

COMMENT RÉFORMER LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES EN AMÉRIQUE LATINE ?

Ricardo French-Davis

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2001/1 n° 113-114 | pages 27 à 35

ISSN 0302-3052

ISBN 2870810717

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2001-1-page-27.htm>

Pour citer cet article :

Ricardo French-Davis, « Comment réformer les réformes économiques en Amérique latine ? », *Mondes en développement* 2001/1 (n° 113-114), p. 27-35.
DOI 10.3917/med.113.0027

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Comment réformer les réformes économiques en Amérique latine ?

Ricardo Ffrench-Davis (Conseiller régional principal de la Cepal, professeur à l'Université du Chili)

Un problème d'une importance singulière en Amérique latine est qu'il n'existe pas de réflexion suffisante, en particulier à propos de l'économie, et de son impact sur la croissance et l'équité. Un des inconvénients de cette carence est de nous laisser trop à la merci des modes, ce qui comporte beaucoup de risques. Suivre la *mode* – qui est aujourd'hui néolibérale – implique de suivre une certaine orientation, valable dans un autre contexte, détachée d'une réalité ou d'objectifs différents, sans peser ses conséquences et ses implications, ni mesurer suffisamment les résultats que cela va entraîner à travers le temps ; cela peut avoir – comme nous l'avons vu si souvent dans notre région – des conséquences désastreuses. Pour cette raison nous avons besoin de beaucoup plus de réflexion au service de nos objectifs : développement social et économique, avec un renforcement de la démocratie et de la participation, et une augmentation du bien-être pour les catégories moyennes et populaires.

Dans des institutions régionales comme la Cepal ou la BID, dans des universités et certains organismes publics se mènent des efforts de réflexion. Mais combien de centres de qualité ont-ils été démantelés en raison du manque de financement ou de l'absence de renouvellement de leurs équipes de recherche ?

Par ailleurs, hors de nos frontières existe un courant de réflexion en provenance des pays du nord qui entre tout à fait en concordance avec les interrogations de l'Amérique latine. Des auteurs, comme Stiglitz, Krugman, Sachs et Williamson ont produit des contributions très substantielles à la discussion dans la région, bien au-delà du courant en vogue. Néanmoins, c'est la mode qui a prévalu. Celle-ci peut être

comprise, partiellement, à travers ce que John Williamson a appelé le *Consensus de Washington*. Partiellement parce que dans les faits les réformes ont été beaucoup plus loin, étant marquées du sceau de l'idéologie et contrevenant à certains des principes mêmes dont Williamson s'était fait l'écho dans son fameux article de 1990. Une décennie de réformes a laissé des résultats positifs par certains aspects. Éradication de l'hyperinflation, équilibres budgétaires, augmentation des exportations. Mais, pour ce qui est fondamental, la croissance économique et l'équité, les résultats ont été médiocres. La croissance du PIB a été d'à peine 2,9 % par an et on compte 20 millions de pauvres de plus qu'en 1990.

Dans l'institution à laquelle j'appartiens, la Cepal, nous avons développé une réflexion fructueuse et profonde sur l'Amérique latine des années 90 et celle de la nouvelle décennie. Une partie des apports en a été traduite dans le document *Équité, développement, citoyenneté* (Cepal, 2000), qui présente une optique de transformation productive dans l'équité, intégrée, et prêtant attention au fait que l'économie n'est pas quelque chose d'isolé dans la société, mais un instrument dont la fonction centrale est de la servir, de servir les gens. Pour ce qui est de notre réflexion personnelle, nous avons aussi avancé dans l'analyse des processus de réforme en Amérique latine, ce qui est traité dans notre ouvrage, *Macroéconomie, commerce, finances : pour réformer les réformes en Amérique latine*, à propos de la conception des réformes, de leurs problèmes et de la manière de les résoudre, utilisant une approche pragmatique, intégrale et gradualiste avec un accent sur l'efficacité des résultats, pour atteindre la croissance dans l'équité.

Réformes en Amérique latine

Avions-nous besoin de réformes ? Sans aucun doute oui. L'Amérique latine de 1990, tout comme les premiers pays qui ont entrepris de mener des réformes dans les années 70 (le Chili, en partie l'Argentine et l'Uruguay) avait besoin des réformes. Nous avons des économies surencadrées, avec un secteur privé entravé et des règles peu transparentes. L'économie a besoin d'un secteur privé (entendu non seulement comme les entreprises mais aussi les travailleurs, les organisations sociales, etc.) vigoureux, en même temps que d'un secteur public modernisé, professionnalisé, qui travaillent en harmonie.

