

UNE NOUVELLE INTERPRETATION DE L'AMERIQUE LATINE: LA CRISE DE L'ÉTAT*

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Cahiers des Amériques Latines 17, 1994: 25-49

Au cours des années quatre-vingt, l'Amérique latine connaît une crise grave: le revenu per capita baisse de 10%, les taux d'inflation s'élèvent, les salaires réels et la consommation subissent une diminution, l'épargne et les investissements chutent et les transferts réels vers les pays créanciers sont nettement positifs. Pendant les années quatre-vingt-dix, la majorité des pays manifeste une timide amorce de croissance, mais les problèmes qui sont à l'origine de la crise sont loin d'être totalement résolus. Le grand pays latino-américain qui n'a pas été capable de stabiliser son économie et de produire une reprise de croissance, c'est le Brésil. En 1992, le revenu du continent dans son ensemble augmente de 4,3%. Par ailleurs, l'inflation, qui atteignait 900% dans l'Amérique latine de 1990, est environ de 20% en 1992, si l'on exclut le Brésil où, cette année-là, son taux dépasse 1.000%.

Il est cependant trop tôt pour affirmer que les pays latino-américains, sauf le Brésil, sont sortis de la crise. Les taux d'investissement, les salaires réels et la consommation n'ont pas retrouvé leurs niveaux antérieurs à la crise. Le montant de la dette extérieure et l'épuisement de la stratégie de substitution des importations qui ont conduit à la crise économique des années quatre-vingt, posent des problèmes non encore pleinement résolus. Dans de nombreux pays, la crise fiscale de l'État en est l'élément fondamental tandis que le nouveau modèle de développement centré sur les exportations n'est toujours pas consolidé.

Certains pays d'Amérique latine, toutefois, n'ont pas connu de crise à proprement parler. C'est le cas de la Colombie, qui a réussi à éviter une véritable crise économique. D'autres s'en sont complètement sortis comme le Chili, qui lui, se trouvait en crise dans les années soixante-dix. Et il en est qui sont proches de la sortie comme le Mexique, le Costa Rica, la Bolivie et le Venezuela. L'Argentine, malgré une stabilisation réussie de deux ans et demi, continue à être un grand point d'interrogation.

Depuis 1991, date à laquelle certains pays latino-américains commencent à présenter de bons résultats - le PIB augmente de 3% cette année-là - et tandis que les réformes économiques de l'Europe de l'Est rencontrent plus de difficultés que prévu dans leur

* Traduction du portugais par Héléne Le Doaré.

mise en œuvre, les pays latino-américains donnent au Premier monde une vision positive d'eux-mêmes, et particulièrement de leurs marchés financiers. Comme les taux d'intérêt sont très bas dans les pays développés et très élevés en Amérique latine, de grands flux de capitaux commencent à s'orienter vers le Mexique et le Chili mais aussi vers le Venezuela, le Brésil et l'Argentine qui sont loin d'avoir ajusté leurs économies. Ce nouvel optimisme, dominant à Washington, naissait de l'adoption, par les pays d'Amérique latine, des réformes économiques nécessaires, de la signature d'accords pour le paiement de la dette suivant le Plan Brady: on supposait donc que les économies étaient stabilisées et à nouveau sur le chemin de la croissance économique. Un tel optimisme ne semblait pas fondé, cependant. Des pays comme le Venezuela et le Pérou, qui en 1991 avaient adopté des réformes économiques néo-libérales et se trouvaient sur la voie de la reprise, se sont confrontés à de sérieux problèmes politiques. Au Pérou, un nouveau gouvernement autoritaire s'installe en 1992. Au Venezuela, l'une des démocraties les plus anciennes et les plus stables du continent se retrouve menacée. La croissance par tête se rapproche de zéro dans la plupart des pays. De fait, la majorité d'entre eux doit faire face à une profonde crise fiscale.

Devant cet état de fait, quelques questions viennent immédiatement à l'esprit pourquoi la crise a-t-elle été si profonde? Pourquoi les résultats, (cf. tableau 1) sont-ils si mauvais? Pourquoi le revenu par tête en Amérique latine chute-t-il de 8,1 % pendant les années quatre-vingt et que la part de l'investissement dans le PIB passe t-elle de 23,2% à 16,0% dans la même période. Pourquoi le revenu par habitant de 1991 se maintient-il au niveau de celui de 1977? Pourquoi le taux d'inflation qui avait une moyenne de 54,9% en 1980 a t-il atteint 1 186,0% en 1990 pour retomber à 202,4% en 1991? Pourquoi certains pays ont-ils réussi à échapper à la crise tandis que d'autres ont réussi à en sortir? Quelles interprétations de l'Amérique latine servent à comprendre la crise et à trouver les stratégies aptes à la résoudre? Est-il suffisant de l'expliquer par les pratiques populistes des hommes politiques et par une intervention trop forte de l'État, comme on le fait communément?

Que faut-il donc faire pour sortir de la crise? Suffit-il de stabiliser, de privatiser et de libéraliser pour que la reprise soit automatique? Le succès relatif que connaissent certaines économies est-il dû à l'adoption pure et simple de "l'approche néolibérale", ou à la mise en place partielle du credo néo-conservateur qui s'affirme depuis peu pour l'Amérique latine et que je propose de qualifier d'approche sociale-démocrate de la crise de l'État. La privatisation, la libéralisation du commerce, la dérégulation sont-elles des prérogatives des conservateurs ou sont-elles des mesures qui peuvent être intégrées à des politiques progressistes?

La crise de l'Amérique latine a été déclenchée par la dette. Fondamentalement, elle est due à la crise fiscale de l'État faillite, perte de crédit, paralysie. L'épuisement d'une stratégie de développement, jusqu'alors couronnée de succès, la substitution des importa-

tions s'appuyant sur l'intervention active de l'Etat dans le secteur de la production, constitue bien évidemment une cause de plus de la crise.

Deux approches ou interprétations concurrentes essaient de donner une définition de la crise et d'y apporter des solutions: l'approche néo-libérale ou du "consensus de Washington" d'une part et d'autre part l'approche social-démocrate ou de la crise de l'Etat.¹ Ces approches ont toutefois des diagnostics et des recommandations communs. En particulier, toutes deux critiquent le populisme et le développement axé sur le marché national longtemps en vigueur et s'accordent pour reconnaître la croissance excessive de l'Etat. Toutefois, leur vision est essentiellement différente en ce qui concerne l'origine de la crise et les remèdes à y apporter. Tandis que l'approche néo-libérale affirme que la cause fondamentale en est le trop grand poids de l'Etat, l'approche en termes de crise de l'Etat évoque son affaiblissement et même sa faillite et l'épuisement de son mode d'intervention, c'est-à-dire de la stratégie de substitution des importations tant pour l'une que pour l'autre il est nécessaire de réduire l'Etat, de privatiser, de libéraliser et d'adopter des réformes favorisant le marché; mais si l'objectif de l'approche néo-libérale est la réduction du rôle de coordination de l'Etat, celui de l'approche social-démocrate est la réactivation de ce rôle. La conception liée à la crise de l'Etat offre un diagnostic plus réaliste de la crise latino-américaine et des propositions moins dogmatiques pour l'élaboration des politiques à suivre. Elle intègre les aspects positifs de l'interprétation néo-libérale mais elle ne se laisse pas contaminer par le néo-conservatisme radical dont

Tableau 1
Variabes macro-économiques des années quatre-vingt

	1980	1985	1989	1990
Croissance du PIB (indice)	100,0	102,3	111,6	111,5
PIB per capita (ind.)	100,0	92,3	92,6	90,6
Investissement/PIB	23,2	16,2	16,0	15,6
Transfert de Res/PIB	-5,9	2,7	3,2	2,5
Dette/Exportations	2,2	3,5	3,0	2,0
Inflation (%)	54,9	274,7	1157,6	1260,1

Sources: CEPAL- *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; The World Bank - Várias Edições do *World Development Report*; Interamerican Development Bank - *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*.

elle procède. Cependant, comme l'approche néo-libérale émane de Washington, le lieu d'où s'exerce, sur l'Amérique latine, le pouvoir politique extérieur le plus important, il est fort probable que la politique qui sera adoptée fera un mélange des deux conceptions. Et les élites latino-américaines pourront dire en fin de compte que c'est le consensus de Washington qui a été adopté.

LES INTERPRÉTATIONS ANTÉRIEURES

Parallèlement au développement que connaissait l'Amérique latine entre les années trente et soixante-dix, les interprétations qu'on en faisait étaient des tentatives d'expliquer les raisons du retard, du sous-développement de nos pays. Personne ne s'intéressait aux causes de la stagnation et de la crise pour la simple raison qu'ils affichaient des taux de croissance élevés.

