

Guillermo de la Debesa

L'OUVERTURE DE L'ÉCONOMIE ESPAGNOLE ET LES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS

L'Espagne a non seulement été absente de la constitution des institutions financières internationales qui sont issues de Bretton Woods l'été 1944, mais elle a tardé quatorze ans à s'y incorporer. Elle aurait pu même tarder davantage à y entrer avec l'apparition de la « guerre froide ».

Le régime politique du Général Franco qui s'établit à la fin de la guerre civile, est jugé inacceptable pour les démocraties occidentales, en raison des rapprochements de Franco avec Hitler et Mussolini, bien qu'à l'heure de la vérité, il sut maintenir la neutralité espagnole durant la Seconde Guerre Mondiale. Ce régime non seulement a laissé l'Espagne en dehors de toutes les initiatives « post-belliqueuses » mais a souffert d'un ostracisme politique quasiment total sauf avec Salazar au Portugal et Peron en Argentine, et d'un blocus économique assez important.

L'Espagne, durant la période qui a suivi la guerre civile, a initié un modèle de développement fermé et autarcique, non seulement imposé par le quasi blocus politique mondial mais également recherché par la propre idéologie du régime autoritaire du Général Franco. L'isolement international n'a pas seulement obligé l'Espagne à devoir faire la propre reconstruction de son économie isolée après la guerre civile sans l'aide du Plan Marshall, mais également à ne pas disposer d'or et de devises pour faire face aux importations des biens d'équipement et du capital nécessaire pour moderniser ses appareils de production obsolètes et des produits alimentaires et de consommation pour répondre aux besoins de la population. Cependant, parallèlement, l'opinion de Franco était déjà en 1938, que « L'Espagne est un pays privilégié qui peut se suffire à lui-même. Nous possédons tout ce qui est nécessaire pour vivre et notre production est suffisamment abondante pour assurer notre subsistance. Nous n'avons pas besoin d'importer quoi que ce soit... »¹

¹ Déclarations à Henri Massis, "Candide".

Des mois plus tard, Franco certifiait que l'Espagne avait vécu sous l'influence mystique de l'or et qu'il avait orienté vers un modèle dans lequel la politique économique prenait ses racines dans le patriotisme, en évitant toute dépendance étrangère, dans le seul but de servir les idéaux dans la grandeur nationale².

Ce modèle autarcique ou « Castizo » comme l'a nommé Juan Velarde, était basé sur un nationalisme exacerbé, une indépendance forte face à l'extérieur et une confiance unique dans ses propres forces³. Cela a supposé un modèle d'industrialisation forcée au centre d'une économie appauvrie et d'une population avec un manque énorme de produits alimentaires de base.

C'est grâce au désenchaînement de la « guerre froide » que la situation d'isolement commence à changer. Le blocage politique s'est réduit grâce au retour de beaucoup d'ambassadeurs en 1950 et grâce aux accords militaires avec les Etats-Unis en 1953 qui ont permis une certaine aide américaine en échange de l'établissement de bases américaines en Espagne.

Par ailleurs, en 1957 entrent dans le Gouvernement un groupe de technocrates principalement Ullastres et Navarro Rubio qui se rendent compte que le compte « castizo » a été un échec et qui commencent à tenter de convaincre Franco de la nécessité de libérer et d'ouvrir l'économie. Le premier pas est fait mi 1958 avec l'incorporation de l'Espagne au Fonds Monétaire International et à la Banque Mondiale. Le deuxième pas est franchi un an plus tard avec l'incorporation de l'Espagne à l'OCDE et un an après avec son incorporation provisoire au GATT.

Le FMI et le Plan de Stabilisation et de Libéralisation de 1959

Le changement le plus important de la politique économique espagnole depuis 1950, est sans nul doute, le plan appelé « Plan de Stabilisation de 1959 ». Ce plan suppose la fin du modèle autarcique et le premier pas vers l'ouverture extérieure et la libéralisation de l'économie espagnole.

