

La crise de l'**Amérique latine** : «consensus» de Washington ou crise budgétaire ?

Luiz Carlos Bresser Pereira *

History knows many periods of dark times in which the public realm has been obscured and the world become so dubious that people have ceased to ask any more than it show due consideration for their vital interests and personal liberty (Hannah Arendt)⁽¹⁾.

L'Amérique latine traverse la pire crise de son histoire – une crise marquée par la stagnation économique et par des taux d'inflation élevés. Toutefois la situation des différents pays n'est pas uniforme. Quelques-uns connaissent une croissance. Un nombre légèrement supérieur a obtenu une relative stabilité des prix. Mais ce qui prévaut dans l'ensemble est la paralysie, pour ne pas dire la régression, du revenu par habitant et des taux d'inflation très élevés. Nombre de ces pays ont vécu ces dernières années un processus de spirale in-

(*) Professeur d'Économie politique à la Fondation Getúlio Vargas. Cours magistral donné lors de la XVIII^e Rencontre spéciale d'Économie de l'ANPEC (Association nationale des centres d'études supérieures d'économie), Brasília, 4 décembre 1990. Ce texte est publié en espagnol par *Pensamiento iberoamericano* 19, janvier-juin 1991, pp. 13-35.

(1) L'histoire a connu de nombreuses périodes sombres pendant lesquelles le domaine public a été obscurci et où le monde est devenu si incertain que les gens ont cessé de demander plus que ne pouvait leur donner le domaine public, compte tenu de leurs intérêts vitaux et de leur liberté personnelle.

flationniste interrompu de façon intermittente par un blocage des prix. A certains moments, en Bolivie (1985), au Pérou (1988-1990), au Nicaragua (1988-1989), en Argentine (1989-1990) et au Brésil (1990), le taux d'inflation a dépassé les 50 % mensuels, atteignant l'hyperinflation. Rien de tel ne s'était jamais produit en Amérique latine.

Pourquoi une si grave crise ? Pourquoi le revenu par habitant en Amérique latine a-t-il chuté de 8,3 % entre 1980 et 1989 ? Pourquoi l'inflation, qui était, pour la moyenne des pays latino-américains, de 54,9 % en 1980 s'est-elle élevée à 1 157,6 % en 1989 ? Pourquoi le taux d'investissement rapporté au PIB est-il passé de 24,2 % à 16,2 % dans la période considérée ? Ces données sont impressionnantes (cf. tableau 1). Elles exigent une explication plus générale. Cette explication réside-t-elle simplement dans le populisme des hommes politiques et dans l'excessive intervention de l'État, comme il est courant de l'entendre ? Ou faut-il reconnaître, de façon additionnelle et alternative, qu'il existe une crise financière des États latino-américains ? Par ailleurs, que faire pour surmonter cette crise ? Suffit-il de stabiliser l'économie pour parvenir à une reprise automatique de la croissance ? Ou, de façon plus précise, suffit-il de stabiliser et de libéraliser ? Ou sera-t-il en outre nécessaire de retrouver la capacité à épargner de l'État ?

Tableau 1. Amérique latine : variables macroéconomiques (1980-1989)

	1980	1985	1989
PIB (croissance) (ind.)	100,0	103,5	113,1
PIB per capita (ind.)	100,0	92,2	91,7
Invest./PIB	24,2	16,3	16,2
Dettes/Exp.	2,1	3,5	3,2
Inflation (%)	54,9	274,7	1 157,6

Source : CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique latine des Nations Unies) Santiago, Chili.

Je propose dans cette étude deux théories explicatives et deux projets de réforme, en partie complémentaires, en partie alternatifs, pour tenter de définir les causes de la crise et de déterminer les réformes nécessaires. Comme les solutions ou les politiques économiques qui devront être adoptées dépendent du diagnostic, et forment un tout avec lui, j'appellerai ce tout une « approche ». Ce sont « l'approche de Washington » et « l'approche de la crise financière de l'État ». La première partie examinera l'approche ou le « consensus de Washington » ; la deuxième et la troisième définiront l'approche de la crise financière de l'État et j'y vérifierai ce qui se passe dans les pays d'Amérique latine à partir de ces interprétations ; la quatrième partie étudiera les réformes nécessaires du point de vue de l'approche de Washington (discipline budgétaire, libéralisation et privatisation) et les réformes additionnelles requises par l'approche de la crise financière de l'État (réduction ou annulation de la dette publique et définition d'une nouvelle politique industrielle et technologique, en plus des politiques sociale et de l'environnement qui sont aussi déjà prévues par l'approche de Washington). La dernière partie examinera les limites politiques : le problème du retour de la confiance, de la répartition des coûts des réformes et de l'obtention – ou de l'anticipation – du consensus autour des réformes à réaliser.

L'approche de Washington

L'approche de Washington pour la crise de l'Amérique latine s'est définie et consolidée tout au long des années 80. Tout récemment, John Williamson (1990), un économiste marquant de l'Institut pour l'Économie internationale (Institute for International Economics) a écrit un article qui a servi de base à un séminaire international et à la publication d'un livre dans lequel il définit ce qu'il appelle le «consensus de Washington». L'expression «consensus» est peut-être trop forte⁽²⁾. Mais le fait est qu'il existe, à Washington et de façon plus large dans les pays développés de l'OCDE, une sorte de consensus sur la nature de la crise latino-américaine et sur les réformes qui sont nécessaires pour la surmonter.

