

Réformes économiques en périodes anormales

J'ai examiné dans ce livre la crise à laquelle le Brésil et plus généralement l'Amérique latine ont été confrontés pendant les années 1980, crise qui n'a pas encore été complètement surmontée. Les réformes structurelles et les plans de stabilisation ont constitué la réponse nécessaire à cette crise. De nombreuses réformes ont échoué ou restent inachevées. Pour expliquer cela, je suggère dans ce chapitre un cadre théorique dérivé des connaissances conventionnelles sur le sujet. Pour appuyer mon argument, j'utilise un exemple tiré de l'Amérique latine et un autre de l'Europe de l'Est dont les problèmes sont, dans bien des cas, exemplaires par rapport à ceux de l'Amérique latine.

Les politiques de stabilisation des prix et les ajustements de la balance des paiements ont commencé en Amérique latine immédiatement après l'apparition de la crise de la dette, au début des années 1980, alors que les réformes économiques structurelles n'ont été introduites qu'à la fin de la décennie. Lorsque ces nombreuses tentatives avaient échoué, on donnait comme explication standard le manque ou l'insuffisance d'appui politique. Au chapitre 9, j'ai examiné les obstacles politiques. Dans ce chapitre, je propose une explication supplémentaire aux échecs liés à la stabilisation et aux réformes : l'incompétence ou l'inefficacité de ces réformes, conséquence de l'incapacité des décideurs politiques de reconnaître que l'Amérique latine traversait une période anormale. Un problème de base des politiques de stabilisation et des réformes orientées vers le marché est qu'elles ont été pensées pour traiter des situations en périodes normales. Or, pendant les années 1980, les pays en développement en Amérique latine et en Europe de l'Est traversaient une période exceptionnelle qui demandait des solutions elles aussi exceptionnelles.

Jusqu'à peu, la critique standard des programmes de stabilisation du FMI et des réformes structurelles proposées par la Banque mondiale était que ces institutions ne considéraient pas correctement les spécificités des pays en développement. Les économistes de Washington considéraient qu'il n'y avait qu'une seule théorie économique, valable partout. À partir de là, ils tiraient leurs recommandations de politique standard. Cette critique a encore du sens, mais il est nécessaire d'admettre que le développement économique des

cinquante dernières années l'a affaibli. Les économies où le capitalisme venait seulement d'être introduit, il y a cinquante ans, sont aujourd'hui des sociétés capitalistes industrielles bien établies, bien qu'encore sous-développées.

Une deuxième critique est que le FMI et plus récemment aussi la Banque mondiale ont tendance à utiliser des théories économiques inadéquates dont elles dérivent des politiques inappropriées. Les théories économiques dominantes – telles la microéconomie néoclassique de l'équilibre général et principalement la macroéconomie monétariste – sont inadéquates non seulement parce qu'elles se fondent sur de fausses suppositions en matière de comportement et d'efficacité du marché, mais encore parce qu'elles reflètent les idéologies néolibérales en matière d'État minimum que la pratique quotidienne nie.

La troisième critique est liée à l'impérialisme ou, de manière plus large et atténuée, aux conflits d'intérêts. Le FMI et les autres institutions d'aide au premier monde ont souvent exprimé les intérêts et les idéologies des nations développées en désaccord avec les intérêts nationaux des pays en développement. C'est en partie vraie comme la crise de la dette l'a montré, mais la proposition selon laquelle les intérêts nationaux des pays développés sont opposés pour l'essentiel à ceux des pays en développement est fausse. Il y a plus d'intérêts communs que de conflits.

Dans leur tentative de conseiller les pays en développement, les représentants des pays développés ont commis de graves erreurs. Ces erreurs proviennent peut-être de l'hypothèse « monoéconomique » que la théorie du développement économique a essayé de critiquer. De plus, elles sont peut-être la conséquence du trait idéologique de la théorie économique dominante ou du conflit d'intérêts entre le Nord et le Sud. Cependant, le fait que l'Amérique latine et l'Europe de l'Est soient confrontées à une période anormale représente une quatrième et, pour moi, la plus importante source d'erreurs en matière de politiques recommandées.

