



Durant les années 80, tandis que de nombreux pays cherchaient à s'adapter à un climat économique mouvant, voire turbulent, la réflexion des responsables politiques a considérablement évolué. Dans quelle mesure cette «révolution silencieuse» a-t-elle été bénéfique et comment les décideurs et la communauté internationale peuvent-ils aujourd'hui en élargir et en consolider les acquis?

La mondialisation et la révolution silencieuse des années 80

James M. Boughton

QUE S'EST-IL donc passé pendant les années 80? Rien n'autorise à attribuer une personnalité à une décennie, ni à croire que la position des étoiles au moment de notre naissance influence notre destinée. Mais cette habitude qui consiste à qualifier ainsi une décennie — on pense à la Belle Époque, aux Années folles ou encore à la Grande Dépression, indissociable des années 30 — exerce sur notre imaginaire une certaine emprise, semblable à celle de l'astrologie. Quiconque suit la vie économique internationale sait que les années 90 ont été celles de la mondialisation, les échanges internationaux de produits, de services et de capitaux prenant une ampleur sans précédent. Les années 70 avaient été celles de l'instabilité, des taux de change flottants et de la flambée des prix du pétrole.

Entre les deux, les années 80, qu'il est difficile de définir précisément. Au cours de cette décennie, la politique économique des pays industrialisés a pris un net virage à droite, sous l'impulsion de Masayoshi Ohira et de ses successeurs au Japon, de Margaret Thatcher au Royaume-Uni, de Ronald Reagan aux États-Unis et de Helmut Kohl en Allemagne. La théorie «néoclassique» et l'économie de l'offre ont été à la base d'expériences audacieuses, quoique parfois malavisées. Et pour une grande partie du monde en développement, les années 80 ont été la «décennie perdue», celle de la stagnation ou de la chute des niveaux de vie année après année.

Les années 80 ont également été celles de la montée en puissance du FMI au sein du système financier international. Dans le système de Bretton Woods, celui des parités fixes mais ajustables (1946–73), le FMI ne jouait qu'un rôle subsidiaire par rapport aux quelques pays industrialisés qui apportaient les capitaux et géraient le système. C'était le système qui comptait, beaucoup plus que l'institution. Lorsque cette structure s'est effondrée, ces mêmes pays, soucieux de ramener la stabilité, ont chargé le FMI d'exercer une «ferme surveillance» sur la politique de change de ses pays membres, mais ils ont laissé à la génération suivante de dirigeants le soin de donner à cette expression un sens pratique. Ce n'est pas avant le début des années 80 que le FMI a subordonné la majorité de ses prêts à la mise en œuvre de programmes détaillés de réforme macroéconomique. Et c'est seulement en 1982, année de la crise de la dette internationale, que le FMI a assumé ses responsabilités actuelles de gestionnaire de crise financière. La conjonction de ces deux éléments a conféré à l'institution un rôle nettement plus important.

Comment caractériser l'économie mondiale dans les années 80? L'impression qui se dégage est celle d'une révolution silencieuse dans le domaine de la politique économique : une évolution subtile mais néanmoins profonde, qui s'est fait sentir tout au long de la décennie et dans une grande partie du monde, vers des politiques plus coopératives, plus tournées vers l'extérieur et plus favorables au marché que jamais. Une révolution en ap-



parence silencieuse parce qu'elle s'est produite par bribes, sans point de départ ou d'achèvement visible, mais une révolution néanmoins. Sans elle, la mondialisation des années 90 n'aurait pas pu s'imposer comme elle l'a fait.

Pourquoi une «révolution silencieuse»?

En 1989, Michel Camdessus, alors Directeur général du FMI, a employé le terme de «révolution silencieuse» pour désigner la transformation en cours dans un certain nombre de pays en développement. À l'Assemblée annuelle des Conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale, il a décrit la manière dont ces pays avaient pris la «pénible décision» de renforcer leurs politiques économiques et de mettre en œuvre des programmes d'ajustement axés sur la croissance avec le soutien financier du FMI.

