

L'interprétation de la crise de l'État

La stratégie de substitution des importations était l'objet d'un rejet rhétorique de la part de Washington mais, en pratique, les entrepreneurs et les gouvernants l'ont toujours soutenue dans la mesure où elle était une réussite. Durant les années 1970, le gouvernement américain et les agences multilatérales, ainsi que les entreprises multinationales et les banques commerciales, critiquèrent faiblement la stratégie de substitution des importations mais, en pratique, la financèrent. La Banque mondiale, bien que de plus en plus critique en ce qui concerne la substitution des importations, continua jusqu'à la fin des années 1970 à se dévouer à la théorie du développement économique et à sa stratégie d'industrialisation appuyée sur l'investissement des entreprises étatiques (Bresser-Pereira, 1995*b*). Cependant, en Amérique latine, cette stratégie d'industrialisation avait épuisé ses possibilités au cours des années 1960. Pour les maintenir, le gouvernement eut recours à des interventions *ad hoc* chaque fois plus fréquentes, éloignant les prix chaque fois plus de leur valeur d'équilibre de marché. Comme les subventions aux entreprises privées furent encore longtemps maintenues, même après avoir perdu leur justification originelle, l'allocation inefficace des ressources s'aggrava. C'était l'État qui payait la facture. L'épargne publique qui, durant les années 1970, était élevée commença à disparaître. Une dette publique extérieure croissante, qui finançait des déficits publics croissants, engendra au début des années 1980 une crise fiscale de l'État¹.

La crise en Amérique latine, qui éclata à cette période, fut surtout la conséquence de deux décisions prises au début des années 1970 : de la part de l'Amérique latine, la décision de persister dans une stratégie de croissance et dans un mode d'intervention de l'État (la substitution des importations) qui ne

1. Rogério F. Werneck fut l'un des premiers économistes à étudier la crise de l'État. Il publia durant les années 1980 différents travaux qui furent regroupés dans un livre (1987). José Luiz Fiori (1984) dans sa thèse de doctorat fut probablement le premier politologue à s'intéresser à la crise de l'État. Voir également Brasília Salum Júnior (1988). Ma première tentative d'analyser cette crise de l'État se trouve dans un texte de 1987, qui correspond au chapitre 5 de ce livre, et examine le schéma changeant des investissements au Brésil.

fonctionnaient plus ; de la part des pays créanciers, la décision de financer cette stratégie, assurant ainsi sa survie artificielle.

Dans un premier temps, ces deux décisions aggravèrent l'endettement des pays latino-américains et, dans un second temps, entraînèrent l'État à une crise fiscale et à la banqueroute dans chacun de ces pays. C'était inévitable dans la mesure où la dette extérieure augmentait et fut étatisée, que les taux d'intérêt internationaux ajoutés aux nouvelles politiques populistes accroissaient le déficit public et réduisaient l'épargne publique, que la dette publique se multipliait et le crédit public s'évaporait. Initialement, la dette extérieure n'était pas majoritairement publique. Au cours des années 1970, les prêts consentis au secteur public ne représentaient qu'environ 50 % du total de la dette extérieure. Durant les années 1980, elle fut cependant étatisée : les entreprises privées payaient à leur banque centrale respective leur dette en monnaie locale dont le taux de change était habituellement surévalué. L'État finançait ainsi son déficit, en même temps qu'il accumulait la dette publique. Outre l'augmentation de la dette extérieure publique, cette pratique représentait une subvention au secteur privé et un mécanisme inducteur de déficit public, garantissant en pleine crise la survie des pratiques populistes.

L'épargne étrangère fut utilisée par les gouvernements latino-américains, en particulier au Brésil, pour financer à la fois des projets grandioses de substitution des importations et la consommation (populisme économique). Au milieu des années 1980, quand le processus de transformation de la dette extérieure privée en dette extérieure publique fut interrompue, près de 90 % de la dette extérieure était passée sous la responsabilité de l'État. Ainsi, par le moyen des exportations, le secteur privé était seul capable de générer des devises alors qu'à présent seul l'État devait payer la dette extérieure. L'étatisation de la dette extérieure fut une forme perverse de financement du déficit public et aggrava la crise fiscale. Au cours des années 1970, le déficit public était principalement financé par les emprunts extérieurs et, au cours de la première moitié des années 1980, par les entreprises privées qui payaient leur dette à l'État, habituellement avec des conditions privilégiées en monnaie locale. Mais l'État ne possédait pas de réserves extérieures suffisantes pour payer les banques internationales. Ainsi, à la fin des années 1980, la marge de manœuvre des pays latino-américains s'était dramatiquement réduite : ou bien ces pays se révélaient capables de réduire de manière drastique leur déficit public, diminuant les salaires et la consommation intérieure et adoptant les réformes économiques orientées vers le marché, ou ils continueraient à être prisonniers de la crise fiscale qui tendait alors à se transformer en hyperinflation.

Depuis le début de la crise de la dette, pratiquement tous les pays latino-américains furent soumis à des politiques rigides d'ajustement fiscal. Mais le déficit fiscal était très important. La partie du déficit relative aux intérêts de la dette publique était déjà très lourde, par conséquent ces pays n'avaient pas les moyens d'ajuster correctement leur économie. En outre, la possibilité de

transformer l'ancienne dette extérieure en dette du gouvernement procurait une facilité pour financer les déficits courants. Ainsi, l'endettement extérieur qui, durant les années 1970, avait soutenu la stratégie de substitution des importations dirigée par l'État et l'indiscipline fiscale, continua à avoir un effet négatif indirect sur les finances publiques au cours de la première moitié des années 1980. Initialement, seul le Chili puis le Mexique adoptèrent des stratégies d'ajustement et de réforme. C'est seulement à la fin des années 1980 que les autres pays furent définitivement obligés de s'ajuster et d'entreprendre des réformes.

Le concept de crise fiscale

James O'Connor (1973), qui a introduit le concept de crise fiscale de l'État, explique cette crise par la difficulté de l'État à participer aux demandes croissantes de divers secteurs de l'économie et de leurs groupes sociaux correspondants. L'expression « crise fiscale de l'État » est redondante, puisque toute crise fiscale est relative à l'État. Mais en 1987 lorsque, pour moi, cette crise devint manifeste, j'ai décidé de l'utiliser pour rendre plus claire la nature de la crise latino-américaine, car de cette façon le rôle central de l'État dans cette crise devenait évident. On pourrait aussi parler de « crise financière de l'État », dans la mesure où toute crise fiscale a comme résultat une difficulté croissante de l'État à se financer².

Au cours des années 1980, la crise fiscale de l'État possédait cinq ingrédients en Amérique latine : 1° un déficit public ; 2° une épargne publique négative ou très faible ; 3° des dettes intérieure et extérieure excessives ; 4° un manque de crédit de l'État qui s'exprime par le manque de confiance dans la monnaie nationale et par l'échéance à court terme de la dette intérieure (les titres du Trésor sont financés sur le marché de l'*overnight*)³ et 5° un manque de crédibilité du gouvernement⁴.

2. Lorsque j'étais ministre des Finances, en 1987, la crise était perçue comme une crise de liquidités, et non pas comme une crise structurelle des finances de l'État. Mon expérience comme ministre des Finances favorisa l'établissement de mon diagnostic sur la crise latino-américaine comme étant une crise fiscale de l'État. Pour un bilan de cette période, voir Bresser-Pereira (1992a, 1993a, 1995a).

3. L'État au Brésil est financé à l'intérieur par le financement des titres publics sur le marché de l'*overnight*. Chaque jour, les agents économiques transforment leurs dépôts bancaires en emprunts d'État à échéance d'une journée. Ainsi, les actifs financiers sont indexés et protégés de l'inflation, en même temps que l'État est financé par un titre quasi-monnaire. Le plan Collor I fut une tentative de combattre ce problème (voir le chapitre 13).