Trois théories fondamentales du sous-développement se faisaient concurrence la théorie marxiste radicale de l'impérialisme, la théorie réformiste de la nouvelle dépendance et la théorie conservatrice de la modernisation. En dépit du débat idéologique, ces pays se développaient en suivant avec succès la même stratégie économique la stratégie d'industrialisation par substitution des importations, était axée sur le marché interne et dirigée par l'État. Deux visions politiques alternatives l'accompagnaient: l'une, populiste-bureaucratique, l'autre autoritaire-bureaucratique. La première était une tendance de gauche et la seconde de droite. Le discours démocratique était partagé par presque tout le monde, y compris les tenants de l'ordre autoritaire, n'excluant que les radicaux de gauche et de droite, des minorités bien définies. Le capitalisme n'était mis en cause que par les radicaux de gauche. La stratégie de substitution des importations sous la conduite de l'État rencontrait une opposition verbale de la part des conservateurs et de Washington, mais dans la pratique, les entrepreneurs et les gouvernements l'ont toujours appuyée tant qu'elle s'est avérée une réussite. A Washington, le gouvernement américain et les agences multilatérales, comme les entreprises et les banques commerciales, faisaient de légères critiques à la stratégie de substitution des importations mais dans la pratique, ils l'appuyaient et la finançaient. La Banque mondiale, jusqu'à la fin des années soixante-dix, restait fidèle à la "théorie du développement économique" qu'avaient formulée les économistes keynésiens et les structuralistes des années cinquante et soixante et à la stratégie d'industrialisation qui y correspondait et qui n'était pas très éloignée du *nacional desenvolvimentismo*.²

LA CRISE

La stratégie de substitution des importations a épuisé ses potentialités dans les années soixante. Elle a survécu artificiellement jusqu'aux années soixante-dix grâce aux disponibilités du financement externe. Les prix réels, pourtant, étaient de plus en plus dissociés des prix d'équilibre du marché à cause des distorsions qu'impliquaient les

interventions de l'Etat. Les aides à l'entreprise privée, et dans une moindre mesure, à la consommation ont été maintenues alors qu'elles n'étaient plus justifiées et aggravaient ainsi l'inefficacité de l'affectation des ressources. L'Etat a payé la note. L'épargne publique, qui était élevée dans les années soixante-dix, a commencé à disparaître. Au début des années quatre-vingt, la croissance de la dette extérieure publique qui finançait les déficits publics toujours plus grands, débouche sur la crise fiscale de l'Etat.

La crise latino-américaine qui a éclaté alors était essentiellement la conséquence de deux décisions prises au début des années soixante-dix: l'une par l'Amérique latine, de maintenir une stratégie de croissance et un mode d'intervention de l'Etat (la substitution des importations) qui ne fonctionnaient plus. L'autre par les pays créanciers, de financer cette stratégie, lui assurant ainsi une survie artificielle.

Ces deux décisions, dans un premier temps, ont conduit à l'augmentation de l'endettement des pays; dans un second, elles ont mené les Etats latino-américains à la faillite, à la crise fiscale: augmentation du déficit public, diminution de l'épargne publique, explosion des niveaux de la dette et disparition du crédit public. Initialement, la dette externe n'était pas publique de façon prédominante. Dans les années soixante-dix, les emprunts contractés par l'Etat correspondaient à la moitié de la dette environ. Mais au début des années quatre-vingt, à mesure que les entreprises privées payaient leurs dettes à leurs banques centrales respectives en monnaie locale, finançant ainsi le déficit public, la dette extérieure est devenue rapidement publique. Les gouvernements latino-américains ont en recours à l'épargne externe, particulièrement le Brésil, pour financer de lourds projets de substitution d'importations et aussi pour financer la consommation (populisme économique). Au milieu des années quatre-vingt, la nationalisation de la dette externe se complète 90% de son volume devient obligation de l'Etat. L'"étatatisation" de la dette extérieure était une forme perverse de financement du déficit public lié à un manque de monnaie étrangère et donc à l'impossibilité de payer cette dette. Dans les années soixante-dix, le déficit public a été principalement financé par des emprunts externes dans la première moitié des années quatre-vingt, par les entreprises privées qui ont payé leurs dettes en monnaie locale à l'Etat (normalement dans des conditions privilégiées) lequel, ne disposant pas de monnaie étrangères pour payer les banques, assumait la dette privée.³

A la fin des années quatre-vingt, seuls quelques pays, comme le Chili et le Mexique avaient réussi à réduire de façon significative leur déficit public en réduisant les salaires et la consommation interne, mais la plupart des pays latino-américains avaient laissé s'aggraver la crise fiscale et se retrouvaient ainsi tous engagés dans des politiques rigoureuses d'assainissement budgétaire. Le déficit fiscal était cependant très élevé et la part des intérêts dans la dette était déjà très lourde, de sorte qu'ils n'ont pas été en mesure d'ajuster leurs économies. En outre, la possibilité d'étatiser la dette ancienne était une manière facile de financer les déficits courants. Ainsi, les emprunts extérieurs, qui, dans

les années soixante-dix, ont soutenu la stratégie de substitution des importations conduite par l'Etat, et le manque de discipline sur le plan financier, ont continué à jouer ce rôle dans la première moitié des années quatre-vingt dans la mesure où l'étatisation de la dette entretenait l'indiscipline fiscale et établissait les bases d'une profonde crise fiscale de l'Etat.

CONCEPT DE CRISE FISCALE

James O'Connor (1973) a introduit le concept de crise fiscale de l'Etat⁴ qu'il explique comme l'incapacité croissante de l'Etat à répondre aux demandes toujours plus fortes des divers secteurs de l'économie et à celles des groupes sociaux correspondants. Le concept que j'utilise ici se base sur cette définition. L'expression même de "crise fiscale de l'Etat" est sans doute redondante. Toute crise fiscale ne relève-t-elle pas de l'Etat? Mais pour comprendre la crise latino-américaine, il faut insister sur le rôle central que joue l'Etat dans cette crise.

La crise fiscale de l'Etat en Amérique latine commence dans les années quatre-vingt et comprend cinq composantes 1) un déficit budgétaire, 2) une épargne publique négative ou très faible, 3) une dette publique externe et interne excessive, 4) le manque de crédit de l'Etat, visible dans la méfiance vis-à-vis de la monnaie nationale et dans les délais à court terme de la dette interne (au Brésil, le marché de l'*overnight* pour les obligations du Trésor)⁵ et 5) le manque de crédibilité du gouvernement et sa paralysie, qui ne peut être confondue avec le manque de crédit de l'Etat.

Le déficit public et l'insuffisance de l'épargne publique définissent la crise fiscale en termes de flux alors que le volume de la dette publique, qu'elle soit interne ou externe, la définit en termes de stock est une propriété de stock. Le manque de crédit et de crédibilité est des phénomènes socio psychologiques directement liés à l'économie réelle, tout en étant autonomes. En fait, le manque de crédit public est une caractéristique fondamentale de la crise fiscale de l'Etat. Un pays peut avoir un déficit public élevé et aussi une forte dette sans que l'Etat se trouve nécessairement sans crédit et son gouvernement sans crédibilité. C'est la situation que connaissent actuellement les Etats-Unis et l'Italie, des pays qui, en dépit de leur déficit et de leur dette, ne sont pas dans une crise fiscale, tout au moins une crise aussi forte que celles de l'Amérique latine. La perte de crédit de la part de l'Etat, - son incapacité à se financer en dehors du seignuriage, c'est-à-dire la création de monnaie - est la démonstration la plus pure de la crise fiscale. Lorsque le manque de crédit public devient total, ou en d'autres termes, lorsque la crise fiscale devient aiguë, l'Etat perd sa capacité à soutenir sa monnaie et c'est le déclenchement de l'hyperinflation.

La plupart des caractéristiques de la crise fiscale ont une explication intrinsèque. Toutefois, je veux mettre l'accent sur la question de l'épargne publique. La caractéristique de flux fondamentale dans la crise fiscale n'est pas le déficit public, mais une épargne publique négative. Surtout dans un pays en développement, ce facteur joue

un rôle stratégique fondamental. Une épargne publique négative tend à être une cause directe de la faiblesse des taux d'investissement et de la stagnation des revenus per capita.

L'épargne publique (SG) est égale à la recette courante (T) moins les dépenses courantes (CG) où l'on inclut les intérêts.⁶

$$SG=T - CG$$

L'épargne publique est un concept distinct de celui de déficit public, DG, qui est égal aux recettes courantes de l'Etat moins toutes les dépenses, y compris les investissements, IG, et correspond à l'augmentation de la dette publique:

$$DG=T - CG - IG$$

Sur la base de ces définitions, et si l'on ne tient pas compte du seignuriage réel, on peut dire que les investissements publics sont financés ou par l'épargne publique ou par le déficit public:

$$IG = SG + DG$$

De telles distinctions sont importantes. Elles font partie du système normalisé des comptes de la Nation, avec une exception cependant: les entreprises de l'État sont exclues du calcul de l'épargne publique.⁷ Rares sont les économistes qui incluent l'épargne publique dans leurs outils d'analyse.⁸ Dans l'approche de l'ajustement fiscal et monétaire adoptées par le FMI, et en général, dans la littérature sur la stabilisation, le concept de fiscalité est presque exclusivement appliqué au déficit public. Pourtant, pour l'analyse de l'économie d'un pays quelconque, l'épargne publique est un concept pour le moins aussi important que celui de déficit public.