Était-ce la première fois que l'Amérique latine connaissait des réformes ? Non, mais cette fois elles ont présenté des caractéristiques différentes. Dans les années 60, nous avons connu des réformes qui comprenaient des nationalisations ; c'était la mode de l'époque. La tonalité des réformes actuelles, néolibérales, est la recherche de la réduction de l'espace du secteur public. Comme je l'ai dit, dans de nombreux cas un mouvement dans cette direction était justifié, néanmoins il a été trop abrupt, trop poussé, et a manqué de réalisme : les milliers de millions de dollars de privatisations en Amérique latine, les mesures de libéralisation commerciale, de libéralisations financières, les modifications des politiques budgétaires ont entraîné des changements très brutaux, avec des erreurs dans la succession de étapes et de graves carences.

Ces réformes ont été, en général, linéaires : plus de la même chose. Et en économie nous savons que, fréquemment, le maximum n'est pas l'optimum ; il y a des points intermédiaires, il y a des allures qui conviennent mieux que d'autres, et le problème posé par les modalités d'implantation des réformes dans les années 90 a toujours été cette exigence de plus de la même chose : une fois parvenu à un objectif, on continue à pousser la réalisation sans se préoccuper des rythmes et de ce qui se passe en parallèle avec les réformes qui sont inévitablement complémentaires. Cela revient à méconnaître que l'économie n'est pas une somme de composants isolés, mais un système où le fonctionnement d'une partie dépend de ce qui se passe simultanément avec les autres. C'est pourquoi la clef est l'existence d'une optique intégrée.

L'harmonie dans l'évolution de la réforme commerciale, du système fiscal, du taux de change, du taux d'intérêt, de l'innovation technologique, de l'environnement macroéconomique, des régulations des services publics et de la supervision prudentielle du système financier, chacun de ces éléments va

affecter le bon ou le mauvais résultat des autres variables. Par conséquent il est vital d'adopter les réformes non pas en soi, mais seulement en tant qu'elles permettent d'atteindre les objectifs de croître plus et avec plus d'équité. L'économie doit être au service des gens, voilà ce qui constitue l'équité. Dans une optique intégrée, l'équité ne vient pas *ex-post* mais est imbriquée au système productif : dans la mesure où les gens, et les entreprises grandes, petites et moyennes, savent chaque jour faire mieux les choses, on obtient le développement économique et social ou la croissance dans l'équité.

Dans l'esprit du Consensus de Washington, on cherchait à ce que les réformes conduisent à des prix corrects et favorables au marché. Il s'agit de deux principes très importants et que je partage pleinement. Néanmoins, les résultats ont été dans la direction contraire. Pour une partie, les indicateurs macro-économiques clef – les taux de change et le taux d'intérêt – ont eu tendance à sortir de l'alignement, à adopter des valeurs incorrectes (*outliers*) montrant une grande instabilité, tout de suite après les réformes des années 90. Il en résulte une situation très peu favorable au marché puisqu'elle soumet le secteur productif à une énorme tension. Avec quel taux de change prend-on les décisions de long terme quand on a une montagne russe d'appréciations et dépréciations réelles et quand on a soudain des taux d'intérêt réels de 5% et ensuite des taux de 40% ou 50% ? Les réformes ont été inspirées par des objectifs très sains : une économie de marché avec un meilleur fonctionnement des entreprises qui, par conséquent, favoriserait la génération d'emploi productif et l'augmentation de la productivité. Cela, à son tour, se refléterait dans une augmentation soutenue des salaires à travers le temps, dans le cadre d'un certain équilibre dans les relations de pouvoir des différents secteurs de la société, qui est un élément fondamental de la démocratie.

Mais, comme nous le verrons, le résultat s'est beaucoup écarté de l'idéal : une évaluation sérieuse – une bonne reddition de comptes, quelque chose qui a été plutôt absent – doit envisager aussi bien les points positifs que négatifs.

Les résultats

Parmi les premiers, il y a des acquis importants, dont ce qui suit :

a) Sur le plan commercial, il y a eu une croissance importante des exportations. Il s'agit d'un phénomène

général à travers l'Amérique latine. Les volumes exportés ont augmenté de manière très substantielle, à un taux de 9% par an en termes réels durant dix ans. Comment savons-nous que ce résultat est bon ? En premier lieu, comparativement, il est notablement supérieur aux années 60 et 70, et un peu meilleur que dans les années 80, qui est l'époque de la crise de la dette, où il était très important d'exporter pour pouvoir payer la dette accumulée pendant les années 70. En second lieu, l'impulsion exportatrice moyenne de l'Amérique latine a été de 50% plus rapide que l'augmentation des exportations mondiales à la même époque.

b) les équilibres budgétaires. Dans les années 80, l'Amérique latine a montré des déséquilibres budgétaires très élevés, avec des pays dont le déficit était de l'ordre de 10-17% du PIB, en partie liés à la crise de la dette. En effet, le service de la dette publique dans un contexte de taux de change nécessairement fortement dévalués, les a fait augmenter notablement. Dans les années 90 on a enregistré un grand changement dans les soldes budgétaires d'Amérique latine, où plusieurs pays ont montré un excédent durant plusieurs années, ou des déficits très modérés.