L'élément révolutionnaire tenait ici au fait que nombre de pays qui avaient jusque-là rejeté les conseils du FMI et n'avaient infléchi leur politique que dans la mesure nécessaire pour bénéficier d'une assistance financière étaient désormais prêts à embrasser des politiques axées sur le marché et l'exportation.

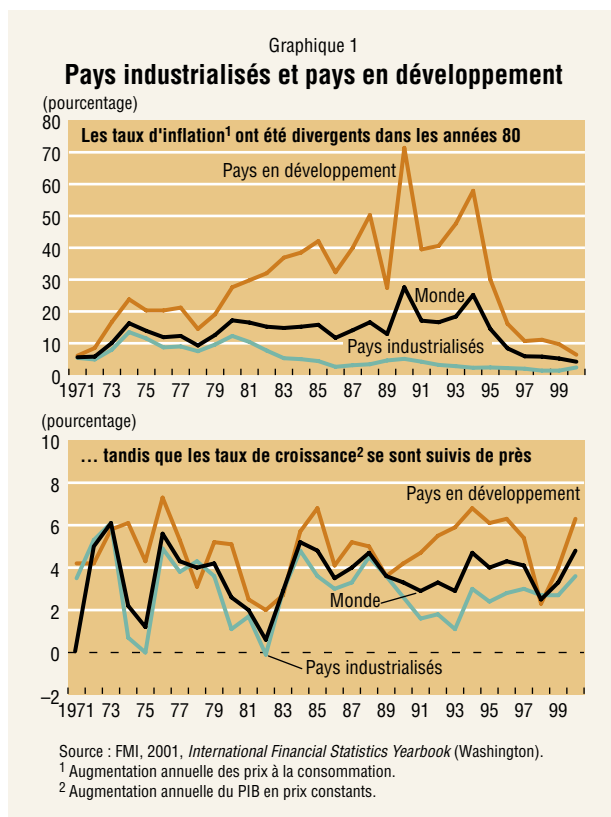
Bien que ces politiques aient été rendues célèbres sous le nom de «consensus de Washington», la perspective néolibérale n'était ni propre ni spécifique à Washington. Les clivages idéologiques anciens entre partisans du développement de l'initiative privée et défenseurs du primat de l'État, ou entre tenants d'un système ouvert et unifié de fixation des prix par le marché et avocats des contrôles généralisés, étaient peu à peu en train de céder la place au libéralisme économique dans bien des régions du monde. L'effondrement de l'Union soviétique en 1991 a mis un point d'orgue à cette victoire.

Il est certes tentant de se demander s'il s'agissait réellement là d'une révolution ou d'une simple évolution, mais ce jeu ne doit pas nous empêcher de nous intéresser à ce qui était vraiment en train de se produire. La philosophie économique et les comportements des décideurs ont profondément changé dans les années 80. Dans la nouvelle théorie économique qui est devenue la philosophie dominante, l'État est censé jouer un rôle indirect en guidant l'économie et en créant les conditions préalables à une croissance durable, mais il n'est pas directement chargé d'assurer le plein emploi ou de garantir une croissance économique élevée. Peu de gouvernants l'auraient adoptée dans les années 70, mais beaucoup s'y étaient convertis à la fin des années 80. Dans des pays à faible revenu tels que le Ghana, l'Ouganda, la Tanzanie et le Zimbabwe, la révolution silencieuse a marqué le début d'une ère nouvelle de coopération avec le FMI. Dans les pays à marchés émergents comme la Chine, la Corée, le Mexique et la Pologne, elle a favorisé l'esprit d'entreprise et l'indépendance à l'égard de l'État. À l'échelle du monde industrialisé, enfin, les politiques de stabilisation à court terme ont fait place à des stratégies à plus long terme visant à contenir l'inflation et à déréglementer l'activité économique privée.

