

# L'ÉQUATEUR FACE AU DÉFI NÉOLIBÉRAL

VICTOR HUGO JIJÓN \*

*En novembre 2006, Rafael Correa gagne les élections. Une nouvelle Constitution est élaborée par une Assemblée constituante démocratique et participative. Malgré l'adversité, le nouveau président et son gouvernement ont commencé à concrétiser les demandes historiques des couches populaires.*

*Des avancées significatives se manifestent dans différents domaines tels que la récupération de la souveraineté populaire et la dignité, la renégociation de la dette extérieure et son audit public, la garantie des droits de l'homme et de la nature, l'État plurinational, la remise en cause de politiques extractivistes saccageant les ressources. Il ne s'agit pas de petits changements institutionnels ou politiques, mais de ruptures avec une démocratie parlementaire formelle.*

Habituellement présenté comme l'un des pays les plus instables politiquement et l'un des plus pauvres de l'Amérique latine, en dépit de ses importantes richesses naturelles, l'Équateur <sup>1</sup> donne aujourd'hui l'image d'un État engagé dans une dynamique de refondation de ses structures économiques, sociales et institutionnelles. Il fait face à une sorte de défi historique très attendu par les habitants, en grande partie victimes de l'exclusion et des inégalités provoquées par les politiques néolibérales, qui ont privilégié les privatisations et le paiement d'une dette extérieure illégitime.

L'actuel président, l'économiste Rafael Correa, dans son programme politique présenté lors de sa première campagne électorale

---

\* INGÉNIEUR GÉOLOGUE-GÉOPHYSICIEN, CONSEILLER TECHNIQUE DE LA CONAIE ET DU MOUVEMENT PACHAKUTIK DE L'ÉQUATEUR

<sup>1</sup> Équateur : 283 580 km<sup>2</sup>, 13 600 000 habitants - Population économique active : 8% secteur primaire, 24% secteur secondaire, 68% secteur tertiaire. PIB : 51 milliards de dollars. Taux de natalité 22,3 ‰ ; taux de mortalité : 4,23 ‰.

en 2006 avait proposé une « révolution citoyenne », fixant comme priorités : la redistribution équitable des revenus, la récupération de la souveraineté nationale et de la production, la lutte contre la corruption et la construction d'une démocratie participative au moyen d'une nouvelle Constitution de la République.

Son élection a été l'aboutissement politique de la décadence des vieux partis traditionnels, de droite et de gauche, qui n'avaient plus de représentativité et de crédibilité, et d'un long processus d'organisation et de mobilisations sociales et indiennes, généré, au cours des deux dernières décennies, par les luttes contre l'endettement externe, la signature du traité de libre-échange avec les États-Unis, et les « programmes d'ajustement structurel » que le FMI et la Banque mondiale avaient imposés, avec la complicité des successifs gouvernements de droite.

R. Correa a entamé sa présidence en jouissant d'un large soutien populaire mais aussi en se confrontant à une forte opposition des groupes économiques et financiers qui, dépourvus de leaders politiques de droite crédibles, n'ont pas trouvé mieux que d'agir au moyen de journaux et de chaînes privées de télévision dont ils sont propriétaires, en se lançant dans une sorte de campagne médiatique d'opposition et de désinformation. Malgré cela, l'appel à l'élection d'une Assemblée Constituante en avril 2007 et la convocation du référendum qui a approuvé la nouvelle Constitution qui en est issue, en septembre 2008, ont été des victoires retentissantes.

Or, si le président Correa n'a pas parlé d'expropriations, l'oligarchie craint de perdre les privilèges acquis avec les privatisations. Le président n'a jamais eu l'intention de nationaliser quoi que ce soit, mais les transnationales pétrolières menacent de porter plainte auprès des organismes internationaux d'arbitrage si l'on touche aux contrats, largement favorables à leurs intérêts. Les ministres font des efforts de réajustement budgétaire favorisant les dépenses sociales, mais des milieux populaires et indiens ne cessent d'exprimer leur mécontentement. Les parlementaires votent des lois apparemment progressistes, mais les mouvements indien et paysan les accusent de vouloir violer les droits collectifs. Le président parle de politique de développement durable, mais ces mouvements critiquent fortement le caractère extractiviste de sa politique économique, mettant en péril de vastes zones naturelles protégées et les ressources en eau.

Qu'elle est donc la portée de ce processus ? Quelles en sont les limites et ses contradictions ? Peut-on penser que les objectifs de cette expérience politique seront menés à bien.

## Une société basée sur l'exportation des produits primaires

À la différence d'autres pays latino-américains qui ont leur histoire associée à la production et l'exportation d'un seul produit primaire, comme le café en Colombie, le cuivre au Chili ou le pétrole au Venezuela, dans le cas de l'Équateur on trouve une succession de trois cycles discontinus d'essor et de crise liés au cacao (1860-1940), à la banane (1948-1972) et récemment au pétrole (depuis 1972). En dépit de leurs profondes différences, ces cycles présentent plusieurs traits communs.

– Tout d'abord, une fragilité dans le long terme. Alors qu'au début du xx<sup>e</sup> siècle l'Équateur était le premier exportateur mondial de cacao, en 1920 il a perdu de façon irréversible ce rôle, à cause des changements dans le commerce international consécutifs à la Première Guerre mondiale avec l'avènement des pays africains comme exportateurs. Dans les années 1950, le pays est devenu le premier exportateur mondial de bananes, mais à partir de 1965 cette position a été remise en question par la stratégie des transnationales bananières introduisant des variétés résistantes au *Mal de Panama* en Amérique centrale. Ce qui a fait perdre les avantages des espèces équatoriennes. Dans le cas du pétrole, la démarcation entre le « boom » de 1972-1982 et la crise postérieure est bien nette ainsi que la courte durée des exportations – une vingtaine d'années – étant donné le faible volume des réserves.

– Ensuite, la diversification économique est assez limitée. Le cacao a représenté pendant sa phase d'expansion 70% des exportations du pays, tandis que la part des bananes atteignait 50% dans les années cinquante. Quant au pétrole, il a participé en moyenne à 43% des exportations. L'Équateur est, parmi les pays latino-américains, celui qui a la part la plus importante de produits primaires dans ses exportations (90% face à une moyenne latino-américaine de 41%). La grande majorité est constituée de sept produits non élaborés ou faiblement industrialisés (pétrole, banane, café, cacao, crevettes, poisson et fleurs). Par ailleurs, les produits manufacturés ne représentent que 10% du PIB, et 11% de la force de travail, malgré les politiques qui ont favorisé l'industrialisation substitutive des importations.