c) Le contrôle de l'inflation. Sur ce point, l'Amérique latine a fait l'expérience d'une amélioration notable avec la disparition des processus d'hyperinflation des décennies écoulées. En effet, dans les années 70 et 80 il y a eu des pays avec des niveaux d'inflation de 1000% ou plus par an, ce qui est très destructeur pour les entreprises et les personnes. Devoir courir tout au long de la journée pour acheter avant que l'argent ne se dévalorise, conspire contre le développement normal de l'économie, et est un ennemi mortel pour l'investissement, l'innovation, l'équité et l'harmonie sociale. Dans les années 90 ces niveaux d'inflation ont disparu, laissant place à des taux à un chiffre devenus prédominants en Amérique latine. Actuellement, le niveau moyen est d'un peu moins de 10% annuel, ce qui constitue une avancée très substantielle.

Les échecs

Comme nous l'anticipions, les réformes ont souffert aussi de déficiences graves et réitérées. Pour en citer quelques unes :

a) L'impulsion plus grande aux exportations a été très fréquemment accompagnée d'une impulsion plus grande aux importations. Et comment ont été financées celles qui n'ont pas été couvertes par les

exportations ? Avec l'endettement, avec des flux de capitaux. Aujourd'hui nous ne sommes plus confrontés à la dette des années 70, mais les ressources arrivent à travers les flux de fonds investis en bourse, les dépôts en devises, les placements de portefeuille sous différentes formes, les marchés dérivés, etc.

C'est ainsi que sont nés les déséquilibres extérieurs des années 90. Ceux-ci correspondent à la manière de mener la politique économique et de réformer le fonctionnement des économies. L'expérience récente de la région montre une forte croissance des déficits extérieurs et cela est inévitablement générateur de vulnérabilité. L'Amérique latine en a souffert en 1995, avec la crise mexicaine, et ensuite en 1998 et 1999 avec la crise asiatique. Dure réalité qui a affecté une proportion énorme de la population et des entreprises.

Les crises ont été très rapprochées : il y a des pays qui ont connu deux crises intenses avec trois ou quatre années entre les deux, ce qui signifie qu'il n'a pas fini de récupérer de l'une quand l'autre arrive. Il ne s'agit pas seulement de malchance, mais d'une réponse aux déséquilibres qui sont apparus comme fruit de la manière de mener la politique macroéconomique, la politique commerciale, la politique financière : les trois domaines, que nous abordons dans notre ouvrage *Comment réformer les réformes en Amérique latine*.

b) sur le plan budgétaire, si effectivement nous sommes parvenus à retrouver des soldes équilibrés, cela s'est fréquemment fait avec des coûts associés aux réductions généralisées des dépenses. Par exemple, il y a une insuffisance d'investissement en capital humain. Les systèmes d'éducation ont grand besoin d'être renforcés en Amérique latine, et cela nécessite des ressources et une efficacité dans leur utilisation. Ce que nous voyons, néanmoins, ce sont les bas salaires des professeurs, très peu d'effort dans leur formation et dans la rénovation des programmes d'enseignement. Le monde change, les programmes doivent être aménagés en permanence.

Toutes ces transformations ne vont pas se faire spontanément, le secteur privé ne s'en charge pas, mêmes s'il peut collaborer dans sa conception et sa concrétisation. De nombreuses actions peuvent être décentralisées, mais la conduite doit être assurée par les autorités politiques de la nation. Nous manquons de dépenses, d'effort et de réflexion sur ce terrain. Dans plusieurs pays, sont en cours des réformes des réformes, mais ce dont nous avons besoin est d'en augmenter la rapidité.

De même, dans beaucoup de nos pays il y a une insuffisance des dépenses d'infrastructure. On peut avancer au niveau de la décentralisation et de la

participation du secteur privé, avec les systèmes de concessions. Cela peut aider à alléger la charge du secteur public afin qu'il puisse concentrer son énergie sur les nombreux autres besoins qui doivent être couverts dans les pays, mais, à nouveau, il s'agit du processus qui doit être guidé. Le fonctionnement décentralisé ne peut pas marcher sans conduite : il faut programmer toute la tâche de construction d'infrastructures dans nos pays.

Pour ce qui est de l'autre partie du budget, les recettes fiscales, il y a eu des avancées dans les années 90, mais qui sont encore modestes. Il est impératif de faire un effort beaucoup plus intense. C'est essentiel pour l'équité : égal revenu, égale imposition. Nous avons encore des aspects très hétérogènes, de nombreuses carences dans notre système fiscal, une évasion fiscale importante en comparaison des économies développées.