Les ramifications de la révolution

Ces éléments nouveaux ont profondément bouleversé l'économie mondiale. La réussite la plus remarquable a peut-être été la quasi-disparition de l'inflation au niveau international. Le taux moyen au niveau mondial n'a guère changé, mais l'inflation s'est de plus en plus concentrée dans quelques pays en développement, où elle a atteint des taux extrêmement élevés. Pour l'ensemble des pays industrialisés, l'inflation des prix à la consommation est tombée d'un pic de plus de 12 % en 1980 à 2½ % en 1986, restant ensuite maîtrisée tout au long des années 90 (graphique 1). Ce recul s'est fait au prix de fortes baisses de la production et de l'emploi au début des années 80, mais les décideurs ont d'une manière générale tenu bon et évité les politiques contre-cycliques de stimulation qu'ils avaient favorisées dans les années 60 et 70.

Au milieu des années 80, la croissance avait repris dans la plupart des pays industrialisés. Mais la situation était loin



toutefois d'être aussi réjouissante dans les pays en développement. Si les prix des produits manufacturés se sont stabilisés, les cours des produits primaires, source des recettes d'exportation de la plupart des pays en développement, ont chuté précipitamment, touchant un creux sans précédent vers la fin de la décennie. Par conséquent, même si le taux de croissance moyen des pays en développement est resté assez bon tout au long de la décennie (autour de 4 %), cette croissance s'est fortement concentrée dans les nouvelles économies industrielles d'Asie. En Amérique latine et en Afrique subsaharienne, l'objectif d'une croissance soutenue est resté hors de portée. La maîtrise de l'inflation et l'ouverture des marchés mondiaux étaient censées renforcer la croissance économique, mais elle s'est fait attendre.

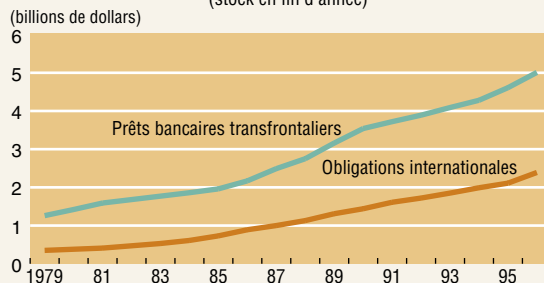
Les années 80 ont par ailleurs profondément transformé le système financier mondial. Les puissants facteurs d'instabilité de la fin des années 70 et du début des années 80 (déséquilibres extérieurs massifs, doublés de fluctuations réelles des taux de change des monnaies de réserve de 50 % ou plus) ont contraint à une révision des stratégies d'investissement et de gestion économique. Les réalignements chaotiques des taux de change et la persistance de gros déséquilibres extérieurs dans la première moitié des années 80 ont amené les principaux pays industrialisés à se tourner vers des stratégies davantage fondées sur la coopération. Cette tendance a surtout été visible en Europe, où stabilisation des taux de change et coopération économique étaient les principes directeurs. Entre les pays émetteurs des principales devises en Europe, en

«Les puissants facteurs d'instabilité de la fin des années 70 et du début des années 80 ... ont contraint à une révision des stratégies d'investissement et de gestion économique.»

Amérique du Nord et en Asie (Japon), les efforts de stabilisation des taux de change ont commencé en janvier 1985 avec une vague soudaine d'interventions publiques coordonnées sur les marchés des changes. Le phénomène s'est poursuivi la même année avec une réunion à haut niveau très médiatisée à l'Hôtel Plaza de New York, pour culminer en février 1987 avec une réunion au Louvre, à Paris. Bien que ces efforts de coordination formelle aient tourné court au bout de quelques années, les ministres des finances et les gouverneurs de banques centrales ont continué de chercher des réponses coordonnées aux chocs extérieurs.