Une période anormale

Nous avons déjà vu que la crise qui a frappé ces deux régions ne s'explique pas simplement par « l'indiscipline fiscale » et par « l'intervention étatique excessive », comme le croyait le consensus de Washington. En effet, le populisme économique est un problème, mais c'est un problème normal qui en Amérique latine était accompagné par la croissance pendant de nombreuses années. Néanmoins, au début des années 1980, un problème beaucoup plus sérieux que la simple indiscipline fiscale est apparu : la crise fiscale de l'État et l'effondrement de l'ancienne stratégie de développement. Dans beaucoup de pays latino-américains, l'État avait perdu son crédit et était incapable de garantir la valeur de la monnaie nationale. La crise économique qui en résulte était reliée à l'intervention étatique excessive, mais sa cause réelle était une

action étatique défaillante ou inefficace. Le Pérou, cas exemplaire de la crise de l'État, est le pays qui a le plus souffert. À l'apogée de la crise, à la fin du gouvernement populiste d'Alan Garcia, le gouvernement n'étant plus capable de collecter l'impôt ou de gérer les entreprises étatiques, un processus informel de « privatisation » a réduit de moitié la taille de l'appareil de l'État.

La crise de l'État en Amérique latine et en Europe de l'Est s'est traduite par une stagnation économique, par des taux élevés d'inflation qui se sont souvent transformés en hyperinflation. Les deux régions ont traversé une période anormale avec des défis d'une extrême gravité. L'État devait être réformé, la crise fiscale devait être surmontée. Les réformes structurelles pour réduire la taille de l'État, privatiser, libéraliser le commerce et déréglementer devenaient urgentes. La prémisse de ces réformes est qu'en période anormale les solutions sont forcément différentes de celles adoptées en période normale.

L'explication standard

En périodes anormales, les solutions normales seront probablement inefficaces, c'est-à-dire très coûteuses ou simplement vaines. Les compensations qu'elles offrent ne sont pas proportionnelles aux sacrifices qu'elles imposent. Parfois, les politiques adoptées auront des effets pervers, produisant des résultats contraires à ceux désirés, de telle sorte qu'il n'est pas surprenant que les réformes échouent fréquemment et soient abandonnées. Quand cela arrive, l'explication standard est la suivante : l'ajustement fiscal et les réformes structurelles ont échoué pour des raisons politiques. Les programmes économiques proposés auraient été compétents ou adéquats, échouant en raison des résistances des politiciens populistes ou nationalistes. Ceci est en partie vrai : les obstacles politiques aux réformes économiques sont évidents, mais ils ne constituent pas le principal problème.

L'affirmation que les problèmes économiques ont une origine essentiellement politique provient de sources différentes. Ici, je ne mets l'accent que sur deux éléments reliés entre eux : d'une part, le monopole arrogant de la rationalité et, de l'autre, la confusion naïve entre économie politique et ingénierie sociale.

Il est arrogant de croire et de dire que nous détenons le monopole de la rationalité, celle qui est enchâssée dans la théorie économique. Il est rationnel d'observer une discipline fiscale, de limiter les dépenses aux recettes, de se comporter de manière parcimonieuse et d'épargner, de limiter l'intervention étatique à ce qui est nécessaire et de donner au marché la capacité d'allouer les ressources. Lorsque ces principes ne sont pas respectés, il est facile d'attribuer la responsabilité de cet écart à des intérêts politiques nocifs.

Il est certain que les politiciens sont en partie responsables de la crise. Mais certaines questions doivent être posées. Tout d'abord, quels sont les

intérêts que ces politiciens représentent ? Ne représentent-ils pas habituellement les intérêts des cartels des grands entrepreneurs, des syndicats ou des groupes d'intérêts de la classe moyenne ? Ces cartels, ou coalitions économiques, ne sont-ils pas des agents économiques que la théorie économique et les politiques doivent prendre en compte ? Lorsque les décisions gouvernementales en matière de politique économique représentent des intérêts politiques, lorsqu'elles reflètent des politiques électorales, est-ce qu'elles sont pour autant erronées et inacceptables, comme le monopole arrogant de la rationalité le pense ? Ou peut-on dire qu'elles reflètent la résistance, si ce n'est l'indignation, de la population au vue de l'inefficacité fréquente de ces politiques soi-disant rationnelles dont les coûts sont très élevés et les résultats modestes ?