En somme, il existe beaucoup de modernisations en suspens qui requièrent un traitement prioritaire. Donc, sur le plan budgétaire il nous faut plus de réformes avec cette caractéristique sélective, où on identifie ce qui manque et on agit en conséquence. Nous ne pouvons pas nous borner à penser qu'il suffit d'avoir un équilibre budgétaire et point. Parvenir à toujours plus d'équilibre budgétaire sans considérer le contenu des dépenses publiques requises pour moderniser nos économies.

c) Le défi de l'équité. L'année 2000 il y avait 220 millions de pauvres en Amérique latine : 20 millions de plus qu'en 1990. C'est-à-dire que le nombre n'en a pas été réduit, mais au contraire la quantité de pauvres a augmenté au cours de la décennie. Une partie de ce fait s'explique par l'ajustement récessif de 1999. Une des conclusions qui se sont renforcées au cours des années 90 est la connaissance de la façon dont les crises affectent régressivement nos sociétés. Il y a deux travaux très intéressants, un de Dani Rodrik (2001) et un autre de Nora Lustig, qui renforcent la même idée, à savoir que dans chacune des crises financières il y a une intensification de la pauvreté. Les crises ne sont pas neutres entre les secteurs, elles affectent beaucoup de gens, elles affectent les entreprises et les personnes, les consommateurs et les producteurs, mais il y a un biais régressif, ceux qui sont dans les premier, deuxième et troisième quintiles y perdent plus en termes de revenus, ce qui occasionne une importante perte de revenu et de patrimoine pour les groupes les plus pauvres, et ce qui signifie qu'il en reste longtemps des traces.

Par exemple, le salaire moyen au Mexique en 2000 était de 16% plus faible qu'en 1994. Six ans après. Il s'agit de la marque de la crise "Tequila" de 1995. Quant à l'Argentine de l'an 2000, elle s'est vue frappée

de plein fouet par le choc récessif de 1995, puis a connu une phase de récupération qui n'était pas arrivée à son terme quand est survenu le choc de 1998-99. Cela tourne à une détérioration accrue de la situation sociale. Nous devons agir à l'opposé. Cela part du constat que les crises financières comportent des aspects régressifs, et pour cette raison il faut réformer la manière de faire de la macroéconomie. Dans le chapitre 7 de "*pour réformer les réformes*", nous exposons comment le Chili, entre 1990 et 1995, a procédé à une réforme efficace dans sa façon de faire de la macroéconomie et de réguler les flux de capitaux spéculatifs.

d) Insuffisance d'investissement et croissance. Sans aucun doute, un des aspects où les réformes montrent le résultat le plus médiocre est dans l'insuffisance d'investissement productif et, par conséquent, dans la faiblesse de la croissance. L'Amérique latine des années 90 a eu en moyenne un taux d'investissement de 5% du PIB de moins que dans les années 70, et a investi seulement un point de plus que dans les années 80 (graphique 1). On pourrait dire "*fantastique, nous faisons mieux que dans les années 80*", dans les années 80 nous avons connu une croissance de 1,3% et dans les années 90 de 2,8%, ce qui est plus du double, mais les années 80 ont été la décennie perdue, ce qui ne constitue pas la référence appropriée.

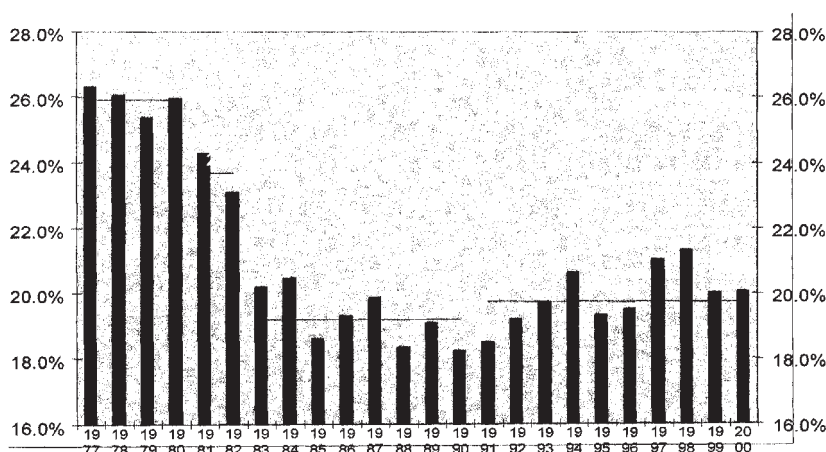
Il s'agit là d'une erreur fréquente. De nombreuses études empiriques évaluant les réformes, comparent des résultats des années 90 avec celles des années 80 et concluent que les réformes fonctionnent bien parce que nous croissons davantage, mais la réalité est que nous croissons très peu ! 2,8% représente la moitié de la croissance que l'Amérique latine a connue chaque année entre 1950 et 1980 (tableau 1). Une moyenne de bonnes et de mauvaises années, de dix-neuf pays avec de bons et de mauvais résultats durant ces trente ans, aboutit à un taux de 5,5% de croissance. C'est-à-dire, dans les années 90 nous sommes à la moitié de ce chemin qui n'était pas satisfaisant, où personne ne disait que nous étions heureux avec l'Amérique latine des années 1950 à 1980. Par conséquent, il y a encore beaucoup à améliorer.