Le concept d'épargne publique acquiert une importance particulière pour une compréhension plus large de l'investissement public. On peut alors considérer que les investissements publics recouvrent non seulement (1) l'investissement proprement dit, qui intègre (1.1) les investissements en projets pour lesquels le système privé a montré peu d'intérêt (infrastructure), (1.2) les investissements sociaux (immeubles et équipements pour l'éducation, la santé) et (1.3) les investissements dans le domaine de la sécurité (immeubles, véhicules et armements pour les tribunaux, la police et les prisons); mais aussi (2) les dépenses libres de l'État - libres dans le sens qu'elles ne sont pas engagées dans le paiement du personnel ni dans la prestation des services réguliers de l'Etat - qui augmentent la compétitivité du pays et incluent donc (1) des aides ou des mesures favorisant l'investissement privé (politique agricole et industrielle) et (2) des dépenses pour financer le développement technologique qui sera mis à la disposition du secteur privé.

Lorsque le niveau de l'épargne publique est proche de zéro, l'Etat n'a qu'une possibilité de choix s'il veut investir: financer les investissements par la voie du déficit public. Dans ce cas, si l'objectif est la réduction du déficit public - ce qui fait partie de tout programme destiné à résoudre la crise fiscale - la seule option sera de faire des coupes dans les investissements publics. Réduire les dépenses courantes de l'État impliquerait que soit reconstitué l'épargne publique, que l'on suppose être au niveau zéro. Si l'Etat maintient l'investissement, son endettement va croître et sa capacité de

crédit diminuer. Dans l'hypothèse plus grave d'une épargne négative, l'État aura un déficit même si les investissements publics sont nuls. Le déficit servira à financer en partie les dépenses courantes, qui sont essentiellement des intérêts. En tout état de cause, l'État sera paralysé, incapable de formuler et de mettre en œuvre des politiques de croissance. Et c'est cette paralysie plus que toute autre chose qui est l'élément révélateur de la relation existant entre crise fiscale et stagnation économique, de la situation qui a affecté l'Amérique latine pendant les années quatre-vingt.

L'INTERPRETATION DE WASHINGTON DE LA CRISE

Lorsque s'affirme la crise de l'Amérique latine, l'interprétation qu'en ont faite ses créanciers est passée par deux phases. Dans un premier temps, entre 1982 et 1984, la crise, considérée comme une crise de liquidité, a été minimisée. Dans un second temps, au tournant de 1985, elle a été prise plus au sérieux; on finissait par admettre que la dette extérieure était un problème grave, qu'elle exigeait une politique visant à la réduire. Mais dès la sortie du Plan Brady, en 1989, la question est considérée comme résolue. Washington attribue à nouveau la crise à des problèmes exclusivement internes et attend des pays latino-américains la mise en place de réformes internes: l'ajustement fiscal, de la balance des paiements et des réformes structurelles dictées par le marché. Le consensus de Washington était l'expression d'une vague conservatrice qui s'est développée dans le Premier monde depuis le milieu des années soixante-dix. Ce consensus est lié au nom de John Williamson (1990). On admit qu'il y avait une crise, qu'elle était toutefois limitée et on lui trouve un certain nombre de causes; 1) une indiscipline fiscale (ou populisme économique) qui conduit au déficit public et 2) une intervention excessive de l'État, particulièrement à travers ses entreprises, les limitations imposées au commerce et les aides diverses accordées à l'investissement et à la consommation. Les remèdes furent inventoriés: 1) l'ajustement fiscal pour éliminer le déficit public; 2) des réformes structurelles ou définies par le marché (particulièrement la libéralisation du commerce et la privatisation) pour imposer la déréglementation et la réduction de l'appareil d'État ; et 3) une réduction limitée de la dette (Plan Brady, 1989).

Le problème de la dette n'est pas perçu comme la cause la plus importante de la crise. Les causes internes seront bien davantage prises en considération. Lorsque fut défini le Plan Brady, en février 1989, la plupart des analyses l'ont approuvé mais ont souligné simultanément l'insuffisance de la réduction de la dette qu'il proposait de façon implicite. Le fardeau de l'ajustement et des réformes retomberait presque exclusivement sur la population des pays débiteurs. Néanmoins aussitôt que le Mexique signe le premier accord de la dette en fonction du plan, on assiste à une augmentation des flux de capitaux. Les résultats sont encourageants malgré la modestie des taux de croissance. On établit immédiatement une fausse corrélation entre l'accord Brady et les flux de capitaux en direction du Mexique. En réalité, des prêts à court terme étaient accordés à l'Amérique latine, non parce qu'elle avait résolu ses problèmes et repris un rythme de croissance

mais bien par l'attrait des taux d'intérêt élevés, effets pervers du manque de confiance résultant de la crise de la dette. Toutefois, Washington et les banques étaient convaincus que la crise de la dette avait été résolue. On ne cherchait donc plus à lui trouver une solution effective. Dès 1990, la phrase clef qui circulait à Washington et qui convenait à l'approche néo-libérale était que "la crise de la dette avait été surestimée".

Fanelli, Frankel et Rozenwurcel (1990), dans leur critique pionnière du consensus de Washington, ont observé que la crise latino-américaine doit être avant tout attribuée aux déséquilibres fiscal et externe, de longue durée induits par la crise de la dette extérieure et qui ont perduré malgré dix ans d'ajustement.⁹

Les causes politiques de la crise ne résident pas tant dans le populisme économique, comme on le pense habituellement à Washington¹⁰. Les politiques populistes, sans aucun doute, ont joué un rôle, mais le populisme a toujours existé en Amérique latine et, avant les années quatre-vingt, il n'a pas constitué un obstacle insurmontable pour une stabilité raisonnable des prix et pour la croissance. Le fait historique nouveau qui a conduit les économies latino-américaines à une crise fiscale inconnue jusqu'alors est la décision, en rien populiste, prise dans les années soixante-dix, principalement par les régimes militaires, de souscrire à une dette extérieure énorme, puis de la nationaliser. Les tenants du néolibéralisme reprochent au populisme quelque chose qui n'est pas originellement de son fait.¹¹ Ce n'est pas par hasard que le seul pays d'Amérique latine qui a eu des taux de croissance satisfaisants pendant les années quatre-vingt, est celui qui ne s'est pas engagé au préalable, sur la voie d'un endettement externe élevé, la Colombie.

L'incapacité de financer l'État par la voie des impôts, particulièrement l'impôt sur le revenu, est une caractéristique essentielle des pays latino-américains qui traversent une crise fiscale. Les riches ne paient pas d'impôts en Amérique latine. Les charges fiscales tendent à être systématiquement basses, non seulement en comparaison des pays développés mais aussi par rapport aux pays asiatiques qui présentent à peu près le même niveau de développement (Kagami, 1989). Les systèmes de fiscalité ont une tendance systématique à être régressifs, dans la mesure où ils se basent principalement sur les impôts indirects.

L'État en Amérique latine a d'abord été financé par les impôts sur les exportations. Dans une seconde période avec la diminution des revenus tirés de l'exportation des produits primaires, ce sont les impôts indirects et les ressources provenant des fonds de sécurité qui ont assumé ce rôle. Dans une troisième période, dans les années soixante-dix, lorsque ces sources de recettes se sont épuisées, particulièrement les fonds de sécurité, ou qu'elles aient démontré leur insuffisance, l'endettement externe s'est présenté comme une alternative facile pour financer l'État. Avec la suspension de cette source de financement, l'impôt inflationniste a joué un plus grand rôle dans le financement de l'État. Les impôts sur le revenu ont toujours représenté en faible fraction de l'assiette fiscale.¹²

C'est ce qu'observe Przeworski:

‘le point crucial consiste à savoir si un État donné est capable, sur le plan politique et administratif, de collecter des recettes fiscales parmi ceux qui peuvent payer: dans divers pays latino-américains, notamment l'Argentine, l'État connaît une telle faillite que la seule manière de survivre au jour le jour est de contracter des emprunts auprès de ceux qui pourraient être des contribuables’ (1990: 20-21).

Ceci pourrait être un trait du populisme mais je l'attribuerai plutôt au caractère autoritaire de l'Etat capitaliste latino-américain, qui renvoie à son assujettissement. Le fait que les gouvernements latino-américains normalement prélèvent des impôts insuffisants et qu'en même temps ils recourent aux déficits budgétaires, financés d'abord par des emprunts puis par l'impôt inflationniste peut relever d'une troisième explication, en dehors du populisme et de la nature autoritaire du gouvernement. Certains auteurs, liés à la “nouvelle économie politique”, établissent une relation entre ce phénomène, l'instabilité et la polarisation politiques. La perspective d'une alternance politique (instabilité) et l'existence en Amérique latine de systèmes sociaux fortement conflictuels (polarisation), en conséquence d'une répartition extrêmement inégale des revenus, conduisent les gouvernements à avoir, dans le présent, recours aux déficits qui seront payés, dans le futur, par un autre gouvernement, représentant probablement d'autres groupes d'intérêt. (Alesina et Tabelli, 1988 ; Alesina et Edwards, 1989 ; Edwards et Tabelli, 1990).