– Autre caractéristique : les avantages communs aux cycles externes. Il y en a principalement deux : la disponibilité d'une abondante main-d'œuvre non qualifiée et bon marché et la richesse des ressources naturelles. La première a beaucoup favorisé la compétitivité internationale, mais elle a freiné le développement

et la croissance du marché interne. Quant aux ressources naturelles, comme la biodiversité, l'abondance d'eau, la fertilité des sols et les réserves pétrolières, elles ont été utilisées dans des conditions qui n'ont pas favorisé la durabilité ; au contraire les forêts ont été ravagées et les rivières gravement polluées.

Environ 70% de la production bananière de l'Équateur est assurée par des familles au sein desquelles, en raison de la pauvreté qui frappe 80% de la population, parents et enfants travaillent ensemble. Six mille deux cents producteurs exploitent 148 000 hectares de bananeraies, c'est-à-dire une moyenne de 24 hectares par producteur.

Si les multinationales nord-américaines – qui dominent les bananeraies d'Amérique centrale – ne contrôlent pas l'activité même de production, elles en contrôlent l'exportation et imposent des prix d'achat bas aux producteurs de bananes. La caisse de bananes équatorienne, vendue dix-huit dollars dans les supermarchés européens, ne rapporte que trois dollars au producteur. Le producteur espagnol des îles Canaries reçoit, lui, douze dollars pour une caisse de bananes, soit quatre fois plus que son homologue d'Équateur. Premier exportateur mondial de bananes, l'Équateur fournit le quart des bananes consommées en Europe et aux États-Unis. Ces ventes constituent la troisième source de devises du pays, après les exportations de pétrole et les transferts financiers des Équatoriens émigrés.

Sous l'impact des politiques de modernisation grâce aux revenus pétroliers, l'Équateur a subi des transformations profondes les trois dernières décennies. Essentiellement pays rural et agricole jusqu'aux années 60, la découverte puis l'exploitation des champs pétroliers amazoniens au début des années 70 a permis un processus rapide d'industrialisation et d'urbanisation. Les devises provenant de l'exportation du pétrole ont facilité des investissements inhabituels dans des grands projets publics. Les gros propriétaires terriens sont devenus des grands entrepreneurs, profitant des crédits octroyés généreusement par les gouvernements de droite qui n'ont pas voulu réaliser la Réforme Agraire, exigence forte des paysans et des communautés indiennes. Les secteurs liés aux petites et moyennes entreprises de l'industrie et du commerce se sont développés, de façon inégale, avec un marché interne récemment dynamisé. Le nombre d'employés et d'ouvriers a augmenté au sein des institutions de l'État et du secteur privé.

Cependant, tous ces changements ont été accompagnés d'un endettement externe progressif et de la marginalisation de vastes secteurs sociaux. Bien que l'exportation du pétrole ait

permis une modernisation de la société, de ses institutions et services publics, elle a entraîné l'accroissement des inégalités dans la répartition des richesses.

### **Une économie à la merci de la dette extérieure**

L'instabilité politique et les brusques changements de gouvernement en Amérique latine, et en Équateur en particulier, sont perçus généralement par les analystes et les journalistes, européens ou nord-américains, comme une sorte d'usage folklorique de peuples sans maturité politique, idéologique ou culturelle. Les causes profondes de ces comportements politiques, qu'elles soient économiques, sociales, politiques, ou éthiques sont soit minimisées, soit traitées de manière superficielle ou tout simplement ignorées.

Les mobilisations populaires et les soulèvements indiens méritent donc quelques explications.

L'Équateur a connu une longue période de dictature militaire de 1972 à 1978, pendant laquelle la dette extérieure publique a été multipliée par douze, passant de 229,3 millions de dollars à 2 847,8 millions ; tandis que la dette extérieure privée a été multipliée par 59, passant de 12,2 millions de dollars à 706,3 millions. Cet endettement a été causé par la politique des militaires en faveur de la bourgeoisie, mais aussi du fait de l'afflux massif de dollars US provenant de l'Europe, consécutif à la convertibilité, en 1971, du dollar en or. Face à cette offre et avec la montée de ses exportations pétrolières, l'Équateur est devenu un lieu de placement et d'investissement très attractif pour les banques et les entreprises transnationales (Fig. 1).

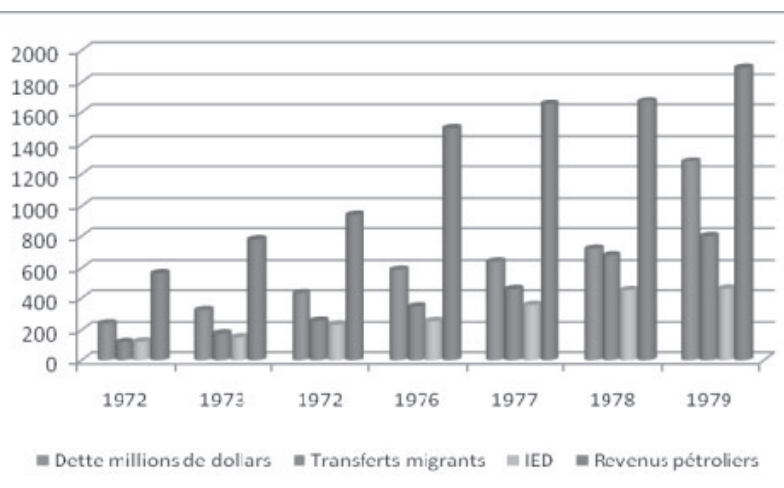
En 1979, profitant de la phase de transition de la dictature au régime démocratique, la droite a introduit une modification dans la Constitution dessaisissant le Parlement de son droit de regard sur la politique d'endettement favorisant ainsi les pratiques de corruption, de spéculation et de clientélisme financier menées par des personnalités haut placées dans le pouvoir exécutif.