La clef, comme nous l'avons dit, est d'investir plus et mieux. Il n'y a pas de pays dans le monde qui ait connu une croissance soutenue, sans avoir investi de façon adéquate. En Amérique latine, fréquemment nous nous sommes laissés abuser par des taux de croissance élevés qui sont transitoires, et qui bien souvent sont fondés sur des processus de reprise. Il est important de profiter de la reprise, mais la clef est de réactiver de manière à ce que les investissements et les

Tableau 1 : AMÉRIQUE LATINE : PRODUIT INTÉRIEUR BRUT, 1970-2000
(taux de croissance annuel moyen, %)

	1970-80	1981-89	1990	1991-94	1995	1996-97	1998-99	2000	1990-2000
Argentine	2,8	-0,7	-2,0	8,0	-2,9	6,7	0,4	1,0	3,7
Brésil	8,6	2,3	-4,6	2,8	4,2	3,0	0,5	4,0	2,0
Chili	2,5	3	3,3	7,5	9,1	6,9	1,5	5,6	5,8
Colombii	5,4	3,7	4,3	4,3	5,2	2,8	-2,1	3,0	2,8
Mexique	6,7	1,5	5,1	3,5	-6,1	6,1	4,3	6,6	3,6
Pérou	3,9	-0,7	-6,0	5,1	8,6	5,4	1,0	4,5	3,6
Uruguay	3	0	0,0	4,4	-1,9	4,5	0,9	1,0	2,5
Amérique Latina(19)	5,6	1,3	-0,6	4,1	1,1	4,5	1,2	4,1	2,9

Graphique 1 : Amérique latine - investissement fixe brut (1977-2000) (% du PIB)



Source : CEPAL, sur la base de données officielles

améliorations de productivité parviennent à ce que la croissance élevée soit soutenue une fois la phase de reprise terminée.

Une exception intéressante dans l'Amérique latine des années 90 est le Chili. Entre 1990 et 1998 le Chili a connu une croissance de 7,7%. En 1999 le PIB a

diminué de 1 % tandis que la moyenne de la décennie a été de l'ordre de 6,5 % (FFD, 2001). Derrière cette augmentation soutenue du produit se trouve un investissement plus grand. Dans les années 90 le Chili a investi 10 points de plus du PIB que durant le gouvernement de Pinochet. L'Amérique latine, en revanche, a connu un investissement de 5-6 points de

moins que dans les années 70 (graphique 1). C'est là une raison déterminante pour laquelle le Chili a connu une croissance de 7 % et le reste de l'Amérique latine seulement de 2,9 % au cours des années 90.

Comment améliorer l'exercice ? La nécessité de réformer les réformes

Etant donnée l'hétérogénéité des résultats des réformes économiques, avec leurs caractéristiques positives et négatives, il est vital d'appliquer des changements qui tendent à conserver les caractéristiques salutaires du modèle et corriger ses erreurs les plus graves. Au fond, il s'agit d'introduire des réformes des réformes.

Pour continuer avec le cas du Chili, nous pouvons voir que au moment du retour à la démocratie, ces réformes des réformes se sont produites. Il n'y a pas eu destruction, mais construction sur la base de l'existant et amélioration de ce qui existait déjà. Réforme fiscale pour augmenter les dépenses sociales, réforme du travail pour équilibrer le marché du travail et rééquilibrer le pouvoir entre les secteurs de la société. Les réformes macro-économiques pour avoir un fonctionnement économique plus soutenable, qui signifie aller contre la mode d'ouvrir le compte de capital de façon indiscriminée. Au lieu de suivre cette mode, on a introduit une régulation prudentielle macroéconomique systématique, on a appliqué une ouverture sélective des flux de capitaux ; on a perfectionné la supervision prudentielle du système financier, assez stricte ; application systématique d'un fond de stabilisation du cuivre ; efforts délibérés pour développer le segment de long terme du marché des capitaux, politiques de change et monétaire actives, et politique budgétaire très responsable : chaque nouvelle dépense extra a eu son financement effectif dans le budget global.

Certains des principes de politique économique qui doivent guider cette recherche d'un plus grand bien-être pour la population sont les suivants :

Éviter des indicateurs macro-économiques incorrects

Un élément essentiel pour expliquer l'investissement sont les indicateurs qu'affrontent les investisseurs. Le taux d'intérêt, le taux de change, sont des signaux très importants pour presque tous les secteurs de l'économie : les exportateurs, ceux qui subissent la concurrence des importations, ceux qui doivent acheter des biens intermédiaires, biens de capitaux.

