policy Research, 16 avril