4. Il est important de faire la différence entre le manque de crédit d'un État et le manque de crédibilité du gouvernement. Un État dépourvu de crédit est une institution envers laquelle les agents économiques ne se sentent pas en sécurité pour réaliser des prêts ; un gouvernement sans crédibilité est un gouvernement qui ne tient pas sa parole, de telle sorte que les agents économiques ne croient pas en sa politique économique. La théorie économique dominante mélange habituellement ces deux catégories.

Le déficit public élevé et l'épargne publique insuffisante, et même négative, sont les composantes de flux de la crise fiscale, tandis que la taille de la dette publique – interne ou externe – est une composante de stock. En réalité, le manque de crédit public est la caractéristique fondamentale de la crise fiscale de l'État. Un pays peut très bien avoir un déficit public élevé et une dette publique élevée, sans pour autant que l'État perde son crédit et le gouvernement sa crédibilité. C'est le cas des États-Unis et de l'Italie où, malgré le déficit et la dette publique, il n'y a pas de crise fiscale, ou tout au moins elle est bien plus douce que celle qui existe en Amérique latine. La perte de crédit de l'État – son incapacité de se financer sinon par le seigneurage (émission de monnaie) – est la quintessence de la crise fiscale. Lorsque la perte de crédit de l'État devient absolue, en d'autres termes quand la crise fiscale devient aiguë et non contrôlée, l'État perd la capacité de soutenir sa monnaie et le résultat le plus probable en sera l'hyperinflation.

Beaucoup de caractéristiques de la crise fiscale s'expliquent par elles-mêmes. Pourtant, je crois qu'il est important de mettre en relief la question de l'insuffisance de l'épargne publique. La composante de flux fondamentale d'une crise fiscale n'est pas le déficit public, mais l'épargne publique négative. Ce facteur joue un rôle stratégique, en particulier dans les pays en développement. Une épargne publique négative tend à être la cause directe d'un faible taux d'investissement et de la stagnation du revenu par habitant.

L'épargne publique, S_G , est égale à la recette courante de l'État, T , moins les dépenses courantes, C_G , y compris le paiement des intérêts de la dette. Ainsi⁵ :

$$S_G = T - C_G.$$

Le concept d'épargne publique, S_G , est différent de celui du déficit public, D_G , lequel est égal à la recette courante de l'État, T , moins toutes les dépenses, y compris l'investissement public, I_G , et l'ensemble correspond à la croissance de la dette publique. Ainsi :

$$D_G = T - C_G - I_G.$$

En fonction de ces définitions, et sans considérer le seigneurage réel, l'investissement public est financé soit par l'épargne publique, soit par le déficit public⁶, puisque :

$$I_G = S_G + D_G.$$

5. Il serait possible d'exclure de la recette et des dépenses courantes celles relatives aux entreprises étatiques. Dans ce cas, la manière la plus simple de considérer leur épargne (ou leur désépargne) est d'ajouter leur profit (épargne) ou de déduire leur perte de l'identité.

6. Je considère la valeur du déficit en module. Sa valeur nominale est évidemment négative.

Ces distinctions sont importantes. Les deux concepts font partie du système de la comptabilité nationale, avec cependant une difficulté : si les entreprises étatiques sont exclues du calcul de l'épargne publique, en revanche elles ne le sont pas en ce qui concerne le déficit public. Pour comprendre la crise fiscale, le concept d'épargne publique est stratégique. Toutefois, peu d'économistes incluent l'épargne publique dans leurs instruments d'analyse⁷. Dans les modèles d'ajustement fiscal et monétaire adoptés par le Fonds monétaire international (FMI) et dans la littérature sur la stabilisation, on ne fait référence qu'au seul déficit public. Je suis néanmoins persuadé que, pour analyser l'économie de n'importe quel pays, l'épargne publique est un concept tout au moins aussi important que celui de déficit public. Dans les moments de crise fiscale aiguë, il est même plus important.

L'épargne publique devient un instrument particulièrement important lorsqu'on adopte un concept large de l'investissement public. Selon ce concept, l'investissement public englobe non seulement : 1° l'investissement proprement dit, lequel inclut les investissements dans des projets où le secteur privé n'a pas montré d'intérêt (habituellement les infrastructures), mais aussi 2° les nouvelles politiques publiques, principalement : *a*) les investissements sociaux (les dépenses nouvelles dans l'éducation, la santé) et *b*) les investissements en matière de sécurité publique (augmentation des dépenses de police, pour les prisons) et 3° les dépenses publiques libres – « libres » parce qu'elles ne sont pas liées au paiement de salaires des fonctionnaires publics ni au paiement des services courants de l'État – qui augmentent la compétitivité du pays : *a*) les subventions à l'investissement privé (politique industrielle et agricole) et *b*) les dépenses en matière de développement technologique mises à disposition du secteur privé.

Lorsque l'épargne publique est nulle, l'État n'aura qu'une seule possibilité pour financer l'investissement, à savoir par le déficit public. Toutefois, si l'objectif est de réduire le déficit public – une composante inhérente à tout programme qui souhaite résoudre la crise fiscale –, le résultat probable sera une restriction sévère dans les investissements publics et, par conséquent, une baisse de la croissance économique. Ainsi, avec une épargne publique nulle, si l'État investit, son endettement augmentera et la disponibilité du crédit pour le financer diminuera ; si le déficit public avait été éliminé, l'investissement aurait été coupé. Si l'épargne publique est négative, l'État aura un déficit même si l'investissement public est nul, et le déficit financera les dépenses courantes, constituées de plus en plus par les intérêts sur les emprunts. Dans les deux cas, l'État sera paralysé, il sera incapable de formuler

7. Je n'ai pas connaissance d'une quelconque étude sur l'épargne publique dans les pays d'Amérique latine. Au Brésil, ces données existent, mais n'incluent pas les entreprises étatiques. L'économiste Rogério Werneck, dans son étude sur l'économie de l'État brésilien (1987), utilisa le concept d'épargne publique de manière pionnière.

et d'implanter une politique publique et de promouvoir la croissance. Cette paralysie découle du manque d'épargne publique et définit la crise fiscale, entraînant la stagnation de l'économie.

L'interprétation de la crise par Washington

Quand la crise éclata en Amérique latine, l'interprétation de ses causes et de ses solutions par les pays créditeurs passa par deux phases. Durant la première phase, entre 1982 et 1984, la crise fut minimisée, elle était simplement considérée comme une crise de liquidités. Au cours de la seconde phase, à partir de 1985 environ, on commença à considérer la crise plus sérieusement. Au-delà des ajustements fiscaux et de la balance des paiements, des réformes « structurelles » orientées vers le marché étaient perçues comme essentielles⁸. Le consensus de Washington prit forme, soutenu par la vague conservatrice néolibérale présente dans le premier monde depuis la moitié des années 1970.

Le consensus de Washington admettait l'existence de la crise, mais de manière limitée. Ses causes étaient définies comme étant l'indiscipline fiscale (ou populisme économique), qui occasionnait le déficit public, et l'intervention excessive de l'État, en particulier au niveau des entreprises étatiques, des restrictions au commerce extérieur et des diverses formes de subventions à l'investissement et à la consommation. Les solutions proposées étaient l'ajustement fiscal afin d'éliminer le déficit public, les réformes structurelles orientées vers le marché, en particulier la libéralisation commerciale et la privatisation, destinées à déréglementer l'économie et à réduire l'appareil d'État et, enfin, une réduction limitée de la dette extérieure (le plan Brady de 1989).

