



L'AMÉRIQUE LATINE ET LE CONSENSUS DE WASHINGTON

Un nouveau souffle pour les réformes

Guillermo Ortiz

L Y A une vingtaine d'années que les pays latino-américains ont engagé un processus de réformes pour rétablir la croissance et surmonter la crise de la dette qui s'était abattue sur la région, l'impératif immédiat étant la stabilisation économique. Pour renouer avec la croissance à moyen terme, l'Amérique latine devait aussi refondre sa stratégie de développement, et notamment poursuivre la libéralisation financière, l'ouverture à l'investissement étranger et au commerce extérieur, la privatisation des entreprises publiques et la déréglementation des marchés. Il s'agissait de promouvoir des économies plus ouvertes et compétitives en donnant un rôle plus large aux marchés et en réexaminant celui de l'État. Ces réformes structurelles ont formé le nouvel axe d'une stratégie qui — avec l'appui financier des institutions financières internationales — aiderait les économies surendettées à regagner accès aux marchés financiers internationaux.

Les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances et de l'engouement initial pour ce qu'il est convenu d'appeler les réformes de première génération. La dette extérieure de la région a été renégociée, les capitaux ont recommencé à circuler, tandis que la croissance se redressait. Mais les taux de croissance sont plus bas que durant l'après-guerre (graphique 1) et, dans la deuxième moitié des années 90, la région a subi de nouvelles crises financières qui ont anéanti une bonne part des acquis antérieurs.

Les maigres progrès accomplis en vingt ans ont conduit à s'interroger sur la démarche adoptée. Il est vrai que les critiques les plus vives émanent des segments de la population qui ont payé le plus lourd tribut à la restructuration économique. Cela dit, dans un contexte de croissance anémique où toutes les mesures visant à réduire les énormes disparités

économiques régionales ont échoué, le mécontentement s'est aggravé et amplifié. L'insatisfaction face aux résultats économiques s'est traduite par un désenchantement envers les réformes, voire la démocratie. D'après l'étude *Latinobarómetro* (Lora et Panizza, 2002), deux tiers environ des personnes interrogées dans 17 pays de la région en 2001 se disaient déçues du bilan de la démocratie et estimaient que leur pays n'avaient pas tiré profit des privatisations.

Cela risque fort de saper la volonté de poursuivre les réformes pour rendre nos économies plus performantes et équitables. Il faut donc étudier pourquoi les réformes ont jusqu'à présent donné de si mauvais résultats, afin de bâtir le consensus nécessaire pour enfin élaborer et mettre en œuvre les mesures propres à rétablir la croissance.

Échec ou insuffisances des réformes?

Les réformes de première génération ont produit des progrès inégaux, d'un pays aussi bien que d'un domaine à l'autre (Lora, 2001). La levée des obstacles au commerce (graphique 2) et à l'investissement étranger a favorisé l'intégration des pays latino-américains à l'économie mondiale. Le secteur financier a été libéralisé. Les progrès ont toutefois été moins marqués en matière de privatisation et, surtout, de déréglementation. De même, les mesures adoptées pour créer un cadre juridique adapté à l'économie de marché ont été insuffisantes, qu'il s'agisse du marché du travail ou du développement de la concurrence sur celui des produits. Par ailleurs, les réformes sont en cours depuis plus longtemps dans certains pays; le Chili, par exemple, s'y est attelé bien avant les autres pays de la région.

L'amélioration a été plus durable dans le domaine crucial de la discipline financière et monétaire. Malgré des progrès

cahotants, des pays comme le Chili et le Mexique commencent à obtenir les résultats escomptés; ils ont réussi à rompre avec les récents cycles de turbulence et de volatilité. Il reste cependant beaucoup à faire. Il importe de veiller à la bonne tenue des finances publiques, condition essentielle afin d'avoir plus de marge de manœuvre pour s'adapter aux fluctuations cycliques; or, comme le soulignent Artana, López Murphy et Navajas (2003), le redressement de la situation budgétaire de nos pays (à l'exception du Chili) ne permet pas encore d'atteindre cet objectif. De même, malgré leurs efforts pour éviter un endettement excessif, presque tous les pays latino-américains n'ont pas su se donner les moyens d'élaborer et d'appliquer les politiques publiques à long terme centrées sur l'accumulation de capital physique et humain qui sont indispensables pour améliorer les perspectives de croissance et, partant, la répartition des revenus.