LA CRISE DE L'ÉTAT

Le consensus de Washington se présente comme possible alternatif à la stratégie de substitution des importations et à l'interprétation développementiste nationale de l'Amérique latine. Des faits nouveaux exigent de nouvelles approches. L'approche nacional-desenvolvimentista, que Prebisch (1949) formule à Santiago de Chili dans le cadre de la Cepal, a servi de premier paradigme pour une interprétation de l'Amérique latine. Celso Furtado (1950) sera au Brésil un pionnier de cette vision du développement latino-américain. La théorie de la nouvelle dépendance, qui a été le mieux conceptualisée par Cardoso et Faletto (1969) a constitué un second paradigme d'interprétation de l'Amérique latine, dominant pendant les années soixante-dix¹³. Ces deux paradigmes, étroitement liés, n'étaient plus en mesure d'expliquer la crise latino-américaine et de proposer des solutions; la critique néo-libérale a émergé et prospéré à la faveur du vide créé par les approches antérieures. Cependant, comme toutes les interprétations idéologiques, elle s'est aussitôt révélée dogmatique et peu réaliste. Une nouvelle synthèse est en voie d'être effectuée dans l'analyse de la crise de l'État, menant à la social-démocratie.

Une analyse qui parte de la crise de l'État, si on la compare aux deux paradigmes antérieurs, représente un pas en avant dans l'élaboration de réformes dictées par le marché; en même temps, elle réaffirme la nécessité d'une coordination complémentaire

de l'économie par l'Etat. Cette nouvelle approche reconnaît l'existence d'un problème lié à l'indiscipline fiscale, de nature populiste. Elle critique les interprétations antérieures qui se sont montrées laxistes par rapport au déficit public. Elle affirme aussi que le problème fiscal est bien plus grave qu'un simple problème d'indiscipline. En réalité, la majorité des pays latino-américains affrontent une crise fiscale de l'Etat.

Cette approche fait de la crise fiscale non seulement le reflet du déficit public mais aussi d'un endettement public excessif; elle résulte du passage à une situation où l'épargne public est négative et où l'Etat connaît donc une perte de crédit qui se traduit par un endettement public à très court terme, des taux d'intérêts élevés qui l'alourdissent et par l'incapacité de l'Etat de se financer autrement que par le seigneurage. Le manque de crédibilité des gouvernements et leur paralysie, est donc une conséquence et non pas une cause, comme on le prétend souvent.

Une telle conception reconnaît la démesure de l'État, l'inefficacité tendancielle des entreprises publiques, la distorsion du processus de régulation étatique qui protège les intérêts particuliers des bureaucrates et des capitalistes. Elle soutient donc les réformes dictées par le marché, particulièrement celles qui recherchent par la compétitivité externe et font de l'exportation le moteur de l'industrialisation. Cependant, cette approche ne confond pas les réformes dictées par le marché et les réformes coordonnées par lui. L'économie doit être fortement réglée par le marché, autrement dit, elle doit être toujours la plus compétitive possible, à l'intérieur comme à l'extérieur mais coordonnée selon un régime mixte. Au marché revient le rôle fondamental d'allocation des ressources, mais à l'État, après avoir été soumis à un processus de rénovation et d'ajustement fiscal, il appartient d'assumer des fonctions nouvelles et importantes de coordination, non seulement sur le plan social et de l'environnement mais aussi dans le domaine de la technologie et du commerce extérieur, tout en continuant de réaliser les principaux investissements dans les infrastructures.

L'idée que la crise est conséquence d'un État trop faible, et non trop fort est essentielle. La crise n'est pas le fait d'un État qui a connu une croissance trop grande et est devenu très fort mais d'un État qui a eu une croissance excessive et qui est devenu très faible, incapable de remplir ses fonctions spécifiques et d'avoir un rôle de complémentarité par rapport au marché, comme il le devrait. L'État s'est retrouvé affaibli et paralysé par la crise fiscale, qui a été le résultat d'une croissance désordonnée et déséquilibrée de l'appareil d'Etat. L'objectif des réformes structurelles ne devrait pas être l'"Etat minimum", comme le voudraient les néo-libéraux, mais celui de renforcer l'État et de définir une nouvelle stratégie de développement qui soit cohérente avec des formes nouvelles et limitées de l'intervention étatique.

Croire qu'il est suffisant de stabiliser et de réduire l'intervention de l'Etat pour que la croissance naturellement se produise est une supposition fautive. Bien que les réformes de la libéralisation stimulent la coordination du marché et améliorent l'allocation des

ressources, le fait de rendre plus efficace le système économique ne suffit pas à déclencher la croissance. Si l'on désire une relance, il est nécessaire de combattre la crise fiscale. On ne peut pas se contenter d'éliminer le déficit fiscal, car il faut surtout redonner à l'État les moyens de réaliser une épargne publique¹⁴. Le développementisme national et la théorie de la nouvelle dépendance valorisaient le rôle de l'État, mais, en imaginant adopter une position "keynésienne", ils acceptaient sans critique les déficits publics chroniques pour ne pas dire qu'ils les défendaient. C'est ainsi, de façon contradictoire, qu'ils affaiblissaient l'État qu'ils prétendaient renforcer. L'épargne publique est la différence entre les recettes courantes de l'État et ses dépenses de consommation. Un État n'a la force et les moyens d'assumer un rôle stratégique dans le développement que s'il est capable de financer ses investissements et ses politiques de promotion économique et sociale principalement à travers l'épargne publique et non par une augmentation de l'endettement public, c'est-à-dire du déficit budgétaire.

Cette analyse sociale-démocrate de la crise de l'État, relie les difficultés économiques de l'Amérique Latine au problème de la dette externe et au populisme économique¹⁵. Ce sont là deux causes de la crise fiscale de l'État qui sont à la base des taux élevés d'inflation, de la stagnation économique ou des bas taux de croissance.

Les inflations chroniques, qui, depuis longtemps, caractérisent l'Amérique latine et particulièrement le Brésil, se sont aggravées avec la crise fiscale. Depuis que les prix et les salaires sont informellement indexés, cette inflation élevée adopte un caractère inertiel. Dans une approche social-démocrate et pragmatique, les programmes de stabilisation, sur le plan fiscal et monétaire, devraient intégrer des politiques de revenus et adopter des mesures visant à réduire, consolider ou annuler la dette publique. Son annulation est inévitable dans les cas les plus graves. Une fois réalisée la stabilisation, les réformes dictées par le marché devraient être mises en place, mais l'État, même s'il est amoindri et réorganisé, doit assumer non seulement un rôle politique et de protection sociale, mais aussi un rôle économique, surtout dans la définition des objectifs d'une politique industrielle axée sur la promotion des exportations¹⁶.

L'analyse pragmatique de la crise de l'État qu'on vient d'exposer plonge ses racines dans l'approche de la nouvelle dépendance qui a dominé la fin des années soixante et les années soixante-dix. La grande différence entre ces deux approches se situe au niveau de l'identification des causes du sous-développement définies comme structurelles par la seconde et dans une certaine mesure comme stratégiques par la première. Pour celle-ci, le sous-développement n'est pas une fatalité, il peut être surmonté si l'on adopte des stratégies appropriées, surtout lorsqu'un État, devenu fiscalement sain et disposant d'une solide épargne publique, peut s'allier au secteur privé et définir une stratégie de développement. Les deux approches, toutefois, récusent la thèse de l'État minimum; elles mettent l'accent, l'une et l'autre, sur l'importance des variables internationales, et particulièrement en ce qui concerne la crise de la dette externe et au protectionnisme des

pays développés; toutes deux critiquent les diagnostics et les recettes qui ignorent les spécificités des pays latino-américains.

Depuis l'éclatement de la crise de la dette, les programmes d'ajustement promis par Washington, recherchaient l'équilibre budgétaire en opérant des coupes dans les dépenses courantes et dans les investissements. Ou s'est moins intéressé à l'autre alternative, l'élimination du déficit budgétaire grâce à une augmentation des impôts et à une réduction, ou une consolidation, de la dette publique¹⁷. Pratiquement, les ajustements des prix et de la balance des paiements prennent une telle importance que la qualité de l'ajustement fiscal n'est pas pris en compte. L'ajustement de la fiscalité qui pénalise les investissements est mis sur le même pied que celui qui impose des coupes dans les dépenses courantes, des coupes qui on le pas sur les augmentations d'impôts; c'est ignorer leur impact régressif et que les augmentations d'impôts peuvent être un instrument de redistribution du revenu.¹⁸

La réduction cita consolidation de la dette publique externe et interne est systématiquement laissée de côté. Elle n'est envisagée qu'en dernier recours. L'idée qu'une reconstitution de l'épargne publique puisse être un élément essentiel des réformes n'est pas prise en considération.

Au contraire, l'analyse de la crise de l'Etat qu'on développe ici, part de l'hypothèse qu'il n'y a pas de relance automatique de la croissance après la stabilisation, parce que celle-ci est obtenue aux dépens de l'investissement public ou par des réformes qui ne s'attaquent pas au problème de l'épargne public. Il ne peut en fait y avoir de reprise que si la stabilisation et les réformes dictées par le marché sont complétées par la réactivation de la capacité d'épargne et par des politiques conférant à l'État, un nouveau rôle stratégique. La crise de la fiscalité signifie non seulement que l'État n'a pas de crédit, et est donc incapable de financer ses activités mais aussi qu'il a perdu la capacité à épargner, à investir et à conduire des politiques à long terme qui seraient axées sur le développement industriel agricole et technologique. Résoudre la crise fiscale suppose que soit rétablie l'épargne publique cita capacité à financer une stratégie de développement¹⁹.