La crise de la dette n'était pas vue comme la cause la plus importante de la crise économique. Les causes internes reçurent beaucoup plus d'attention. Lorsque le plan Brady fut formulé en février 1989, beaucoup d'analystes démontrèrent que le plan allait dans la bonne direction mais que la réduction de la dette qu'il procurait n'était pas suffisante pour garantir la reprise du développement⁹. Le coût de l'ajustement et des réformes allaient retomber presque exclusivement sur les épaules des pays débiteurs. Toutefois, dès que le Mexique signa hâtivement le premier accord sur la dette fondé sur le plan Brady, l'afflux de capitaux extérieurs augmenta et le pays commença à

8. Il est curieux d'observer comment l'expression « structurelle » fut cooptée par le néolibéralisme. Au cours des années 1950 et 1960, l'expression fut utilisée par les économistes structuralistes et nationaux-volontaristes qui sollicitaient des « réformes structurelles », dont les plus populaires étaient la réforme agraire et la réforme du système d'imposition, de manière à le rendre plus progressif. Dans les années 1980, les « réformes structurelles » signifient réformer l'État en faveur du marché.

9. Voir, en particulier, Bresser-Pereira (1989*a*), Sachs (1989) et Devlin (1990).

présenter des résultats économiques un peu plus positifs¹⁰. Immédiatement, une relation illégitime s'établit entre l'accord sur la dette et cette entrée de capitaux. Les ressources de court terme étaient dirigées vers la région non pas parce que l'Amérique latine avaient résolu ses difficultés et que son économie avait retrouvé la croissance, mais parce que ces ressources étaient attirées par des taux d'intérêt élevés, conséquence perverse du manque de crédibilité provoqué par la crise de la dette. Cependant, Washington et les banques commerciales étrangères étaient convaincues que la crise de la dette avait été résolue. La motivation pour trouver une solution effective s'était éteinte¹¹. Depuis 1990, le lieu commun qu'on entend à Washington est : « La crise de la dette fut extrêmement surestimée. »

Dans leur critique du consensus de Washington, Fanelli, Frenkel et Rozenwurcel observent que la crise latino-américaine

« n'avait pas son origine dans la fragilité de la stratégie de substitution des importations, mais plutôt dans la dynamique d'ajustement au choc extérieur qui eut lieu au début des années 1980. De fait, la principale entrave à la croissance prend actuellement son origine dans les caractéristiques des déséquilibres qui perdurent sur le long terme et qui sont induits par la crise de la dette extérieure qui, après dix ans, ne s'est toujours pas retournée. » (1990, p. 1.)

Les trois économistes argentins ont sous-estimé l'épuisement de la stratégie de substitution des importations, mais leur définition sur les origines et la nature de la crise est un excellent exemple de l'approche sociale-libérale de la crise de l'État¹².

Par ailleurs, en dépit de ce que l'on pense habituellement à Washington, les origines politiques de cette crise ne dérivent pas principalement du populisme économique¹³. Il n'y a aucun doute cependant que les politiques économiques populistes eurent leur importance dans la crise, mais le populisme a toujours existé en Amérique latine et, avant les années 1980, il ne représentait pas un obstacle à une relative stabilité des prix et à la croissance. Le fait historique nouveau, qui entraîna les économies latino-américaines dans une crise fiscale sans précédent, fut la décision avant tout volontariste plutôt que populiste, prise dans les années 1970 principalement par des régimes

10. Le plan fut annoncé par le secrétaire Brady en février 1989 et, dès le mois d'août, le Mexique signa le protocole d'accord (*term sheet*). Pour réussir un accord aussi rapide, le Mexique avait accepté la grande majorité des conditions imposées par Washington et New York.

11. Voir le chapitre 6 où je discute le caractère pervers de l'afflux actuel de capitaux en Amérique latine et la motivation décroissante pour résoudre effectivement la crise de la dette.

12. Sur le caractère fiscal de la crise, voir aussi Bresser-Pereira (1987 et la deuxième partie de ce livre), Sachs (1987), Reisen et Trotsenburg (1988) et Fanelli et Fenkel (1989).

13. Les contributions classiques de l'analyse du populisme économique sont Canitrot (1975), O'Donnel (1977) et Díaz-Alejandro (1979). Ces textes, conjointement avec des contributions de Sachs (1988), Bresser-Pereira et Dall'Acqua (1989), Dornbusch et Edwards (1989) et E. Cardoso et Helwege (1990) furent regroupés dans un livre de Bresser-Pereira et Dall'Acqua (1991).

militaires, de contracter une dette extérieure énorme et, ensuite, de la transformer en responsabilité de l'État. L'interprétation néolibérale incrimine le populisme pour quelque chose dont il ne fut pas le principal responsable (Cardoso E., Helwege, 1990 ; Bresser-Pereira, Dall'Acqua, 1991). Ce n'est pas un hasard si l'unique pays latino-américain qui disposait d'un taux de croissance satisfaisant durant les années 1980, c'est-à-dire la Colombie, est celui qui n'avait pas auparavant de dette extérieure très importante.

Le financement maladroît de l'État par l'impôt, spécialement par l'impôt sur le revenu, est une caractéristique essentielle des pays latino-américains frappés par une crise fiscale. En Amérique latine, les individus les plus riches ne ploient pas sous une juste part de l'impôt. En effet, la charge fiscale tend à être systématiquement faible, pas seulement lorsqu'on la compare avec les pays développés, mais aussi en comparaison avec les pays asiatiques d'un niveau de développement à peu près identique (Kagami, 1989). Le système d'imposition, en Amérique latine, a tendance à être régressif dans la mesure où il est fondé sur des impôts indirects.

L'État en Amérique latine fut, à l'origine, financé par l'impôt sur les exportations. Ensuite, quand le rendement des exportations de produits primaires diminua, le financement des investissements publics reposa sur des impôts indirects, sur des impôts spécifiques liés aux dépenses de certains secteurs ¹⁴, sur le réinvestissement des bénéfices des entreprises étatiques monopolistes ¹⁵ et sur des fonds de sécurité sociale qui, par définition, tendent à présenter un fort excédent durant les premières années après leur création. Quand pour diverses raisons, durant les années 1970, ces sources de revenus s'épuisèrent ou devinrent insuffisantes, l'endettement extérieur représenta une solution de remplacement facile pour financer l'État ¹⁶. Avec la suspension subséquente de cette source de financement, l'impôt inflationniste devient une source de revenu encore plus importante pour l'État. Jamais les impôts ou d'autres modes de financement de l'État – en particulier ceux ayant une incidence sur le revenu – ne furent la norme en Amérique latine. Przeworski remarque :

« La question cruciale est de savoir si un État donné est capable, politiquement et administrativement, de percevoir les impôts de ceux qui peuvent les payer : dans de nombreux pays latino-américains, notamment en Argentine, l'État est tellement défaillant que l'unique forme dont il dispose pour survivre au jour le jour est d'emprunter de l'argent à ceux qui pourraient payer les impôts. » (1990, p. 20-21.)

14. Par exemple, l'impôt sur les combustibles pour financer la construction de routes et la prospection pétrolière, l'impôt sur l'énergie électrique pour financer la construction d'usines génératrices d'énergie.

15. Au Brésil, la majeure partie des investissements dans l'industrie pétrolière par la Petrobrás et dans celle des télécommunications par la Telebrás fut financée par les bénéfices propres de ces entreprises ou par des impôts reliés.

16. L'impôt sur le revenu était responsable, en moyenne en Amérique latine, d'à peine 23 % du total des recettes de l'État. Ce chiffre est gonflé par la présence de pays producteurs de pétrole comme l'Équateur et le Mexique (Cheibub, 1991).