Certains analystes soulignent la lenteur des réformes et concluent que le peu de progrès ne permet pas d'espérer des résultats positifs. La réalité est, semble-t-il, plus complexe. D'abord, il ne faut pas sous-estimer les acquis, aussi insuffisants soient-ils, par rapport à la situation d'il y a vingt ans. De fait, plusieurs études empiriques indiquent que l'amélioration des résultats économiques dans les années 90 est en grande partie imputable aux réformes. Ensuite, l'étude réalisée par Lora et Panizza (2002) montre que, même si les seules réformes de première génération étaient menées à terme, le taux de croissance pourrait progresser, en moyenne, d'un point et demi par rapport aux taux enregistrés dans les années 90, ce qui aurait des retombées considérables, mais ne suffirait cependant encore pas à résoudre les difficultés auxquelles la région est confrontée.

Cette conclusion est quelque peu décourageante. Mais quel point de référence a-t-on utilisé pour évaluer l'effet des réformes économiques à ce jour? Dans tous les cas, le point de départ était ce qu'il est convenu d'appeler le Consensus de Washington. Or, celui-ci n'était ni une méthode, ni un ensemble de pratiques optimales, encore moins une stratégie cohérente, mais simplement, comme l'a expliqué l'auteur (Williamson, 2000), une liste de mesures qui, en son temps,

représentait le plus petit dénominateur commun de la politique économique préconisée pour l'Amérique latine.

La formation même d'un tel consensus constituait une avancée remarquable. Il restait cependant bien d'autres questions à résoudre (notamment celle de l'ordre dans lequel les réformes doivent s'opérer) et, ces dernières années, le débat s'est ranimé. Les crises de la fin du XX^e siècle, notamment, ont conduit à se demander dans quelle mesure certaines des réformes, ou l'ordre dans lequel elles ont été adoptées, ont vulnérabilisé les économies latino-américaines.

Les multiples crises financières et périodes de volatilité des marchés financiers ont porté un rude coup aux indicateurs sociaux, à la lutte contre la pauvreté et aux perspectives de croissance de la région. Selon les spécialistes, cette vulnérabilité tient essentiellement à ce que la libéralisation financière n'est pas allée de pair avec le nécessaire renforcement du contrôle prudentiel, et à ce que les régimes de change ont été adaptés trop lentement face à la mobilité accrue des capitaux.

La privatisation ne progresse pas assez vite, parce que la vente des actifs publics prend du temps, mais aussi parce que le processus est mal conçu. Elle visait à transférer la responsabilité de certaines activités de l'État au marché, permettant ainsi à l'État de se consacrer aux tâches où il est le plus compétent. Or, la vente des actifs publics n'a pas toujours entraîné la création de marchés et d'entreprises performants. Dans bien des cas, le cadre réglementaire n'avait pas été consolidé. La privatisation ne s'est pas toujours déroulée conformément aux pratiques optimales et, parfois, n'a fait que transformer des monopoles publics en monopoles privés. Pis encore, des structures d'incitations nuisibles ont souvent été créées, pour les instances de réglementation comme pour les entités réglementées.

Malheureusement, l'État a par ailleurs souvent accordé des garanties implicites, voire explicites, aux investisseurs privés qui s'aventuraient dans des secteurs auparavant sous contrôle public, ce qui est dans une large mesure révélateur des obstacles rencontrés dans d'autres domaines, notamment l'absence de marchés des capitaux diversifiés susceptibles de financer des projets de longue durée. L'État garantissait donc le rendement des investissements privés, soit par son laxisme réglementaire, soit par des garanties financières. La mise en place de systèmes réglementaires créant les incitations appropriées pour les régulateurs comme pour les réglementés ou leur renforcement n'ont pas assez progressé.

