



Que s'est-il passé?

Anthony Elson

EN 1950, l'Amérique latine était la région la plus développée après le groupe des pays industrialisés : son PIB réel moyen par habitant était plus de 2,5 fois plus élevé que celui de l'Asie de l'Est (hors Chine et Japon) et représentait environ 25 % du PIB américain. Au début du XXI^e siècle, le classement s'est inversé : le PIB réel par habitant de l'Asie de l'Est a plus que doublé en proportion du PIB américain, alors que celui de l'Amérique latine a baissé (tableau 1).

À quoi attribuer ce retournement? Les facteurs sont multiples, et l'on peut citer, par exemple, la situation initiale dans chaque pays (culture, traditions historiques, atouts naturels, etc.). Pour structurer la réflexion sur cette question, on peut notamment examiner les déterminants fondamentaux du développement économique, qui ont trait en partie aux conditions initiales et à d'autres paramètres essentiels : la géographie (atouts naturels, distance de l'équateur ou d'autres grands marchés), l'intégration (échanges et autres réformes de la politique économique) et les institutions.

Au plan géographique, les différences sont finalement minimes. L'Amérique latine et l'Asie de l'Est sont deux régions où des pays riches en ressources naturelles côtoient des pays moins bien dotés. La portion de territoire située en zone tropicale est globalement identique, ainsi que la distance des grands marchés commerciaux.

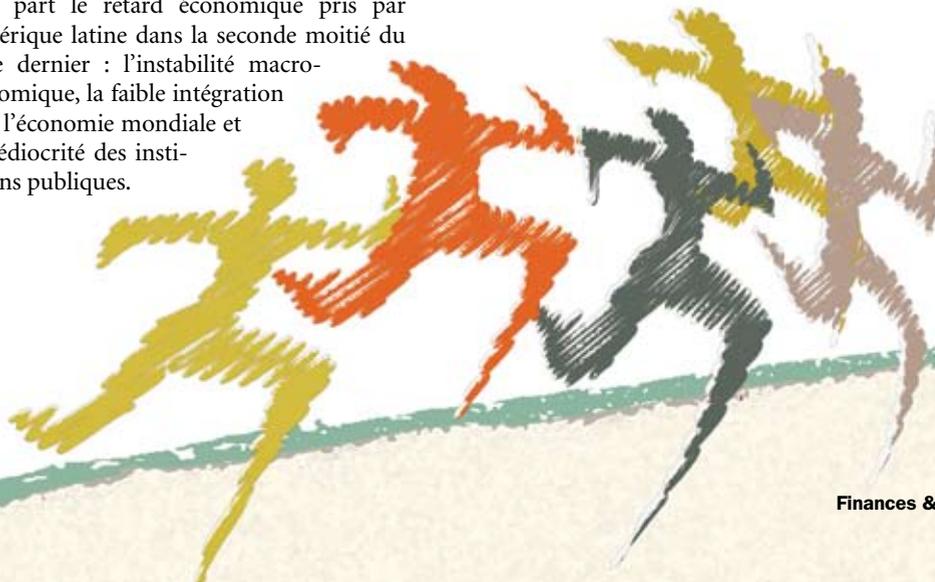
En ce qui concerne l'intégration et les institutions, l'histoire récente de l'Asie de l'Est et de l'Amérique latine met en lumière trois facteurs qui expliquent sans doute pour une large part le retard économique pris par l'Amérique latine dans la seconde moitié du siècle dernier : l'instabilité macro-économique, la faible intégration dans l'économie mondiale et la médiocrité des institutions publiques.

Une instabilité macroéconomique excessive

Le différentiel de croissance entre les deux régions est essentiellement apparu dans le dernier quart du XX^e siècle. En Amérique latine, le ralentissement a été particulièrement marqué dans les années 80 : au cours de la «décennie perdue», le PIB réel par habitant a chuté de près de 1 % à l'issue des ajustements nécessités par une crise régionale de la dette. Pendant les années 90, le revenu réel moyen remonta, mais seulement au rythme de 1,9 %, et le taux de chômage déclaré atteignait 10 % à la fin de la décennie, selon l'Organisation internationale du travail. La croissance du revenu réel s'est ralentie dans la seconde moitié de la décennie, puis a été nulle de 1998 à 2003, mais on observe depuis une reprise encourageante. Durant ces différentes périodes, l'Asie de l'Est, en revanche, a vu son PIB réel croître d'environ 6 % l'an en moyenne. En outre, depuis 1980, la croissance latino-américaine est sensiblement plus instable que la croissance est-asiatique.