Cette question débouche sur le présupposé de l'ingénierie sociale. Tous les problèmes économiques seront en effet politiques si la politique économique pouvait être égalisée ou réduite à une branche de l'ingénierie. Réduire les sciences sociales à l'ingénierie, permet de faire abstraction des gens. Abaisser les sciences sociales à une mauvaise ingénierie, donne la possibilité d'ignorer les coûts impliqués. Ce qui importe alors ce sont les résultats : honorer les dettes, stabiliser les prix et équilibrer la balance des paiements et, enfin, retrouver le chemin de la croissance. L'ancien dictateur roumain Nicolae Ceaușescu, par exemple, ne doutait pas de la qualité d'ingénierie de la politique économique. C'est cette croyance, alliée à ses pouvoirs dictatoriaux absolus, qui entraîna la Roumanie à payer intégralement sa dette avant la révolution démocratique de 1989 en Europe de l'Est, ignorant les sacrifices imposés à la population roumaine.

Quand les coûts impliqués par une politique économique déterminée sont très élevés, la décision de ne pas l'adopter peut être rationnelle, plutôt que politique. Les réformes inefficaces, dont les coûts sont plus élevés que les résultats, sont simplement erronées.

Dette et inflation

Trois exemples vont illustrer mon point de vue : tout d'abord, la crise de la dette ; ensuite, la stabilisation d'économies à taux d'inflation élevés et, enfin, la stratégie du *big-bang* appliquée en Europe de l'Est. Dans ces trois cas, le FMI, la Banque mondiale et, plus généralement, les économistes orthodoxes ont été incapables de fournir des politiques appropriées tant qu'ils essayaient d'offrir des solutions standard à des situations exceptionnelles.

L'échec des économistes de Washington à percevoir la gravité de la crise de la dette, lorsqu'elle est apparue au début des années 1980, et à proposer des solutions est bien connu. Jusqu'en 1984, certains économistes respectés continuaient à affirmer que la crise de la dette était essentiellement une crise de liquidités alors qu'il était évident qu'il s'agissait d'un problème sérieux

de balance des paiements associé à une crise fiscale de l'État. En 1988, les mêmes économistes appuyaient une solution totalement volontaire pour la réduction de la dette, bien qu'ils aient été obligés de reconnaître, avec le plan Brady, que la réduction de la dette devait être négociée administrativement. L'incapacité de ces économistes d'évaluer et d'offrir des solutions appropriées à la crise de la dette dérivait, pour l'essentiel, des intérêts conflictuels des pays créanciers et des pays débiteurs. Elle provenait encore du conservatisme bureaucratique des institutions multilatérales mal préparées à traiter des situations exceptionnelles.

L'incapacité des économistes de Washington de faire face à l'inflation élevée résultant de la crise fiscale de l'État est un autre exemple. Si nous adoptons comme paramètre l'intensité du taux d'inflation, nous pouvons constater qu'il existe trois types d'inflation : une inflation normale ou faible, une inflation élevée, chronique ou inertielle et une hyperinflation. La théorie économique standard, enseignée dans les universités du premier monde et utilisée sans la moindre critique par les institutions multilatérales, possède seulement des solutions pour l'inflation normale qui sont invariablement une combinaison de politiques fiscales et monétaires. Les économistes connaissent aussi quelques rudiments sur l'hyperinflation, mais ils ont très peu de choses à proposer : par principe, ils supposent que la solution est pour l'essentiel la même que pour une inflation normale à la différence de l'intensité du traitement. En ce qui concerne l'inflation inertielle, c'est-à-dire des taux d'inflation qui restent de manière chronique aux alentours de 5, 10 ou même 20 % par mois, elle n'a été reconnue par les meilleurs économistes du premier monde qu'à la fin des années 1980, alors qu'en Amérique latine la théorie était totalement développée depuis le début de la décennie. En dépit du succès de cette théorie à traiter l'inflation en Israël (1985) et au Mexique (1987), Washington et particulièrement le FMI continuent officiellement à l'ignorer, au moins jusqu'à son application de manière extraordinairement inventive par le plan Real brésilien (1994).