Le consensus de Washington s'est formé à partir de la crise du consensus keynésien (Hicks, 1974 ; Bleaney, 1985) et de la crise correspondante de la théorie du développement économique élaborée dans les années 40 et 50 (Hirschman, 1979). D'autre part, cette perspective est influencée par l'apparition, et l'affirmation comme tendance dominante, d'une nouvelle droite, néo-libérale, à partir des contributions de l'école autrichienne (Hayek, von Mises), des monétaristes (Friedman, Phelps, Johnson), des nouveaux classiques liés aux attentes rationalistes (Lucas et Sargent) et de l'école du choix public (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Ces visions théoriques, tempérées par un certain degré de pragmatisme propre aux économistes travaillant dans les grandes bureaucraties internationales, sont partagées par les agences multilatérales à Washington, le Trésor, le Bureau de réserve fédérale (Federal Reserve Board) et le Département d'État des États-Unis, les ministères des Finances des autres pays du Groupe des Sept et les présidents des vingt plus grandes banques internationales qui sont constamment écoutés à Washington⁽³⁾. Cette approche dominante à Washington exerce une puissante influence sur les gouvernements et les élites de l'Amérique latine.

Selon elle, les causes de la crise latino-américaine sont fondamentalement au nombre de deux : a) l'excessive croissance de l'État, qui se traduit par le protectionnisme (le modèle de substitution d'importations), l'excès de régulation, et des entreprises publiques inefficaces et en trop grand nombre ; et b) le populisme économique, défini par l'incapacité à contrôler le déficit public et à maintenir sous contrôle les demandes salariales venant tant du secteur privé que du secteur public.

A partir de cette évaluation, les réformes à court terme devraient combattre le populisme économique et parvenir à l'équilibre budgétaire et à la stabilisation. A moyen terme ou de façon structurelle, la recette est d'adopter une stratégie de croissance «market oriented», c'est-à-dire une stratégie fondée sur la réduction des dimensions de l'État, sur la libéralisation du commerce international, et sur la promotion des exportations.

D'après John Williamson (1990, 8-17), le «consensus de Washington» est constitué par dix réformes :

- discipline budgétaire visant à éliminer le déficit public ;

(2) Richard Feinberg, par exemple, présent au séminaire, a clairement montré en commentant l'article de Williamson, que, bien qu'il existe à Washington un mouvement tendant vers un «consensus du centre», bien des doutes subsistent à ce sujet : «Par exemple, sur le rôle de l'État. Nous nous accordons sur l'existence d'un certain degré d'amaigrissement et de réorganisation. Mais voulons-nous comme produit final, un svelte félin hautement performant ou un petit singe minuscule ?» (1990 : 22).

(3) Pour ce qui est de l'administration de la crise de la dette extérieure, ce groupe forme ce que Susan George appelle «le système» (1988). La tête politique du système appartient au Trésor des États-Unis.

- modification des priorités en relation avec les dépenses publiques, avec élimination des subventions et augmentation des coûts comme la santé et l'éducation;
- réforme fiscale, augmentant les impôts si c'est inévitable, mais «la base fiscale devrait être large et les taux marginaux devraient être modérés» ;
- les taux d'intérêt devraient être déterminés par le marché et positifs ;
- le taux de change devrait aussi être déterminé par le marché, ce qui garantirait en même temps sa compétitivité ;
- le commerce devrait être libéralisé et orienté vers l'extérieur (on n'a pas attribué de priorité à la libéralisation des flux de capitaux) ;
- les investissements directs ne devraient souffrir aucune restriction ;
- les entreprises publiques devraient être privatisées ;
- les activités économiques devraient être dérégulées ;
- le droit de propriété devrait être rendu plus sûr.

On peut observer que les cinq premières réformes pourraient être résumées en une seule : promouvoir la stabilisation de l'économie au moyen de l'ajustement budgétaire et de l'adoption de politiques économiques orthodoxes dans lesquelles le marché joue le rôle fondamental. Les cinq réformes restantes sont des façons différentes d'affirmer que l'État devrait être fortement réduit. Cette liste de réformes est donc parfaitement cohérente avec le diagnostic selon lequel la crise latino-américaine trouve son origine dans l'indiscipline budgétaire (populisme économique) et dans l'étatisme (protectionnisme nationaliste).

On peut observer par ailleurs que le consensus de Washington ne dit rien en ce qui concerne la dette extérieure ou, plus largement, la dette publique⁽⁴⁾. Il n'a d'autre part aucun caractère historique, c'est-à-dire qu'il ne situe pas l'intervention de l'État et le populisme économique sur le plan de l'histoire, considérant implicitement que ces problèmes ont toujours été, a-historiquement, des motifs de crise.

Enfin, l'approche de Washington suggère qu'il est suffisant de stabiliser l'économie, de la libéraliser et de la privatiser pour que le pays reprenne son développement. Les évidences, cependant, ne vérifient pas l'hypothèse. Des pays qui ont réussi à se stabiliser et ont entrepris des réformes libéralisantes, comme la Bolivie et plus récemment le Mexique, n'ont pas retrouvé la croissance (tableau 2). Rudiger Dornbusch (1989) a analysé ce phénomène et Pedro Malan

Tableau 2. Pays sélectionnés d'Amérique latine : PIB per capita et inflation (1985-1989)

	PIB per capita		Inflation	
	1985-89	1989	1985-89	1989
Argentine	-2,2	-6,1	466,7	4 928,6
Brésil	2,4	1,5	489,4	2 337,6
Bolivie	-1,9	-0,4	192,8	16,6
Chili	4,0	7,6	19,8	21,4
Colombie	2,6	1,4	24,5	26,1
Mexique	0,7	-1,4	73,8	19,7
Pérou	-2,8	-13,1	443,2	2 775,3
Venezuela	-1,2	-10,4	32,5	81,0

Source : CEPAL.

(4) Il ne s'agit pas d'un simple oubli. Bien que Washington reconnaisse l'existence de la crise de la dette, la version courante estime que le problème a été «grossièrement surestimé».

(1990) a observé qu'une telle situation crée un net malaise à Washington. La raison du malaise est évidente : la stagnation depuis que les réformes ont été mises en œuvre défie l'approche de Washington, en même temps qu'elle confirme celle de la crise financière de l'État.