La comparaison d'autres indicateurs macro-économiques révèle également des écarts flagrants en faveur de l'Asie de l'Est, que ce soit en termes d'épargne et d'investissement intérieurs, d'ouverture aux échanges ou de financiarisation (tableau 2). Les deux indicateurs de développement que sont l'incidence de l'extrême pauvreté (personnes qui vivent avec moins de 1 dollar par jour) et les inégalités de revenu sont très différents d'une région à l'autre, et ils n'ont pour ainsi dire pas bougé en Amérique latine de 1980 à 2000.

Pourquoi l'Asie de l'Est devance aujourd'hui l'Amérique latine et les leçons à en tirer pour la politique économique



Ce fossé s'explique par l'absence de politiques économiques cohérentes et suivies en Amérique latine. Le fait que l'action des pouvoirs publics ne puisse s'inscrire dans un cadre stable (inflation relativement faible, taux de change compétitifs, taux d'intérêt réels positifs) est clairement préjudiciable aux mesures à long terme pour l'investissement et la croissance. Ce principe, sur lequel était fondé le Consensus de Washington (début des années 90), avait de nombreux partisans parmi les responsables économiques d'Amérique latine. La plupart des économies est-asiatiques le considèrent depuis longtemps comme un paramètre fondamental : c'est ainsi que, assez vite après la fin de la Seconde Guerre mondiale, elles ont été saluées pour leur prudence budgétaire, leur faible endettement public et leurs taux élevés d'épargne intérieure.

Connue au contraire pour ses problèmes récurrents d'instabilité budgétaire et d'inflation galopante, l'Amérique latine affiche un bilan bien plus négatif. Récemment, grâce aux réformes macroéconomiques destinées à améliorer les systèmes fiscaux et privatiser les entreprises publiques déficitaires, elle a jugulé son inflation chronique et assaini sa situation budgétaire, mais d'autres facteurs d'instabilité macroéconomique qui décourageaient les investissements productifs et la croissance n'ont pas disparu (*Finances & Développement*, décembre 2005).

Politique budgétaire. Les déficits moyens rapportés au PIB ont notablement diminué dans toute l'Amérique latine au cours des années 90, mais la plupart des politiques budgétaires sont restées procycliques (accentuant tour à tour les surchauffes et les récessions) et très dépendantes de financements extérieurs. Cette configuration a exacerbé l'instabilité de la croissance, ce qui s'est manifesté en particulier par une extrême variabilité des entrées de capitaux privés (avec de brusques arrêts) et a contribué au déclenchement de crises du compte de capital. Ces vingt dernières années, la variabilité des flux de capitaux a été comparable dans les deux régions (tableau 2). Cependant, en raison du meilleur équilibre des finances publiques, du faible niveau des dettes extérieures publiques et de la solidité des secteurs d'exportation, l'Asie de l'Est était mieux équipée pour résister aux chocs provoqués par l'instabilité des entrées de capitaux. Après la crise financière de 1997-98, la région a même retrouvé assez vite le chemin d'une croissance robuste.

Plus récemment, les gouvernements latino-américains ont réussi à imposer une discipline budgétaire plus stricte, à maintenir des excédents primaires substantiels et à diminuer la dette publique. Avec sa règle de l'excédent structurel, le

Chili est devenu un exemple en matière de gestion budgétaire pour les économies émergentes.