Cette caractéristique pourrait être attribuée au populisme, mais je préfère l'attribuer à l'autoritarisme, au caractère peu démocratique du capitalisme latino-américain qui occasionne la sujétion de l'État aux classes les plus riches.

Le fait que les gouvernements latino-américains ne se servent pas suffisamment de l'impôt, en même temps qu'ils s'exposent aux déficits publics initialement financés par des emprunts puis par l'impôt inflationniste, peut avoir une troisième explication, en dehors du populisme et de l'autoritarisme. Certains auteurs, proches de la « nouvelle économie politique », ont mis ce phénomène en relation avec l'instabilité et la polarisation politiques. La perspective de l'alternance politique (instabilité) et l'existence en Amérique latine d'un système social hautement conflictuel (polarisation), en raison d'une distribution injuste du revenu, induisent les gouvernements à encourir les déficits qui seront payés dans le futur par d'autres gouvernants qui représenteront probablement d'autres groupes d'intérêt (Alesina, Tabellini, 1988 ; Alesina, Edwards, 1989 ; Edwards, Tabellini, 1990).

Le consensus de Washington fut défini par John Williamson (1990) qui l'identifia immédiatement aux idées néolibérales. En vérité, ce consensus est une forme atténuée de néolibéralisme puisque les bureaucrates de Washington qui l'ont formulé n'étaient pas imprégnés du dogmatisme qui caractérise les idées néolibérales et néoconservatrices. Les libéraux, par exemple, ont pour objectif d'atteindre l'État minimum, alors qu'à Washington, même lors de la période la plus conservatrice à la fin des années 1980 quand le consensus fut formulé, on a toujours attribué un rôle positif à l'État par rapport aux dépenses sociales (éducation et santé) et aux investissements en infrastructure. Williamson lui-même n'est pas un néolibéral, mais un libéral classique¹⁷. Par ailleurs, depuis que le Parti démocrate a gagné les élections présidentielles en 1992, la vague néolibérale a reflué à Washington.

Face aux idées néolibérales, cette forme atténuée que le consensus de Washington revendique ainsi que les changements qui sont apparus depuis que le consensus s'est structuré à la fin des années 1980 suggèrent une question : existe-t-il, de fait, une différence entre la vision conservatrice originaire du Nord et l'interprétation sociale-libérale de la crise de l'État ? Elle existe assurément. Tout d'abord, parce que nous ne considérons pas les intentions de A ou de B, mais les affirmations telles qu'elles sont effectuées par les politiques et par la haute bureaucratie américaine et multinationale à Washington. Leur discours, sans être radical, est clairement néolibéral puisqu'il pose la réduction de l'État comme le grand objectif à atteindre, plutôt que son renforcement, certes, avec une taille réduite. Ensuite, parce que nous ne prenons pas en considération les changements intervenus depuis lors, principalement après

17. Les qualificatifs utilisés par Williamson (1993a) dans son texte à propos du consensus de Washington en sont un bon exemple.

l'élection de Bill Clinton. Ces transformations montrent qu'aussitôt après sa formation, le consensus a commencé à se rompre, ce qui n'altère en rien l'origine néolibérale du consensus¹⁸.

L'interprétation de la crise de l'État

Le consensus de Washington se définit comme l'alternative à la stratégie de substitution des importations en Amérique latine et à son interprétation « nationale-volontariste du développement ». Or il n'en est rien, même si de nouveaux faits exigent de nouvelles approches. L'interprétation nationale-volontariste du développement (ou centre-périphérie), formulée par Prebisch (1949) à Santiago du Chili lorsqu'il était directeur de la CEPAL, fut le premier paradigme d'interprétation pour l'Amérique latine de son développement. Au Brésil, Celso Furtado (1950) fut le pionnier de ce type d'approche. La théorie de la nouvelle dépendance, dont la première analyse englobante fut réalisée par F. H. Cardoso et Faletto (1969), représenta le deuxième paradigme en matière d'interprétation de l'Amérique latine. Cette interprétation prédomina durant les années 1970, après la crise économique latino-américaine des années 1960. Les deux approches étaient intimement liées. Elles devinrent insuffisantes avec la crise des années 1980¹⁹. La critique néolibérale surgit et prospéra dans le vide laissé par les deux interprétations antérieures. Mais comme toute interprétation idéologique, elle apparut aussitôt comme dogmatique et non réaliste²⁰. Une nouvelle synthèse est en cours de réalisation à mesure que la crise des années 1980 est dépassée. Dès que le développement sera reparti, cette synthèse pourrait bien être le troisième paradigme en matière d'interprétation du développement latino-américain. Je propose de la dénommer interprétation de la crise de l'État et la stratégie correspondante sociale-démocrate ou sociale-libérale.

L'interprétation de la crise fiscale, ou plus largement de la crise de l'État, dont les origines immédiates se trouvent dans la théorie de la nouvelle dépendance, implique un pas en direction de réformes orientées vers le marché et coordonnées à la fois par celui-ci et par l'État. Cette interprétation reconnaît que le populisme économique existe, que l'indiscipline fiscale doit être

18. Comme je l'ai dit à John Williamson, il a identifié le consensus de Washington mais ne l'a pas inventé. À peine réalisée, il a perdu le contrôle sur sa créature qui est devenue indépendante. Il peut continuer à préciser ce qu'il entend par consensus, comme il l'a fait dans son travail de 1993, mais le consensus est une autre chose.

19. Sur la perte d'intérêt de la théorie de la dépendance au cours des années 1980, au moment même où l'influence extérieure augmentait de manière extraordinaire en Amérique latine, voir Stallings (1991).

20. Pour une analyse sur les changements qui appurent, au cours des années 1980, dans la théorie du développement économique à la suite de la vague néoconservatrice, voir Fishlow (1991).

combattue, que le déficit public est le principal problème, mais elle ajoute que ce dernier est plus sérieux qu'une simple question d'indiscipline fiscale. De fait, la majorité des pays latino-américains sont confrontés à une crise fiscale dont la gravité devient saillante.

L'interprétation définit la crise fiscale non seulement par le déficit public, mais encore par l'endettement extérieur excessif, par l'épargne publique négative et, par conséquent, par le manque de crédit pour l'État (incapacité de s'autofinancer, sinon par le seigneurage ou avec des taux d'intérêt très élevés à très court terme), par le manque de crédibilité du gouvernement et par sa paralysie. Elle reconnaît que l'État est devenu démesuré, que les entreprises publiques tendent à être inefficaces, que la réglementation a désarticulé l'économie, protégeant les intérêts particuliers des bureaucrates et des capitalistes et que le développement national-volontariste a été piégé par le populisme. Ainsi, elle appuie les réformes orientées vers le marché, en particulier celles orientées vers le marché extérieur, comme l'industrialisation tournée vers l'exportation. Mais elle ne confond pas les réformes orientées vers le marché avec les réformes coordonnées par le marché. L'économie doit être fortement tournée vers le marché, c'est-à-dire qu'elle doit être, à l'intérieur comme à l'extérieur, la plus compétitive possible. La coordination de l'économie, cependant, doit être mixte. Il revient au marché le rôle essentiel de l'allocation des ressources, mais l'État après avoir été réformé et après l'ajustement fiscal doit assumer de nouvelles et importantes fonctions de coordination non seulement dans le champ social, mais encore dans le domaine de la technologie et du commerce international, tout en continuant à être le principal responsable de l'investissement dans les infrastructures.