L'hyperinflation est toujours liée à une crise fiscale extrême. L'État est littéralement en faillite, la dette publique est très élevée et le crédit public inexistant. Dans ces circonstances, la seule solution à l'hyperinflation, outre l'adoption d'une discipline fiscale extrême, est d'introduire une réforme monétaire qui inclue l'annulation ou la consolidation à long terme d'une grande partie de la dette publique et la convertibilité de la nouvelle monnaie. Pourtant, un tel traitement de choc ne se trouve pas dans les manuels, il ne fait pas partie des recommandations de Washington, en particulier la partie relative à l'annulation de la dette. En revanche, ses recommandations insistent sur l'importance de la « crédibilité » des politiques économiques. Or, la crédibilité du gouvernement et sa fidélité aux règles qu'il a établies ont évidemment une fonction économique fondamentale dans la mesure où elles assurent la prévisibilité des décisions pour les agents économiques. Cependant, en situations

anormales comme celle de l'hyperinflation, il est absurde de croire que les politiques économiques sont prévisibles et sûres. En périodes anormales les solutions héroïques, extraordinaires, sont inévitables.

L'inflation inertielle ou chronique correspond, elle aussi, à une situation anormale. La théorie standard de l'inflation considère qu'elle est due à une demande excessive et à une augmentation de l'offre de monnaie. La théorie néostructuraliste de l'inflation inertielle attribue l'augmentation chronique des prix à l'indexation informelle de l'économie que les agents économiques tendent rationnellement à adopter pour se protéger de l'inflation future. La théorie considère que ce type d'inflation est autonome par rapport à la demande et affirme que l'offre de monnaie, dans ce contexte, est endogène. De manière cohérente, elle considère qu'en plus de la politique monétaire et fiscale, il sera nécessaire d'influencer les décisions en matière de prix directement par l'intermédiaire d'une politique de revenu qui neutralise l'inertie. Quand l'inflation est non seulement inertielle mais encore élevée, signe d'une période anormale, un choc, connu en tant que « choc hétérodoxe », est alors inévitable. Ceci est bien connu aujourd'hui. Un choc de ce genre a résolu l'inflation élevée et inertielle en Israël (1985), au Mexique (1987) et en Argentine (1991). En Argentine, où l'inflation inertielle était associée à l'hyperinflation, l'annulation de la dette publique et le gel du taux de change, en plus d'une pleine convertibilité de la monnaie nationale, furent nécessaires. Au Brésil tous les chocs ont échoué parce qu'ils n'étaient ni accompagnés d'un ajustement fiscal ni fondés sur un accord social minimal sur les salaires. Quand en 1994 le plan Real a réussi, il avait adopté une stratégie de neutralisation de l'inertie rigoureusement hétérodoxe, accompagnée de mesures fiscales et monétaires classiques.

Néanmoins, le FMI a continué à ignorer ces faits simples. Au Brésil, où l'inflation inertielle était particulièrement forte, le FMI appuya – de manière informelle en 1990 et formelle en 1992 – des plans orthodoxes de stabilisation qui ont seulement provoqué la récession sans contrôler l'inflation. Selon le programme d'objectifs de 1992 du FMI, l'inflation devait passer de 25 % en janvier à 2 % en décembre. Cependant, comme la théorie de l'inflation inertielle le prévoyait, l'inflation est restée plus ou moins stable, aux environs de 20 % tout au long de l'année (tabl. 23). La responsabilité de l'échec à faire baisser l'inflation fut alors attribuée à l'incapacité du gouvernement d'accomplir les objectifs monétaires et à l'insuffisance de l'ajustement fiscal. Il est vrai que l'ajustement fiscal aurait pu (et aurait dû) être plus rigoureux qu'il ne le fut. Mais il est important de noter que, entre 1990 et 1992, le Trésor brésilien avait un excédent de liquidités. En 1992, bien que l'inflation ait été d'environ 20 % par mois contredisant l'objectif du FMI, l'objectif en matière de déficit budgétaire (les besoins de financement du secteur public en termes réels) décidé avec le FMI était atteint. Le déficit public était de 11 384 milliards de dollars des États-Unis, tandis que l'objectif du FMI était de 11 400 milliards.