En Amérique latine nous avons vu que ces prix ont montré un comportement très instable : taux d'intérêt réels de 40-50 %, appréciations importantes suivies de violentes dépréciations. Il est normal qu'il y ait des variations de prix, mais le problème est de quelle ampleur, pour que l'agent économique qui prend des décisions d'investissement dans un certain secteur productif à un horizon de 5, 10 ou 20 ans ait une idée certaine de ce qu'il va trouver quand son produit arrivera sur le marché. On s'attend à ce que les indicateurs macroéconomiques et la demande ne soient pas trop désalignés ou déséquilibrés.

Pour cela, il est fondamental de se préoccuper de ce que ces indicateurs macroéconomiques – qui affectent l'ensemble des agents dans l'économie – soient relativement stables, et cela dépend de variables de politique, de l'organisation des marchés. Par exemple, le taux d'intérêt va se situer à un niveau beaucoup plus approprié si nous avons un système de régulation prudentiel bancaire qui garantit un fonctionnement transparent de qui, à qui et comment on prête. Quant ce domaine est réglementé de façon satisfaisante il se constitue un système moderne de supervision prudentielle, plus proche de ce qui existe en Europe et aux Etats-Unis, avec des schémas stricts, sérieux et efficaces, au lieu des résultats désastreux enregistrés en Amérique latine avec des crises financières aux coûts gigantesques pour le budget ; par exemple, la crise bancaire du Chili en 1983, le coût pour le budget a été de 35% du PIB annuel, équivalent à 10 années du budget total de l'éducation.

Dans la même ligne l'espace dont disposent les autorités pour faire la politique monétaire a une grande influence. Si nous sommes dans une économie dollarisée, un système à l'Argentine, où le taux de change est fixe, il y aura beaucoup moins d'espace pour manier les taux d'intérêt, que dans une économie qui aurait des marges de variation du taux de change, qui permettent une politique de taux de change administré par la banque centrale, à l'intérieur d'une fourchette de variation qui évite des valeurs de cotation extrêmes, qui s'ajuste à la tendance de moyen terme et non aux fluctuations au jour le jour ou les fluctuations cycliques des prix des ressources naturelles ou des marchés financiers.

Pour ces raisons, le choix du régime de change se révèle crucial. Les options qui sont aujourd'hui le plus à la mode se limitent à deux extrêmes : d'un côté, un taux de change fixe ou dollarisation, qui implique de renoncer à la monnaie nationale et à une politique de change et monétaire, de l'autre un taux de change totalement libre, qui est terriblement sensible aux flux de capitaux hirondelle, de nature très volatile ; le

résultat est un taux de change remarquablement instable. Néanmoins, il faut regarder au-delà des modes et trouver une réponse pragmatique au problème. Le taux de change administré, dont nous venons de parler est l'une d'entre elles.

La régulation prudentielle des mouvements de capitaux

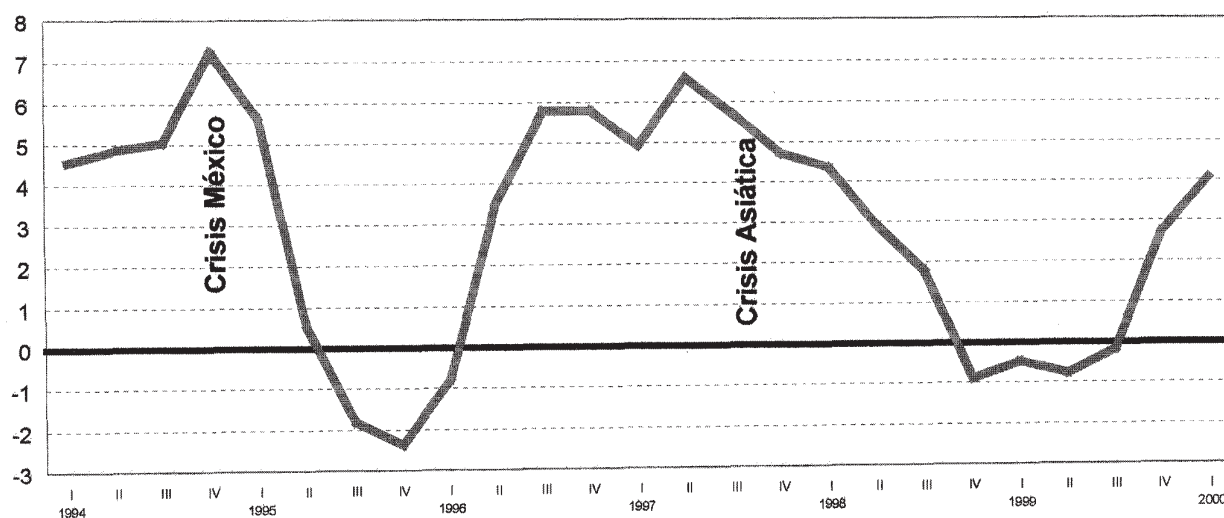
L'Amérique latine a été très affectée par les chocs financiers, avec un impact déstabilisateur très fort sur son environnement macroéconomique (graphique 2).