Ce changement, a pu avoir lieu grâce à un groupe d'illustres économistes des Ministères du Commerce, de l'Economie et de la banque d'Espagne, surtout Manuel Verela Juan Sarda et Enrique Fuentes Quintana mais également l'apport de la première mission du FMI dirigée par Gabriel Ferras, directeur du département européen, qui a rédigé un programme de moyens nécessaires pour stabiliser et ouvrir l'économie espagnole a été décisif. Raymond Bertrand et Cornelius Castoriadis, deux économistes de l'OCDE, ont également eu beaucoup d'influences au travers de leur rapport important les conséquences

² *Propos tenus à Manuel Aznar, fin 1938.*

³ *A. Viñas, J. Viñuela, F. Eguidazu, D.F. Pulgar y J. Florensa, La Política Comercial Exterior de España 1931-1975, Banco Exterior de España, 1979.*

néfastes de l'excessive intervention de l'économie espagnole. En fait, l'apport de ces trois économistes français cités plus haut, a été d'une énorme importance pour valider dans une lignée internationale, des idées qui déjà se retrouvaient entre les jeunes rangs des ministères des Finances, de l'Economie, du Commerce, et de la Banque d'Espagne. Par la suite, ils ont pu l'affirmer dans un mémorandum qui était basé sur le rapport de Ferras et appuyé par les économistes de l'OCDE. Ce mémorandum allait être discuté par le Conseil Exécutif du FMI sous la présidence de Per Jacobsson, qui allait se déplacer ensuite à Madrid pour parler avec Ullastres et Navarro Rubio des moyens de la nouvelle parité de la peseta. La parité proposée s'est beaucoup rapprochée du prix que le billet avait sur les marchés parallèles de Tanger et de Genève. Ullastres raconte qu'au lieu de fixer le change parallèle de 63 pesetas pour 1 dollar, il a été décidé de le fixer à 60 pesetas et que per Jacobsson lui a dit : « Cela me semble bien, n'offrez pas plus d'argent aux touristes américains. »⁴

Il n'a pas été facile de vaincre la résistance de Franco au programme de stabilisation et de libéralisation mais il l'a enfin accepté face à la menace d'une faillite extérieure espagnole par manque presque total de réserves. La situation en était arrivée à un tel point, que le paiement de la part de quota au FMI et la souscription des mille actions de la BIRD a été faite grâce à l'obtention d'un crédit à la Chase Manhattan, à la First National City et à la Manufacturers Trust, car la position totale des devises espagnoles était à ce moment-là de 60 millions de dollars et les obligations de paiement du deuxième semestre de 1959 s'élevaient à 200 millions.

Le rapport de la Banque Mondiale de 1962

Durant le printemps de 1961, une mission de la Banque Mondiale présidée par Sir Hugh Ellis-Rees s'est rendue en Espagne. Elle a élaboré un rapport qui a été publié un an plus tard et qui a été le grand succès de toutes les éditions espagnoles de cette époque. Plus de 20 000 exemplaires ont été vendus au milieu de l'année et une grande demande est restée insatisfaite.

Ce rapport précisait les nouvelles bases de comment devait être faite la politique économique espagnole pour arriver à un plus grand développement. Les recommandations de la Banque Mondiale allaient totalement à l'opposé de la politique qui jusqu'alors avait été menée. Ce rapport défendait un développement basé sur le commerce extérieur et non sur une production intérieure protégée ; dans la réduction du poids du secteur public face à un interventionnisme élevé, dans le soutien de la compétence face à l'énorme corporatisme existant, à l'enchevêtrement des prix administrés et à l'existence de monopoles

⁴ Conversation de Ullastres avec Antonio Argandoña, in : "Enciclopedia de la Economía Española y comunidad Económica europea", Barcelone, Orbis, 1985.

non utiles et inefficaces ; dans la stabilité financière face au déficit public financé obligatoirement par les entités de crédit.