Des dévaluations successives du *sucre*<sup>2</sup> au bénéfice des exportateurs provoquent alors une grave crise financière obligeant

---

<sup>2</sup> Le *sucre* était la monnaie équatorienne jusqu'en 2000, année de la dollarisation. Sucre était le nom du chef militaire qui conjointement avec Simon Bolivar a conduit les armées de l'indépendance face à l'Espagne au XIX<sup>e</sup> siècle.

**Fig. 1. Rapport dette extérieure, transferts de migrants, investissements étrangers directs et revenus pétroliers**  
(Millions de dollars)



l'État à intervenir pour sauver le secteur bancaire qui détient les dettes des entreprises privées, elles-mêmes en quasi-faillite.

Cette opération de « *sucrétisation* », réalisée sous la pression du FMI et de la Banque mondiale, se déroule entre 1983 et 1984, et va finir par asphyxier l'économie. Ce sauvetage scandaleux offre en effet la possibilité pour les débiteurs privés de payer en sucres à l'État les dettes contractées en dollars auprès des banques étrangères. La Banque centrale de l'Équateur devient garante du crédit et du risque de change, les dettes privées sont ainsi transférées à l'État.

L'oligarchie équatorienne a bénéficié du contrôle politique et bureaucratique de l'État et de la soumission de celui-ci aux diktats des institutions financières internationales (IFI). Un détail grotesque dans cette affaire : seulement 3 % des entités ayant été « *sucrétisées* » (soit 95 bénéficiaires) ont représenté 75 % du coût total, et aucun contrôle n'a été effectué pour savoir si ces dettes avaient déjà été honorées ou non. Plusieurs dettes fictives ont ainsi été reprises par l'État.

Un contexte international défavorable contribue à aggraver davantage la situation de cette décennie : moratoire de la dette mexicaine et fermeture des financements externes pour l'Amérique latine, augmentation des taux d'intérêts de 1 % et 2 % à 18 %,

réduction du commerce international avec les États-Unis et affaiblissement du marché pétrolier.

**Tableau 1 : Dette extérieure et rapports au PIB,  
1980-1989**  
(Millions de dollars)

	<b>Dette totale publique et privée</b>	<b>Service de la dette</b>	<b>Dette extérieure/ exportations %</b>	<b>Dette externe/ PIB en %</b>
1980	4601	143	183	39
1981	5868	206	230	42
1982	6632	234	296	50
1983	7328	179	331	66
1984	7596	196	289	66
1985	8110	243	279	68
1986	9062	256	414	86
1987	10335	407	535	109
1988	10668	198	486	117
1989	11532	343	489	119

Source : Banque centrale de l'Équateur

Les années suivant la « *sucrétisation* », l'Équateur n'a pu mener à terme ses négociations avec les créanciers et a dû suspendre les paiements du service annuel de la dette en 1987. En 1990 le retard atteint 25% de la dette et l'État n'a pas l'argent pour le couvrir; une situation semblable à celle d'autres pays latino-américains. Le gouvernement des États-Unis a alors mis en place le « Plan Brady », du nom du Secrétaire d'État de l'époque, en tant que « mécanisme de réduction volontaire de la dette » afin de sauver les banques créancières nord-américaines.

En 1994, le gouvernement équatorien accepte ce plan car sur 13 758 millions de dollars de dette, 6 990 avaient déjà dépassé l'échéance de paiement.

La Banque centrale transforme l'ancienne dette en une nouvelle dette en émettant des titres garantis à leur tour par des Titres du Trésor des États-Unis, titres achetés avec d'autres emprunts auprès du FMI, de la Banque Interaméricaine de

Développement, et de la Corporation Andine de Développement... Ces « Bons Brady » coûtent 250 000 dollars chacun et sont payables en 2025, sauf les intérêts, 160 millions en moyenne, en juillet-août de chaque année. Cela a fait l'affaire des spéculateurs. Au lieu d'acheter ces bons dont la valeur a chuté pendant le moratoire à presque 20% de leur valeur nominale, le gouvernement a payé 833 millions de dollars comptant aux créanciers, permettant aux détenteurs de bons de faire de gros profits.

Afin d'endiguer toute opposition des milieux populaires dans ces opérations, avec la complicité des députés et des présidents successifs, plusieurs lois et décrets ont été promulgués : loi du régime monétaire et de la Banque de l'État, loi générale des institutions du secteur financier, etc., laissant ainsi le champ libre à la spéculation et au trafic des capitaux.

Rappelons aussi qu'une fois le paiement suspendu en 1987, le gouvernement demande la prescription de la dette auprès des tribunaux de New York et de Londres. Mais cinq ans plus tard, au seuil de l'expiration du délai, le président promulgue un décret reconnaissant que l'État est débiteur et renonce à la demande de prescription. C'est un autre exemple de la collusion entre le gouvernement et les banquiers étrangers, au détriment de l'intérêt national.

### **Une issue à la crise au prix de la souveraineté monétaire : la dollarisation**

Vers la fin des années 90, plusieurs phénomènes viennent aggraver une conjoncture déjà difficile : les inondations liées au phénomène « El Niño » en 1998, l'effondrement des prix du pétrole, la crise financière internationale qui débute en Asie en 1997 et ses effets sur la banque équatorienne.

La forte régression de l'économie et la baisse du pouvoir d'achat s'accompagnent d'une détérioration prononcée du marché de l'emploi. La situation des travailleurs s'aggrave faute de pouvoir ajuster rapidement les salaires au rythme de l'inflation, voire de l'hyperinflation. Le rythme de l'inflation va ainsi s'accélérer de 23% environ (base annuelle de 1995) pour culminer à un peu plus de 100% durant l'été 2000, juste après l'annonce du projet de dollarisation.