L'approche néo-libérale soutient que l'épargne et l'investissement privé doivent se substituer à l'investissement public. De fait, ce fut la tendance qu'a suivie l'histoire des investissements dans le secteur de la production. L'État en Allemagne et au Japon depuis la fin du XIX^e siècle a joué un rôle décisif en investissant directement dans l'industrie, mais son intervention s'est depuis lors réduite et transformée. Dans ces pays, cependant, l'Etat n'a cessé de remplir une fonction fondamentale dans le domaine social et dans la promotion économique du développement. En Amérique latine, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que la privatisation du secteur productif se fasse du jour au lendemain. La substitution des investissements réalisés directement par l'Etat, ou induits par lui, par des investissements privés doit nécessairement s'effectuer selon un processus graduel pour rendre l'économie plus efficace. Fondamentalement, les processus de privatisation s'expliquent par la recherche d'une solution à la crise fiscale de l'État. La vente des entreprises publiques permet, ou doit permettre, à l'État de réduire sa dette vis-à-vis du secteur privé.

Cependant, dans les pays développés, sur le plan social et de la promotion du développement, l'État continue à avoir un rôle important. L'État en Amérique latine devra également avoir un rôle complémentaire mais stratégique dans la coordination de l'économie et dans la promotion de la croissance économique, comme cela s'est passé au Japon ou est en train de se passer en Asie de l'Est et du Sud-Est. C'est une région dont l'extraordinaire développement est stimulé par l'épargne d'un État sain du point de vue fiscal.

La libéralisation du commerce ne peut être vue comme une formule magique. Comme l'a observé Colin Bradford Jr. (1991: 88), la littérature récente sur les stratégies de développement présente les deux termes de l'alternative pour atteindre le niveau de la compétitivité internationale : 1) "une réforme structurelle de l'économie nationale visant la compétitivité interne qui débouche sur une croissance dynamique et une augmentation de l'offre d'exportations" ou 2) "une réforme de la politique commerciale visant la compétitivité internationale, pour permettre à l'économie de répondre à la demande externe". Le deuxième terme de l'alternative est typique de la position de Washington. Ses représentants énumèrent les différents présupposés à respecter pour la mise en œuvre réussie d'une stratégie tournée vers l'extérieur" (Krueger, 1985), mais il est bien clair que le présupposé essentiel, selon eux, réside dans la libéralisation du commerce et l'ouverture de l'économie. Le premier terme de l'alternative, semble d'un point de vue pragmatique préférable²⁰. La libéralisation du commerce peut être, en soi, une stratégie adaptée aux petits pays, comme Singapour, Hong Kong ou l'Uruguay, mais pour les grands pays de l'Amérique latine, la libéralisation du commerce ne peut représenter qu'une des composantes d'une stratégie de développement qui inclut l'épargne publique, les investissements dans le domaine de l'éducation, dans la technologie ou dans la promotion des exportations. La stratégie de substitution des importations est arrivée à son terme, et ses possibilités sont épuisées depuis bien longtemps. Elle ne permet pas d'atteindre le niveau de la compétitivité internationale. C'est pourquoi, penser qu'il est suffisant que l'État stabilise, libéralise le commerce ou promeuve l'enseignement public pour relancer automatiquement la croissance est hors de propos. Bradford Jr. le rappelle à juste titre:

"L'idée [néolibérale] d'une croissance impulsée par les exportations se base sur la notion, que, si les conditions sont correctes, les exportations auront lieu mais la théorie ne spécifie pas les agents de la croissance dynamique des exportations, en dehors des gains d'efficacité découlant des effets en statique des prix corrects sur l'allocation des ressources. L'idée [pragmatique] d'exportations stimulées par la croissance se base sur une gamme plus riche d'éléments qui activent le processus de croissance. Ceux-ci sont focalisées sur le processus de production de connaissances, sur le plan intérieur, à travers l'éducation, l'apprentissage, l'alphabétisation, l'appui à la Recherche/développement etc., et sur l'absorption indispensable de technologies étrangères à travers des politiques d'ouverture économique (1991, p 93 ; les crochets sont de moi)."

Parler d'une alternative social-démocrate ou pragmatique ne signifie donc pas le rejet total du consensus de Washington, avec lequel cite a plusieurs points en commun. Les deux s'opposent à la posture "national-populiste" qui existe toujours en Amérique latine, malgré une crédibilité et un soutien moins affirmés²¹. Il est nécessaire de réduire

la taille de l'État, qui s'est développé exagérément au cours des cinquante dernières années, cette expansion a produit de graves distorsions, car l'Etat a tendance à être approprié par les intérêts particuliers des *rent-seekers* c'est-à-dire ceux qui bénéficient de rentes monopolistes. Cependant, la crise de l'État latino-américain est fonction avant tout de la crise fiscale, qui affaiblit l'Etat, et de l'épuisement de la stratégie d'industrialisation basée sur la substitution d'importations. On ne peut accepter l'axiome néolibéral selon lequel : "puisque les carences de l'État sont pires que celles du marché, la solution est de réduire au minimum l'intervention de l'État". En fait, les carences de l'État dépendent du cycle de croissance de l'État lui-même. Quand il s'est trouvé dominé par les intérêts de groupes spécifiques, qui l'on conduit à la crise fiscale, ses carences ne pouvaient que s'affirmer. Les réformes dictées par le marché ne sont pas autre chose que des réformes de l'Etat, Une fois réalisée cette réforme, en fait semblable à la restructuration d'une grande entreprise, les politiques économiques, ou plus largement, les politiques publiques, deviendront bien plus efficaces et l'Etat retrouvera la capacité de coordonner l'économie de façon complémentaire et stratégique.

Dans cette perspective, l'approche sociale-démocrate de la crise de l'Etat défend les réformes qui visent à la libéralisation du commerce, la dérégulation et la réduction de l'État et en ôte ainsi l'exclusivité à la vision néolibérale. Elle signale, pourtant, que l'évaluation néolibérale des causes de la crise est incomplète, et en partie erronée, particulièrement parce qu'elle confond une profonde crise fiscale avec une conception volontariste d'"indiscipline" fiscale. On ne peut dès lors que souligner à quel point les solutions néolibérales, basées sur la conception d'un Etat minimum, sont irréalistes et inefficaces.

La crise latino-américaine peut s'expliquer par les distorsions cumulatives provoquées par des années de populisme et de développementisme national, par la croissance excessive et déséquilibrée de l'Etat, par l'épuisement de la stratégie de substitution d'importations et par la convergence de toutes ces tendances accumulées en une crise financière de l'Etat; une crise qui paralyse l'Etat, et l'empêche d'être un agent effectif de croissance. Il est nécessaire, pourtant, de faire une distinction claire entre le concept de crise fiscale de l'État et le simple relâchement fiscal ou déficit budgétaire. La crise fiscale est un phénomène structurel et non un phénomène circonstanciel à court terme. Certes, des déficits publics persistants produisent une crise fiscale, mais une fois les déficits éliminés, le pays se retrouve face à un problème plus grave.

DIFFÉRENCES NATIONALES

Sans perdre de vue ce cadre de référence générale examine le cas des huit plus grands pays d'Amérique latine (voir tableau 2). Deux d'entre eux se développent plutôt bien depuis quelque temps: le Chili et la Colombie. La Colombie n'a jamais connu de véritable crise fiscale, ni des taux élevés d'inflation. Le Chili a été capable de résoudre sa crise fiscale et de stabiliser son économie dans les années soixante-dix en adoptant des politiques économiques orthodoxes, coûteuses et inefficaces mais qui, en fin de compte, ont réussi. La Colombie n'a pas entrepris des réformes visant la modernisation ou la libéralisation comme le Chili, mais, même le Chili n'a pas privatisé les mines décevire.

Les deux pays possèdent un volume élevé d'épargne publiques. Le Chili, en particulier, dispose aujourd'hui d'une épargne publique de près de 10% du PIB. C'est la raison pour laquelle c'est l'économie latino-américaine qui présente le meilleur ajustement et le plus grand dynamisme.

Un pays, le Mexique, a adopté un programme rigoureux d'ajustement fiscal depuis 1985, réalisé des réformes économiques courageuses depuis 1987, en libéralisant et en privatisant son économie, et elle a stabilisé son inflation en décembre 1987 les prix et salaires ont été congelés et le gouvernement a mis en place un accord social entre entreprises et travailleurs "1e Pacte de Solidarité Sociale". Le Mexique n'a pas résolu, dans les faits, la crise de la dette, dans la mesure où la négociation de la dette extérieure dans les termes du Plan Brady n'a produit qu'une réduction très limitée de cette dette (15% environ). L'effort fiscal interne, toutefois, a été énorme. Le choc hétérodoxe de décembre 1987 a été bien préparé et bien mis en œuvre et les réformes structurelles ont été radicales. Cet effort interne, la perspective de voir le Mexique faire partie de l'Association de Libre Echange de l'Amérique du Nord (ALENA), outre le flux croissant des investissements étrangers, ont suscité de grands espoirs pour le Mexique. Depuis 1991, ce pays connaît une reprise à des taux modérés, incompatibles avec les taux élevés de l'investissement externe. Le poids du paiement des intérêts de la dette publique (en partie dû au taux de change) reste très lourd pour le Mexique et c'est bien là un signe que sa crise fiscale n'a pas été pleinement résolue.

