

# À la croisée des chemins

## L'Amérique latine doit choisir entre le populisme et l'approfondissement des réformes

Arminio Fraga

**A** PREMIÈRE VUE, les chiffres récents du FMI sur la croissance en Amérique latine sont encourageants : près de 4,8 % en moyenne en 2004-05 et 3,8 % prévus en 2006. Il s'agit d'un redressement spectaculaire par rapport à la moyenne de 1,4 % obtenue entre 1999 et 2003. En réalité, les nouvelles ne sont pas aussi bonnes au regard de la vigueur de la croissance mondiale, estimée à 4,7 % pour 2004-05, alors que les prévisions sont de 4,3 % pour 2006. De plus, entre 1997 et 2006, le taux de croissance aura été de 2,8 % en Amérique latine, contre 3,9 % en moyenne dans le monde — 2,7 % pour les économies avancées et 5,3 % pour les pays émergents et en développement. Cette absence de convergence des revenus par rapport aux économies avancées est assez inquiétante, de même que l'écart par rapport aux autres pays en développement, d'Asie notamment. Qu'est-ce qui cloche en Amérique latine? Comment expliquer que la croissance y soit tellement à la traîne par rapport aux autres régions émergentes? A-t-elle progressé ces dernières années? Est-elle sur la bonne voie?

### Les décennies perdues

Pour répondre à ces questions, il n'est pas inutile de passer en revue les années 80 et 90. En Amérique latine, les années 80 sont celles de la «décennie perdue», la croissance de la production par habitant ayant été négative (-0,6 % en moyenne annuelle, ce qui est stupéfiant), après un taux exceptionnel de 3,8 % dans les années 70 (moyenne pondérée en fonction du PIB des sept principales économies de la région). Cette décennie a été marquée par le chaos économique dans la plupart des pays de la région, y compris plusieurs épisodes d'hyperinflation, de cessation de paiement sur les obligations internationales et de profonde récession.

Dans toute la région, des méthodes peu orthodoxes de stabilisation macroéconomique ont été appliquées avec des résultats tragiques. Ainsi, le Brésil a tenté pendant des années de mettre en œuvre des programmes insolites de lutte contre l'inflation, tous voués à l'échec parce qu'ils n'étaient pas axés sur des objectifs aussi fondamentaux que la rigueur des politiques budgétaire et monétaire. Des mesures de gel des prix et des actifs et toutes sortes de tentatives d'arrimage du taux de change se sont succédé à vive allure.

Vers la fin des années 80, les pays d'Amérique latine se sont rendu compte que les éléments fondamentaux d'une bonne gestion économique doivent être présents pour créer un climat

propice à la croissance et au développement. Ces éléments, repris dans le «Consensus de Washington», sont la discipline budgétaire, un taux de change compétitif et la libéralisation des échanges et de l'investissement étranger.

Durant la décennie suivante, la plupart des pays de la région ont pu juguler l'inflation et mieux réussi à prévenir les crises bancaires et de balance des paiements. Selon un indice conçu par Goldstein, Kaminsky et Reinhart (2000), le nombre de crises dans les sept principaux pays de la région a chuté de 26 dans les années 80 à 9 dans les années 90. Comme on pouvait s'y attendre, la croissance de la production par habitant dans ces pays s'est améliorée pour atteindre une moyenne de 1,7 % par an — une progression considérable par rapport à la décennie 80 —, taux qui reste inférieur à celui des États-Unis (2 %) et très nettement en deçà des autres pays en développement.

Les progrès macroéconomiques ont été assortis d'avancées notables sur le plan social. En dehors du taux de scolarisation, on a observé une nette amélioration d'indicateurs tels que le taux d'analphabétisme et de mortalité infantile, même pendant la «décennie perdue». L'analphabétisme a reculé de 15,6 % en 1980 à 7,9 % en 2000, le taux de scolarisation primaire grim pant de 85,2 % à 95,4 %. L'espérance de vie à la naissance s'est accrue, passant de 66,1 % à 72,1 %, et la mortalité infantile est tombée de 50,1 % à 22,6 %.

Des progrès comparables ont été réalisés dans le domaine structurel. Selon un indice des réformes structurelles conçu par Eduardo Lora, de la Banque interaméricaine de développement, le nombre de réformes est passé d'une moyenne régionale de 318 en 1985 à 583 en 1999 (sur un maximum possible de 1.000). Qui plus est, la productivité globale des facteurs (PGF) s'est améliorée. D'après une mesure tenant compte des investissements dans l'éducation (et donc inférieure aux chiffres classiques de productivité du travail, mais reflétant mieux les gains réels), la PGF est passée du niveau aberrant de -2,28 % par an dans les années 80 à un niveau modeste, mais positif, de 0,33 % par an dans les années 90 (Fraga, 2004). Il convient de signaler ici que la moyenne régionale est trompeuse, la Colombie et le Venezuela ayant enregistré des baisses de l'ordre de 2 % par an, tandis que l'Argentine et le Chili ont affiché des gains d'une ampleur similaire.

Mais, malgré les progrès macroéconomiques et sociaux importants des années 90, beaucoup en Amérique latine, à l'exception notable du Chili, avaient encore l'impression d'avoir perdu une autre décennie, sans doute parce que le bon vieux



temps de la croissance rapide semblait révolu. Il est curieux que certains observateurs dans la région aient mis la médiocrité des résultats sur le compte du Consensus de Washington.

