

Préface

**Du « consensus de Washington »
à la « proposition de São Paulo » ?**

par Robert Boyer

Preface à

luiz carlos bresser-pereira

**mondialisation
et compétition**

*pourquoi quelques pays émergents
réussissent
alors que d'autres non*

ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE
PARIS
2009

Une réflexion générale venue d'Amérique latine

La crise des années 1930 avait eu des conséquences majeures pour l'Amérique latine, au point de susciter l'émergence d'une école d'économie originale, dite « structuraliste », dont la réflexion partait des problèmes spécifiques des pays du continent sud américain. Mais avec le grippage économique progressif et les crises financières récurrentes, cette école a perdu de sa vigueur. À partir des années 1980, l'Amérique latine est devenu le champ d'application privilégié des stratégies de libéralisation tant internes qu'externes. Ainsi, les organisations internationales ont-elles mis en oeuvre en Argentine, au Brésil, au Mexique des constructions théoriques élaborées pour rendre compte de l'évolution des grands pays industrialisés. Tout l'intérêt du présent ouvrage est de tirer les conséquences de trois décennies d'expérimentation pour concevoir à partir de là aussi bien un cadre théorique original que des recommandations pour le renouveau de politiques développementistes impulsées par un État-nation fort. Les crises ont été si nombreuses et les échecs parfois si magistraux – songeons à l'effondrement de l'Argentine en 2001 – que leurs enseignements peuvent valoir bien au-delà de la seule Amérique latine.

D'autant plus que l'ouvrage établit des comparaisons éclairantes avec les stratégies mises en avant dans les pays asiatiques.

Un autre intérêt de cette analyse est de partir d'une épistémologie et d'une méthodologie bien différentes de celles qui caractérisent la plupart des recherches contemporaines. Au lieu de projeter un modèle théorique sur des trajectoires nationales, par nature, récalcitrantes à de telles simplifications, l'auteur forge son diagnostic à partir de sa connaissance fine et multiforme de l'expérience brésilienne. En effet, Luiz Carlos Bresser-Pereira, après avoir suivi des études juridiques, a été successivement chef d'entreprise, ministre des Finances du Brésil puis en charge de la réforme de l'État et est aujourd'hui chercheur et enseignant. C'est cette profondeur de champ historique qui fait toute la valeur du cadre d'analyse proposé. Mais au lieu de s'enfermer dans la spécificité du développement en Amérique latine, Luiz Carlos Bresser-Pereira oeuvre à l'élaboration d'une théorie générale grâce à de permanentes comparaisons avec d'autres trajectoires, celles de certains pays asiatiques notamment. Cet habile croisement du temps et de l'espace tranche avec la tentation, d'une part, d'une axiomatisation *a priori*, d'autre part, de la recherche de régularités économétriques sans théorie.

Le continent latino-américain aux avant-postes de la recherche d'une nouvelle stratégie de développement

Il faut se souvenir que le Chili de l'après coup d'État a exploré de façon précoce les conséquences d'une stratégie volontariste de libéralisation tous azimuts. C'est ainsi qu'ont été expérimentés quasiment les premiers fonds de pension par capitalisation, l'ouverture financière avec ses conséquences sur la stabilité des banques... au point de susciter des stratégies correctrices des excès de la libéralisation. N'a-t-on pas procédé, dans ce pays, à une nationalisation du système bancaire pour éviter sa banqueroute, à une forte taxation des exportations de cuivre, ainsi qu'à l'instauration d'un efficace contrôle de l'entrée des capitaux ? De même, pour l'Argentine, qui dans les années 1990 fut considérée par les organisations internationales comme le meilleur élève du « consensus de Washington », la chute ne fut que plus dure. Elle impliqua non seulement la sphère économique et financière mais aussi la société tout entière et l'organisation politique elle-même. Face à un échec aussi massif, il n'était peut-être pas surprenant d'observer, à partir de 2002, les nouveaux gouvernements explorer une tout autre politique, fondée sur la reconquête de la souveraineté monétaire, le choix d'un régime de change favorable à la croissance et la reprise par l'État du contrôle des grands services collectifs.

Le Brésil, lui-même, a expérimenté une grande variété de politiques économiques, tant développementistes au sens de la CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), que destinées à lutter contre l'inflation et plus récemment encore à enrayer la pauvreté et la faim. De plus, et c'est loin d'être négligeable, la communauté des économistes brésiliens a de longue date réfléchi sur la spécificité des problèmes du développement latino-américain et produit des analyses originales. Le présent ouvrage fait partie de cette trajectoire intellectuelle et il contribue à renouveler la pertinence de l'« école structuraliste ».