De manière plus spectaculaire, lorsque les grandes banques internationales ont décidé en 1981-82 que certains pays en développement ne pourraient peut-être plus assurer le service de leur dette extérieure, elles ont brusquement cessé de renou-

Graphique 2
L'essor des flux de capitaux à la fin des années 80
(stock en fin d'année)



Source : Banque des règlements internationaux, *Rapport annuel* (Bâle), diverses années.

veler leurs crédits à court terme et provoqué ce faisant une crise d'une ampleur sans précédent. Globalement, le taux de croissance des prêts bancaires internationaux a fortement chuté. En quelques années, près de 20 pays d'Europe, d'Afrique et d'Amérique latine ont traversé une ou plusieurs crises d'endettement, nécessitant l'intervention du FMI et d'autres organismes multilatéraux. La stratégie de résolution de ces crises au cas par cas, le FMI jouant un rôle de coordination central, s'est déroulée en trois temps. De 1982 à 1985, on a mis l'accent sur les «prêts concertés», le FMI apportant son appui financier à condition que les consortiums bancaires acceptent d'accroître leurs engagements dans le pays en question. Quand ce premier essai d'implication du secteur privé a tourné court, on est passé, vers la fin de 1985, au Plan Baker (du nom du Secrétaire au Trésor américain de l'époque). Cette deuxième phase visait à relancer la croissance économique dans les pays les plus endettés, grâce aux prêts coordonnés des banques, du FMI et des banques de développement multilatérales. Lorsque cette stratégie a échoué et que les créanciers se sont rendu compte que les pays endettés ne sortiraient jamais seuls de la crise, les créanciers publics se sont tournés vers des techniques directes de réduction de la dette, qui ont abouti au Plan Brady de 1989 (du nom du successeur de Baker, Nicholas Brady). L'action conjuguée de la réduction de la dette, de la révolution silencieuse des politiques économiques et de la baisse des taux d'intérêt a permis une reprise des flux financiers internationaux (graphique 2) et mis un terme à la crise.

Cette succession de réussites et d'échecs économiques a débouché, dans les années 90, sur une situation tout aussi contrastée. La stabilisation générale du niveau des prix et la dépression subséquente des marchés mondiaux des produits de base sont deux phénomènes encore d'actualité aujourd'hui. L'évolution des priorités économiques dans les pays industrialisés, moins intéressés désormais par des niveaux d'emploi élevés que par la stabilité des prix, a été saluée par ses partisans comme une réussite économique et semble vouloir perdurer. Certains pays ont bénéficié de ce modèle, tandis que d'autres en ont pâti. De plus, la transformation des modes de gestion économique — révolution silencieuse —, conjuguée au règlement de la crise de la dette et à la poursuite de l'expansion des marchés financiers internationaux, a ouvert la voie à la mon-

dialisation dans les années 90. Les pays qui ont réussi à trouver une solution durable à leur problème de service de la dette extérieure et à formuler des politiques économiques plus tournées vers l'extérieur ont généralement enregistré une hausse de leurs exportations et de leur croissance économique. Comme les investisseurs internationaux reconnaissaient ces améliorations, nombre de marchés émergents ont vu affluer les capitaux. Ces flux financiers se sont toutefois révélés instables et très sensibles à l'évolution des conditions économiques. La seconde moitié des années 90 a été marquée par une série de crises financières.



James M. Boughton, Sous-Directeur du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, a été historien du FMI de 1992 à 2001.

Les enseignements de l'histoire

Dix ans après l'apogée de la révolution silencieuse, quels enseignements en tirer? En particulier, comment l'architecture du système financier international doit-elle évoluer pour profiter au maximum d'un ordre économique libéral et mondialisé, tout en limitant ses inconvénients? Quatre axes de réflexion se dégagent.

Premièrement, la stabilité macroéconomique et les réformes structurelles sont deux préalables indispensables à la réussite d'une économie ouverte, et tout échec dans un domaine peut entraîner l'échec dans l'autre. À une époque où les choses étaient plus simples, on a pu accuser les excès en matière budgétaire ou monétaire d'être «systématiquement» la cause immédiate de toute crise économique, mais nous savons désormais que la rigidité structurelle ou une mauvaise régulation des marchés sont tout aussi dangereuses. Si le FMI doit axer sa surveillance sur la cohérence des taux de change et des politiques macroéconomiques — comme il l'a toujours fait et comme son mandat l'y invite —, il va devoir renforcer sa collaboration avec la Banque mondiale et d'autres institutions multilatérales pour éviter les écueils potentiels.