Le marasme économique a des répercussions importantes sur la situation budgétaire de l'État. Entre 1995 et 1999, les déficits publics s'alourdissent grandement, passant de 1,6% à 7,2% du PIB. Les gouvernements ont pu un temps éponger les déficits publics en ayant recours à l'emprunt externe. C'est ainsi



**Tableau 2 : Dette extérieure et rapports au PIB,  
1990-1999**

(En millions de dollars)

	<b>Dette totale publique et privée</b>	<b>Service de la dette</b>	<b>Dette extérieure / exportations %</b>	<b>Dette extérieure / PIB en %</b>
1990	12222	480	448	116
1991	12801	415	449	111
1992	12795	468	412	103
1993	13630	431	444	94
1994	14589	611	379	86
1995	13934	1400	315	77
1996	14586	828	298	76
1997	15099	1363	290	75
1998	16204	1312	395	76
1999	16700	1344	402	114

Source : Banque centrale de l'Équateur

que le niveau d'endettement va doubler, passant de 76,1% à 154,1% du PIB. Confronté à un service de la dette qui absorbe déjà en 1999 la moitié du budget, l'Équateur doit, à l'automne 2000, suspendre unilatéralement le paiement du service de la dette internationale, ce qui équivaut à reconnaître que le pays est en défaut de paiement. La fuite massive de capital qui s'ensuit entraîne la chute de la monnaie nationale, transformant une profonde crise économique et budgétaire en crise financière.

Sur le plan économique, le coût de la dollarisation se manifeste principalement sous trois aspects.

D'une part, la dollarisation implique l'abandon des droits régaliens jusqu'alors perçus sur l'émission de la monnaie nationale et le transfert effectif de ces droits aux autorités monétaires du pays émetteur. D'autre part, les pays dollarisés renoncent à leur souveraineté monétaire. Ils perdent ainsi la capacité de moduler, à travers des interventions publiques, l'évolution du change en fonction de la conjoncture économique. Le pays perd des marchés internationaux là où d'autres peuvent dévaluer leur monnaie et favoriser leurs exportations. Enfin, l'incapacité d'émettre de la monnaie limite grandement la capacité de la Banque centrale à assumer si besoin un rôle de prêteur de dernier recours et à

émettre des liquidités pour soutenir une banque commerciale en difficulté.

En 2000, peu après la dollarisation de l'économie, a lieu une nouvelle renégociation de la dette externe commerciale, qui s'élève alors à 6 945,9 millions de dollars, et dont la quasi-totalité est constituée de bons Brady et d'Eurobons.

Les bons Brady et les Eurobons sont changés en bons Global A et B. Officiellement, les objectifs sont de soulager les pressions sur les flux de caisse de l'État, d'établir un profil de service de la dette en accord avec les capacités du fisc, de diminuer les pressions sur le budget et de libérer des ressources pour des programmes prioritaires, de réduire de manière significative le montant nominal de la dette, mais aussi de procéder au maximum de remboursements anticipés, de garantir à nouveau à l'Équateur l'accès aux marchés financiers et enfin de promouvoir la diminution de la prime de risque-pays.

Cette stratégie du gouvernement s'inscrit dans le cadre d'un ajustement structurel, à peine masqué par un vernis de préoccupations sociales.

L'échange des bons Brady par des bons Global permet, selon le gouvernement, une réduction de la dette de 43%. C'est ce que peuvent laisser penser les chiffres. Des bons Global A sont émis pour une valeur de 1 250 millions de dollars et des bons Global B pour 2 700 millions de dollars, soit 3 950 millions de dollars pour un montant initial de la dette de 6 945,9 millions de dollars.

Par ailleurs, les taux d'intérêt établis sont supérieurs aux taux du marché: pour les bons Global à trente ans, ils passent de 4% à 10% (augmentation d'un point par an) et pour les bons Global à douze ans, ils sont de 12%. Ces taux d'intérêts excessifs expliquent l'augmentation du service des bons dans les années suivant l'accord. Selon certains calculs, le service des bons Global excède de 1,4 milliard de dollars celui prévu pour les bons Brady.

En outre, alors que l'accord ne prévoit pas de clauses de contingence, le FMI imposera même par la suite une clause de contingence à l'envers: Lucio Gutierrez (président de 2003 à 2005, justement déchu à cause de son obéissance servile aux Nord-Américains) s'est engagé en 2003 à réaliser les ajustements nécessaires en cas de baisse du prix du pétrole pour assurer le service de la dette.

D'autre part, pour assurer le plan de paiements, une croissance énorme des exportations est nécessaire – les revenus doivent être supérieurs aux engagements internes et externes –

**Tableau 3 : Quelques repères chronologiques**

12 juillet 1998	Élection de Jamil Mahuad en remplacement d'Adbala Bucaram destitué par le Congrès après de fortes mobilisations populaires
9 mars 1999	Décret de l'état d'urgence en réaction à une grève générale.
11 mars 1999	Fermeture partielle des banques pour éviter leur insolvabilité et enrayer la fuite massive des capitaux, qui, dans les jours précédents, avait fait perdre près de 150 % de sa valeur au sucre.
Été 1999	Multiplication des grèves en réaction à la forte inflation, à l'augmentation de la fiscalité et aux mesures d'austérité gouvernementales.
Octobre 1999	Devant un important déficit budgétaire (6 % du PIB) et un service de la dette qui accapare déjà la moitié du budget : moratoire sur le paiement des intérêts sur les bons Brady – véritable précédent international – ce qui provoque une nouvelle fois un exode massif de capitaux et une dévaluation du sucre de l'ordre de 100 %.
9 janvier 2000	Second décret d'urgence et annonce de la dollarisation parmi un ensemble d'autres mesures de redressement économique.
22 janvier 2000	Démission du président Mahuad sous la pression de la population et de certains secteurs de l'armée. Une solution « constitutionnelle » à la crise politique est trouvée en la désignation du vice-président Gustavo Noboa.
Mars 2000	Le Congrès entérine le projet de loi sur la dollarisation et le taux de conversion de 25 000 sucres au dollar.
10 septembre 2000	Abolition du sucre. Le dollar américain est désormais la seule monnaie ayant cours légal.

chose impossible étant donné la taille du pays et les restrictions commerciales imposées par la même dollarisation. Finalement, l'État équatorien, suivant les intérêts de l'élite économique et politique locale, a accepté sans sourciller les conditions des créanciers.