Il est possible de concevoir l'évolution tant des théories que des politiques économiques comme l'expression d'un lent processus d'apprentissage en réaction aux crises économiques et financières majeures. Dès lors, il n'est pas si surprenant que la crise dite « des *subprimes* » trouve son origine aux États-Unis dans l'excès d'innovations et dans une situation de libéralisation financière quasi complète. Certes, du fait de la transmission internationale, les pays latino-américains sont eux aussi touchés *via* le commerce et le crédit, mais ils ont appris à développer des dispositifs anticrises atténuant les conséquences dépressionnistes de la crise américaine. De plus, à travers un long et douloureux processus, la plupart des pays latino-américains ont progressivement convergé vers une politique visant à une croissance compatible avec un minimum de justice sociale.

Le triptyque de la nouvelle politique économique

À l'opposé des recettes à vocation universelle et atemporelle prônées par le FMI et la Banque mondiale, Luis Carlos Bresser-Pereira prend soin de limiter son propos à une catégorie bien précise d'économies nationales : celles des pays à revenu moyen qui sont déjà capitalistes et disposent d'un vivier d'entrepreneurs et d'une classe moyenne, mais n'en demeurent pas moins sous-développés. De plus, les trois principes généraux qu'il avance pour permettre à ces pays de renouer avec le développement doivent être combinés de façon idiosyncrasique par chaque économie nationale compte tenu de son histoire, de sa spécialisation et de ses choix politiques. L'originalité de cette stratégie se mesure tant par rapport aux anciennes théories structuralistes de la CEPALC qu'en regard de la théorie conventionnelle qui a dominé les deux dernières décennies.

- La première rupture concerne le rôle respectif des capitaux étrangers et de l'épargne nationale. Alors que les économistes néoclassiques insistaient, dans les années 1980, sur l'importance des flux internationaux de capitaux pour promouvoir le développement, l'observation la plus élémentaire, comme les analyses plus sophistiquées, ont montré le caractère erroné et dangereux de cette vision. D'une part, l'énorme épargne des pays asiatiques a pour une large part soutenu la consommation des ménages américains. D'autre part, autant une ouverture au commerce international peut se révéler favorable à la croissance, autant l'ouverture du compte de capital est problématique. En effet, elle entraîne une surévaluation de la monnaie nationale, et par là une contraction du secteur exportateur, et cette faiblesse productive finit par déboucher sur une crise de la balance des paiements et, par extension, du système bancaire, dès lors que ce dernier s'est endetté en monnaie internationale. Il en résulte *le premier des piliers du nouveau*

développementisme : assurer le développement grâce à l'épargne nationale. Cette stratégie permet d'obtenir des taux d'intérêt beaucoup plus bas que ceux requis pour attirer un capital étranger qui redoute une dévaluation de la monnaie nationale. Quitte à instituer si nécessaire une forme intelligente de contrôle des capitaux.

- Seconde rupture par rapport à l'orthodoxie néoclassique, le taux de change n'est pas condamné à être une pure variable de marché, en réponse à l'optimisation des portefeuilles à l'échelle internationale. En effet, dès lors que les gouvernements ne comptent plus sur l'afflux de capitaux pour financer l'investissement – et trop souvent la consommation ! –, la politique monétaire et de change retrouve un certain degré d'autonomie.

Le *second pilier du nouveau développementisme* est donc le *choix d'un régime de change* favorisant la croissance nationale. L'ouvrage de Luiz Carlos Bresser-Pereira peut se lire comme un plaidoyer en faveur du rôle déterminant du taux de change comme variable – tant macroéconomique que microéconomique – centrale. Le pari est que cette stratégie est viable, même dans le contexte d'une finance globalisée et peu soumise à des règles collectives. En effet, la sous-estimation de la monnaie nationale a joué un rôle déterminant dans nombre de pays asiatiques, dont bien sûr le Japon et plus récemment la Chine. Il ne faut pas oublier qu'un contrôle plus ou moins rigoureux des entrées de capitaux est un instrument qui a fait ses preuves tant au Chili... que, paradoxalement, en Suisse.