Ce rapport insistait également sur le fait de ne plus continuer une politique d'investissements publics orientée vers les zones les plus pauvres pour équilibrer la croissance, mais plutôt d'orienter les investissements là où ils seraient les plus productifs et laisser la redistribution des rentes aux impôts. Toute politique d'investissements qui ne prenne pas en compte la productivité tendra à long terme à s'autodétruire, précisait le rapport en rappel précis de la quantité énorme d'investissements inutiles qui ont été faits durant la période d'autarcie sans aucun critère économique.

Le rapport conseillait également comment améliorer la productivité en agriculture, dans les transports, sur les routes avec suffisamment de clairvoyance, et de bon sens comme cela a pu être vérifié plus tard.

En définitive, le rapport de la Banque Mondiale, bien qu'imparfait, a été un pilier fondamental duquel sont parties beaucoup d'idées des plans de développement indicatifs, et d'une façon générale toute la politique économique sectorielle et territoriale, au moins durant une décennie.

Les relations de l'Espagne avec la Banque Mondiale

L'Espagne a bénéficié de plusieurs prêts de la Banque Mondiale jusqu'en 1977, date à laquelle a été introduite la politique « d'étapes (graduación) » des pays en accord avec son niveau de revenu rente per capita, dans laquelle a été fixé un seuil de 2 650 dollars de 1980 à partir duquel les possibilités d'obtention de prêts étaient réduites progressivement.

La plus grande partie de ces dit prêts, douze au total, ont été accordés pour des projets concrets. Les premiers prêts, jusqu'en 1968, ont servi pour les routes, les ports et les chemins de fer⁵.

Celui des routes a eu un impact minimum car il a été dispersé dans différents travaux sans coordination. Les prêts à Renfe, cependant, ont été un succès car ils ont permis une restructuration complète de l'entreprise, sa modernisation et son assainissement financier, c'est-à-dire que la part d'assistance technique a été aussi importante que la part financière.

À partir de 1969, avec l'arrivée de Mac Namara à la Banque Mondiale, la stratégie change et les projets « sociaux » sont davantage mis en avant par rapport aux projets d'infrastructures, système plus efficace pour lutter contre le sous-développement.

Cette deuxième phase a débuté avec un prêt pour l'élevage en mettant l'accent sur la façon d'augmenter la productivité dans la production de viande,

⁵ German Calvillo, "España-Banco Mundial : Quince años de préstamos y deudas", in : "El FMI, el E. Mundial y la Economía Española" édité par Manuel Varela, Sociedad Estatal, Madrid, 1994.

au travers de la création de l'Agence de Développement pour l'élevage qui a agi très efficacement spécialement en Andalousie et Extremadura pour atteindre les buts prévus. Il y a eu un second prêt pour amplifier l'action de l'Agence de Développement pour l'Élevage à d'autres régions.

Il y a eu également deux prêts pour l'Éducation pour initier une réforme qui n'est pas parvenu à réussir et de ce fait le deuxième prêt a été fermé.

Les autres prêts ont été la répétition de celui pour les ports et les chemins de fer, deux prêts pour la recherche, un pour l'agriculture et l'autre pour l'industrie.

L'ensemble représente un total net de 415 millions de dollars de prêts, un peu au-dessous de ceux consentis à la Grèce et au-dessus de ceux pour l'Italie. Cependant, une quantité très inférieure à celle de la Yougoslavie (1 900 millions) et de la Turquie (1 500 millions).

La véritable dette face à la Banque Mondiale n'a jamais représenté plus de 10 % de la dette externe totale, lorsque dans les pays en voie de développement elle était de 25 % approximativement.

Du côté de l'apport espagnol aux ressources, la participation espagnole au capital de la Banque Mondiale atteignait fin 1992 près de 2 900 millions de dollars ce qui correspondait à 1,53 % du total. Une partie de cet apport se récupère grâce au « procurement », par la participation des entreprises espagnoles au développement des projets et des biens et services financés par la Banque. Le « procurement » espagnol est un des plus bas en Europe.

Les relations de l'Espagne avec le Fonds Monétaire International

Dans les relations de l'Espagne avec le FMI, trois aspects fondamentaux existent : celui du contrôle des types de change, celui des consultations de l'article IV et celui de l'utilisation du quota.