Stabilité du système financier. Selon la Banque mondiale, l'Amérique latine aurait, au cours des vingt dernières années, connu plus de crises bancaires systémiques que toutes les autres régions du monde, hormis l'Afrique subsaharienne. Si la plupart étaient consécutives à des alternances de surchauffes et de récessions liées à l'instabilité budgétaire et aux arrêts inopinés des entrées de capitaux privés, la mauvaise gestion des systèmes bancaires, notamment des banques publiques, et les carences de la réglementation étaient aussi en cause. Les crises ont à leur tour aggravé les problèmes de dette publique, car leur règlement a nécessité des interventions de l'État et des renflouements dépassant parfois 20 % du PIB.

À la longue, l'instabilité du système financier s'est traduite par des taux d'intermédiation financière relativement faibles, la substitution fréquente du dollar EU à la monnaie nationale dans les transactions financières intérieures et des taux d'intérêt élevés (ainsi que d'importants écarts entre taux débiteurs et taux créditeurs intérieurs). De surcroît, dans la majorité des pays d'Amérique latine, le crédit bancaire au secteur privé a représenté moins de 30 % du PIB durant la seconde moitié des années 90.

Le contraste avec l'Asie de l'Est ne saurait être plus saisissant. Les taux d'intermédiation financière (monnaie au sens large/PIB) étaient supérieurs à 90 % dans les années 90, et les crédits distribués au secteur privé dépassaient généralement 80 % du PIB. Bien que la région ait elle aussi connu des problèmes bancaires (surtout durant la crise de 1997-98), les taux d'intérêt réels n'ont jamais été aussi instables ou élevés que dans nombre de pays d'Amérique latine et sont généralement restés inférieurs à 10 %. Les ratios d'investissement en Asie de l'Est dépassent donc de très loin ceux d'Amérique latine.

Taux de change. En matière d'instabilité macroéconomique, les deux régions différaient aussi par un autre aspect : le comportement des taux de change. Les réformes macroéconomiques conduites en Amérique latine depuis la fin des années 80 ont consisté pour l'essentiel dans l'abaissement des obstacles aux échanges et l'introduction de taux de change plus compétitifs. Sur ces deux plans, l'Amérique latine était

Tableau 1

Revers de fortune

L'Asie de l'Est devance désormais l'Amérique latine, restée en retrait.

(revenu par habitant par rapport à celui des États-Unis, à parité de pouvoir d'achat, dollars de 1990)

	1950	2001
Asie de l'Est ¹	0,057	0,151
Asie de l'Est (hors Chine)	0,097	0,215
Amérique latine	0,263	0,208

Source : Maddison (2003).

¹Chine, Corée, RAS de Hong Kong, Singapour et province chinoise de Taïwan, plus Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande.

Tableau 2

L'écart se creuse

Les différences de résultats s'accroissent entre l'Asie de l'Est (AE), d'une part, et l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC), d'autre part.

	1971-80		1981-90		1991-2000		2000-05	
	AE	ALC	AE	ALC	AE	ALC	AE	ALC
	(variation en pourcentage)							
PIB réel par habitant	4,8	3,6	6,1	-0,6	7,0	1,8	7,0	1,0
Prix à la consommation	10,3	30,9	6,3	337,7	5,9	45,4	2,6	8,6
	(pourcentage du PIB)							
Flux de capitaux privés (écart-type du PIB)	4,3	5,2	4,9	5,8	2,5	3,9
Investissement intérieur brut	28,8	23,4	31,4	21,3	34,2	21,1	32,7	19,8
Épargne nationale brute	30,1	20,0	30,9	19,5	35,6	18,2	36,8	19,6
Monnaie au sens large	29,5	17,7	58,6	27,6	100,4	36,1	139,4	35,9
Déficit public global	-0,3	-2,2	-1,5	-3,7	-1,5	-1,6	-1,8	-2,4
Exportations et importations (biens et services)	41,2	28,3	51,8	30,2	65,9	33,2	77,6	45,9
Solde commercial	1,0	-2,2	1,1	2,2	1,8	-1,5	4,0	0,9
Investissement direct étranger	0,8	0,2	1,9	0,7	3,3	3,2	2,5	3,7

Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : Les données indiquées sont des moyennes pour chaque région pondérées en fonction de la parité de pouvoir d'achat, sauf pour l'inflation des prix à la consommation, les termes de l'échange, les flux de capitaux privés et l'investissement direct étranger, qui sont basés sur des coefficients de pondération nationaux égaux.