L'approche de la crise financière de l'État

L'approche de la crise financière de l'État part de l'hypothèse selon laquelle le développement n'est pas relancé après la stabilisation parce que celle-ci a été obtenue aux dépens de l'épargne publique et de l'investissement. Depuis la crise de la dette, les efforts d'ajustement parrainés par Washington ont fréquemment recherché l'équilibre du budget public par la réduction des investissements. On a accordé beaucoup moins d'attention à la solution de l'élimination du déficit public au moyen de la réduction des dépenses courantes et de l'augmentation des impôts. L'épargne de l'État a été ainsi fortement réduite. L'État a perdu sa capacité à investir et à promouvoir une politique à long terme de façon à stimuler le développement industriel, agricole et technologique.

L'approche de Washington espérerait, naturellement, que les investissements privés se substituent aux investissements publics⁽⁵⁾. Historiquement il n'y a pas de doute quant à l'existence et à l'aspect bénéfique de cette tendance. En Allemagne et au Japon, à la fin du XIX^e siècle, l'État a joué un rôle fondamental en promouvant directement l'industrialisation. Depuis lors, toutefois, ce rôle n'a cessé de se réduire et de se transformer. Il n'est toutefois pas réaliste d'imaginer que ce changement soit survenu brutalement. Le remplacement des investissements directs de l'État par des investissements privés devra être nécessairement graduel. En accord avec l'approche de la crise financière, l'État, particulièrement dans la phase de développement où se trouve l'Amérique latine, a un rôle supplémentaire (en relation avec le marché) plus stratégique, dans la coordination de l'économie et dans la mise en œuvre du développement. Lorsque l'État est immobilisé par une crise financière, toute l'économie est immobilisée.

Cette perspective n'est pas nécessairement opposée à la perspective dominante. L'approche de rechange de fait est l'«approche nationale-populiste», qui existe encore de façon éparsée et endémique en Amérique latine, mais nous n'en tiendrons pas compte ici parce qu'elle a perdu sa crédibilité et ses appuis ces dernières années⁽⁶⁾. L'approche de la crise financière de l'État accepte la nécessité de réduire les dimensions de l'État qui se sont accrues de façon exorbitante, convient que cette croissance a provoqué des distorsions dans la mesure où l'État est devenu la proie des intérêts spéciaux des *rent-seekers*,

(5) Dans la première analyse que j'ai faite de la crise financière de l'État au Brésil, j'ai observé, en suivant cette ligne de raisonnement, que, bien qu'il fût essentiel de récupérer la capacité de l'État à épargner, cette récupération n'aurait pas besoin d'être totale, étant donné qu'il faudrait attendre qu'augmente la part du secteur privé dans l'épargne et dans l'investissement (Bresser Pereira, 1987). La même ligne de raisonnement a orienté le Plan de contrôle macroéconomique (ministère des Finances, 1987) [cf. L. C. Bresser Pereira, «Les deux blocages des prix brésiliens», *Problèmes d'Amérique latine* n° 90, 4^e trimestre 1988 - NDLR]. Une analyse pionnière de la crise financière de l'État dérivée de la dette extérieure a été faite par Jeffrey Sachs (1987).

(6) L'approche nationale-populiste rejette toute forme d'ajustement, propose que le déficit public et des salaires plus élevés deviennent une solution fonctionnelle pour soutenir la demande globale chroniquement affaiblie et pour promouvoir le développement, nie que l'intervention de l'État soit trop importante et que la stratégie de substitution d'importations s'est épuisée. Bien que le nombre de défenseurs de cette approche ait sérieusement diminué, les pratiques correspondantes continuent d'être largement adoptées.

mais souligne que la crise est due moins aux dimensions de l'État qu'au fait que sa forme d'intervention – la stratégie de substitution d'importations – s'est épuisée. D'autre part elle n'accepte pas le thème néo-libéral selon lequel, si les manques de l'État peuvent être plus graves que ceux du marché, la solution est d'éliminer son intervention ou de la réduire au minimum.

Avec ces réserves, l'approche de la crise financière de l'État concorde fondamentalement avec les propositions du consensus de Washington. Elle les considère cependant comme insuffisantes, car le diagnostic de la crise est incomplet et en partie erroné. Car il ne respecte pas la conception du «fait nouveau» pour expliquer les phénomènes économiques et sociaux. On ne peut expliquer un fait nouveau, comme la crise de l'Amérique latine dans les années 80, que par d'autres faits, également nouveaux.

La crise de l'Amérique latine ne peut s'expliquer par le populisme économique, parce que celui-ci a toujours existé et que pourtant la région s'est développée. Elle ne s'explique pas non plus par l'inexistence d'une stabilisation, car celle-ci, d'une part, est la conséquence de la crise, et, d'autre part, ne garantit pas, une fois atteinte, la reprise du développement. Elle ne s'explique pas, enfin, par la nature intrinsèquement erronée de l'intervention de l'État, car celle-ci, durant de nombreuses années, a été couronnée de succès. L'Amérique latine n'aurait jamais connu son développement de la période allant de 1930 à 1980 sans cette intervention. Elle s'explique, cependant, par la croissance excessive et déséquilibrée de l'État et par l'épuisement de la stratégie d'intervention. Et elle s'explique, principalement, par la crise financière à laquelle a été conduit l'État dans l'Amérique latine des années 80, une crise qui l'immobilise et en fait un obstacle au développement plutôt que son promoteur.

Le concept de crise financière de l'État doit être clairement distingué de la pure indiscipline fiscale et du déficit public correspondant. Il s'agit d'un problème structurel, à l'inverse d'un simple problème conjoncturel. Des déficits publics persistants conduisent naturellement à une crise financière de l'État, mais une fois que celle-ci est définie, nous allons avoir un problème beaucoup plus grave que l'apparition d'un simple déficit public. James O'Connor (1973) a développé de façon originale le concept de crise financière de l'État. L'expression est peut-être redondante, puisqu'une crise financière de l'État est toujours une crise de l'État. Mais elle est adéquate en ce qu'elle souligne que c'est l'État qui est en crise – une crise qui trouve son expression économique la plus forte dans le profond déséquilibre budgétaire. O'Connor a relié cette crise à l'impossibilité et l'incapacité de l'État de satisfaire les demandes croissantes des divers secteurs de l'économie, en particulier des secteurs les plus «modernes» qui tendent à s'allier : les grandes entreprises oligopolistiques y compris celles qui produisent pour l'État et leurs travailleurs organisés syndicalement.