Après l'incorporation de l'Espagne au FMI, la parité a été fixée de 60 pesetas pour un dollar maintenue intacte jusqu'à la première dévaluation de la peseta en 1967 provoquée par une balance des paiements très négative, le dollar passant à 70 pesetas. A partir de cet instant, la nouvelle parité a pu se maintenir jusqu'à la crise du système de Bretton Woods en 1971 où il y a eu deux dévaluations successives du dollar en 1971 et en 1973, qui situent sa parité avec la peseta à 64,4 pesetas en 1971 et 58 pesetas en 1973.

A partir de 1974, la période de flottement attachée au type de change effectif est mise en place, deux nouvelles dévaluations de la peseta ont lieu, entraînées par l'impact sur la balance des paiements des deux crises de l'énergie. La première en 1977, avec Fuentes Quintana comme Ministre des Finances, met le dollar à 87,3 pesetas et la deuxième en 1982 avec Boyer comme Ministre, à 127,4 pesetas.

De toute façon, après l'approbation du second amendement en avril 1978, le

système de fixation des parties a changé suite à l'abandon du système de Bretton Woods en 1971. Le nouvel article IV de la convention établit que les pays membres peuvent librement pratiquer le régime des changes qu'ils se proposent d'adopter, comme les modifications postérieures⁶.

Ainsi, à partir de la fixation de la parité en 1959, il y a eu seulement une dévaluation de la peseta en 1967 et depuis, il n'y en a eu que deux autres, en 1977 et en 1982, mais dans un système général de flottement.

A partir de l'entrée de la peseta dans le Système Monétaire Européen en 1986 et dans son mécanisme de Changes en 1989 de nouvelles dévaluations de la peseta en 1992 et en 1993 se produisent à la suite de la rupture du système des marges étroites de fluctuation autorisées et de l'adoption des marges élargies à 15 %.

Le système des consultations de l'article IV en rapport avec l'antérieur, a été le deuxième aspect important des relations avec FMI. Ces consultations sont réalisées sous la responsabilité du FMI comme superviseur des politiques du type d'échanges des pays membres. Mais, dans la réalité, ils vont bien au-delà, car ils se font dans le cadre d'une analyse intégrale de la situation économique générale et de la stratégie de politique économique. Les consultations, de caractère annuel, se sont convertis en une chaîne de dialogue entre le FMI et le gouvernement espagnol. L'équipe consultative est supposée réaliser un rapport succinct provisionnel avant de retourner à Washington où elle réalise un rapport définitif. En fait, d'une manière ou d'une autre, le rapport provisionnel doit aboutir entre les mains des journaux et chaque année il représente une évaluation externe et objective de la politique économique espagnole, qui a un impact très important sur l'opinion publique, les politiques et les hommes d'affaires. Les deux premières missions ont été confiées à Gabriel Ferras, et ensuite d'autres économistes français ont dirigé ces missions consultatives comme Patrick de Fontenay et Jacques Artus.

Selon l'excellente étude de Joaquim Muns⁷, les consultations ont eu un grand rôle dans d'importants aspects de la politique économique espagnole.

Entre 1959 et 1964, elles s'obligent à recommander le démantèlement du protectionnisme extérieur et de l'interventionnisme intérieur comme l'assainissement du secteur public et un effort majeur vers l'exportation. Leurs recommandations sur la politique monétaire et financière sont récupérées par la nouvelle législation bancaire de 1962.

Entre 1965 et 1970, les recommandations sont orientées fondamentalement sur les mesures à prendre contre la poussée de l'inflation, et en particulier sur

⁶ José Antonio Biescas, "España y las organizaciones económicas internacionales: El FMI y el Banco Mundial", in : "El FMI, el Banco Mundial y la Economía Española", op. cit.