L'idée que la crise est la conséquence d'un État très faible, et non d'un État fort, est essentielle pour l'interprétation de la crise de l'État. La crise n'est pas la conséquence d'une croissance démesurée de l'État, devenant fort et grand, mais d'un État devenant grand et faible et, par conséquent, incapable d'accomplir ses fonctions spécifiques, à savoir de compléter et de corriger les défaillances du marché. L'État fut affaibli et paralysé par la crise fiscale, résultat de la croissance désarticulée et désordonnée de l'appareil d'État. L'objectif des réformes structurelles n'est pas d'atteindre « l'État minimum », mais de le réduire et de définir une nouvelle stratégie de développement, cohérente avec les nouvelles réalités économiques internationales – en particulier la globalisation et la réduction de la capacité d'intervention de l'État. En raison du caractère cyclique et toujours changeant de l'intervention de l'État (Bresser-Pereira, 1993c), les nouveaux secteurs dans lesquels il doit investir, en plus du domaine social et des infrastructures, sont la technologie de pointe et l'environnement.

Le présupposé selon lequel il suffit de stabiliser l'économie et de réduire l'intervention de l'État pour que la croissance ait lieu est faux. Rendre plus efficace le système économique n'est pas suffisant pour obtenir la croissance,

même si les réformes libérales favorisent de fait la coordination par le marché et améliorent l'allocation des ressources. Pour retrouver la croissance, il est nécessaire de combattre la crise fiscale, de récupérer la capacité de l'État et de la société à épargner et de définir une nouvelle stratégie de développement. L'interprétation nationale-volontariste du développement a mis en évidence le rôle de l'État dans l'économie mais, en pensant suivre une approche keynésienne, elle accepta et même défendit l'existence de déficits publics chroniques. Cette vision populiste se contredit elle-même puisque ses promoteurs affaiblirent l'État, alors qu'ils prétendaient le rendre plus fort. L'État peut être fort et capable de jouer un rôle stratégique dans le processus de développement seulement s'il est capable de financer ses investissements et sa politique économique et sociale avec l'épargne publique, qui est la différence entre recettes et dépenses courantes de l'État, au lieu de recourir à un endettement croissant.

Au début, l'interprétation de la crise de l'État a attribué les difficultés de l'économie latino-américaine aussi bien au problème de la dette extérieure qu'au populisme économique. Tous deux eurent comme conséquence la crise fiscale qui s'exprima par des taux d'inflation élevés. Comme les prix et les salaires ont tendance à être indexés de manière informelle, cette inflation élevée présente habituellement un caractère chronique et inertiel. Au Brésil, ceci fut particulièrement vrai. Suivant les préceptes de cette interprétation, les programmes de stabilisation ne devaient pas seulement adopter des politiques fiscales et monétaires orthodoxes, mais devaient avoir des politiques pour neutraliser l'inertie et réduire l'endettement public. Dès que la stabilisation aura été obtenue, les réformes orientées vers le marché devraient être implantées. L'État qui surgirait à la suite de ces réformes devrait être à la fois petit et fort. Il n'assumerait pas seulement le rôle politique classique et libéral qui garantit la propriété et les contrats, le rôle social-démocrate qui promeut le bien-être et affirme les droits sociaux, mais il assumerait encore un rôle économique, en particulier dans les domaines de la politique industrielle et du commerce extérieur, afin de promouvoir les exportations²¹.

Bien que l'interprétation de la crise de l'État ait comme prédécesseur l'approche nationale-volontariste du développement et celle de la nouvelle dépendance, qui furent dominantes tout au long des années 1970, cette interprétation présente des différences avec celles-ci. La principale différence par rapport à l'interprétation nationale-volontariste du développement réside dans le fait que cette interprétation affirme que les causes du sous-développement

21. La littérature sur la théorie de l'inflation inertielle est déjà assez importante. Dans la mesure où elle représente la plus importante critique théorique élaborée en Amérique latine contre la théorie conventionnelle adoptée par le consensus de Washington, elle est une partie essentielle de l'approche de la crise fiscale de l'État. Sur ce point, voir Pazos (1972), Bresser-Pereira et Nakano (1983, 1987), Arida et Rezende (1984), Baer (1987) et Dornbusch, Sturzenegger et Wolf (1990). Les chapitres 5, 13, 14 et 15 de ce livre sont des exemples de l'application de cette théorie de l'inflation inertielle.

sont « structurelles » et directement reliées à l'impérialisme, alors que l'approche sociale-libérale suppose qu'elles sont, jusqu'à un certain point, « stratégiques » et que leurs origines sont principalement internes. Un changement structurel profond – l'étatisme, par exemple – n'est donc pas une nécessité pour que le développement reparte.

Pour l'interprétation de la crise de l'État, le sous-développement n'a pas un caractère fataliste et ne s'explique pas essentiellement par l'exploitation impérialiste. Le sous-développement peut être dépassé pourvu que des stratégies internes adéquates soient adoptées, en particulier si l'État fiscalement sain s'allie avec le secteur privé et qu'ils définissent ensemble une stratégie de développement. Ensuite, l'approche sociale-libérale de la crise de l'État critique le populisme qui, habituellement, désarticule le développement national-volontariste. Comme les approches qui l'ont précédée, l'interprétation de la crise de l'État rejette la thèse de l'État minimum. Elle se préoccupe aussi de l'importance des variables internationales qui se sont manifestées au cours des années 1980 lors de la crise de la dette et des politiques protectionnistes des pays développés. Enfin, elle représente la critique des diagnostics uniformisés et des prescriptions qui ignorent la spécificité des pays latino-américains.

Depuis le début de la crise de la dette, les programmes d'ajustement dont Washington assure la promotion préconisent l'obtention de l'équilibre budgétaire par des moyens de réduction des dépenses courantes et des investissements. L'alternative qui consiste à éliminer le déficit par une augmentation des impôts et une réduction de la dette publique a reçu moins d'attention²². En termes pratiques, les ajustements des prix et de la balance des paiements sont perçus comme étant tellement importants que la qualité de l'ajustement fiscal n'est pas considérée. Un ajustement fiscal qui affecte les investissements est estimé être aussi bon que celui qui coupe les dépenses courantes. La réduction de ces dernières est traitée comme si elle était préférable à l'augmentation des impôts, ignorant ainsi qu'elle a normalement des effets régressifs alors que l'augmentation des impôts peut être un instrument de redistribution du revenu²³. On garde la réduction de la dette comme dernier ressort et l'on ignore que la récupération de l'épargne publique est une partie essentielle des réformes.

En revanche, l'interprétation de la crise de l'État a pour hypothèse que la croissance ne repart pas automatiquement après la stabilisation, soit parce que celle-ci est obtenue aux frais de l'investissement public, soit parce que les

22. Il n'y a pas de consensus à Washington sur cette question. La Banque mondiale a récemment mis en relief l'importance de l'augmentation des impôts pour équilibrer le budget et pour financer des programmes de lutte contre la pauvreté afin que l'ajustement fiscal et les réformes structurelles deviennent compatibles avec la démocratie. Le FMI est de plus en plus préoccupé par la combinaison de la stabilisation et de la croissance. Voir en particulier à ce propos les travaux de Tanzi (1989) dans le livre du FMI édité par Blejer et Chu (1989).

23. Cette critique fut à l'origine développée par Sachs (1987).

réformes ne traitent pas la question de l'épargne publique. Cette approche affirme que la reprise de la croissance n'aura lieu que si la stabilisation et les réformes orientées vers le marché sont complétées par la capacité de l'État d'épargner et d'élaborer des politiques qui définissent un nouveau rôle stratégique pour l'État. En d'autres termes, aussitôt que l'État sera reconstruit, il retrouvera sa capacité d'intervention. Pour l'interprétation de la crise de l'État, cette crise signifie non seulement que l'État ne dispose plus de crédit, devenant incapable de financer ses activités, mais encore qu'il a perdu sa capacité d'investir et de mener des politiques de long terme orientées vers le développement industriel, agricole et technologique. Lorsque la crise fiscale sera dépassée, l'épargne publique devra être restaurée pour pouvoir financer un programme de croissance²⁴.