Il aurait fallu donner la priorité au mode de fonctionnement des marchés et aux mécanismes de réglementation et de contrôle qui auraient dû accompagner les privatisations, ainsi qu'aux incitations créées pour les nouvelles entreprises. Or, la stratégie politique intervenait aussi dans la mesure où ceux qui proposaient d'appliquer les réformes le plus vite possible cherchaient à garantir leur irréversibilité. Dans ce cas, on perd de vue la séquence optimale et les éléments nécessaires au bon fonctionnement des entreprises privées. En fait, la désaffection à l'égard des réformes est imputable, en grande partie, aux complications qu'elles ont entraînées.

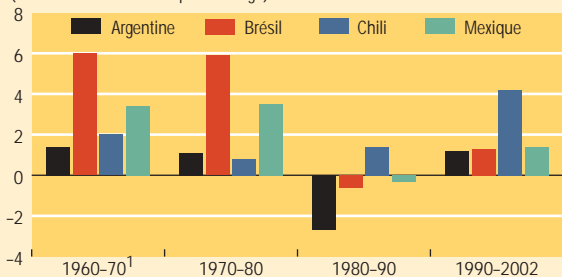
Les mauvais résultats de la région tiennent-ils à l'insuffisance des efforts de réforme ou à leurs excès? La controverse sur les stratégies publiques en Amérique latine s'est trop

Graphique 1

Un redressement bien modeste

En dépit des réformes de ces vingt dernières années, la croissance du PIB par habitant est décevante.

(variation annualisée en pourcentage)



Sources : FMI, *International Financial Statistics* et base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Pour le Brésil, 1963-70.

polarisée sur ce point. En posant le problème en ces termes, on alimente certes le débat et la polémique, mais cela ne permet pas de formuler une stratégie en vue de stimuler la croissance. La complexité réelle du problème a été exagérément simplifiée, et l'idée fausse s'est imposée qu'il existe un ensemble de mesures qui résoudraient le problème une fois pour toutes. Une perception erronée entraîne ainsi les citoyens à rechercher une illusoire solution magique aux problèmes existants.

En réalité, même avec la stratégie idéale, il serait long et difficile de remédier au sous-développement de la région. Comme William Easterly le montre dans *The Elusive Quest for Growth*, les économistes ont souvent changé d'avis quant au facteur crucial du développement. Même s'il est possible à tout moment de définir un ensemble de pratiques optimales, que nous devrions certes nous efforcer de promouvoir, le changement structurel est une constante : nous devons nous adapter au changement induit par le processus de réforme en soi, par le contexte extérieur, par l'émergence de technologies qui altèrent l'organisation de certains marchés et secteurs, voire par l'essor et le déclin de pans entiers de l'industrie. Nous devons faire preuve de souplesse pour nous adapter à cette évolution permanente. Il faut pour ce faire améliorer sans cesse le niveau général d'instruction.

Dans une société démocratique, les réformes exigent la formation d'un consensus — il faut accepter l'idée que le changement fait des gagnants et des perdants et stimule ainsi l'innovation et l'efficacité. Dans un système politique démocratique, il faut également satisfaire la demande d'équité en élaborant des mécanismes pour dédommager les perdants et trouver le moyen de répartir les bénéfices des réformes. Ces questions surgissent également dans le contexte international, où une coordination s'impose pour aboutir à des accords qui facilitent l'intégration des pays émergents aux marchés mondiaux selon des conditions concurrentielles et avantageuses pour tous.