⁷ Joaquín Muns, "Historia de las relaciones entre España y el FMI, 1958-1982". Madrid, Alianza Editorial, 1986.

une politique fiscale et monétaire en développement. Entre 1971 et 1976, la mission centre son intérêt dans l'utilisation anticyclique de la politique fiscale. Dans la période 1977-1982, l'analyse du FMI met l'accent en particulier sur les problèmes d'ajustement de l'économie espagnole à la nouvelle situation politique de transition démocratique face à la seconde crise de l'énergie. Enfin, de 1983 à 1993, les problèmes auxquels la mission consultative prête le plus d'attention sont le déficit public et les politiques structurelles surtout en ce qui concerne les marchés du travail et les services.

En définitive, la mission consultative du FMI a eu un rôle éminent pour faire prendre conscience aux politiques et à l'opinion publique de la nécessité de prendre des mesures de rationalité économique face aux problèmes de déséquilibre macroéconomique et structurel de l'économie espagnole.

Le troisième aspect important des relations avec le FMI a été l'évolution de la quote-part espagnole et la possibilité de l'obtention de financement sur la même base. La quote-part d'origine a été fixée en 1959 à 100 millions de dollars, ce qui représentait 1 % du total des quotes-parts. Par la suite la part espagnole a augmenté, atteignant 1,4 % en 1980.

En 1992, elle se maintenait un peu plus faiblement, 1,34 %. En diverses occasions, déjà en 1964, l'Espagne a exprimé sa volonté d'augmenter sa quote-part et d'avoir un directeur exécutif permanent. Cependant, cela n'a pas été possible. Les seules exceptions qui ont été faites concernaient l'Arabie Saoudite et la Chine.

L'utilisation des services de financement du FMI a été exceptionnelle et seulement en certaines occasions uniques. En août 1959, l'Espagne a utilisé son droit de tirage de la tranche-or pour une valeur de 50 millions de dollars et un accord stand by pour 25 millions de dollars. Elle n'a plus fait appel à plus de ressources financières jusqu'en janvier 1967, où ont été virés 166 millions de dollars en différentes nouvelles devises, correspondant aux 25 % de la tranche-or et au «supertranche-or», c'est-à-dire aux 75 % de la quote-part espagnole qui excédait le dépôt contractuel du FMI. Depuis et jusqu'en 1975, aucun autre virement n'a été effectué. Début 1975, le récent «service financier du pétrole» a été utilisé pour une valeur de 196 millions de DEG, devant les problèmes créés par la crise énergétique et, spécialement, à cause de la grande dépendance espagnole pour l'utilisation du pétrole comme source énergétique. Parallèlement, la tranche-or et la super tranche or ont été virés pour une valeur de 117 millions de Droits de Tirage Spéciaux en différentes devises; la perte de réserves liée à la mort de Franco en novembre 1975, a permis à l'Espagne de demander à nouveau un virement à la charge du «service financier du pétrole» pour une valeur de 200 millions de DTS, et étant donné que les réserves ont continué à diminuer durant les mois suivants, un nouveau virement additionnel de 275 millions de DTS a été effectué en février 1976.

En 1978, étant donné la détérioration de la situation extérieure espagnole,

l'aide du FMI a été de nouveau sollicitée et elle s'est concrétisée par un « accord de droit de Tirage », qui avait été seulement effectué en 1959, approuvé en février 1978 et utilisé pour une valeur de 143,2 millions de DTS. Finalement, de nouveau en février de cette année-là, le FMI a permis à l'Espagne l'utilisation du « service de financement compensatoire » pour la valeur de 98,5 millions de DEG.

Depuis lors, la quote-part espagnole au FMI n'a pas été à nouveau mise à contribution. Le total utilisé, entre 1959 et 1978, a été de quelques millions de DEG, ce qui représente 45 % de leur quote-part.

Nous constatons en fait qu'à partir de la fin des années soixante, l'Espagne n'est plus utilisatrice du financement de la Banque Mondiale et n'a pas eu à utiliser sa quote-part dans le FMI, preuve de meilleure santé extérieure de l'économie espagnole.

En définitive, le FMI comme la Banque Mondiale ont joué un rôle fondamental dans la libération et l'ouverture de l'économie espagnole et dans l'introduction de critères de rationalité économique dans la solution de ses problèmes.