En Amérique latine la crise financière de l'État a cinq composantes :

- le déficit public ;
- une épargne publique négative ou très faible ;
- une dette publique, extérieure et intérieure, excessivement élevée ;
- une absence de crédit de l'État qui s'exprime dans son incapacité à constituer une dette publique intérieure volontaire ou dans le terme excessivement court de cette dette (*overnight* brésilien) ;
- le manque de crédibilité des gouvernements (qui ne doit pas être confondue avec l'absence de crédit de l'État).

Le déficit public et l'insuffisance de l'épargne publique sont des caractéristiques de flux de la crise financière de l'État, tandis que le volume

de la dette publique est un problème de stock. La composante de stock de la crise financière de l'État est essentielle. Le manque de crédit et de crédibilité sont des problèmes psycho-sociaux directement liés aux trois caractéristiques réelles précédentes, mais qui ont un certain degré d'autonomie par rapport à elles. Un pays peut avoir un déficit public élevé et une dette publique elle aussi élevée, mais son État peut n'avoir pas encore perdu son crédit ni son gouvernement sa crédibilité. C'est le cas actuellement des États-Unis et de l'Italie, où l'on ne peut encore parler d'une crise financière de l'État proprement dite.

La plupart des caractéristiques de la crise financière de l'État s'expliquent d'elles-mêmes. Elles ne nécessitent pas une plus grande élaboration. Il me semble, cependant, important de souligner le problème de l'insuffisance de l'épargne publique parce que, spécialement dans un pays en développement, ce facteur a une importance stratégique fondamentale.

L'épargne publique, S_G , est égale aux recettes courantes, T , moins les dépenses courantes, C_G , dans lesquelles sont inclus les intérêts de la dette⁽⁷⁾ :

$$S_G = T - C_G$$

L'épargne publique se distingue ainsi du déficit public, D_G , qui est égal aux recettes courantes du gouvernement moins toutes ses dépenses, y compris celles de l'investissement, I_G :

$$D_G = I_G + C_G - T$$

En ces termes, les investissements de l'État sont financés ou par l'épargne publique ou par le déficit public :

$$I_G = S_G + D_G$$

Ce concept est très simple et d'une extraordinaire importance, mais guère utilisé. Peu d'économistes en font usage, quoique, à l'exclusion des entreprises publiques, il fasse partie du système de comptes nationaux⁽⁸⁾. Sous l'influence du consensus de Washington et en particulier du modèle d'ajustement adopté par le Fonds, on ne parle que du déficit public, bien que l'épargne publique ait autant, ou plus, d'importance.

L'épargne publique sera spécialement importante si nous adoptons un concept large de l'investissement public. En accord avec ce concept, les investissements publics recouvrent, d'une part, a) les investissements proprement dits, qui incluent a.1) les investissements en infrastructure que le secteur privé n'a pas intérêt à réaliser (routes, rues, eau, égouts, communications, transports, énergie), a.2) les investissements sociaux (écoles, hôpitaux, équipements culturels) et a.3) les investissements de sécurité (commissariats, pénitenciers) ; et d'autre part, b) les subventions ou incitations aux investissements privés (politique agricole et industrielle). Lorsque l'épargne publique approche zéro, l'État n'aura qu'une possibilité, s'il veut maintenir ces investissements : les financer par le déficit public. Cependant, si l'objectif était d'éliminer ce dernier – ce qui est en principe essentiel pour surmonter la crise financière de l'État –, la condition serait d'éliminer aussi l'investissement public. Dans la première hypothèse d'épargne publique zéro, où le déficit public est maintenu, l'État continue à pouvoir investir, mais il va aggraver son endettement et perdre du crédit ; dans la seconde hypothèse d'épargne publique zéro, où le déficit public est éliminé, l'État devra aussi

(7) Nous pourrions considérer que les entreprises publiques ne sont pas incluses dans les dépenses et les recettes courantes. Dans ce cas, la façon la plus simple de prendre en compte l'épargne (ou la désépargne) de ces entreprises est d'ajouter à la formule définissant l'épargne publique les profits (épargne des entreprises publiques) ou d'en soustraire les pertes (désépargne de ces entreprises).

(8) Je ne connais aucune étude sur l'épargne publique des pays latino-américains. En ce qui concerne le Brésil, les informations existent, mais excluent les entreprises étatiques. C'est Rogério Werneck (1987) qui a utilisé en pionnier le concept d'épargne publique dans ses études sur l'État brésilien.

réduire ses investissements à zéro. Dans le cas où l'épargne publique est négative, même si les investissements ont été réduits à zéro, il y aura un déficit public, financé par une partie des dépenses courantes. Dans n'importe laquelle de ces hypothèses, l'État sera immobilisé, il deviendra incapable de définir et de mettre en œuvre une politique économique. Cette caractéristique définit maintenant, plus que toute autre, la crise financière de l'État.

Les États latino-américains, qui ont eu dans le passé un rôle décisif dans la structuration de l'intérêt national et dans la promotion du développement économique au moyen de l'appropriation et de l'utilisation d'épargnes publiques forcées, ont été touchés par la crise financière de l'État au début des années 80 et peu à peu réduits à l'immobilité. Le tableau 3, en dépit de ses déficiences, est très clair à cet égard⁽⁹⁾. Dans la plupart des pays, l'investissement public se maintient approximativement au niveau du début de la décennie ; il diminue fortement dans les cas du Mexique et du Pérou. Les données relatives à l'épargne publique sont plus impressionnantes. En 1980, parmi les huit pays sélectionnés, seule la Bolivie présentait une épargne publique négative ; en 1988, seuls le Chili et la Colombie (les deux seuls pays qui n'ont pas affronté de crise financière de l'État) présentent des taux positifs d'épargne publique. Pour ce qui est du déficit public, il a diminué dans pratiquement tous les pays, tout en restant élevé. La seule exception est le Chili, qui présente un excédent public depuis le début de la décennie. Le déficit de la Colombie est faible. Celui du Mexique reste élevé, en dépit du brutal effort d'ajustement budgétaire réalisé par ce pays.