L'interprétation néolibérale considère que l'épargne et l'investissement privés se substitueront à l'épargne et à l'investissement publics. Ceci fut historiquement la tendance des investissements dans l'industrie et les infrastructures. L'État a joué un rôle décisif en Allemagne et au Japon à la fin du XIX^e siècle, investissant directement dans le secteur productif. Cependant, depuis le début de ce siècle, ce rôle n'a pas cessé de se réduire et de se transformer. Pourtant dans ces pays l'État continue à jouer un rôle fondamental dans le domaine social et la promotion du développement économique par l'intermédiaire de la politique industrielle et du commerce extérieur. Le processus de privatisation qui a commencé au cours des années 1980 représente la deuxième vague de substitution d'entreprises étatiques par des entreprises privées. Celle-ci est induite non seulement par des raisons idéologiques, mais encore par des raisons fiscales. C'est une manière de résoudre la crise fiscale de l'État. Entre les années 1940 et 1970, l'État disposait d'une épargne ou du crédit qui lui permettait et le conduisait à investir dans les entreprises étatiques. Maintenant qu'il ne dispose plus ni de l'une ni de l'autre facilité, l'alternative est de privatiser. La vente d'entreprises étatiques permet à celles-ci de retrouver la croissance avec des capitaux privés et d'obtenir la réduction de leur dette par rapport au secteur privé.

Dans les pays en développement, de même que dans les pays développés, l'État continuera à jouer un rôle fondamental dans le domaine social et la promotion du développement. Selon l'interprétation de la crise de l'État, l'État en Amérique latine devrait agir de manière complémentaire et plus stratégique dans la coordination de l'économie et la promotion du développement économique, à l'instar du Japon et de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Dans ces régions,

24. Il y a évidemment une alternative : financer la croissance par l'épargne extérieure, en particulier par des investissements directs. C'est en partie le chemin suivi par le Mexique. Les investissements étrangers et le rapatriement des capitaux ont permis au Mexique de surmonter la stagnation et de commencer à retrouver le chemin de la croissance économique. Néanmoins, l'investissement étranger est surtout composé de *hot money* [capitaux très volatils cherchant les profits les plus élevés à très court terme (N.d.T.)] pour profiter des taux d'intérêt élevés.

où le développement a été extraordinaire, l'État connaît une situation fiscale équilibrée et utilise peu l'épargne publique pour promouvoir le développement.

L'interprétation sociale-libérale appuie la libéralisation commerciale, sans la considérer comme une formule magique. Comme l'observe Collin Bradford Jr. (1991, p. 88), les publications récentes sur les stratégies de développement présentent deux solutions pour obtenir la compétitivité internationale : 1° effectuer « des réformes structurelles de l'économie nationale afin d'obtenir la compétitivité intérieure, ce qui entraîne la croissance dynamique et l'offre croissante de produits exportables », ou 2° mettre en œuvre « une réforme de la politique commerciale extérieure afin d'obtenir la compétitivité internationale, ce qui permet à l'économie de répondre à la demande extérieure ». La seconde solution est caractéristique de l'interprétation de Washington. Ses représentants énumèrent d'innombrables « préalables pour la réussite d'une stratégie extravertie » (Krueger, 1985), mais il est assez clair que le préalable essentiel, selon ce point de vue, est la libéralisation du commerce extérieur afin d'ouvrir l'économie à la concurrence internationale. La première solution est plus compatible avec l'interprétation de la crise de l'État et la stratégie sociale-libérale²⁵. Alors que la libéralisation commerciale peut isolément être une stratégie appropriée pour les petits pays comme Singapour, Hong-Kong ou l'Uruguay, la libéralisation commerciale pour des grands pays d'Amérique latine n'est que l'un des ingrédients d'une stratégie de développement qui englobe d'autres éléments comme l'augmentation de l'épargne publique, l'investissement dans l'éducation et la technologie, aussi bien que la promotion des exportations. La stratégie de substitution des importations est dépassée car son potentiel s'est épuisé depuis de nombreuses années. Ainsi, cette stratégie n'assure pas l'obtention de la compétitivité internationale. Mais croire qu'il est suffisant que l'État stabilise l'économie, libéralise le commerce extérieur et garantisse un niveau minimum d'éducation publique pour que la croissance reprenne automatiquement a peu de sens. Bradford Jr. note :

« L'idée [néolibérale] de croissance poussée par les exportations est fondée sur la notion que si les conditions sont correctes, les exportations auront lieu, mais la théorie ne spécifie pas quels sont les agents responsables pour la croissance dynamique des exportations. Elle se limite seulement à pointer les gains d'efficacité en matière d'allocation statique qui découlent des effets du maintien des prix à leur niveau correct. L'idée [pragmatique] de croissance poussée par les exportations est fondée sur un ensemble plus large d'éléments qui activent le processus de croissance. Elle prend en compte le processus qui génère la connaissance aussi bien interne par le moyen de l'éducation, la formation, l'alphabétisation, l'appui à la recherche et développement et autres, que la question cruciale de l'absorption de la technologie en provenance de l'extérieur par le moyen de politiques d'ouverture de l'économie. » (1991, p. 93.)

25. Ceci est présent, par exemple, chez Fajnzylber (1990).

La stratégie ou l'approche sociale-libérale ne doit pas être vue comme une opposition, mais comme une alternative au consensus de Washington avec lequel elle partage certains points de vue. Tous deux s'opposent à l'attitude « nationale-populiste » qui, bien que n'ayant plus beaucoup d'appui, existe encore en Amérique latine²⁶. L'approche sociale-libérale accepte de réduire la taille de l'État, lequel a augmenté de manière exorbitante durant les cinquante dernières années, et reconnaît que cette expansion a créé de sérieuses distorsions à mesure que l'État était capturé par les intérêts spécifiques des chercheurs de rentes. Néanmoins, elle met en relief que la crise de l'État latino-américain est la conséquence de la crise fiscale et de l'épuisement de la forme d'intervention de l'État – à savoir la stratégie de substitution des importations. Elle n'accepte pas l'axiome néolibéral selon lequel « la solution consiste à réduire l'intervention étatique au minimum possible car les défaillances de l'État sont pires que les défaillances du marché ». En réalité, les défaillances de l'État dépendent de son propre mouvement cyclique de croissance. Lorsqu'il est dominé par des intérêts de groupes spécifiques et devient une victime de la crise fiscale, ses défaillances sont prépondérantes. Là, les réformes orientées vers le marché sont nécessaires. Une fois ces réformes réalisées à l'instar de la restructuration d'une entreprise privée, les politiques publiques retrouveront leur efficacité et leur efficacité et l'État sera à nouveau capable de jouer un rôle complémentaire, mais stratégique, de coordination de l'économie.

Ainsi, les réformes orientées vers le marché ne sont pas le monopole des néoconservateurs. Une approche sociale-libérale appuie ces réformes, pourvu qu'elles ne soient pas radicales ou dogmatiques, c'est-à-dire qu'elles ne visent pas à atteindre un État minimum irréaliste. Cependant, l'approche sociale-libérale met en relief le caractère incomplet et partiellement équivoque de l'appréciation néolibérale sur les causes de la crise lorsque, par exemple, elle confond une crise fiscale profonde avec une conception volontariste de « l'indiscipline » fiscale, lorsqu'elle sous-estime le rôle de la crise de la dette, lorsqu'elle ignore qu'au-delà des intérêts communs entre l'Amérique latine et les pays développés il existe aussi des intérêts conflictuels.