Le rôle des institutions

L'expérience acquise lors de la première vague de réformes a apparemment imposé l'idée qu'il est nécessaire de redéfinir

les priorités du processus. Alors que les premières réformes visaient presque exclusivement à diminuer le rôle de l'État et à accroître celui des marchés, elles mettent aujourd'hui l'accent sur les aspects positifs de l'intervention publique, indispensable pour assurer le bon fonctionnement du marché, notamment par le renforcement des institutions. Les vingt dernières années nous ont aussi enseigné que le changement structurel ne consiste pas uniquement à adopter des politiques viables, mais aussi à appuyer cette mutation par la mise en place d'institutions bien adaptées au contexte local et capables d'aider les pays à relever de nouveaux défis. Enfin, nous ne pouvons passer sous silence les réformes qui ont eu des effets indésirables. Elles témoignent souvent de choix peu judicieux, mais, surtout, révèlent l'insuffisance des efforts déployés pour consolider le cadre institutionnel, qui devrait étayer la politique de libéralisation.

Le débat sur les réformes de deuxième génération a montré que de nouveaux éléments, auparavant ignorés, devaient venir les compléter. Nous avons maintenant une connaissance plus détaillée et précise du cadre institutionnel et des conditions préalables nécessaires pour éviter les faux-pas durant les privatisations, et pour réduire les risques de crise dans un environnement où les capitaux circulent plus librement entre des marchés financiers libéralisés.

Les partisans des réformes de deuxième génération jugent le renforcement des institutions nécessaire pour tirer parti des réformes antérieures. C'est le processus budgétaire qui compte, non tel ou tel objectif chiffré, et il faut s'attacher à consolider l'assise des banques centrales autonomes, plutôt qu'à faire chuter rapidement le taux d'inflation. Les perspectives sur ces deux plans sont encourageantes, étant donné qu'un vaste consensus se dégage sur l'idée que la stabilité économique est une condition préalable à la croissance. Le renforcement institutionnel va cependant bien au-delà de ces deux exemples.

L'importance donnée au renforcement des institutions, plutôt qu'à l'application de politiques «correctes», indique que la clé de la réussite repose sur l'aptitude à tenir compte de la situation locale; il est impossible de généraliser. De fait, les économies avancées n'apportent pas de réponse unique et commune à des problèmes similaires : le secteur bancaire occupe une place prépondérante dans les systèmes financiers d'Europe continentale et du Japon, tandis que les marchés des valeurs mobilières jouent un rôle plus important aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les divergences entre ces systèmes dérivent peut-être d'événements historiques ou de particularités locales, mais ils ont pour mérite commun d'être des dispositifs institutionnels efficaces permettant d'intensifier l'intermédiation financière.

L'avenir

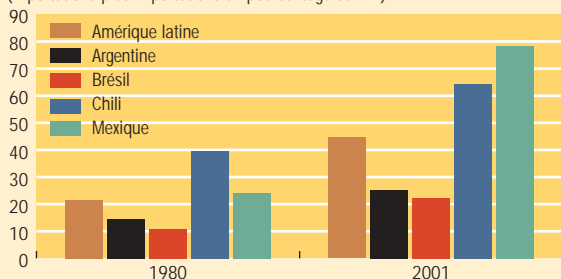
Les organismes internationaux et les gouvernements font face à des enjeux nouveaux dans leurs efforts de consolidation des institutions. Comme l'indiquait Naím (1999), ce nouvel ensemble de réformes crée des problèmes différents. De fait, l'application de la plupart des réformes de première génération dépendait de la seule volonté des autorités : un décret suffit à démanteler le contrôle des changes, et la maîtrise des déficits dépend de la discipline imposée à la

Graphique 2

Plus ouverte sur l'extérieur

L'Amérique latine s'est davantage intégrée à l'économie mondiale ces vingt dernières années.

(Exportations plus importations en pourcentage du PIB)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 2002, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (Santiago, Chile).

dépense publique. De plus, de nombreux gouvernements bénéficiaient d'un environnement politique qui leur a permis d'introduire rapidement des réformes d'une portée considérable sur le système économique. La deuxième génération de réformes a des ressorts plus complexes : il faut des années pour établir un dispositif efficace de contrôle prudentiel et, comme l'a décrit Kuczynski (2003), le renforcement des organismes publics passe par le développement de la fonction publique et par une kyrielle de mesures. À l'échelon administratif, ces réformes sont plus difficiles à gérer parce qu'elles font intervenir de nombreux acteurs et que chacune des multiples tâches a ses propres impératifs.