23. OBJECTIFS D'INFLATION DU FMI ET LA RÉALITÉ AU BRÉSIL
(EN POURCENTAGE)
1992

MOIS	OBJECTIF	RÉALITÉ
Janvier	26	26,5
Février	23	24,8
Mars	20	20,7
Avril	17	18,5
Mai	14	22,5
Juin	12	21,4
Juillet	10	21,7
Août	8	22,5
Septembre	6	27,4
Octobre	5	24,9
Novembre	3	24,2
Décembre	2	23,7

Sources : Lettre d'intention du Brésil au FMI (décembre 1991) pour les objectifs ; indice général des prix de la Fondation Getúlio Vargas pour l'inflation.

Le programme de stabilisation économique de 1992 au Brésil, endossé par le FMI, était fondamentalement inefficace dans la mesure où il n'avait pas pris en compte le caractère inertiel de l'inflation brésilienne. Ses coûts furent très élevés en raison d'une récession profonde alors que ses résultats furent quasiment nuls.

Le big-bang

Le troisième exemple concerne les réformes économiques en Europe de l'Est. Ici, à nouveau, l'échec ou le coût élevé des programmes de réformes proposés aux anciens pays communistes étaient dus essentiellement à l'incapacité de comprendre et de trouver des solutions propres à une période anormale pour les économies de ces pays. Alors que dans les cas de la dette extérieure et de l'inflation inertielle et de l'hyperinflation cet échec provenait de la crainte d'adopter des mesures plus brutales, dans le cas de l'Europe de l'Est le problème résidait dans la tentative, parfaitement facile à comprendre d'un point de vue idéologique, d'y implanter le capitalisme d'un seul coup.

L'Europe de l'Est ainsi que l'Amérique latine étaient confrontées à une crise économique qui a fini par se transformer en une crise fiscale de l'État. La stratégie étatique d'industrialisation était épuisée aussi bien en Amérique latine qu'en Europe de l'Est. Par conséquent, on pouvait imaginer que des réformes économiques semblables fonctionneraient dans les deux régions. La seule différence serait le fait que l'étatisme était beaucoup plus enraciné en Europe de l'Est qu'en Amérique latine. Ainsi, les réformes libérales visant à privatiser, libéraliser et déréglementer l'économie en Europe de l'Est devaient être plus brutales, elles devaient consister en un *big-bang*.

Il y a ici au moins deux erreurs. Tout d'abord, bien que la crise dans les deux régions ait été, et continue à être, une crise fiscale de l'État, la crise est plus profonde en Europe de l'Est. Les différences dans l'intervention de l'État ne sont pas seulement une question de degré, il existe aussi une différence de qualité. En Amérique latine, à l'exception de Cuba, le système économique a toujours été capitaliste ; en Europe de l'Est, il était étatiste. En Europe de l'Est, le mode de production n'était ni socialiste ni capitaliste, mais étatiste. La propriété des moyens de production appartenait collectivement à la classe bureaucratique qui contrôlait l'État. Contrairement à l'Amérique latine, où la distinction entre l'État et la société civile a toujours été claire. En Europe de l'Est il n'y avait pas une telle distinction. La production et la société tout entière étaient contrôlées par l'État ¹.

En périodes anormales, les réformes macroéconomiques qui visent à stabiliser et les prix et la balance des paiements doivent être extrêmes pour être en mesure de réussir, tout comme les réformes politiques dirigées vers la restauration de la démocratie. Les réformes microéconomiques – relatives au système de propriété et à l'allocation des ressources – dont l'objectif est de changer complètement et brutalement toute la structure économique et sociale n'ont aucun sens. La transition de l'Europe de l'Est de l'étatisme au capitalisme était révolutionnaire, transformant à la fois la structure de l'économie et de la société. Dans ce contexte, les réformes structurelles telle la privatisation doivent être mises en œuvre graduellement.

L'objectif d'établir un système capitaliste dans la région ne peut pas être atteint en une nuit. Il est d'abord nécessaire de séparer l'État des entreprises commerciales. L'objectif n'est pas seulement de créer un secteur privé, une société civile, mais aussi de construire un État : un appareil étatique qui protège effectivement la propriété et les contrats, qui fait la promotion du bien-être social et du développement économique. Une société civile et un système de marchés naîtront de la privatisation, mais celle-ci n'a pas besoin d'être universelle. Dans le cas des très grandes entreprises monopolistes, en particulier dans le domaine des services publics, il est plus opportun et moins conflictuel de transférer leur contrôle à des fondations où la société civile est représentée dans les conseils d'administration.