Selon l'interprétation de la crise de l'État, la crise en Amérique latine peut être expliquée par l'accumulation de distorsions provoquées par des années de populisme et de développement national-volontariste, par l'épuisement de la stratégie de substitution des importations, par la croissance

26. L'approche populiste et nationaliste rejette n'importe quel type d'ajustement de l'économie. Elle défend l'idée que le déficit fiscal et des salaires élevés augmentent la demande agrégée et favorisent la croissance. Elle ne reconnaît pas que l'intervention étatique soit trop importante et que la stratégie protectionniste de substitution des importations se soit épuisée. Le nombre de partisans de ces idées en Amérique latine a diminué énormément ces dernières années. Cependant, les pratiques qui lui correspondent sont encore largement répandues.

désarticulée et excessive de l'État, par le poids de la dette extérieure et par la principale conséquence résultant de toutes ces causes : la crise financière de l'État. Cette crise paralyse l'État et le transforme en obstacle, plutôt qu'en promoteur de la croissance.

Le concept de crise fiscale de l'État doit être clairement distingué de la simple faiblesse fiscale ou de la simple existence du déficit budgétaire. La crise fiscale est un phénomène structurel, et non un phénomène circonstanciel de court terme. Des déficits publics persistants entraînent assurément une crise fiscale mais, une fois le déficit éliminé, le pays est subitement ramené à un problème plus sérieux : l'épargne publique potentielle est utilisée pour payer les intérêts sur la dette intérieure et extérieure au lieu de promouvoir la croissance.

Les différences entre l'interprétation de la crise fiscale – et sa stratégie sociale-démocrate ou sociale-libérale correspondante –, l'interprétation néolibérale ou orthodoxe et la version populiste de l'interprétation nationale-volontariste du développement sont résumées dans un tableau à double entrée (tabl. 2) constitué par la discipline fiscale (qui peut être réduite ou élevée) d'un côté et par la coordination par l'État et par le marché (coordination mixte), ou principalement par le marché, de l'autre. En commençant par le haut et en allant dans le sens des aiguilles d'une montre, la première approche (indiscipline fiscale et coordination mixte) correspond à l'interprétation populiste du développement national-volontariste. La deuxième approche (discipline fiscale élevée et coordination mixte) correspond à l'approche sociale-démocrate, ou sociale-libérale, fondée sur l'interprétation de la crise de l'État²⁷. La troisième approche (discipline fiscale élevée et coordination exclusive par le marché) correspond à l'approche néolibérale ou à la vision économique orthodoxe. Enfin, la quatrième et dernière approche (indiscipline fiscale et coordination exclusive par le marché) correspond au populisme néo-conservateur dont le meilleur exemple est l'approche reaganienne – c'est-à-dire la politique économique appliquée aux États-Unis (1980-1988) par le président Reagan. Il n'y a pas d'exemple en Amérique latine de ce dernier cas de figure.

2. TYPOLOGIE DES APPROCHES

		DISCIPLINE FISCALE	
		Réduite	Élevée
COORDINATION MARCHÉ-ÉTAT	Mixte	<i>Populiste</i>	<i>Sociale-démocrate</i>
	Marché	<i>Reaganienne</i>	<i>Néolibérale</i>

27. L'État au Japon, en Corée du Sud et à Taiwan n'a pas besoin de se préoccuper particulièrement de la distribution du revenu. En effet, les réformes imposées par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, notamment les réformes agraire, du patrimoine et de l'imposition, alliées avec le haut niveau d'enseignement déjà existant, fournirent une base pour une distribution du revenu raisonnablement juste. Au Japon, une réforme du patrimoine déboucha sur la taxation de tous les riches allant jusqu'à 95 % de leur richesse. Par là, MacArthur détruisit l'oligarchie japonaise en même temps qu'il établissait les bases pour une distribution du revenu beaucoup plus équitable.

Le cas des principaux pays d'Amérique latine

À partir de ce cadre conceptuel, je vais examiner la situation des huit principaux pays latino-américains (tabl. 3). Deux d'entre eux, le Chili et la Colombie, ont depuis longtemps déjà de bons résultats en matière de développement. La Colombie n'a jamais souffert d'une véritable crise fiscale et n'a jamais connu une inflation très élevée. Le Chili fut capable de résoudre sa crise et de stabiliser son économie au cours des années 1970, adoptant des politiques économiques orthodoxes, dispenseuses et inefficaces, mais qui finalement ont été efficaces. La Colombie n'a pas mis en œuvre de réformes économiques modernisatrices ou libérales. Le Chili le fit, mais ne privatisa pas ses mines de cuivre. Les deux pays possèdent une épargne publique élevée. Le Mexique, lui, adopta dès 1985 un programme rigide d'ajustement fiscal, mettant en œuvre d'importantes réformes économiques à partir de 1987, libéralisant et privatisant son économie. L'inflation fut stabilisée en décembre 1987 lorsque les prix et les salaires furent bloqués et le gouvernement arbitra un accord social – le Pacte de solidarité sociale – entre les entrepreneurs et les travailleurs. En fait, le Mexique n'a pas résolu sa crise, car la négociation sur la dette selon le plan Brady produisit une réduction limitée de la dette (environ 15 % au moment de l'accord, ramenée à zéro par l'augmentation des taux d'intérêt internationaux), (Abud, 1996). Les efforts fiscaux internes furent cependant très importants. Le choc hétérodoxe de décembre 1987 fut bien préparé, bien négocié et bien mis en œuvre, et les réformes structurelles furent radicales. Cet effort interne, la participation à l'ALENA et l'afflux croissant d'investissements étrangers créèrent des anticipations positives au Mexique. Depuis 1991, le pays a retrouvé le chemin de la croissance, mais à un taux modéré qui est incompatible avec l'importance des investissements étrangers. La charge élevée du paiement des intérêts de la dette, qui a un impact sur les dépenses publiques, et la surévaluation croissante du taux de change qui, finalement, fut le facteur décisif de la crise de décembre 1994, montrent que le Mexique n'a pas totalement traversé la crise fiscale.

Les cinq autres pays combattent toujours la crise fiscale. L'inflation en Bolivie fut contrôlée en 1985, l'économie est restée stagnante pendant quelque temps, mais récemment elle a retrouvé le chemin de la croissance. Le Venezuela et le Pérou ont adopté des réformes économiques radicales en 1991, mais l'année d'après ils furent confrontés à une grave crise politique. Au Pérou, le régime démocratique fut suspendu en 1992 et le président assumait des pouvoirs dictatoriaux. Une année après cependant, Fujimori fut légalement élu président, après la restructuration de l'État centrée sur la corruption du pouvoir judiciaire. Au Venezuela, les réformes politiques orthodoxes du président Andrés Peres rencontrèrent une forte opposition. Accusé de corruption, le président fut écarté du pouvoir. Depuis, l'économie vénézuélienne est toujours en crise, aggravée avec la chute des prix du pétrole. L'Argentine, comme la

Bolivie, le Pérou et le Brésil, fut atteinte par l'hyperinflation. Cependant le plan Cavallo, réalisé en avril 1991, eut un effet de choc sur le taux de change (par l'adoption d'un taux de change nominal fixe). Allié à un ajustement fiscal musclé et aux réformes économiques, il permit la stabilisation de l'économie et le retour de la croissance. Pourtant la surévaluation du peso représente pour le programme un risque sérieux.

3. CROISSANCE ET INFLATION DANS QUELQUES PAYS D'AMÉRIQUE LATINE (EN POURCENTAGE) 1985-1990

PAYS	CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT			INFLATION		
	1985-1989	1989	1990	1985-1989	1989	1990
Argentine	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4 923,8	1 344,4
Brésil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2 337,6	1 585,2
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	2 775,8	7 649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Sources : CEPAL (1990b, 1991).