- La troisième nouveauté concerne le rôle et l'*autonomie de l'État*. Par le passé, l'acceptation de considérables déficits budgétaires, souvent sous la pression de gouvernements qualifiés trop facilement de « populistes », était conçue comme favorable au développement. C'était, trop souvent, confondre le court et le moyen-long terme, le lissage de la conjoncture avec les ressorts d'une croissance durable. Plus encore, le financement des déficits publics a buté sur l'un ou l'autre des deux obstacles : soit une accélération de l'inflation si ces déficits sont monétisés par la Banque centrale, soit une grande fragilité financière si l'État a recours à des créanciers étrangers et s'endette en monnaie internationale. La position de l'auteur est radicale et forte : pour mener à bien une politique de développement nationale, il est absolument nécessaire que l'État ait *une politique fiscale et budgétaire rigoureuse* de manière à ce qu'il puisse imposer à la société des stratégies favorables au long terme, par exemple, en termes de politique industrielle et de stratégie d'innovation.

Ces trois axes sont complémentaires au sens où ils se renforcent l'un l'autre et où l'absence de l'un compromet la réalisation des deux autres. Un approfondissement des conceptions traditionnelles, qui font trop souvent appel à une stratégie canonique et unique, suffirait donc à propulser le développement : le tout marché, la transparence, la bonne gouvernance, l'ouverture internationale, l'encouragement de l'innovation, la formation...

Une proposition qui vient à point nommé

Ce livre, spécialement conçu pour le public français, paraît à un moment historique exceptionnel : celui de l'effondrement, aux États-Unis, du modèle de croissance tirée par le crédit aux ménages et la remise en cause des bienfaits d'une innovation financière débridée sous l'effet d'une quasi complète libéralisation.

- Avec l'effondrement de l'*économie islandaise* en novembre 2008, il est maintenant clair pour tous qu'un *boom* alimenté par l'*afflux brutal et massif de capitaux étrangers* conduit nécessairement à une crise majeure. Telle était déjà la leçon de la crise asiatique de 1997 : elle acquiert aujourd'hui une portée générale et quasi universelle dépassant la seule expérience du Sud-Est asiatique. Il faudra donc, à l'avenir, songer à organiser l'intermédiation financière, essentiellement à l'échelle domestique voire à l'échelle de zones d'intégration régionale (pays du Mercosur, Asie du Sud-Est et bien sûr espace de l'Union européenne). Entre parenthèses, cette leçon va aussi s'appliquer aux États-Unis, qui ne pourront plus continuer à fonder leur croissance sur un afflux permanent de capitaux venant du reste du monde.

- La quasi-totalité des pays est donc invitée à renoncer aux charmes, mais aussi aux dangers, de la financiarisation tous azimuts. Il est fort probable que les pays de vieille industrialisation s'orientent vers une *croissance tirée par l'innovation*, grâce à une forme ou une autre de politique que l'on qualifiait antérieurement d'industrielle. Pour les pays en voie de

développement, la question de *la meilleure politique de rattrapage* se trouve posée dans des termes nouveaux.

- On le sait, la *trajectoire chinoise* viole la plupart des principes du défunt « consensus de Washington » : imbrication du politique et de l'économique, choix d'un régime de change et contrôle des capitaux courts, politique explicite de rattrapage à travers une configuration institutionnelle originale. Certains analystes ont ainsi cru percevoir un nouveau « consensus de Pékin ». Luiz Carlos Bresser-Pereira interprète la croissance chinoise à la lumière de sa construction théorique... et la distance n'est pas si grande avec ce que l'on pourrait qualifier de « consensus de Sa'o Paulo ».
- Enfin, l'effondrement du système financier américain et la sévérité de la récession qui en découle ont remis au premier plan le rôle de l'*État comme garant de la viabilité d'une économie de marché* qui, livrée à elle-même, finit toujours par déboucher sur une crise plus ou moins grave. C'est beaucoup plus légitime et estimable qu'un État venant au secours des intérêts privés dominants en socialisant leurs pertes, tout en ayant consenti à l'appropriation privée des gains considérables accumulés par le secteur financier.

Lors des grandes crises, les régularités économiques antérieures se rompent de sorte que les gouvernements ont un rôle déterminant dans l'exploration des formes de recomposition des institutions économiques pilotant le développement. C'est là une invitation pour les pays à revenu moyen à s'interroger sur la pertinence du nouveau développementisme tels que proposé par *Mondialisation et compétition*.

Un plan sans doute nécessaire mais peut-être pas suffisant

Le mérite de cet ouvrage est clair : il propose de refonder le développement à partir des trois piliers que sont l'épargne nationale, le choix d'un régime de change et l'institution de l'État comme vecteur des choix collectifs. Est-ce suffisant pour surmonter définitivement les obstacles qui continuent à inhiber le développement latino-américain ?