Les cinq autres pays sont toujours en train de combattre leurs crises fiscales. L'inflation en Bolivie s'est stabilisée en 1985, mais son économie stagne ou se développe

TABLEAU 2
Croissance du PIB per capita et inflation dans les années quatre-vingt.
Quelques Pays Latino Américains

	PIB per capita			Inflation		
	1985-89	1989	1990	1985-89	1989	1990
Argentine	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4923,8	1344,4
Brésil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2337,6	1585,2
Bolivie	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Chili	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colombie	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
Mexique	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Pérou	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2775,8	7649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Source CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, 1990 et 1991

très lentement. Le Venezuela et le Pérou ont adopté des réformes économiques radicales en 1991 mais dès l'année suivante, ils se sont heurtés à de graves crises politiques. Au Pérou, en 1992, les démocrates ont perdu et le président récemment élu s'est accordé des pouvoirs dictatoriaux. Au Venezuela, le Président Andrés Perez et les réformes économiques orthodoxes ont subi des attaques sérieuses de la part de tous les secteurs de la société. Perez a, on le sait, fait l'objet d'une procédure d'impeachment mais les taux de croissance sont encourageants et l'inflation reste sous contrôle. En Argentine, pays qui, comme la Bolivie, le Pérou et le Brésil, a connu l'hyperinflation, l'ancrage du taux de change sur le dollar, décidé en avril 1991 (le Plan Cavallo), ajouté à un fort ajustement fiscal et à des réformes économiques a permis à l'économie de se stabiliser et de reprendre un rythme de croissance. Mais, de la même façon qu'au Mexique et avec plus de force, le taux de change est revalorisé en Argentine, ce qui provoque des déficits commerciaux croissants et met en péril le plan de stabilisation.

Il faut signaler que les gouvernements des pays latino-américains qui ont réussi, spécialement du Chili et de la Colombie, et, dans une moindre mesure, des pays ici analysés, sont loin d'avoir adopté les prescriptions du néo-libéralisme malgré leur recours à une rhétorique néo-libérale. Les mines de cuivre sont toujours propriété de l'État au Chili. La Colombie a mis en œuvre peu de réformes allant dans le sens de la libéralisation. Le Mexique s'est stabilisé grâce à un choc hétérodoxe et continue à contrôler fermement les prix des secteurs monopolistiques. Dans tous ces pays, l'État qui est en voie de recomposition, joue un rôle décisif.

Enfin, le Brésil, depuis déjà longtemps, essaie de réaliser un ajustement fiscal et de mettre sur pied des réformes économiques. Au début de 1990, une attaque frontale est menée contre l'inflation, le plan Collor I. Ce fut, sait-on, un échec. En 1992, un programme orthodoxe et graduel, piloté par le FMI porte le taux d'intérêt réel à près de 36% l'an et conduit à une profonde récession, sans pour autant réussir à réduire l'inflation qui se maintient stable aux alentours de 20% par mois. A la fin de cette année-là, le président accusé de corruption, est destitué. Le nouveau président, Itamar Franco, ne s'est pas montré capable, du moins au moment où ce texte est écrit (juillet 1993), d'attaquer de front l'inflation chronique, ou inertielle, qui dépasse les 30% par mois.

ATAQUE FRONTALE OU GRADUELLE

Les deux approches de la crise latino-américaine, la néolibérale du consensus de Washington et la social-démocrate de la crise de l'État, sont compatibles avec deux stratégies alternatives: une attaque frontale contre l'inflation et la crise fiscale ou la reconstruction graduelle d'un climat de confiance, de l'équilibre de la balance des paiements par des réformes économiques dictées par le marché, particulièrement la libéralisation du commerce et la privatisation. L'une et l'autre cherchent à éliminer les aides et les contrôles administratifs, et visent aussi à promouvoir des prix d'équilibre, à

stimuler la compétition interne et externe, à assurer une allocation efficace des ressources et à réduire la taille de l'État.

On recommandera en fonction de la gravité de la crise fiscale la stratégie de l'attaque frontale ou celle de la construction graduelle d'un climat de confiance. Si la crise fiscale s'est transformée en hyperinflation, si l'Etat est pratiquement détruit, l'unique alternative sera une attaque frontale, certes plus risquée, contre la crise fiscale. Si la situation économique n'a pas subi une forte détérioration, une stratégie de construction graduelle sera viable.

Par attaque frontale, on entend: 1) l'annulation de la dette publique interne à travers une réforme monétaire; et 2) la réduction de la dette publique externe d'une manière unilatérale ou quasi-unilatérale à des niveaux concordant avec les restrictions fiscales et de la balance des paiements. Tous les pays qui connaissent une hyperinflation doivent combiner de ces deux mesures, Mais cette stratégie est risquée en cas d'échec, le résultat sera pire. C'est pour cette raison, qu'une stratégie de construction graduelle d'un climat de confiance doit être appliquée, s'il y a l'espace pour le faire.

La Bolivie, le Pérou et l'Argentine, où la crise fiscale a été particulièrement grave au point d'atteindre l'hyperinflation, n'ont pas en d'autre alternative que l'attaque frontale. Le Brésil qui a essayé de l'appliquer en 1990 a échoué. Le Mexique est une illustration classique d'une stratégie graduelle de construction d'un climat de confiance à l'exception de la politique de désinflation qui procède plutôt de l'attaque frontale. Au Mexique, toutefois, comme au Venezuela, il n'y eut pas d'annulation de la dette publique et l'ajustement fiscal s'est plus basé sur la réduction des dépenses et des salaires que sur une augmentation des impôts; le conventionnel plan Brady a été signé en août 1989, six mois après que le Secrétariat au Trésor américain l'eut annoncé; l'épargne publique n'a été, qu'en partie, reconstituée; les réformes structurelles orientées par le marché ont été intégralement mises en œuvre. En d'autres termes, les coûts de l'ajustement et de la résolution de la crise fiscale ont été supportés avant tout par les travailleurs et la classe moyenne. Les créanciers nationaux et étrangers se sont vu remettre une partie substantielle de leur dette et les riches ont été exonérés du paiement des impôts les plus lourds. En compensation, la confiance s'est rétablie parmi les investisseurs. Les investissements étrangers et le rapatriement des capitaux en témoignent.

L'ALTERNATIVE REALISTE

L'alternative réaliste pour l'Amérique latine se trouve quelque part entre les stratégies d'attaque frontale et celles de construction d'un climat de confiance. En réalité, ce qui est nécessaire c'est une stratégie pragmatique et dialectique qui reconnaisse 1) le poids de la crise fiscale; 2) la nécessité de réformes structurelles dictées par le marché et d'une discipline fiscale; 3) le caractère hégémonique (et conservateur) des Etats-Unis en Amérique latine; 4) les visions divergentes des élites latino-américaines qui perçoivent la

crise fiscale mais qui pour des raisons économiques et idéologiques, ont de forts liens avec l'économie américaine; 5) les visions divergentes des élites nord-américaines, mises à part les banques créancières, qui savent que la dette ne peut pas être pavée et que le transfert des ressources réelles cause un préjudice aux exportations nord-américaines vers l'Amérique latine, mais qui insistent à freiner toute initiative de réduction, même limitée de la dette.

Personnellement, je pense que les intérêts nationaux des pays latino-américains et des États-Unis présentent de nombreux éléments convergents. Je suis bien conscient que les États-Unis sont bien plus importants pour l'Amérique latine que l'Amérique latine ne l'est pour les États-Unis mais je suis convaincu qu'il est possible d'harmoniser les intérêts des États-Unis et des États latino-américains pour autant que tous soient capables d'une compréhension réciproque et de gérer leurs différences d'une manière productive. Tarn que l'hégémonie économique des États-Unis ne se limitait pas à l'Amérique latine mais s'étendait au monde entier, les possibilités de coopération entre les États-Unis et l'Amérique latine étaient restreintes. Cependant, maintenant que cette hégémonie globale est perdue en faveur du Japon et de l'Europe, s'ouvrent de nouvelles possibilités d'alliances internationales²².