Il est important d'observer que les gouvernements des pays latino-américains qui ont des résultats économiques positifs, principalement le Chili et la Colombie, sont loin d'adopter tous les principes néolibéraux. Ainsi, les mines de cuivres au Chili appartiennent toujours à l'État. L'épargne publique est de l'ordre de 10 % du produit intérieur brut (PIB). La Colombie a réalisé peu de réformes libérales. Le Mexique stabilisa son économie par un choc hétérodoxe et contrôle encore fermement les prix des secteurs monopolistes. Sa crise ne résulte pas de l'adoption de réformes néolibérales mais du fait que, démoralisé, le gouvernement Salinas a continué à sacrifier l'intérêt national et les fondamentaux macroéconomiques afin de poursuivre une stratégie de construction de la confiance envers Washington et New York. Vigoureusement reconstruit, l'État continue à jouer un rôle central dans tous ces pays.

Le Brésil, enfin, tente depuis longtemps d'implanter l'ajustement fiscal et les réformes économiques. Au début de 1990, une attaque frontale de l'inflation fut réalisée avec le plan Collor I, mais il échoua. En 1992 un programme économique orthodoxe et gradualiste, conseillé par le FMI, éleva le taux d'intérêt réel à environ 4 % par mois et jeta l'économie dans une profonde dépression sans pour autant réussir à réduire l'inflation. Ce programme réussit seulement à stabiliser l'inflation à un taux légèrement supérieur à 20 % par mois. À la fin de l'année, accusé de corruption, le président fut

destitué par un processus de mise en accusation (*impeachment*). Au début, le nouveau président Itamar Franco ne fut pas en mesure de contrôler l'inflation inertielle. Cependant, avec l'arrivée au ministère des Finances en 1993 de Fernando Henrique Cardoso et d'un groupe d'économistes qui avaient participé à la formulation de la théorie de l'inflation inertielle (André Lara Resende, Edmar Bacha et Pêrsio Arida), l'inflation fut finalement neutralisée²⁸.

Attaque frontale ou gradualisme ?

Les deux approches de la crise en Amérique latine – la stratégie néolibérale et la stratégie sociale-démocrate – sont compatibles avec deux autres stratégies de stabilisation et d'implantation des réformes : l'attaque frontale de la crise ou la stratégie graduelle de construction de la crédibilité. Toutes deux exigent une discipline fiscale, un équilibre de la balance des paiements et des réformes économiques orientées vers le marché, en particulier la privatisation et la libéralisation commerciale. Toutes deux préconisent l'élimination des subventions et des contrôles administratifs, la correction des prix, la stimulation de la compétitivité intérieure et extérieure, la garantie d'une efficacité dans l'allocation des ressources et la réduction de la taille de l'État.

Selon la gravité de la crise fiscale on recommandera soit une stratégie d'attaque frontale soit une stratégie graduelle de construction de la crédibilité. Ainsi, lorsque la crise fiscale se transforme en hyperinflation, lorsque l'État est de fait détruit, l'attaque frontale de la crise fiscale, toujours périlleuse, sera la seule alternative. Si la situation économique n'est pas aussi détériorée, une stratégie graduelle de construction de la confiance sera possible.

L'attaque frontale comporte : 1° l'annulation de la dette publique intérieure par une réforme monétaire et 2° la réduction de la dette publique extérieure, de manière unilatérale ou presque unilatérale, à un niveau compatible avec les restrictions en matière fiscale et de balance des paiements. Tous les pays confrontés à une hyperinflation ont dû adopter une partie de ces mesures. Mais l'attaque frontale est périlleuse car si elle échoue, la situation empire. C'est la raison pour laquelle il vaut mieux adopter la stratégie de construction graduelle de la confiance, si les circonstances le permettent.

La Bolivie, le Pérou et l'Argentine, où la crise fiscale a atteint un climax hyperinflationniste, n'eurent pas d'autre choix que l'attaque frontale contre l'inflation. Le Brésil l'appliqua en 1990, mais elle échoua. Le Mexique est le cas classique de la stratégie de la construction graduelle de la confiance, bien que l'inflation dans ce pays ait été éliminée aussi par un choc frontal. Pourtant

28. Voir le chapitre 15.

au Mexique, comme au Venezuela, la dette publique ne fut pas annulée et l'ajustement fiscal fut basé sur la réduction des dépenses et des salaires publics et non pas sur l'augmentation des impôts. En d'autres termes, les coûts de l'ajustement retombèrent sur les travailleurs et les classes moyennes. Les créanciers locaux et étrangers furent exemptés d'une réduction substantielle de la dette et les riches furent soulagés de ne pas devoir payer plus d'impôts.

L'alternative réaliste pour l'Amérique latine réside entre l'attaque frontale et la stratégie de la construction de la confiance. Une stratégie pragmatique reconnaît : 1° l'importance de la crise fiscale ; 2° la nécessité de réformes orientées vers le marché et le maintien de la discipline fiscale ; 3° la nécessité de la réduction de la dette intérieure et extérieure ; 4° le caractère hégémonique (et conservateur) de l'influence des États-Unis sur l'Amérique latine et 5° la démarche contradictoire des élites latino-américaines qui perçoivent la crise fiscale, mais résistent à l'attaquer par la discipline fiscale et la réduction de la dette, y compris la réduction de la dette extérieure en raison de leurs liens étroits avec les États-Unis.

Les intérêts nationaux des pays latino-américains et ceux des États-Unis ont beaucoup de points en commun. Les États-Unis sont clairement plus importants pour l'Amérique latine que celle-ci ne l'est pour les États-Unis, mais de nombreuses opportunités se présentent pour tous ces pays s'ils sont capables de se comprendre et de gérer leurs différences de manière productive. Lorsque l'hégémonie économique des États-Unis n'était pas limitée à l'Amérique latine, mais s'étendait au monde entier, les possibilités de coopération entre les États-Unis et l'Amérique latine étaient limitées. Mais, actuellement, il semble que l'hégémonie globale des États-Unis est en perte de vitesse au bénéfice du Japon et de l'Europe et, par conséquent, de nouvelles possibilités d'alliances extérieures surgissent (voir le chapitre 16).

Les conflits avec les États-Unis et, plus largement, entre le premier monde et l'Amérique latine peuvent posséder une base réelle. La crise de la dette est un cas d'école. Les disputes sur les droits de propriété en sont un autre. Mais, dans la plupart des cas, les intérêts des pays latino-américains et des pays du premier monde coïncident. Dans beaucoup de cas toutefois des points de vue idéologiques, qui résultent des approches conflictuelles des problèmes et des solutions de la crise latino-américaine, éclipsent les intérêts mutuels. L'interprétation de la nouvelle dépendance donnait encore une grande importance aux conflits alors que l'interprétation de la crise de l'État, qui ne les ignore pas, montre que les grands pays latino-américains, en particulier le Brésil, ont les moyens de négocier leurs intérêts.

Les approches conflictuelles que j'ai analysées en sont un exemple. Si les pays latino-américains préfèrent l'interprétation de la crise de l'État – en tant qu'explication des origines de la crise – et la stratégie sociale-libérale – qui comporte un ensemble de propositions pour la résoudre –, le premier monde, lui, utilise la rhétorique néolibérale comme recette toute faite

pour résoudre les problèmes de l'Amérique latine, alors même qu'il ne l'applique pas chez lui. Dans la pratique, à mesure que nous avançons dans les années 1990, la croissance repart en Amérique latine sur la base de l'adoption de politiques qui correspondent à un mélange entre l'expérience sociale-démocrate européenne et l'interventionnisme de l'Asie du Sud et du Sud-Est d'un côté et le consensus de Washington de l'autre.