Tableau 3. Pays sélectionnés d'Amérique latine. Investissement, épargne et déficit publics

	Investissement public (% PIB) (1)		Epargne publique (% PIB) (1)		Déficit public (% PIB) (2)	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentine	8,9	7,9	2,3	-2,2	-2,6	-6,3
Brésil	2,4	3,0	1,1	-2,6	-6,7	-4,3
Bolivie	1,2	2,7	-6,7	-2,0	-9,1	-4,2
Chili	2,6	3,5	6,4	11,4	3,5	3,9
Colombie	6,6	7,7	0,7	1,1	-2,0	-1,5
Mexique	9,6	4,4	1,5	-0,9	-3,6	-3,5
Pérou	3,0	0,5	2,0	-3,6	-2,4	-4,8
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	0,0	-7,4

(1) Bolivie, Pérou et Venezuela : gouvernement central seulement ; Chili : gouvernement central, entités décentralisées et communes ; Brésil : non compris les entreprises étatiques. Argentine, Bolivie, Chili et Venezuela : investissement public n'incluant pas les transferts de capitaux.

(2) Bolivie, Colombie et Venezuela : gouvernement central seulement.

Source : Banque interaméricaine de développement. Pour les PSBR, Banque centrale du Brésil et Banco de México également.

Le Mexique a connu en réalité une augmentation du déficit public jusqu'en 1982, date où il atteignait 8,3 % du PIB, puis une diminution, en raison d'un ajustement particulièrement sévère. En 1989 le déficit public au Mexique a baissé de 4 %. En 1990, il a atteint zéro. Les données relatives au déficit

(9) Dans la majorité des cas les données relatives aux entreprises publiques ne sont pas incluses.

public opérationnel (PSBR (public sector borrowing requirements, besoins de financement du secteur public) ne sont toutefois pas mentionnées en général par les tenants de l'approche de Washington, lorsqu'ils parlent du Mexique. Ils utilisent invariablement le concept de déficit primaire (déficit public non inclus les intérêts) qui, de 3,1 % du PIB en 1980, est passé à 7,4 % en 1982, mais a commencé à baisser fortement à partir de 1983, se transformant en un excédent primaire de 8 % du PIB en 1988 et de 7,8 % en 1989. Il est certain que cet excédent primaire témoigne du grand effort réalisé par le Mexique, mais la permanence du déficit public, égal à zéro seulement en 1990, indique clairement que le problème de la dette publique, en particulier celui de la dette publique extérieure, n'a pas été effectivement résolu, obligeant l'État mexicain à payer un énorme volume d'intérêts.

Le tableau 4 présente quelques indicateurs pour les huit pays sélectionnés : le ratio dette extérieure/exportations, et, en pourcentage du PIB, le transfert réel de ressources à l'extérieur et la charge, pour le gouvernement central, des intérêts des dettes extérieure et intérieure⁽¹⁰⁾. Ce tableau montre avec une grande clarté qu'à l'exception de la Colombie et du Chili, les indicateurs d'endettement restent élevés. Dans tous les pays sélectionnés, à l'exception du Brésil, l'indicateur ratio dette extérieure/exportations s'est détérioré entre 1980 et 1988. Le transfert réel de ressources reste élevé, mais lorsqu'il est faible, comme dans le cas du Pérou, ou même négatif, comme au Venezuela en 1988, cela peut simplement signifier une évolution défavorable de la balance commerciale et des services et un grand déficit des comptes courants. Les données relatives aux intérêts ne sont pas entièrement fiables. Les intérêts payés par le gouvernement central mexicain paraissent excessifs, encore qu'ils soient cohérents avec un excédent primaire de 7 % et un déficit public de 5 % du PIB. Dans tous les pays sélectionnés, une tendance se manifeste cependant clairement : les intérêts payés par l'État augmentent par rapport au PIB.

Problèmes d'Amérique latine

N° 1
nouvelle série
avril-juin 1991

La crise finan-
cière de l'État

89

Tableau 4. Pays sélectionnés d'Amérique latine. Dette extérieure et paiement des intérêts

	Ration dette extérieure/export		Transfert des ressources (% PIB)		Intérêts payés par gouvernement central (% PIB)	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentine	2,8	5,3	-2,2	5,2	0,1	1,2
Brésil	3,2	3,1	-2,2	6,7	3,0	5,8
Bolivie	2,6	5,9	5,4	8,3	1,4	3,8
Chili	1,9	2,3	-4,2	5,6	0,8	2,4
Colombie	1,3	2,6	0,6	6,7	0,0	1,4
Mexique	2,2	3,5	-2,3	8,4	1,7	12,0
Pérou	2,1	4,9	0,0	1,9	3,6	4,3
Venezuela	1,5	3,0	7,0	-4,8	1,2	2,7

Source : Banque interaméricaine de développement. Les données concernant le Brésil incluent les entreprises étatiques (source : Banque centrale du Brésil).

(10) Les trois indicateurs sont, avec le déficit public et surtout l'épargne publique, d'excellents indicateurs de la crise financière de l'État. Il faudrait aussi avoir l'indice de l'endettement public total (extérieur et intérieur, y compris celui des entreprises publiques) mais ces données, comme la majorité des données consolidées du secteur public, dans lesquelles sont prises en considération les entreprises publiques, ne sont pas disponibles. En raison de l'intérêt du FMI, les « besoins de financement du secteur public » constituent une exception.