En 1991-94 s'est produit un ressurgissement des flux financiers vers les économies latino-américaines. La nouvelle vague a été très significative en proportion du PIB (similaire à celle des années 1977-81). Cette fois, leur composition est différente, beaucoup plus variée, avec aujourd'hui un segment très important d'investissement de portefeuille. Parmi eux, sur 4 dollars un seulement a correspondu un investissement étranger direct – de long terme – tandis que la grande majorité survient sous la forme d'investissements de portefeuille, de court terme. Les nouveaux capitaux ont permis au début que les économies déprimées du continent puisse connaître une reprise. Cependant, dans beaucoup d'entre elles, avec le temps, ont commencé à survenir des problèmes de vulnérabilité et des chocs externes, en donnant lieu à des déficits excessifs des comptes courants, appréciations de change disproportionnées et des stocks au passif externe qui se sont dangereusement élevés.

Pour découvrir dans quelle mesure les politiques suivies ont pu faire la différence, nous observons ce qui s'est produit au Chili et au Mexique. Les deux pays présentaient des indicateurs macroéconomiques très similaires en 1998-89 : un taux d'épargne analogue, un taux élevé d'utilisation de leurs capacités de production (à la différence de pays comme l'Argentine et le Pérou), et des économies relativement ordonnées. Néanmoins, avec le retour des capitaux, les deux économies ont pris des positions diamétralement opposées dans leur position envers eux. Le Mexique s'est engagé que la voie de recevoir "tout ce qui vient", et le Chili s'est engagé sur le chemin de dire "je ne veux pas répéter mon histoire de l'année 82", et par conséquent a découragé l'excès de fonds de court terme et volatiles.

Le Chili, au cours de l'année 1982, a connu la crise la plus grave de l'Amérique latine. Le pays avait déjà réformé son économie au cours des années précédentes, les importations avaient été libéralisées, le déficit budgétaire surmonté, maintenant un excédent pendant plusieurs années, malgré cela, en 1982 son PIB a connu une chute de 15 % et le chômage déclaré a atteint 31% de la force de travail, restant très élevé durant plusieurs années, l'absence d'assurance-chômage comme celle qui fonctionne dans les pays européens et les Etats-Unis. Au Chili, le nouveau régime démocratique mis en place en 1990 avait appris de l'histoire, et les autorités étaient conscientes de ce que quand l'endettement est excessif, l'économie commence à gonfler, et les prix connaissent des distorsions. On savait que quand les

Graphique 2 : Amérique latine - instabilité du PIB, 1994-2000 (variation annuelle en pourcentage)



Source : CEPAL, sur la base de chiffres officiels

* Inclut l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et le Vénézuéla.

ressources parviennent à l'improviste, elles ne se dirigent pas vers l'investissement productif car celui-ci nécessite du temps pour identifier les projets, pour voir où investir et mettre en oeuvre les décisions. Ce qui arrive, alors, est que les nouvelles ressources financières qui arrivent de façon abrupte se dirigent vers la consommation, et en particulier, vers la consommation de produits importés, financées avec de l'argent étranger, de l'extérieur. Dans ces périodes de grandes entrées de dollars ce qui augmente ce sont les importations naturellement. Alors le pays reste avec la dette et sans capacité productive pour générer les ressources correspondantes. Autrement dit, cela engendre un tableau d'endettement ou de passifs externes insoutenables. Le résultat est que, quand arrive l'ajustement récessif, pour le recouvrement de la dette, celui-ci est très douloureux et on ne dispose pas d'outils pour l'absorber efficacement. Le résultat en est les ajustements récessifs et régressifs, avec chômage, chute de l'activité économique et diminution de l'investissement productif.

Les décisions les plus déterminantes sont celles qui sont prises aux moments d'expansion. C'est alors qu'il y a plus d'espace pour agir, et alors on peut choisir si nous nous embarquons sur un sentier insoutenable avec le temps ou si nous allons passer par une phase de surchauffe et ensuite affronter des chutes vertigineuses. Le Chili a choisi en 1990 le chemin pour éviter la surchauffe, les distorsions que provoquent les capitaux en volume excessif et limiter les entrées à ce qu'il était possible d'absorber efficacement, sans que le taux de change s'apprécie de façon inadéquate, ni que la demande et la consommation augmentent artificiellement avec des ressources transitoires¹. En effet, la demande devrait augmenter seulement en fonction des capitaux qui seront investis en permanence dans le pays, dans l'appareil productif, comme c'est le cas de l'investissement étranger direct quand il crée une capacité productive nouvelle (et non racheter ce qui existe déjà, ce qui n'est que le transfert d'une capacité productive donnée).