**Tableau 4 : Résumé du mouvement et du service de la dette équatorienne**

Années : 01/01/1976-30/06/2006

Prêteur	Montant contracté	Remboursements	Capital payé	Intérêts payés	Service de la Dette
Organismes multilatéraux	12 500,31	10 921,40	7 641,20	4.318,00	11 959,20
Gouvernements	4 271,65	3 762,40	3 677,40	1 940,90	5 618,30
Banques	7 920,60	4 845,00	4 987,40	7 500,70	12 488,10
Bons	4.069,37				
Fournisseurs	1 214,53	1 108,70	1 292,90	490,5	1 783,40
Autres	0	5 338,50	2 275,60	1 196,00	3 472,20
<b>Total</b>	<b>29 976,45</b>	<b>25 976,00</b>	<b>19 874,50</b>	<b>15 446,70</b>	<b>35 321,20</b>

Source : Ministère de l'Économie et des Finances ; Banque centrale de l'Équateur (\* millions de dollars)

Durant ces années de crise, les transferts des migrants ont joué un rôle décisif de soutien à l'économie. En effet, paradoxalement, face au chômage et à la pauvreté, des centaines de milliers d'Équatoriens et d'Équatoriennes qui auraient dû partir à l'étranger pour améliorer leurs conditions de vie, ont contribué grâce à leurs transferts à surmonter la crise économique. La reprise, à partir de 2001, ne peut s'expliquer sans ces millions de dollars envoyés aux familles restées dans le pays.

Ainsi, en 2001, quelque 1 430 millions de dollars – chiffre supérieur aux investissements pétroliers de cette année – viennent gonfler les revenus du pays. En 2000, les 1 364 millions de dollars de transferts représentent déjà plus que le montant des exportations de bananes, crevettes, café et cacao réunies.

Cet argent a permis à l'État de réduire ses dépenses sociales et de consacrer les fonds publics à d'autres secteurs, y compris à la dette extérieure ou à octroyer des aides aux banquiers. D'autre part, cet argent constitue des revenus essentiels pour les couches les moins favorisées qui peuvent améliorer leur niveau

de vie. Malheureusement, les principaux bénéficiaires de ces mouvements de capitaux sont les importateurs de biens et les grands supermarchés, ainsi que les compagnies et les banques qui font des transferts internationaux (elles touchent entre 10 et 30% de commission par envoi).

Ces transferts, qui ont atteint 3087 millions de dollars en 2007, sont tombés à 2821 millions en 2008 et à 2495 millions en 2009, à cause de la crise, qui a fortement affecté l'emploi aux États-Unis et en Espagne, principaux pays émetteurs.

C'est dans ce contexte que le gouvernement procède à une «répudiation» de la dette. Ce qui va dans la droite ligne de la pensée de Rafael Correa. En effet, avant de devenir président de la République, alors ministre des Finances du président Alfredo Palacio, en 2005, Correa a déjà tenté d'inverser le budget du FEIREP<sup>3</sup>, alloué à 70% au service de la dette, en arbitrants en faveur des dépenses sociales (éducation, santé, infrastructure et recherche-développement). Mais les pressions de la Banque mondiale, consistant à bloquer le remboursement d'un prêt de 100 millions de dollars prévu pour l'Équateur, l'ont alors poussé à démissionner de ses fonctions. L'Équateur est à ce moment-là le pays d'Amérique du Sud consacrant la part la plus élevée de son budget au service d'une dette déjà douteuse.

Une fois élu président, Correa a poursuivi le processus d'audit sur les dettes engagées par la Commission spéciale d'enquête de la dette extérieure équatorienne (CEIDEX) et instauré immédiatement une «Comisión para la auditoría integral del crédito público» (CAIC<sup>4</sup>).

La CAIC rend son rapport en septembre 2008 soulignant le caractère «illégitime» de nombreuses dettes. Cette illégitimité émane notamment de la découverte de nombreux documents antidatés et de contrats de dette dont la destination de financement n'a pas été respectée. Les «dettes illégitimes» n'ont pas de véritable définition juridique. Elles sont néanmoins définies par les mouvements sociaux défendant l'annulation de la dette des pays du tiers-monde, comme des dettes «*contraires à la loi ou à la politique publique, injustes, inadaptées ou abusives*». Ces dettes ne peuvent dès lors être remboursées «*puisque le prêt ou*

---

<sup>3</sup> Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (Fonds de stabilisation, d'investissement et de réduction de l'endettement public).

<sup>4</sup> Commission pour l'Audit Intégral de la dette publique de l'Équateur créé par le décret Exécutif n° 472/2007.

*les conditions attachées à l'obtention du prêt violent la souveraineté et les droits humains».*

Le 20 novembre suivant, Correa annonce une suspension des paiements pour une large partie de la dette commerciale du pays. En décembre 2008, il confirme la «répudiation» de 40% de la dette équatorienne due aux marchés financiers, liée aux bons Global 12 et 30, malgré les menaces avancées quant aux dangereuses conséquences d'un tel acte.

Le 11 juin 2009, le gouvernement équatorien décide l'annulation souveraine d'une grande partie de sa dette publique représentée par les «Bons Global 2030 et 2012», qui correspondent à près de 85% de la dette extérieure commerciale de l'Équateur, c'est-à-dire la partie de la dette due aux banques privées internationales qui sont, «curieusement», les banques étasuniennes responsables de la crise financière mondiale actuelle. Pas moins de 91% des détenteurs de ces bons acceptent la proposition équatorienne de reconnaître tout au plus 30 à 35% de leur valeur nominale, vu les flagrantes irrégularités et illégitimités de cette partie de la dette. Ces irrégularités et illégitimités sont soulignées dans le rapport présenté par la CAIC.

La décision de réduire unilatéralement de plus de 65% le stock de cette dette externe commerciale – près de 2 milliards de dollars – représente un précédent historique et un exemple fort pour le monde entier, car cela montre qu'il est possible pour les gouvernements d'affronter la question de la dette de manière souveraine.