### Le Consensus de Washington n'a rien à y voir

Ma conclusion est différente. Même si le nombre de crises a diminué pendant les années 90, la plupart des pays de la région n'ont pas appliqué les principaux aspects du Consensus et n'ont donc pas réussi à renforcer de façon crédible la stabilité macroéconomique. Il suffit de citer, par exemple, les amples écarts de rendement observés sur les obligations souveraines et les faibles cotes de crédit de la plupart des pays d'Amérique latine dans les années 90, surtout par rapport à l'Asie.

À mon avis, l'Amérique latine a réalisé des progrès sensibles pendant les années 90, en particulier par rapport aux années 80. De plus, les pays qui ont suivi les grandes orienta-

Mexique, les deux principales économies, vont emboîter le pas au Chili ou succomberont aux sirènes populistes, qu'elles soient modérées comme en Argentine (contrôle des prix, incertitude réglementaire) ou plus extrêmes comme au Venezuela, où l'aspiration au rêve bolivarien d'unir l'Amérique latine met en péril la démocratie.

Je me bornerai ici à un optimisme prudent. L'Argentine et le Venezuela connaissent une croissance rapide parce qu'ils sortent d'une récession profonde et bénéficient de l'accélération de la croissance à l'échelle mondiale ainsi que de la forte amélioration des termes de l'échange (surtout au Venezuela). Mais, malgré cette reprise spectaculaire, la viabilité de leur croissance à long terme suscite encore des doutes.

En revanche, le Brésil et le Mexique semblent s'être affranchis du cercle vicieux des crises économiques et du populisme, chacun à sa manière. Au Mexique, le gouvernement Fox s'est abstenu de recourir aux tactiques électorales qui avaient causé plusieurs crises par le passé. De surcroît, les actions initiales des principaux candidats éventuels semblent indiquer que le Mexique ne reviendra pas sur l'impératif d'une bonne gestion macroéconomique. Au Brésil, même si le gouvernement Lula n'a pas progressé dans plusieurs domaines clés, la politique macroéconomique a été rigoureusement maîtrisée et le restera probablement au cours d'une saison politique qui risque d'être animée en 2006. Ce sont là des signes de maturité.

Il n'empêche que des inquiétudes resurgissent quand on pense à la difficulté manifeste pour les deux pays de réunir le soutien politique dont ils ont besoin afin de mener à bien les réformes structurelles encore nécessaires. Nous glissons ici dans la sphère de l'économie politique, où les problèmes tiennent aux groupes d'intérêts, à la corruption, ainsi qu'à la déficience des règles électorales et des incitations. Ces deux pays sont confrontés aux vicissitudes de leur propre système politique et de leur histoire; dans les deux cas, il s'avère difficile de dégager un consensus en faveur des réformes, ce qui indique peut-être qu'une réforme politique s'impose avant les autres réformes.

Tel est l'enjeu : sans réforme politique, les réformes structurelles ont peu de chances d'être appliquées. Sans réformes, la croissance est illusoire. Sans croissance, l'appui politique à la stabilité macroéconomique diminuera, et l'on ne pourra exclure le danger d'un retour aux errements du passé.

Que faire alors? Je pense que la meilleure stratégie pour les nouveaux gouvernements brésilien et mexicain consiste à promouvoir énergiquement les réformes structurelles en début de mandat, profitant ainsi de la dynamique du succès électoral. S'il s'ensuit un regain de croissance, d'autres réformes seront possibles. Pas facile, mais réalisable. ■

*Arminio Fraga, Président de la Banque centrale du Brésil de 1999 à 2002, est actuellement associé chez Gávea Investimentos à Rio de Janeiro (Brésil).*

#### Bibliographie :

Fraga, Arminio, 2004, "Latin America since the 1990s: Rising from the Sickbed?", *Journal of Economic Perspectives (Spring)*, p. 89-106.

Goldstein, Morris, Graciela Kaminsky, and Carmen Reinhart, 2000, *Assessing Financial Vulnerability (Washington: Institute for International Economics)*.

## «La meilleure stratégie pour les nouveaux gouvernements brésilien et mexicain consiste à promouvoir énergiquement les réformes structurelles en début de mandat, profitant ainsi de la dynamique du succès électoral.»

tions du Consensus de Washington s'en sont mieux tirés que les autres. Grand premier, le Chili a affiché les meilleures performances tout en se distinguant par la qualité et la rapidité de ses réformes structurelles. Le Mexique a aussi obtenu de bons résultats sur ces deux plans après 1995 et connaît une croissance appréciable depuis. À maints égards, le Brésil n'est pas en reste depuis 1994 même s'il n'a pas pu éviter des crises de confiance (en 1999 et 2003) et traverse actuellement une autre crise politique. L'Argentine a brillé en matière de réformes structurelles dans les années 90, mais elle n'a pas pu assurer la stabilité macroéconomique et a sombré dans une profonde récession en 2001.

### Les élections pourraient être décisives

La performance en demi-teinte des pays d'Amérique latine depuis les années 80 cache néanmoins un problème plus profond. Pourquoi la plupart d'entre eux n'ont-ils pas redressé leur situation économique de manière soutenue et convaincante? Pourquoi ont-ils été incapables d'éviter des crises à répétition? Et pourquoi n'ont-ils pas pu épargner et investir mieux et davantage? Ces questions dépassant largement le cadre économique, je ne puis me permettre que quelques conjectures.

Actuellement, les données macroéconomiques fondamentales de la région semblent très solides. Les écarts de rendement sur les obligations souveraines sont très faibles et l'inflation est modérée dans la plupart des pays. Mais, nous ne le savons que trop, cette bonne santé relative n'est pas acquise. Au cours de l'année à venir, des élections auront lieu dans toute l'Amérique latine. Il flotte dans la région un air de populisme que l'on ne saurait négliger. La grande question est de savoir si le Brésil et le