Les conflits entre les États-Unis, ou plus généralement, entre le Premier monde et l'Amérique latine, peuvent avoir, en certaines occasions, des causes objectives. La crise de la dette est un cas paradigmatique. Le débat sur les droits de propriété pourrait être autre. Dans la majorité des cas, toutefois, les intérêts nationaux des pays latino-américains et des pays du Premier monde coïncident et ce sont souvent les positions idéologiques et les divergences dans la façon d'aborder les problèmes et les solutions de la crise latino-américaine, qui occultent les intérêts communs. Les approches divergentes dont je viens de faire l'analyse en sont une illustration, en termes pratiques, une approche de la crise de l'État induisant comme solution des stratégies social-démocrate, est préférable pour les pays latino-américains, même si le Premier monde est encore dominé par l'approche néo-libérale ou par le consensus de Washington. Pour des raisons politiques, les dirigeants latino-américains sont fréquemment obligés à avoir recours à une rhétorique néo-libérale sans pour autant adopter des pratiques qui leur correspondent. Les pays qui ont réussi à éviter la crise fiscale comme la Colombie, ou la résoudre, comme le Chili ou le Mexique, ont adopté des réformes dictées par le marché sans suivre effectivement le consensus de Washington. Les politiques industrielles et technologiques sont toujours en vigueur dans ces pays, bien que sous une autre forme, comme elles le sont dans le Premier monde le populisme économique est une menace permanente pour les pays latino-américains comme le sont les visions orthodoxes et néolibérales dogmatiques. Les chocs hétérodoxes ont échoué dans leur tentative de contrôler l'inflation en Amérique latine, lorsqu'ils étaient victime du populisme. En de nombreuses occasions, cependant, les politiques orthodoxes ont montré leur extrême inefficacité dans

leur lutte contre l'inflation, particulièrement en ne prenant pas en compte la composante inertielle de l'inflation. La libéralisation du commerce, qui est essentielle pour une allocation plus efficace des ressources en Amérique latine, peut être bloquée par le populisme économique, de la même manière qu'elle peut être accélérée indûment par le néolibéralisme dogmatique. L'approche pragmatique de la crise de l'Etat qu'on a ici défendue ne représente pas le juste milieu entre ces deux extrêmes, elle est plutôt l'affirmation que la crise fiscale de l'État est la cause fondamentale de la crise latino-américaine, que cette crise fiscale a été, dans les faits, causée par une croissance excessive et déséquilibrée de l'État, et donc que le remède consiste, en conséquence, à maintenir la discipline fiscale, à privatiser et à libéraliser mais que l'objectif n'est pas un État minimum, un État incapable d'intervenir, mais un État qui soit capable d'avoir une action complémentaire à celle du marché et d'en compenser les manques la crise fiscale est particulièrement dangereuse car elle paralyse l'État, l'empêchant de remplir ses fonctions d'institutionnalisation et de régulation du marché.

BIBLIOGRAPHIE

- Alesina, A. and S. Edwards (1989) "External debt, capital flights and political risk" in *Journal of International Economics*, 27 (3-4), novembre 1989.
- Alesina, A. and Tabellini, G. "Credibility and politics" in *European Economic Review*, n. 32, 1988.
- Arida, P. and A. L. Resende, "Inertial inflation and monetary reform" in Williamson, J., ed., 1985. Présenté à l'origine sous forme de séminaire, Washington, Institute of International Economics, novembre 1984.
- Baer, Werner, "The resurgence of inflation in Brazil, 1974-1986" in *World Development* 15 (8), août 1987.
- Bradford Jr., Colin I., "New theories on old issues perspectives on the prospects for restoring economic growth in Latin America in the nineties" in Emmerij, L. and H. Iglesias, eds., 1991.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, "The cyclical pattern of state intervention". *Revista de Economia Política*, 9 (3), juillet 1989.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, "A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21 (1), avril 1991. Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, 4 décembre 1990.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, "Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America" in Bresser-Pereira, Maravall and Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, 1993 [a], Cambridge, Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, "World Bank's two identity crisis", [Travail présenté à The Brookings Institution, Washington, comme partie de "World Bank History Project" patronné par cette institution sur la direction de John Lewis and Richard Webb], 1993 [b], sous presse.

- Bresser-Pereira, L.; Y. Nakano. “The theory of inertial or autonomous initiation”.
Chapitre 3 de Bresser-Pereira and Nakano, 1987. [Publié en portugais en 1983].
- Bresser-Pereira, L.; F. Dall’Acqua. “Populismo econômico Versus Keynes a
reinterpretação do déficit público na América Latina” in Bresser-Pereira, org.,
Populismo Econômico, São Paulo, Nobel. 1991.
- Bresser-Pereira, L. C.; V. Thorstensen, “Do Mercosul à integração americana” in *Política
Externa* 1(3) décembre 1992.
- Canitrot, Adolfo, “La experiencia populista de redistribucion de ingresos”. *Desarrollo
Económico* 15 (59) octobre 1975.
- Cardoso, E. and Helwege, A., “Populismo, ganância e redistribuição”. in Luiz Carlos
Bresser-Pereira, org. *Populismo Econômico*, São Paulo. Nobel, 1991.
- Cardoso, F. H. and E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en America Latina Ensayo de
Interpretation Sociológica*. Mexico, Siglo Veinteuno Editores. 1969.
- Cheibub, José António, *Taxation in Latin America: a preliminary report*. Department of
Political Science of the University of Chicago. juillet 1991.
- Cline, W. and S. Weintraub, *Economic Stabilization in Developing Countries*.
Washington, The Brookings Institution, 1981.
- Corbo, V., A. Krueger and F. Ossa, eds. *Export Oriented Development Strategies*.
Boulder, Westview Press, 1985.
- Dall’Acqua, Fernando M., “Imposto inflacionário: uma análise para a economia
brasileira”, *Revista de Economia Política* 9 (3), juillet 1989.
- Díaz-Alejandro, Carlos, “Southern Cone stabilization plans” in Cline, W. and S.
Weintraub, eds., 1981.
- Dornbusch, R. and S. Edwards, “The macroeconomics of populism” in *Journal of
Development Economics*, 32 (2), avril 1990. Présenté à Bogotá. [30 mars- 1 avril
1989].
- Dornbusch, R., F. Sturzenegger and H. Wolf, “Extreme inflation dynamics and
stabilization”, *Brookings Papers on Economic Activity* n. 2, 1990.
- Dornbusch, Rudiger, “Policies to move from stabilization to growth”. *Proceedings of The
World Bank Annual Conference on Development Economics - 1990* (Supplément à
The World Bank Economic Review).
- Edwards, S. and G. Tabellini, “Explaining fiscal policies and inflation in developing
countries”, Cambridge, Mass., *NBER Working Paper* n. 3493, octobre 1990.
- Emmerij, L. and H. Iglesias, *Restoring Financial Flows to Latin America*, Paris and
Washington, OECD and Inter-American Development Bank. 1991.
- Fajnzyblbet, Fernando coord, *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago
de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLA, 1990.
- Fanelli, J. and R. Frenkel. “Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación in
Argentina” in Fanelli. J. and R. Frenkel, CEDES Working Paper. novembre 1989.
- Fanelli, J., R. Frenkel and G. Rozenwurcel, “Growth and structural reform in Latin
America Where we stand”. Relatório preparado para UNCTAD. Buenos Aires,

- CEDES octobre 1990. Publié in Alvaro Zini, org. *The Market and the State in Economic Development in the 1990's*, Amsterdam: North Holland.
- Fukuchi, T. and Kagami, M., *Perspectives on the Pacific Basin Economy : a comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1989.
- Furtado, Celso, “Características gerais da economia brasileira” in *Revista de Economia Brasileira* 4 (1) mars 1950.
- Kagami, Mitsuhiro, “A fiscal comparison of Asia and Latin America” in Fukuchi and Kagami, 1989.
- Krueger, Anne O. “The experience and lesson of Asia’s super exporters” in Corbo, V., A. Krueger and F. Ossa, eds., 1985.
- O’Connor, James, *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin Press, 1973.
- O’Donnell, Guillermo, “Estado y alianzas de classe en Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, 16 (64), janvier 1977.
- Passos, Felipe, *Chronic Inflation in Latin America*, New York, Praeger Publishers, 1973.
- Reisen, H. and A. Trotsenburg, *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*. Paris : Development Centre of the OECD, 1988.
- Sachs, Jeffrey D. “Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs”. In Corbo, V., M. Goldstein and M. Khan, eds., 1987, *Growth-Oriented Adjustment Programs*. Washington, International Monetary Fund and The World Bank.
- Sachs, Jeffrey D., “Social conflict and populist policies in Latin America”. In Brunetta, R. and Dell-Aranga, C., eds., 1989. Présenté dans une conférence “Markets, Institutions and Cooperation”, Venise, octobre, 1988.
- Stallings, Barbara, “International influence on economic policy, debt, stabilization and structural reforms”, 1990. Publié par Haggard and Kaufman, eds. en 1992 *The Politics of Economic Adjustment, International Constraints, Distributive Policies, and the State*. Princeton, Princeton University Press.
- Tanzi, Vito (1989) “Fiscal policy, stabilization and growth” in Blejer, M. and K. Chu, 1989.
- Werneck, Rogério F., *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- Williamson, John, “What Washington means by policy reform” and “The progress of policy reform in 'Latin America'”. In Williamson, J., ed, 1990 [a].
- Williamson, John, ed. *Latin America Adjustment*. Washington, Institute of International Economics, 1990 [a].

NOTES

¹ L’attribution de deux noms alternatifs pour désigner une même approche ou une même interprétation s’explique par le fait que, lorsque j’évoque “l’approche de la crise de l’État” je mets l’accent sur les causes de la crise, sur son diagnostic; lorsque je parle en termes “d’approche” social-démocratique, je fais allusion aux politiques économiques qui

caractérisent la nouvelle interprétation. J'ai déjà fait cette analyse dans des textes de 1990 et 1993 dans lesquels j'ai utilisé l'expression "approche de la crise fiscale" au lieu de "approche de la crise de l'État". J'ai opté pour ce changement pour inclure le second aspect important de cette crise, en dehors de l'aspect financier: la crise du mode d'intervention de l'État, dans le cas de l'Amérique latine, celle de la stratégie de substitution des importations. J'ai aussi eu recours une troisième dénomination l'"approche pragmatique" en opposition au caractère idéologique et même dogmatique que revêt souvent l'approche néo-libérale.