## **Quelques effets de la politique économique et ses perspectives**

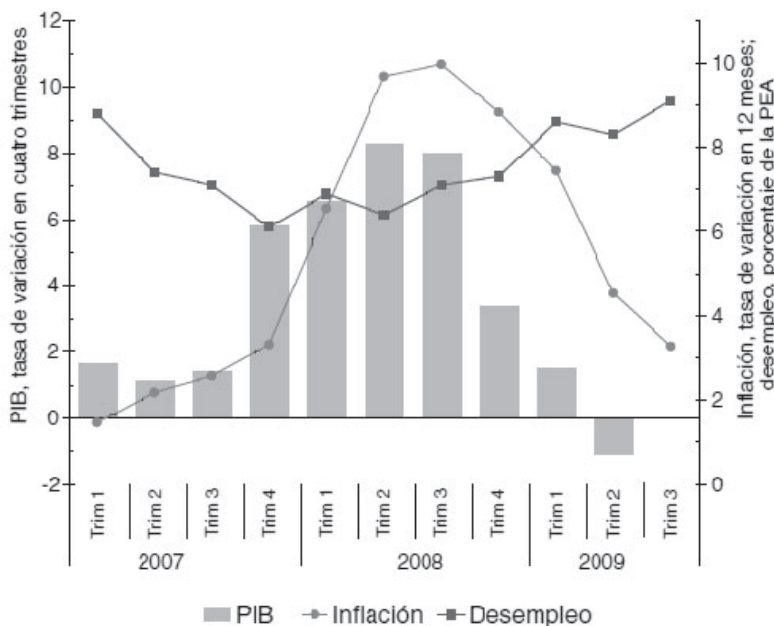
Indépendamment des retombées de la renégociation de la dette, la gestion de la politique économique et sociale a des effets différents suivant les secteurs : le taux de chômage passe, d'après l'INEC <sup>5</sup>, de 7,06% en septembre 2008, à 9,1% pour le même mois en 2009. Sur la même période, le taux de sous-emploi stagne à 51% et le taux de plein emploi diminue de 40,2% à 37,1%. De mars 2007 à juin 2009, la pauvreté urbaine a diminué de 24,26% à 21,82% et l'index de pauvreté extrême est tombé de 1,26 points. Le taux d'inflation est passé à 4,31% en 2009 alors qu'il était de 8,83% en 2008.

---

<sup>5</sup> Institut National des Statistiques.

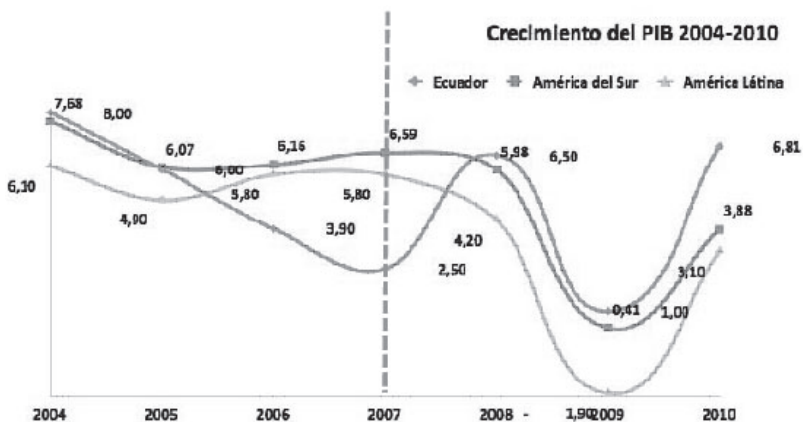
En revanche, le taux de croissance qui était de 6,5% en 2008 n'a atteint que 4,1 en 2009 et il est prévu qu'il tombera à 3,1% en 2010, en raison des effets de la crise, en particulier de la réduction des exportations et la baisse du prix du pétrole.

**Équateur : PIB, inflation et chômage**



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), sur la base de chiffres officiels

### Croissance du PIB 2004-2010



Source : CEPAL et Banque centrale de l'Équateur. 2010 : projections

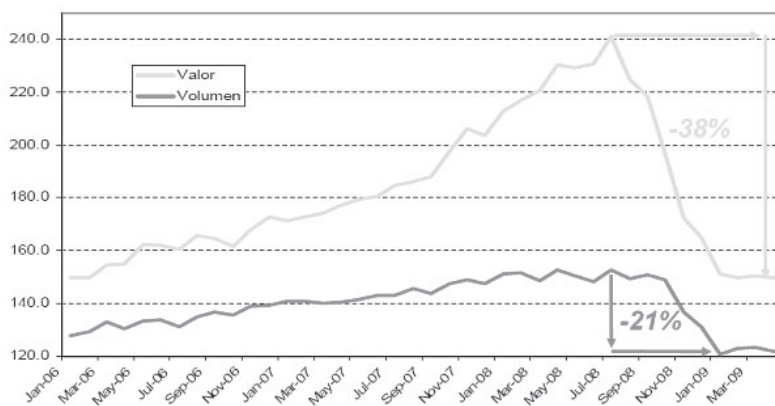
Dossier

140

Malgré la chute du commerce mondial, qui diminue de 38 % en valeur et de 21 % en volume, plusieurs analystes pensent que le commerce entre les pays de la région andine pourrait être une alternative pour renforcer l'économie de l'Équateur.

### Amérique latine et Caraïbes : commerce mondial de biens

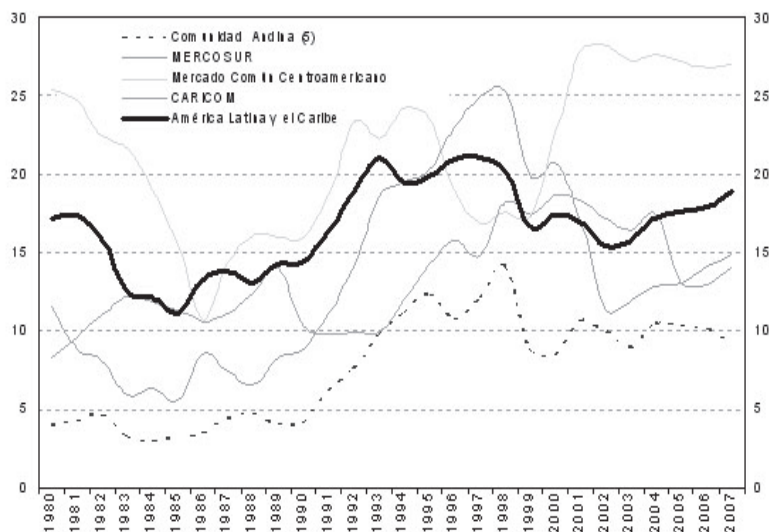
(Index 2003 = 100)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, CEPAL