... indique l'absence de données.



traditionnellement en retard sur l'Asie de l'Est. En outre, les taux de change effectifs réels ont eu tendance à beaucoup s'apprécier en Amérique latine dans les années 90, en rupture avec la décennie précédente. Ce phénomène s'explique dans une large mesure par le fait que le taux de change a souvent servi de point d'ancrage pour la stabilisation des prix intérieurs, surtout au début des années 90. Plus récemment, des économies latino-américaines ont opté pour des régimes plus souples utilisant, dans bien des cas, une cible d'inflation comme point d'ancrage effectif.

Intégration différente dans l'économie mondiale

En plus du retard pris sur l'Asie de l'Est dans l'instauration de la stabilité macroéconomique nécessaire à une croissance et un développement durables, l'Amérique latine s'est moins bien intégrée dans l'économie mondiale, et ses exportations de biens manufacturés sont moins compétitives. En 2000, les exportations latino-américaines représentaient seulement 5,5 % du total mondial, comme en 1980 (tableau 3). Dans le même temps, la part des exportations est-asiatiques a plus que doublé, puisqu'elle est passée de 8 à 20 %. Les échanges intra-industriels (mesurés par le ratio volume/valeur ajoutée des marchandises) ont aussi augmenté, ce qui reflète la participation et la spécialisation croissantes de l'Asie de l'Est dans les chaînes de production mondiales.

L'intensification de ces échanges intra-industriels est-asiatiques a essentiellement concerné les exportations de haute technologie (composants pour l'électronique ou les télécommunications), le segment du commerce mondial qui a connu l'essor le plus rapide. En Amérique latine, mis à part le Brésil et le Mexique, ce sont surtout les exportations de produits de base naturels et de produits de basse et moyenne technologie qui ont progressé. De ce fait, la part mondiale des exportations est-asiatiques de biens manufacturés a fortement augmenté, tandis que l'Amérique latine ne s'est pas améliorée sur ce point : hors Mexique, sa part des exportations mondiales de biens manufacturés n'a atteint que 2 %, en baisse par rapport à 1980. Comme les systèmes internationaux de production de biens tels que les voitures, l'électronique ou les vêtements sont de plus en plus fragmentés en fonction des spécialisations nationales et comme le commerce de biens manufacturés (principalement sous forme d'échanges intra-

entreprises) représente aujourd'hui 80 % du commerce planétaire, l'Asie de l'Est a profité largement plus de la nouvelle configuration des échanges que l'Amérique latine.

L'investissement direct étranger (IDE) des multinationales est l'un des moteurs de cette évolution du commerce mondial. En général, l'Asie de l'Est a reçu plus d'IDE que l'Amérique latine, et ils concernaient surtout le secteur manufacturier, ce qui a dopé les exportations. En Amérique latine, de 1996 à 2000, la moitié environ des flux d'IDE était liée à des fusions-acquisitions en rapport avec la privatisation de services publics et de banques nationales. Le reste était principalement destiné — surtout dans les pays du Cône Sud et andins — à l'exploitation des ressources naturelles (minerais, pétrole et sylviculture), secteur où des mesures ont été prises dans le cadre des réformes pour lever les restrictions relatives aux capitaux privés et étrangers. Aux Caraïbes et en Amérique centrale, des pays comme le Costa Rica et la République Dominicaine se sont inspirés des *maquiladoras* mexicaines en utilisant l'IDE pour encourager l'exportation de composants électroniques et de vêtements vers les États-Unis, fabriqués essentiellement avec des intrants importés sur des sites de production dans des zones franches enclavées. Toutefois, la majorité des économies de la région sont moins ouvertes qu'en Asie. Par son attitude d'exportateur offensif, le Mexique est le pays d'Amérique latine qui se rapproche le plus du modèle est-asiatique.