- On ne saurait nier l'importance du taux de change réel comme vecteur de la spécialisation et variable essentielle dans la formation des revenus. Peut-on ainsi *dépasser la « maladie hollandaise »* et affranchir les pays latino-américains d'une croissance tirée par l'exportation de produits primaires ? D'un côté, les politiques industrielles de rattrapage risquent de buter sur la toute puissance de l'industrie manufacturière chinoise – jouissant de rendements d'échelle sans précédent –, qui pèse sur la possibilité d'une ré-industrialisation massive de ces pays.

Les difficultés des *maquiladoras* mexicaines témoignent de la prégnance de ce facteur de délocalisation des bases de l'industrialisation.

D'un autre côté, la quasi-totalité des pays déjà industrialisés explorent une croissance tirée par l'innovation, de sorte qu'une stratégie d'innovation des pays à revenu moyen suppose des choix stratégiques qui ne soient pas redondants par rapport à ceux des pays se situant à la frontière technologique et condamnés à innover.

- Comme le souligne à maintes reprises Luiz Carlos Bresser-Pereira, le taux de change réel est peut-être la variable clé pour nombre de pays en développement, en ce qu'elle détermine les profitabilités relatives des divers secteurs et contribue à la formation du revenu disponible des ménages. Pour autant ne faut-il pas aussi considérer les facteurs généraux qui façonnent *la distribution des revenus* ? En la matière, il se pourrait fort que les très fortes inégalités latino-américaines soient un obstacle à l'établissement d'un régime de croissance avec plus de justice sociale. En d'autres termes, comment rééquilibrer le partage salaire-profit et réduire les inégalités de revenu avant impôt et prestations sociales ?

- Enfin, l'Amérique latine et tout particulièrement le Brésil sont riches en expériences d'interventions visant à réduire la pauvreté et, par voie de conséquence, les inégalités. Comment construire les linéaments d'un système de solidarité sociale dans des économies où le travail informel représente l'essentiel de l'activité ? Quel devrait être le système fiscal le mieux adapté ? Peut-on concevoir des systèmes de couverture sociale originaux comme complément nécessaire à ce nouveau développementisme ?

- Est-ce que la taille d'une économie n'est pas un critère important dans la mise en oeuvre d'un tel programme ? Une petite économie très ouverte, ou encore très dépendante à l'égard, par exemple, des recettes pétrolières, peut-elle accéder à ce type de stratégie ? Pour les économies

de taille moyenne, est-ce que l'espace pertinent n'est pas celui de zones d'intégration régionale ? Mais alors, comment gérer les régimes nationaux de change si l'on entend aussi bénéficier d'une stabilisation monétaire et financière assurée au niveau régional ? La question prend tout son sens au sein du Mercosur lorsque l'on considère, par exemple, les relations entre l'Argentine et le Brésil. Implicitement la stratégie prônée par l'auteur ne vise-t-elle pas surtout les grands pays tels que le Brésil, la Chine, l'Inde... et, qui sait, la Russie ?

Les conditions politiques d'une telle stratégie

On l'aura compris, cet ouvrage ouvre un programme de recherche qui est loin d'être achevé. Un lecteur critique pourra lui reprocher de postuler qu'il suffit qu'un État soit peu endetté pour qu'il soit capable de promouvoir une stratégie de développement.

C'est sans doute une condition nécessaire mais peut-être pas suffisante. En effet, il importerait de rechercher, grâce à une analyse d'économie politique, les conditions sociales et politiques permettant l'émergence et la soutenabilité d'un tel programme. Que se passe-t-il si les élites économiques et politiques ont, de longue date, joué la stratégie de la globalisation, favorable à leurs propres intérêts mais fort préjudiciable à la cohésion et stabilité de la société ? Quelles pourraient être les alliances politiques motrices de ce nouveau développementisme : un bloc hégémonique composé d'entrepreneurs – éclairés –, d'une classe moyenne et d'une bureaucratie weberienne porteuse de l'intérêt général ? Mais, dans les sociétés démocratiques, comment légitimer ce programme auprès des groupes les plus défavorisés ? À cet égard, une réflexion sur les stratégies comparées des gouvernements Kirchner en Argentine et « Lula » au Brésil serait la bienvenue.

Souhaitons que cet ouvrage rencontre le succès qu'il mérite : il s'agit d'une contribution éclairante dans une époque marquée par des incertitudes radicales et parfois par une absence de vision à long terme rendant problématique la sortie de la crise financière actuelle.

Paris, 10 décembre 2008