### Le Commerce intra-régional pourrait être une alternative à la chute du commerce mondial



Ceci dit, le principal défi économique actuel n'est pas d'améliorer les investissements ou le commerce international, mais quelque chose de plus profond et complexe, tel que l'établit l'article 283 de la Constitution: «Le système économique est social et solidaire; il reconnaît l'être humain comme sujet et fin; il vise une relation dynamique et équilibrée entre société, État et marché, en harmonie avec la nature; il a pour objectif de garantir la production et la reproduction des conditions matérielles et immatérielles qui permettent le bien vivre. Le système économique fait la place à des formes d'organisation économique publique, privée, mixte, populaire et solidaire et d'autres que la Constitution identifie. L'économie populaire et solidaire sera régulée en accord avec la loi qui inclura les secteurs coopératifs, associatifs et communautaires. »

### L'alternative entre la « révolution citoyenne » et la plurinationalité

En novembre 2006 Rafael Correa gagne les élections au deuxième tour avec 56,7% des voix. Au premier tour il est arrivé deuxième avec 22,9% derrière le milliardaire Alvaro Noboa, 26,6%, candidat de l'oligarchie. La gauche et le centre gauche,

dont les candidats sont perdants, ont jugé nécessaire de faire cette unité au deuxième tour étant donné le mécontentement de la population après vingt ans de politiques néolibérales qui ont favorisé le paiement de la dette extérieure et les privatisations, au détriment des investissements productifs, des services publics et du droit du travail, ce qui a conduit à une hausse du chômage, de la pauvreté et de l'émigration.

R. Correa s'est présenté comme une alternative aux partis de droite et au populisme, responsables de l'appauvrissement de la population et du saccage des ressources naturelles au seul bénéfice des entreprises transnationales. Sa victoire s'explique aussi par la perte de crédibilité et de prestige du Congrès National perçu comme complice des gouvernements corrompus et démagogiques, au point qu'il n'a pas jugé nécessaire de présenter une liste de candidats à la députation. Il était donc possible de prévoir le bon résultat de la consultation populaire d'avril 2007 appelant à une Assemblée Constituante: 81,75% des voix.

En fait, la nouvelle Constitution est élaborée par une Assemblée constituante démocratique et participative, avec les contributions des organisations les plus diverses de la société équatorienne, traditionnellement ignorées par les gouvernements antérieurs. Elle est approuvée par référendum à 70% et soutenue par toutes les organisations indigènes du pays.

Cette Constitution souligne que l'Équateur est « un État de droits et de justice », plurinational et interculturel. Tout son texte reprend le contenu des conventions qui protègent les peuples autochtones et les nationalités indigènes. Elle établit la possibilité de construire une société basée sur l'économie solidaire et le respect de la nature, dans un environnement équilibré. Elle laisse de côté la fameuse « économie sociale de marché » tant vantée par les néolibéraux.

Grâce à la volonté de changement exprimée dans les urnes, le président Correa et son gouvernement ont commencé à concrétiser les demandes historiques des couches populaires, non sans une bruyante opposition des groupes économiques monopolistes et les critiques de plusieurs milieux sociaux qui soutiennent le projet politique proposé par le président mais qui sont mécontents, sur certains points, de la façon d'exploiter les ressources naturelles.

Parmi les réalisations les plus significatives du gouvernement, on peut citer:

- L'encouragement de l'investissement social comme expression du changement d'un État soumis au marché vers un

État garant des droits de l'homme et de la nature, tout en réservant aux catégories vulnérables une attention particulière.

– La récupération de la Souveraineté Nationale et de la Dignité, en ne renouvelant pas l'accord sur la Base aérienne du port de Manta et en demandant le retrait des troupes nord-américaines du pays, ainsi que la défense de l'intégrité territoriale face aux provocations militaires du gouvernement colombien.

– La renégociation de la dette extérieure et la réalisation d'un audit intégral public de la dette.

Les lois permettant l'application de la nouvelle Constitution sont promulguées par l'Assemblée Nationale, intégrant critiques et propositions des citoyens.

Parmi celles qui sont en débat et qui ont attiré le plus l'attention, on trouve :

– Le projet de loi sur les ressources hydriques, ou « loi de l'eau ». Celle-ci est considérée comme un patrimoine national stratégique et comme un droit de l'homme, donc inaliénable et imprescriptible, interdit de toute forme de privatisation (les grands fermiers bananiers utilisent 66 % de l'eau de façon illégale et sans payer de taxes).

– La loi sur les Mines où des critères controversés opposent les défenseurs d'une exploitation intensive des ressources minérales du sous-sol et les défenseurs d'un moratoire minier qui préserve la nature.

– La loi sur la Souveraineté Alimentaire avec la constitution d'un Conseil National garant de l'application des normes régissant la sécurité alimentaire et la production agricole organique.

– La loi sur l'Éducation Supérieure visant à démocratiser l'accès à la formation universitaire pour tous et toutes.

– La loi sur la Communication qui tente de réguler la pratique journalistique afin que l'on respecte la dignité des personnes et que la liberté d'expression soit pour tous, sans ingérence des propriétaires des journaux ou des chaînes de télévision.

L'investissement en logements a atteint 460 millions de dollars, soit sept fois plus que lors des trois gouvernements précédents réunis : Jamil Mahuad-Gustavo Noboa (22 millions de \$), Lucio Gutiérrez (24 millions de \$) et Alfredo Palacio (22 millions de \$).

Dans le secteur de la santé l'investissement a été de 1755 millions.

Néanmoins, les changements pour une démocratie participative et un développement durable ne se font pas sans difficulté car la société équatorienne a été structurée selon des critères nettement racistes, chargés d'intolérances et d'inégalités.

Dans l'imaginaire façonné par les discours officiels, tout ce qui est indigène, indien ou natif est connoté par la défaite, l'humiliation, l'infériorité et l'échec. C'est pourquoi la plus grande partie de la société refuse d'être vue dans le miroir de son histoire et nie ses racines indiennes. Elle préfère l'indifférence ou une reconnaissance qui se réduit au folklore, à la festivité, à certains rites.

La définition de l'État comme *plurinational* n'a donc pas été une chose simple. Elle a demandé des années de débats et, même aujourd'hui, elle n'est pas encore intégrée dans la structure institutionnelle.