² Voir mon étude sur la Banque mondiale et sa crise d'identité dans les années quatre-vingt (Bresser-Pereira, 1993b).

³ Il est intéressant de remarquer que la Corée, qui, dans les années quatre-vingt, s'est trouvée confrontée à une dette extrêmement élevée, a adopté un comportement inverse. Au lieu d'étatiser la dette, elle l'a privatisée. Puisque c'était le secteur privé qui, à travers les chaebols [ou conglomérats], avait les moyens de produire des devises, il lui revenait donc d'assumer la dette. C'est ainsi que la Corée a évité la crise financière.

⁴ Cette expression est redondante dans la mesure où une crise fiscale est toujours une crise de l'État. La "crise financière de l'Etat" est une expression alternative qui a le même sens. Le terme de crise fiscale, cependant, permet d'accentuer le fait que l'État est en crise.

⁵ L'État brésilien est, sur le plan interne, financé par le "marché overnight". Tous les jours, les agents économiques transforment leurs comptes bancaires en emprunts accordés à l'État pour un jour. Ainsi, les actifs financiers sont indexés et protégés contre l'inflation, dans la mesure où l'État est financé avec une obligation qui est une sorte de monnaie. Le Plan Collor I (mars 1990) a cherché à résoudre ce problème.

⁶ Nous pourrions exclure les entreprises de l'état de la recette et des dépenses courantes. Dans le cas, la manière la plus simple de considérer leurs épargnes (ou désépargnes) c'est d'additionner à l'unité les bénéfices (épargnes) ou déduire les pertes (désépargnes).

⁷ Cette exclusion, que j'ai d'abord regrettée, est en vérité justifiée. Les entreprises de l'État ne font pas partie, de fait de l'Etat proprement dit. Leur épargne ou leurs profits, lorsqu'il y en a, servent exclusivement à financer leur propre expansion.

⁸ Je n'ai pas connaissance de l'existence d'études sur l'épargne publique dans les pays Latino-américains. Quant au Brésil, l'information existe, mais comme partout, elle exclut les entreprises d'État. L'économiste Rogério Werneck (1987) dans son étude sur l'économie de l'Etat brésilien est le premier à utiliser ce concept d'épargne publique.

⁹ C'est sans doute le premier travail critique sur le consensus de Washington. C'est dans ce même esprit que j'ai donné, cette même année, ma conférence à la XVIIIe Rencontre annuelle de l'ANPEC, Brasilia 1990. Sur le caractère fiscal de la crise, voir aussi Jeffrey Sachs (1987), Fanelli et Frenkell (1989) et Reisen et Trotsenburg (1988).

¹⁰ Le populisme économique a produit certaines analyses classiques Canitrot (1975), O'Donnell (1977) et Diaz-Alejandro (1979). Ces travaux réunis aux contributions de Sachs (1988). Dornbuch et Edwards (1989), Eliana Cardoso et Ann Helwege (1991) et les miennes en collaboration avec Fernando Dall'Acqua (1991) ont fait l'objet d'un livre *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel, 1991.

¹¹ Voir à ce sujet Bresser-Pereira et Dall'Acqua (1991), Cardoso et Helwege (1991).

¹² L'impôt sur le revenu moyen en Amérique Latine ne représentait en 1988 que 23% du total des recettes du gouvernement. Et cette valeur est gonflée de l'apport des producteurs de pétroles comme l'Équateur et le Mexique (Cheibub, 1991).

¹³ Sur le fait que la théorie de la dépendance ne semble plus intéressante dans les années quatre-vingt justement au moment où l'influence étrangère augmente considérablement en Amérique latine, voir Stallings (1991).

¹⁴ L'élimination du déficit public n'a qu'une nécessité transitoire à cause du manque de crédit public. Une fois ce problème résolu, un déficit budgétaire sera acceptable si, en se combinant avec un taux de croissance du PIB plus élevé que le taux d'intérêt sur la dette publique interne. Il ne provoque pas une augmentation du rapport dette publique/PIB.

¹⁵ Contrairement à la position de Washington, il n'est pas facile de définir ceux qui recommandent l'analyse de ce que j'appelle, à défaut d'autre nom, "la crise fiscale" ou "pragmatique": "crise fiscale" pour que l'accent soit mis sur la cause fondamentale de la crise latino-américaine et "pragmatique" pour que soit éliminée toute tentation de dogmatisme. Comme précurseurs directs, citons Sachs (1987), Dornbush (1990) et Fanelli, Frenkel et Rozenwurcel (1990). Je me réfère ici à divers économistes, non seulement de l'Amérique latine et de l'Asie, mais aussi des Etats-Unis et de l'Europe qui ont en commun les principes de base de cette approche. Seuls les économistes cités dans cet article pourraient être signalés comme des auteurs adhérant à cette vision de la crise de l'État ou "pragmatique": Adolfo Canitrot, Albert Hirschman, Alice Amsden, André Lara Resende, Barbara Stallings, Edmar Bacha, Colin Bradford Jr., Elhanan Helpman, Guillermo Rozenwurcel, Jeffrey Sachs, José Maria Fanelli, Joseph Ramos, Michael Bruno, Miguel Kiguel, Mitsuhiro Kagami, Nora Lustig, Paul Beckerman, Paul Krugman, Pedro Malan, Persio Arida, Richard Feinberg, Roberto Frenkel, Rogério Werneck, Rudiger Dornbush, Sebastian Edwards, Werner Baer et Yoshiaki Nakano.

¹⁶ La littérature sur la théorie de l'inflation inertielle est déjà fort abondante. C'est là une partie essentielle de l'analyse de la crise de l'État, dans la mesure où elle représente la critique théorique latino-américaine la plus forte à la théorie économique conventionnelle adoptée par le consensus de Washington. Sur ce thème voir Passos (1972), Bresser-Pereira et Nakano (1983), Arida et Resende (1984), Baer (1987), Dornbusch, Sturzenegger et Wolf (1990).

¹⁷ Ce point n'est pas le consensus à Washington. Récemment, la Banque mondiale a souligné l'importance d'une augmentation des impôts pour équilibrer le budget et aussi pour financer les programmes de lutte contre la pauvreté, ce qui rendaient compatibles avec la démocratie l'ajustement de la fiscalité et les réformes structurelles. Le FMI est de plus en plus soucieux d'arriver à une stabilisation accompagnée de croissance. Voir en particulier le travail de Vito Tanzi (1989) publié dans le livre du FMI édité par Mario Blejer et Ke-young Chu, *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries* (1989).

¹⁸ Sachs (1987) est à l'origine de cette critique.

¹⁹ Il existe, de toute évidence, une alternative financer la croissance avec l'épargne externe, particulièrement, avec l'investissement étranger direct. C'est, en partie, la voie prise actuellement par le Mexique. L'investissement étranger et le rapatriement du capital ont permis au Mexique de mettre fin à la stagnation et d'amorcer la relance économique.

²⁰ On le trouve exposé dans Fajnzylber (1990).

²¹ L'approche nationaliste et populiste rejette toute forme d'ajustement et soutient que les déficits fiscaux et les salaires plus élevés sont adaptés au renforcement de la demande agrégée et de la croissance, et nie que l'intervention de l'Etat soit excessive et que la stratégie protectionniste de substitution des importations ait atteint ses limites. Les tenants de telles idées en Amérique latine sont beaucoup moins nombreux actuellement. Les pratiques correspondantes, cependant, continuent à être largement diffusées.

²² Sur ce sujet, voir Bresser-Pereira et Thorstensen (1992).

RÉSUMÉ - RESUMEN – RESUMO - ABSTRACT

Ce texte discute la crise de l'État au Brésil à la lumière des nouvelles approches en micro-économie et de la théorie de la croissance qui soulignent l'importance des phénomènes de coordination et organisation économiques. Leurs effets sur la compétitivité ne sont optimaux que si sont redéfinis les rapports entre le privé et le public. La démocratisation devient ainsi une condition du retour à la croissance économique dans le sens où elle est un préalable à la réforme fiscale, fondement de la redéfinition du rôle de l'État qu'exige l'ouverture économique.

Este texto discute a crise do estado no Brasil, a luz das novas abordagens da micro-economia e da teoria do crescimento que insistem sobre os fenômenos de coordenação e organização econômicos. Seus efeitos sobre a competitividade só podem ser otimizados caso se redefina as relações entre o público e o privado. A democratização torna-se, deste modo, a condição da volta do crescimento econômico, já que ela é necessária para realizam a reforma fiscal, e daí redefinir o papel do Estado que impõe a abertura econômica.

This essay redefines the State crisis in Brazil at the light of the new theories in micro-economy and that of growth, which stress the importance of phenomenon of economic coordination and organization. Their effects on competitiveness are optimal only if the relationship between private and public sectors are redefined. Democratization becomes thus a condition of the return to the economic growth in the sense that it is preliminary to the fiscal reform, a foundation to the redefinition of the role of the State that the economic opening demands.