Par ailleurs, le climat politique est tel que les gouvernements ont plus de mal à introduire de nouvelles mesures, et il n'est plus possible d'invoquer la conditionnalité pour motiver les réformes. Le renforcement des institutions relève, par définition, de chaque pays à la recherche de solutions de terrain, qui permettent de conclure des ententes et d'établir des règles de conduite pour faciliter la communication.

Du point de vue historique, il y a seulement vingt ans que le processus de réforme a débuté en Amérique latine, et un long chemin reste à accomplir. La mise en place d'institutions destinées à satisfaire les besoins de chaque pays exige des efforts considérables, qui n'ont de chances d'aboutir que si un large consensus se dégage sur la marche à suivre. ■

Guillermo Ortiz est Gouverneur de la banque centrale mexicaine.

Bibliographie :

Artana, Daniel, Ricardo López Murphy, and Fernando Navajas, 2003, "A Fiscal Policy Agenda" in *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, ed. by Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson (Washington: Institute for International Economics).

Easterly, William, 2002, *The Elusive Quest for Growth* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Edwards, Sebastian, 2003, "Review of Joseph E. Stiglitz's *Globalization and Its Discontents*," *Journal of Development Economics*, Vol. 70 (February), p. 252-57.

Kuczynski, Pedro-Pablo, 2003, "Reforming the State," in *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, ed. by Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson (Washington: Institute for International Economics).

Lora, Eduardo, 2001, "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It," *Inter-American Development Bank Working Paper 466* (Washington).

Lora, Eduardo, and Ugo Panizza, 2002, "Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny," text prepared for the seminar "Reforming Reforms," Fortaleza, Brazil, March 11.

Naim, Moisés, 1999, "IMF: Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?" text prepared for the *IMF Conference on Second Generation Reforms*, Washington, D.C., October 26.

Williamson, John, 2000, "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *World Bank Research Observer*, Vol. 15 (August), p. 251-64.

Abonnez-vous à Finances & Développement

Pour comprendre en profondeur les tendances de l'économie mondiale, les décideurs du monde des affaires, de la finance et du secteur public de plus de 180 pays lisent *Finances & Développement*, qui paraît en mars, juin, septembre et décembre.

Formulaire de demande d'abonnement à compléter et à nous renvoyer

Nom _____
(Prénom) (Nom de famille)

Organisation _____ Titre _____

Rue ou boîte postale _____

Ville _____ État/Province _____

Pays _____ Code postal _____

Voie de surface (gratuit) Voie aérienne (20 \$ par an)

Mode de paiement (le règlement se fait à la commande)

Chèque ou mandat en dollars EU ci-joint
(chèque en dollars EU à l'ordre de IMF Publication Services)

Veuillez débiter de _____ \$ ma carte

American Express MasterCard VISA Date d'expiration ____ / ____
Mois Année

Numéro _____ - _____ - _____

Signature _____ Télécopie _____
(Obligatoire)

Catégorie professionnelle

- 1 Étudiant
- 2 Banque centrale
- 3 Ministère des finances
- 4 Banque commerciale
- 5 Autre établissement financier
- 6 Organisme de planification
- 7 Organisme international ou régional
- 8 Bibliothèque publique
- 9 Enseignant (enseignement supérieur)
- 10 Autre organisme gouvernemental
- 11 Organisation non gouvernementale
- 12 Presse
- 13 Entreprise privée
- 99 Autre _____

International Monetary Fund

Publication Services
Box FD-303
Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430
Fax : (202) 623-7201
E-mail : publications@imf.org

Édition choisie

- Anglais Arabe Chinois Espagnol Français