En effet, contrairement à la définition traditionnelle des sciences sociales, le mouvement indien équatorien définit comme *nationalité* de vastes groupes de personnes dont l'existence millénaire précède la création de l'État équatorien. Ses membres partagent un ensemble de caractéristiques spécifiques - population, territoire, langue, autogouvernement et culture - qui diffèrent profondément de celles du reste de la société.

Parmi ces caractéristiques, la plus importante d'un point de vue ethnique est celle d'avoir sa propre langue. Il ne s'agit donc pas du concept classique de la science politique bourgeoise qui considère la nationalité comme une simple reconnaissance juridique du fait d'être né dans un certain pays et de jouir des droits généraux octroyés aux citoyens. Il y a en Équateur quatorze nationalités indiennes et, à l'intérieur de la nationalité quechua, on distingue dix-huit *peuples*. Cela concerne environ 30% de la population du pays.

La *plurinationalité* est donc une lutte pour le droit à la différence et, à ce titre, elle affecte la formation des imaginaires sociaux et les constructions symboliques élaborées par le pouvoir sur ce qui est « indien ». Elle touche aussi la structure même du pouvoir. En effet, la plurinationalité ne s'attaque pas seulement à une partie de la structure économique, comme ce fut le cas de la lutte pour la terre depuis des décennies, elle étend aussi les possibilités d'actions sociale et politique du mouvement indigène vers d'autres aspects importants, comme l'éducation interculturelle bilingue, le système de santé indigène, l'administration de la justice, l'autogouvernement dans des circonscriptions territoriales interculturelles, le contrôle des ressources naturelles.

Le fait de refuser de considérer la terre comme une marchandise implique la relativisation du marché capitaliste et l'émergence d'un commerce juste et solidaire. Cela crée un cadre de lutte contre les privatisations de l'eau, contre l'exploitation

irrationnelle des ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables et pour la défense de la biodiversité.

La nouvelle Constitution consacre de longs développements à des points importants antérieurement ignorés comme le « bien vivre », les « droits de la nature », le « pouvoir citoyen ».

Ils sont actuellement l'objet de débats tendus au sein de l'Assemblée Nationale (qui remplace l'ancien Congrès), lorsqu'il s'agit de traduire les principes constitutionnels en lois. Ce qui est la seule façon de mettre en pratique leur contenu d'espoir.

Le « Sumak Kawsay », terme quechua que l'on peut traduire comme le « bien vivre », qui est différent de « vivre bien » ou de « vivre mieux », essaye d'introduire une vision intégrale du devenir de la société où le développement est centré sur l'être humain et où l'on écarte la conception utilitaire du néo-libéralisme, obstinée dans la croissance et l'accumulation de capital, basée sur l'exploitation des travailleurs et de la nature.

Il faut souligner la reconnaissance des « droits de la nature ». C'est une première mondiale qui oblige l'État à appliquer « des mesures de précaution et de restriction pour les activités qui peuvent conduire à l'extinction d'espèces, à la destruction des écosystèmes ou à la modification permanente des cycles naturels ».

Quant au « pouvoir citoyen », il est prévu d'élire, suite à une sélection publique, un « Conseil de participation citoyenne et de contrôle social ». Il sera chargé de mettre en place des processus transparents de sélection et d'élection des plus hautes autorités des organismes de contrôle, comme le Procureur de la République, le Contrôleur de l'État, le Procureur Général, le Président de la Magistrature, le Défenseur du peuple.

De toute évidence, il ne s'agit pas de petits changements institutionnels ou politiques, mais de *ruptures* avec une démocratie parlementaire formelle. Il n'est pas non plus question de poursuivre sur la voie d'une économie extractiviste qui saccage les ressources au profit des transnationales. Et c'est là où l'on trouve les limites et les ambiguïtés de la position politique du président Correa et de son parti, Alianza PAIS.

Bien qu'une restructuration des ministères ait été entamée, de fortes réticences sont apparues à propos de l'organisation du territoire avec la reconnaissance des autonomies aux peuples indiens. D'autre part, une bonne partie du personnel corrompu et obsolète a été maintenue.

Alors que des mesures ont été prises pour améliorer les services de santé et de l'éducation qui ont bénéficié d'ouvrages d'infrastructures, la renégociation des contrats avec les compagnies pétrolières, qui empochent 85% de la production

grâce aux concessions des gouvernements antérieurs, n'a pas été finalisée. Bien qu'une disposition constitutionnelle interdise l'exploitation minière à grande échelle, des contrats ont été reconduits avec des grands monopoles étrangers dans des régions sensibles et des réserves protégées.

Plusieurs points des projets de loi sur l'eau et sur la souveraineté alimentaire porteurs des demandes des communautés paysannes ou indiennes et de la population urbaine n'ont pas eu l'accord du gouvernement et des députés d'Alianza PAIS. Ce qui a conduit récemment à des mobilisations pour faire entendre les propositions du mouvement indien.

La stabilité politique se trouve, une fois de plus, tributaire d'une controverse qui va plus loin qu'un simple désaccord sur la politique économique mais qui nécessite une autre « *cosmovision* » du monde et du rapport de l'homme et la nature.

### **Bibliographie**

- Acosta Alberto, *Ecuador: ¿un país maniatado frente a la crisis?* ILDIS, Septiembre de 2009
- Barraud Claire, *La Répudiation de la Dette Souveraine et ses Conséquences: Le Cas de l'Équateur*, décembre 2009, Université de Bourgogne, Dijon, France
- Bouchat B. *et al.*, 2008, *Les crimes de la dette*, Syllepse
- CADTM, *La deuda ilegítima del Ecuador. Por una auditoría integral de la deuda*. Julio 2007
- Comisión Especial de Investigación de la Deuda Externa, CEIDEX. *Informe final de la investigación de la deuda externa ecuatoriana. Resumen*, Quito, febrero de 2007
- ILDIS, FLACSO, *Análisis de coyuntura económica*, Ecuador 2008, Quito, febrero 2009
- Larrea Carlos, *Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador*, ILDIS, 2006
- Toussaint Éric, Virginie de Romanet, Cécile Lamarque, Benoît Bouchat, Stéphanie Jacquemont, *L'Équateur à la croisée des chemins*. 18 août 2007
- Weisbrot Mark, Luis Sandoval *La economía ecuatoriana en años recientes*, CEPR, Center for Economic and Policy Research, Washington, Julio 2009