Deuxièmement, parce que les pays sont de plus en plus nombreux à se doter de systèmes économiques et politiques ouverts et axés sur le marché, la coopération et le respect entre créanciers publics et emprunteurs prennent toujours plus d'importance. Il faut donc que les gouvernements soient disposés à s'impliquer et à assumer la responsabilité première de politiques économiques efficaces et que les organismes multilatéraux se montrent suffisamment souples pour favoriser ce mouvement.

Troisièmement, une surveillance efficace du système financier international suppose un vaste consensus sur la politique économique à mener. Dans les années 80, l'action du FMI a été entravée par l'absence d'un tel accord, car des pays ou des groupes de pays expérimentaient des stratégies économiques différentes. Il n'existe plus de régime de taux de change stables qui puisse définir et ancrer les politiques macroéconomiques, mais le monde s'achemine vers un accord sur des normes susceptibles de remplir ce rôle. Le processus a en fait démarré en 1994, lorsque le Comité intérimaire sur le système monétaire international a publié la Déclaration de Madrid, appelant tous les pays à adopter des stratégies saines et à pratiquer la coopération et l'intégration économiques internationales. Par cette

déclaration, les ministres des finances du monde entier ont en fait adhéré aux principes fondamentaux de la révolution silencieuse. Depuis, les gouverneurs et le Conseil d'administration du FMI ont pris des mesures pour mettre en œuvre cette politique, notamment par l'adoption et l'application de normes spécifiques en matière de diffusion des données (norme spéciale de diffusion des données et système général de diffusion des données), de solidité des systèmes bancaires (principes fondamentaux du Comité de Bâle pour un contrôle bancaire efficace) et de transparence budgétaire (code de bonnes pratiques du FMI en matière de transparence des finances publiques).

Quatrièmement, la stabilité des flux financiers transfrontaliers est essentielle si l'on veut que la mondialisation profite à tous, mais cette stabilité est en fait une cible mouvante dans la mesure où les marchés finan-

ciers privés cherchent en permanence à s'adapter à des circonstances nouvelles. Les stratégies de gestion de la dette élaborées dans les années 80 n'auraient pas permis de résoudre les crises financières des années 90, de même que l'expérience des années 90 ne peut donner qu'une vague idée des solutions aux problèmes susceptibles de se poser à l'avenir. Tout comme le système de Bretton Woods a succombé à la volatilité des flux financiers du début des années 70 et cédé la place à un mécanisme de «ferme surveillance», toute stratégie que l'on pourrait élaborer demain pour limiter les effets des crises financières modernes n'aura qu'une durée de vie limitée.

Un jour ou l'autre, on finira par reconnaître que les années 80 auront marqué une étape positive du progrès économique. L'expansion du commerce international, la stabilisation des politiques monétaires et budgétaires dans bien des pays, l'intervention plus systématique du FMI, le règlement de la crise de l'endettement et les premiers efforts d'allègement de la dette des pays à faible revenu et, par-dessus tout, la révolution silencieuse de la politique économique dans le monde entier sont autant d'éléments qui ne peuvent qu'être positifs à long terme pour la majorité des catégories sociales dans la plupart des pays. Pour l'instant, toutefois, nous restons aveuglés par des effets cycliques, même si l'on regarde l'ensemble de la période de l'après-guerre. La prospérité croissante de pays à peine remis de la deuxième guerre mondiale a bouleversé l'ordre d'antan, où un pays ou quelques pays réussissaient beaucoup mieux que d'autres. Cela s'est traduit par des tensions financières dans les années 60, une série de crises économiques et financières au cours des trois décennies suivantes et des polémiques sur les effets de la mondialisation vers la fin du siècle dernier. Le défi pour les cinquante prochaines années consistera à augmenter le nombre de ceux qui en bénéficient tout en atténuant l'ampleur des cycles conjoncturels, sans pour autant sacrifier la tendance économique haussière. **F&D**

Cet article repose en partie sur l'ouvrage de l'auteur «The Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979–1989 (Washington: International Monetary Fund, 2001).