Les résultats de cette politique prudentielle ont pu être observés en 1995. L'économie chilienne a connu une croissance de 10%, tandis que l'économie mexicaine est entrée en récession avec une chute de 6% de son PIB. Avec la crise de la tequila, les capitaux hirondelles ont fui l'Amérique latine. Dans ce contexte, les pays qui étaient moins dépendants de ces ressources ont moins souffert, ce qui fut le cas du Chili. Sa bourse a chuté, mais beaucoup moins que le reste des économies de la région. Au lieu de la crise, il

y a eu un redressement total des flux de capitaux vers la région entre la mi 1995 et 1997, pour revenir à chute importante en 1998.

Ces baisses et hausses reflètent ce qui arrive avec le monde des finances spéculatives et non avec le monde réel, de la production, qui correspond à la productivité et aux profits que l'investissement est capable d'engendrer. Par exemple, l'indice des cours boursiers a augmenté de 300% en 1991-94, tandis que les PIB ont cru de 20% au cours de la même période, reflétant le fait qu'il n'y a pas de lien entre ces fluctuations de court terme et les variations de la productivité. Un déséquilibre similaire s'est produit durant l'augmentation des flux de capitaux en 1996-97, quand de nouveau s'est répété le fort afflux de capitaux de court terme, retard des taux de change, bulles explosives à la bourse, et accumulation de passifs externes volatiles.

Développement soutenu et investissement social

Pour croître de façon soutenue, ce qu'il faut est créer une nouvelle capacité de production : une plus grande quantité et une meilleure qualité de capital et travail. C'est dans ce dernier sens qu'il y a un rôle clef à jouer pour l'éducation et la formation professionnelle. Il est urgent d'élargir la couverture et la qualité de l'éducation pour les jeunes générations, comme une façon de les doter d'un capital humain plus important. Il doit également y avoir la préoccupation de d'homogénéiser sa qualité entre les différentes catégories sociales, afin d'éviter la reproduction de la pauvreté et de permettre une légitime égalité des chances. La formation professionnelle, de même, est un autre élément fondamental pour augmenter la productivité ; c'est la manière "progressiste" de flexibiliser le marché du travail du côté de l'offre. Ceci est un principe que les pays asiatiques – la Corée, Taïwan, etc. – ont mis en pratique de façon tout à fait systématique durant les 30 années de leur spectaculaire développement, avec une répartition des revenus qui s'est notablement améliorée jusqu'au milieu des années 90. Evidemment, un effort efficace et suffisant requiert d'énormes ressources publiques et beaucoup d'efficacité. Un thème avec des aspects similaires est celui de la diffusion technologique, en particulier dans les PME. La formation professionnelle et la technologie comportent des externalités substantielles et des failles du marché, que nous n'avons corrigé que très faiblement dans nos pays : il

1 Voir l'ouvrage de l'auteur intitulé *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad : tres decadas de politica economica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1^o édition, 2001.

s'agit là de l'une des différences entre développement et sous-développement.

Comme nous l'avons vu, un espace de sensibilité énorme dans ce domaine s'ouvre au cours des périodes de crise. Quand nous affrontons une crise, les personnes de moindre ressource économiques ont moins de capacité de se protéger et, en conséquence, la pauvreté augmente et la répartition du revenu tend à se dégrader. De la même manière, quand survient une période de croissance, ce sont les groupes aux revenus les plus élevés qui peuvent le mieux tirer parti de la prospérité. Cela confère une responsabilité très importante à la gestion macroéconomique.

La préoccupation centrale des autorités doit être la situation sociale de la population. Le bien-être des gens est l'objectif ultime de nos politiques et, pour cela, il faut faire les efforts nécessaires pour qu'il augmente et ne se voit pas subitement entamé par les effets d'une politique économique mal conçue, comme cela est arrivé si fréquemment en Amérique

latine. Il s'agit d'un impératif éthique et également économique : créer de meilleures conditions sociales pour la population (comment surmonter la pauvreté, améliorer la distribution du revenu, entre beaucoup d'autres aspects) qui évitent le surgissement de tensions et une désintégration sociale accrue à l'intérieur de nos nations. L'objectif est inverse, renforçant notre intégration interne et non en nous désintégrant ; nous voulons *faire* notre globalisation. L'intégration latino-américaine est l'un des instruments efficaces pour avancer vers cet objectif.

Les politiques macroéconomiques qui engendrent des équilibres soutenables dans l'économie réelle, et les politiques de développement productif telles que celles qui viennent d'être exposées, cohérentes avec une meilleure distribution des opportunités et de la productivité à travers la société, sont vitales pour atteindre cet objectif si difficile, le développement économique dans l'équité.