Les différences observées sur le plan des IDE ont également pesé sur les capacités technologiques et le commerce intrarégional. En Amérique latine, le perfectionnement technologique a été moins rapide qu'en Asie de l'Est, comme en témoigne une série d'indicateurs (coût de transport, efficacité de l'activité portuaire et développement des infrastructures routières, ferroviaires et de fret aérien, etc.). De même, les taux d'inscription dans les filières scientifiques et techniques de l'enseignement supérieur et le budget recherche-développement des entreprises sont généralement très inférieurs à la moyenne est-asiatique. Sur ces divers plans, la Corée, Singapour et la province chinoise de Taiwan sont en tête du classement mondial.

En Asie de l'Est, certains facteurs régionaux (ou « effets de voisinage » positifs) viennent en outre dynamiser l'investissement et les exportations. Les échanges entre pays de la région ont fortement progressé et, à la fin de la décennie écoulée, représentaient environ 37 % du commerce régional, contre seulement 18 % environ pour l'Amérique latine. Le phénomène va sans doute s'accroître en Asie de l'Est, car la Chine s'impose de plus en plus comme gros exportateur et destinataire des flux d'IDE.

L'amélioration nécessaire des institutions publiques

Un nombre croissant d'observateurs considèrent que la divergence des trajectoires de croissance est notamment liée aux institutions. Les experts ont identifié trois caractéristiques des institutions publiques qui ont soutenu la croissance est-asiatique. La première est la cohérence des politiques gouvernementales : la crédibilité des mesures décidées et la stabilité politique, dans un cadre macroéconomique stable, ont contribué à encourager l'investissement à long terme en Asie de l'Est. Le second élément est l'accent mis très explicitement sur le développement économique en tant qu'objectif stratégique national. La défense de cette vision par les dirigeants nationaux est

Tableau 3

Les fruits de l'intégration

L'Asie de l'Est a bien plus profité que l'Amérique latine de l'expansion du commerce mondial.

	1980	1990	2000
	(pourcentage des exportations mondiales)		
Asie de l'Est	8,0	13,0	20,0
Amérique latine	5,5	4,2	5,6
	(pourcentage des importations mondiales)		
Asie de l'Est	8,6	12,5	18,0
Amérique latine	6,1	3,7	5,9
	(ratio volume/valeur des marchandises échangées, pourcentage)		
Asie de l'Est	93,8	115,8	168,5
Chine	12,1	23,7	32,1
NEI	216,5	259,5	365,5
Autres pays	39,4	52,4	84,3
Amérique latine	37,2	42,6	58,6
Mexique	22,8	48,3	102,6

Sources : base de données Comtrade de l'ONU; FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

Note : Ici, l'Asie comprend le Bangladesh, le Pakistan (dans «Autres pays») et l'Inde. NEI = nouvelles économies industrielles.

une des particularités de la Chine, de la Corée, de la Malaisie, de Singapour et de la province chinoise de Taiwan.

Enfin, la fiabilité et l'indépendance des services administratifs ont également contribué au développement économique de l'Asie de l'Est et trop souvent fait défaut en Amérique latine. En général, les États asiatiques ont favorisé dans la fonction publique une culture qui privilégiait le professionnalisme et le mérite, à l'écart de toute influence politique, afin de conduire la politique économique en étroite concertation avec le monde des affaires. Afin de rationaliser le processus décisionnel, des organismes de coordination gouvernementaux ont été créés pour transposer la vision stratégique nationale du développement économique en mesures concrètes. L'Economic Development Board est une agence singapou-

«Contrairement à celui de l'Asie de l'Est, le bilan économique récent de l'Amérique latine est très contrasté en ce qui concerne les résultats des réformes et les avantages associés à la mondialisation.»

rienne emblématique de ce type d'institutions. Singapour est l'un des pays les mieux notés au monde pour la qualité de ses institutions publiques, et sept des pays est-asiatiques étudiés dans le *Rapport sur la compétitivité mondiale 2004* du Forum économique mondial figuraient dans la première moitié du classement, tandis que la majorité des pays latino-américains étaient dans la seconde.