Ajustement, populisme et crise financière de l'État

Comme on peut le déduire des tableaux 3 et 4, l'effort d'ajustement des pays latino-américains dans les années 80 a été important, bien que pas toujours continu. Ils n'ont pas seulement recherché l'ajustement budgétaire et celui de la balance des paiements, mais aussi, à partir de la seconde moitié des années 80, la mise en œuvre de réformes structurelles, en accord avec la recette de l'approche de Washington. Les résultats, en termes d'équilibre de la balance des paiements (à l'exclusion du problème de la dette) ont été bons ; en termes de stabilisation des prix, médiocres ; en termes de reprise de la croissance, pratiquement nuls, si l'on excepte le Chili.

Les défenseurs du consensus de Washington diront certainement que «l'effort n'a pas été suffisant», que des politiques populistes ont finalement prévalu. L'ajustement budgétaire aurait dû être plus rigide et plus systématique ; la politique monétaire, plus ferme ; le taux d'intérêt, plus élevé ; le taux de change, plus dévalué ; les banqueroutes, plus nombreuses.

L'approche de la crise financière de l'État convient aussi que les efforts pourraient et devraient être plus grands et adopte une position également critique à l'égard du populisme économique⁽¹¹⁾. Il est impossible de stabiliser sans en payer les frais. Mais les efforts devraient être récompensés. Selon l'approche de la crise financière de l'État, ces efforts, en particulier les initiatives de stabilisation, se sont révélés dans la plupart des cas pervers ou avec des conséquences directement néfastes (*self-defeating*), dans la mesure où ils n'ont pas été accompagnés d'une attaque dirigée, au cœur de la crise financière de l'État, vers les dettes publiques intérieure et extérieure excessivement élevées, qui impliquent que le secteur public paie des intérêts excessivement élevés et vers l'insuffisance de l'épargne publique (Bresser Pereira, 1989). D'autre part, l'autre noyau dur de la crise financière de l'État – l'épuisement de la stratégie de substitution d'importations – n'a pas été traité comme il aurait fallu, en raison de l'immobilisation même de l'État.

La crise financière de l'État en Amérique latine a été le résultat de deux facteurs : d'un côté, l'excessif endettement extérieur des années 70 ; de l'autre, le retard pris dans l'abandon de la stratégie de substitution d'importations et dans l'adoption d'une stratégie orientée vers les exportations. Les deux causes peuvent être fondues en une seule si nous considérons que l'endettement excessif des années 70 a été un moyen pervers trouvé par les gouvernements et les entreprises latino-américaines pour financer une stratégie de développement qui s'était déjà dégradée et n'était plus fonctionnelle depuis les années 60.

Fanelli, Frenkel et Rozenwurcel, qui ont écrit une critique remarquable de «l'approche de Washington», ont observé que la crise de l'Amérique latine «ne trouve pas son origine dans la faiblesse de la stratégie de substitution d'importations mais dans la dynamique de l'ajustement aux chocs extérieurs qui se sont produits au début des années 80. En réalité, nous considérons que la principale limitation à la croissance existant aujourd'hui vient des caractéristiques de long terme des déséquilibres extérieurs et budgétaires induits par la crise de la dette extérieure, qui n'ont pas été résolus jusqu'à aujourd'hui, après dix années d'ajustement» (1990 : 1). Les trois économistes argentins sous-estiment l'épu-

(11) Les principaux textes sur le populisme économique, à partir des travaux classiques d'Adolfo Canitrot (1975), de Guillermo O'Donnell (1977) et de Carlos Díaz Alejandro (1981), jusqu'aux contributions récentes de Jeffrey Sachs (1988), de Rüdiger Dornbusch (1988) et d'Eliana Cardoso et Ann Helwege (1990), en plus de mes propres contributions, soit isolément (1988c) soit avec Fernando Dall'Acqua (1989), ont été réunies par mes soins dans un livre, *Populismo económico*, à paraître en 1991 chez Editora Brasiliense.

sement de la stratégie de substitution d'importations, mais leur définition des origines et de la nature de la crise est un excellent exemple de l'approche de la crise financière de l'État⁽¹²⁾.

Selon cette approche, la crise financière de l'État ne peut s'expliquer, du point de vue politique, par le populisme économique, comme on le pense à Washington. Les politiques économiques populistes ont sans doute joué et jouent encore un rôle dans la crise, mais le populisme a toujours existé en Amérique latine. Avant 1980, toutefois, il ne représentait pas un obstacle insurmontable à une stabilité raisonnable des prix et à la croissance économique. Le fait historique nouveau qui a conduit les économies de l'Amérique latine à une crise financière de l'État sans précédent fut la décision prise dans les années 70 par des gouvernements non populistes – en général militaires et autoritaires –, avec l'appui des banques créancières, de contracter une énorme dette extérieure, puis de l'étatiser. Le populisme est ainsi accusé par l'approche de Washington d'une faute qu'il n'a pas commise (Bresser Pereira et Dell'Acqua, 1989 ; Cardoso et Helwege, 1990). Ce n'est pas un hasard si le seul pays d'Amérique latine qui, dans les années 80, a présenté dans l'ensemble une croissance satisfaisante est la Colombie, un pays qui n'a pas contracté une énorme dette extérieure⁽¹³⁾.

Il est toutefois nécessaire de souligner que l'incapacité des États latino-américains à se financer par l'impôt, en particulier l'impôt sur le revenu, est une caractéristique populiste des pays de la région qui affrontent une crise financière de l'État. L'État en Amérique latine a été à l'origine financé par des impôts sur les exportations. Dans un deuxième temps, lorsque les rentes économiques (*rents*) des exportateurs de produits primaires se sont réduites ou ont disparu, les États se sont financés au moyen d'impôts indirects et de l'excédent initial fourni par les fonds d'assurances sociales, et par la constitution de fonds budgétaires spéciaux. Dans un troisième temps, lorsque ces sources de financement se sont taries ou se sont révélées insuffisantes, l'endettement extérieur s'est présenté comme une solution facile. Avec la suspension de cette source de financement, il restait l'endettement intérieur et l'impôt inflationniste, dont le rôle dans le financement de l'État a augmenté. Tout au long de ce processus, l'impôt sur le revenu a toujours représenté une fraction peu importante du financement de l'État. Comme l'observe Przeworski, «la question fondamentale est de savoir si un État déterminé est capable, politiquement et administrativement, de recouvrer des impôts auprès de ceux qui peuvent payer : dans plusieurs pays latino-américains, en particulier en Argentine, l'État a échoué de telle sorte que la seule façon pour lui de survivre au jour le jour est d'emprunter à ceux qui devraient être les contribuables» (1990 : 20-21). Cette caractéristique peut être attribuée exclusivement au populisme, mais je la rapprocherais d'abord du caractère autoritaire et élitiste du capitalisme en Amérique latine, qui a pour conséquence la subordination de l'État aux riches.