En ce qui concerne l'État, il est nécessaire d'augmenter, plutôt que de diminuer, sa force après l'exclusion des entreprises étatiques de la sphère de l'État. Le nouvel État qui émerge en Europe de l'Est se révèle beaucoup plus faible que son homologue des pays développés parce qu'il reste immergé

1. L'Union soviétique était le cas extrême d'une formation sociale étatiste de manière dominante. J'ai écrit de manière approfondie sur le sujet au cours des années 1970 : le mode de production était étatiste ou technobureaucratique, l'organisation bureaucratique était la relation de production correspondante, la classe bureaucratique était le propriétaire collectif des moyens de production, des salaires élevés directs et indirects étaient la forme d'appropriation de l'excédent et ainsi de suite. Voir Bresser-Pereira (1980).

dans une crise fiscale et parce que son nouveau rôle dans l'économie n'est pas clairement défini. Ces pays ont besoin d'un État avec une bureaucratie réduite, mais compétente, capable de lever l'impôt dans la proportion nécessaire pour impulser les réformes économiques et sociales. Ils ont besoin d'un État avec un gouvernement représentatif de la société civile. Il leur faut un État fort non seulement pour garantir la justice et l'ordre, soutenir la monnaie locale, assurer l'équilibre de la balance des paiements, fournir les services d'éducation et de santé et promouvoir le progrès technologique, mais encore pour institutionnaliser les marchés sur lesquels les entreprises commerciales doivent opérer. Tant qu'il n'y avait pas de capitalisme en Europe de l'Est, il n'y avait pas d'État dans le sens capitaliste et encore moins de marchés comme ceux rencontrés à l'Ouest. L'État doit être réformé et les marchés doivent être construits. Ceci est un long processus, durant lequel une stratégie à l'image du *big-bang* ne fera qu'augmenter le risque d'échec.

Conclusion

Pour comprendre pourquoi les réformes économiques et les politiques de stabilisation ont été si coûteuses et ont souvent échoué en Amérique latine depuis l'apparition de la crise économique au début des années 1980, il est nécessaire de considérer le manque d'appui politique. Mais c'était ni le seul, ni le principal problème. Ces réformes étaient définies de manière incompétente ou inefficace parce qu'elles ignoraient la période anormale que traversait l'Amérique latine (tout comme l'Europe de l'Est).

Les agences multilatérales à Washington ont joué un rôle décisif dans ces réformes. Elles avaient un double rôle : aussi bien financer que conseiller les pays en développement pour atteindre la stabilisation et la croissance. Ce rôle fut exercé avec beaucoup de défaillances dans la mesure où ces institutions avaient des difficultés à reconnaître les périodes anormales dans lesquelles nous vivions. Il revenait aux pays en développement de rejeter les conseils inadéquats. Cependant, leurs élites économiques sont tellement subordonnées aux idées dominantes des pays développés qu'il leur est difficile de les critiquer.

Dans ce chapitre, j'ai ajouté aux critiques bien connues sur les recommandations politiques de Washington l'ignorance des périodes anormales. Cette critique est particulièrement pertinente parce que l'Amérique latine était confrontée à une profonde crise de l'État – à la fois crise fiscale et crise de la stratégie d'intervention – qui a entraîné des taux d'inflation élevés et la stagnation économique.

Pour appuyer cette affirmation, j'ai présenté trois exemples de politiques des agences multilatérales : tout d'abord, à propos de la crise de la dette ; ensuite, par rapport à l'inflation élevée en Amérique latine et, enfin, sur la transition de l'étatisme au capitalisme en Europe de l'Est. En Amérique latine,

où la crise fiscale de l'État et l'inflation élevée exigeaient un traitement de choc et une réduction substantielle de la dette, les décideurs politiques de Washington se sont limités à proposer la discipline fiscale et une politique monétaire restrictive. De manière contradictoire, en Europe de l'Est, où la transition de l'étatisme au capitalisme impliquait une révolution structurelle, Washington a essayé de résoudre le problème par des politiques macro-économiques standard associées à une privatisation du type *big-bang*, ignorant qu'il est d'abord nécessaire de reconstruire l'État et de le renforcer, pour qu'il puisse garantir la propriété et les contrats et permettre la création et le développement des marchés.