En dépit de la solidité des institutions publiques en Asie de l'Est, la crise financière asiatique a révélé que l'étroite coordination entre secteurs public et privé pouvait quelquefois poser de graves problèmes en termes de gouvernance d'entreprise et de laxisme réglementaire. L'expérience a montré que certains modes de fonctionnement institutionnel qui avaient été efficaces dans les phases initiales de développement devaient être adaptés et transformés dès que les mécanismes fondés sur le marché jouaient pleinement leur rôle.

Néanmoins, la vision stratégique, la cohérence des politiques et l'autonomie de l'administration, qui ont caractérisé le processus de développement des sociétés est-asiatiques après la guerre, ont compensé l'absence des institutions de marché et des cadres juridiques bien établis, qui soutenaient le développement économique dans les pays avancés. Ces éléments n'étaient pas non plus très présents en Amérique latine, où de nombreux gouvernements étaient au service d'intérêts particuliers ou sous la coupe de partis politiques clientélistes occupés à distribuer des rentes à certains éléments de la société. En ce qui concerne les services administratifs de l'État, des ministères des finances fiables et des banques centrales indépendantes ont effectivement vu le jour assez récemment dans des pays comme le Brésil, le Chili et le Mexique, mais peu de gouvernements ont cherché à instaurer une tradition de fonction publique professionnelle. Bien des postes ont été offerts comme gratification pour le soutien apporté au parti politique au pouvoir.

Leçons pour la politique économique

Contrairement à celui de l'Asie de l'Est, le bilan économique récent de l'Amérique latine est très contrasté en ce qui concerne les résultats des réformes et les avantages associés à la mondialisation. Les responsables de la politique économique peuvent tirer quatre grandes leçons de ces deux expériences.

Premièrement, si la stabilité macroéconomique est un préalable à une croissance soutenue, ce n'est pas uniquement pour maîtriser l'inflation et les dépenses. **La solidité et la stabilité du système financier sont deux éléments essentiels du cadre macroéconomique qui permet le développement.** La stabilité et la compétitivité des taux de change réels et des taux d'intérêt intérieurs réels sont également indispensables.

Deuxièmement, quels qu'aient été les débats sur le rôle respectif de l'État et du marché dans le processus de développement, **les États ont un rôle crucial à jouer pour soutenir la croissance économique** : il leur faut créer des infrastructures adaptées, soutenir la formation technique et l'assimilation locale des technologies, et promouvoir les exportations et l'IDE.

Troisièmement, les États ne peuvent accompagner le processus de développement que si **l'intégrité des institutions publiques est garantie.** Dans de nombreux pays, il sera nécessaire de continuer à réformer le secteur public pour rationaliser les services administratifs et créer des autorités judiciaires, fiscales et douanières indépendantes et des organismes de réglementation. Afin de surveiller plus étroitement l'action du gouvernement, il faudra soutenir avec vigueur les initiatives de lutte contre la corruption et le développement des associations issues de la société civile.

Quatrièmement, l'expérience de l'Asie de l'Est a montré que **les institutions doivent être adaptées à la fois au contexte et à l'époque.** Au début de la phase de développement qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, en l'absence de cadres juridiques suffisamment élaborés pour protéger les droits de propriété, d'autres dispositifs — notamment une étroite coordination entre l'État et les entreprises, des signaux explicites en matière de politique économique et une administration publique de qualité — ont apporté le soutien institutionnel nécessaire aux investissements productifs. Par la suite, en revanche, il a fallu compléter ces dispositifs par des structures de réglementation et de gestion publique appropriées pour soutenir un système fondé sur le marché et évolutif. ■

Ancien Conseiller principal au Département Asie et Pacifique et au Département Hémisphère occidental du FMI, Anthony Elson est aujourd'hui consultant pour la Banque mondiale et maître de conférences à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies; il est en outre chargé de cours invité au Centre pour le développement international de l'université Duke.

Bibliographie :

Conférence des Nations Unies sur le développement et le commerce, Rapport sur l'investissement dans le monde 2003 (Genève).

Fonds monétaire international, 2005, «L'Amérique latine, continent en transition», Finances & Développement (décembre).

———, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2002 et 2003 (Washington).

Maddison, Angus, 2003, L'économie mondiale : statistiques historiques (Paris, Organisation de coopération et de développement économiques).