Les réformes nécessaires

Si l'approche de la crise financière de l'État renferme une analyse des causes de la crise de l'Amérique latine plus adéquate ou plus correcte que celle fournie par l'approche de Washington, les réformes économiques respectives devront aussi être d'une certaine façon différentes. La différence fonda-

(12) Voir aussi l'analyse de Fanelli et Frenkel sur les plans de stabilisation et l'hyperinflation argentine (1989) et le livre de Helmut Reisen et Axel Van Trotsenburg sur le caractère budgétaire de la crise de la dette (1988).

(13) Seul le Chili a connu une croissance à partir du milieu des années 80.

mentale est qu'il ne suffit pas de stabiliser et de libéraliser, il ne suffit pas de combattre le populisme économique et de réduire les dimensions de l'État. L'intervention de l'État n'est pas par nature nocive. L'État est devenu un obstacle au développement de l'Amérique latine après avoir été un promoteur stratégique de ce même développement lorsque, dans le cadre d'un processus cyclique, la stratégie de substitution d'importations s'est épuisée, lorsque les distorsions provoquées par l'interventionnisme ont dépassé ses visées correctrices, lorsque la crise financière de l'État s'est déchaînée. Par conséquent, la réforme économique fondamentale consiste à résoudre la crise financière de l'État, à réduire – en pratique, à trouver les différentes façons d'annuler – la dette publique. Par l'annulation de la dette qui ne peut être payée et par un ajustement budgétaire comportant la réduction des dépenses et l'augmentation des impôts de ceux qui peuvent payer, il sera possible de récupérer la capacité à épargner de l'État, afin que celui-ci soit capable, à court terme, de mettre en œuvre une politique macro-économique, et, à moyen terme, de définir une politique de reprise du développement, dont seraient indissociables une politique industrielle et technologique, une politique sociale et une politique de l'environnement.

Il est certain que les réformes devront continuer à être «market oriented» (visant à restaurer des mécanismes de marché), mais le sens de cette expression devrait être précisé. Dans les années 80, l'expression «market oriented» est devenue une sorte de formule magique pour la pensée néo-libérale et pour l'approche de Washington. Mais qu'est-ce qu'une économie visant à restaurer des mécanismes de marché ? Est-elle synonyme d'une économie coordonnée pour le marché, d'une économie dans laquelle l'État joue un rôle économique mineur ? Certainement pas. Pour clarifier cette question, il faut distinguer nettement une économie «totalement régulée par le marché» d'une économie «coordonnée pour le marché». La confusion des deux concepts peut être rhétoriquement intéressante pour les néo-libéraux et utile à qui désire, de façon pragmatique, éviter des discussions idéologiques, mais il est certain que c'est une confusion illégitime. Régulation par le marché et coordination pour le marché sont deux phénomènes bien différents.

Les économies capitalistes sont par définition régulées par le marché. Elles peuvent être régulées par l'intérieur, par le marché intérieur, comme ce fut le cas de l'Amérique latine dans la période de la stratégie de substitution d'importations, ou régulées par l'extérieur, par le marché extérieur, vers les exportations, comme ce fut le cas des «tigres» asiatiques à partir des années 60. Seules les économies étatiques, comme l'Union soviétique, ne sont pas régulées par le marché et ne produisent pas principalement en fonction du marché mais en fonction du plan. Le marché, le système des prix, ont toujours un rôle essentiel de coordination, mais l'État peut jouer un rôle également important en définissant des politiques économiques, en intervenant d'une façon ou d'une autre dans l'économie. Toutes les économies capitalistes sont le résultat mixte de la régulation par le marché et par l'État. En fonction toutefois de l'importance plus ou moins grande qu'a l'État dans la coordination de l'économie, nous pouvons les classer comme «mixtes» ou «coordonnées par le marché»⁽¹⁴⁾.

Selon l'approche de Washington, qui ne fait pas cette distinction entre régulation et coordination, les économies latino-américaines devraient sim-

(14) Jeffrey Sachs (1987) a démontré, en critiquant l'approche de Washington, que le succès des pays d'Asie orientale ne pouvait pas être attribué à la libéralisation des échanges commerciaux, que le Japon, la Corée et Formose n'ont adoptée que très récemment. Ces pays se sont fermement tournés vers les exportations et la discipline budgétaire, en même temps qu'ils bénéficiaient des réformes agraires réalisées après la Seconde Guerre mondiale et de l'aide des États-Unis.

plement cesser d'être régulées/coordonnées par l'État pour devenir régulées/coordonnées par le marché. Selon l'approche de la crise financière de l'État, ces économies doivent cesser de se tourner principalement vers le marché intérieur pour se tourner progressivement vers le marché extérieur. La coordination de l'économie doit cependant être mixte.

Étant donné le caractère cyclique de son intervention dans l'économie⁽¹⁵⁾, l'État a connu une croissance excessive. Dans ces termes, selon l'approche de la crise financière de l'État, il ne fait aucun doute que cette croissance a été accompagnée de distorsions de plus en plus fortes ; il ne fait aucun doute que la principale forme d'intervention – la stratégie de substitution d'importations – s'est épuisée dans les années 60 et n'a fait qu'obtenir un répit avec l'endettement extérieur des années 70 ; il ne fait aucun doute, donc, qu'il est nécessaire de privatiser les entreprises étatiques et de libéraliser le commerce. Mais ceci ne signifie pas que l'État devra cesser de jouer un rôle important dans la promotion du développement économique et social des pays d'Amérique latine. L'État doit être réformé. Privatisation et libéralisation font partie de cette réforme, au même titre que la discipline budgétaire et la récupération de sa capacité à épargner. Une fois ces buts atteints, l'État devra toutefois se voir restituer sa capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales, en intervenant de façon modérée mais efficace. Les marchés ne fonctionnent pas dans le vide. Ce sont des institutions qui dépendent d'autres institutions, particulièrement d'un État fort (quoique petit) et d'un gouvernement respecté.

**Problèmes
d'Amérique
latine**

N° 1
nouvelle série
avril-juin 1991

La crise finan
de l'État

93

Les limitations politiques

Les réformes nécessaires en accord avec l'approche de la crise financière de l'État sont donc plus profondes et plus amples que celles prévues par le consensus de Washington. Il ne suffit pas a) de stabiliser au moyen d'une discipline budgétaire et b) de réduire le rôle de l'État par la libéralisation et la privatisation. Il est en outre nécessaire c) de surmonter la crise financière de l'État en réduisant ou en annulant la dette publique et en récupérant la capacité d'épargne de l'État, et d) de définir une nouvelle stratégie de développement ou un nouveau modèle d'intervention, dans lequel l'État remplisse un rôle plus petit mais significatif, en promouvant le développement technologique, en protégeant l'environnement et en augmentant ses dépenses sociales.

L'approche de Washington ne reconnaît pas la crise financière de l'État. Elle peut admettre la réduction de la dette extérieure, mais sous une forme très limitée, dans les termes du plan Brady. Elle ignore la nécessité de récupérer l'épargne publique. Et elle n'admet l'intervention de l'État que sur le terrain social et sur celui de l'environnement, rejetant toute idée de politique industrielle et technologique.

Les réformes économiques prévues par l'approche de la crise financière de l'État constituent une priorité politique fondamentale pour les gouvernements latino-américains. Des huit pays sélectionnés, seul le Chili les a raisonnablement achevées. Et ce pays, où l'ajustement a été réalisé dans les années 70, n'est pas réellement parvenu à être victime d'une crise financière de l'État. L'endettement extérieur a été surtout privé et n'a pas été étatisé. Par ailleurs, le Chili, au contraire des pays où les exportations sont contrôlées presque intégralement par le secteur privé, possède le grand avantage de pouvoir dévaluer sa monnaie sans porter préjudice à sa situation budgétaire, parce que

(15) Sur le caractère cyclique de l'intervention de l'État, voir Bresser Pereira (1988a).

l'État continue à contrôler les mines de cuivre et son exportation⁽¹⁶⁾. En Colombie, les réformes n'ont jamais été mises en pratique parce que ce pays ne s'est pas endetté excessivement et, par conséquent, n'en est pas arrivé à se noyer dans une crise financière de l'État. Pour ce qui est des autres pays – encore tous victimes d'une grave crise financière de l'État – nous avons deux cas : a) ceux qui n'ont réalisé que des réformes prévues par l'approche de Washington (le Mexique et la Bolivie) et b) ceux qui sont en train d'essayer de les réaliser (le Brésil, l'Argentine, le Pérou et le Venezuela).

Pourquoi ces réformes ne sont-elles pas achevées ? Quels sont les obstacles que rencontrent les décideurs latino-américains de la politique économique ? Quels sont en particulier les obstacles politiques ? S'agit-il d'obstacles seulement intérieurs ou aussi extérieurs ? N'est-ce qu'un problème de populisme, ou faut-il chercher une définition plus large des obstacles politiques⁽¹⁷⁾ ?

Selon l'approche de Washington, la réponse à ces questions est simple. L'obstacle, fondamentalement intérieur, réside dans le populisme économique. Des hommes politiques populistes, qui dominent les parlements latino-américains et contrôlent fréquemment le pouvoir exécutif, constituent la raison principale pour laquelle le déficit public n'est pas éliminé, ni l'inflation contrôlée.

L'approche de la crise financière de l'État accepte que le populisme économique fasse partie de l'explication, mais non qu'il soit sa composante essentielle. La cause plus générale de la non-adoption des réformes nécessaires est le manque d'un consensus politique et social minimal sur ce qui doit être fait. Le problème de la répartition des charges du dépassement de la crise est intimement mêlé à cette question. Quelles sont les classes et les groupes sociaux qui doivent payer la plus grande partie de la note ? Les sacrifices doivent-ils être supportés seulement à l'intérieur ou partagés avec les créanciers extérieurs ?

En dernière analyse, l'objectif des réformes est de rétablir la confiance des agents économiques a) dans la monnaie nationale, b) dans l'État qui garantit cette monnaie, et, plus largement, c) dans l'économie du pays. La confiance dans la monnaie signifie la stabilisation, la confiance dans le pays, de nouveaux investissements et la reprise du développement. Comment cette confiance peut-elle être établie ? Quel est son lien avec le consensus sur les réformes à réaliser ?

Il existe fondamentalement deux stratégies alternatives qui pourront conduire au rétablissement de la confiance. La première consiste à attaquer directement les foyers de crise – la dimension excessive de l'État et sa crise financière –, en affrontant les résistances des divers secteurs auxquels il incombe de payer la note ; la seconde, à obtenir l'appui des créanciers et des capitalistes locaux (donc à obtenir un consensus limité de la partie dominante de la société), en leur épargnant, naturellement, le paiement de la note de l'ajustement. Dans le premier cas, la crise financière de l'État sera éliminée en répartissant les sacrifices entre tous les secteurs : les créanciers, qui verront leurs créances réduites ; la classe moyenne techno-bureaucratique ou salariée qui verra réduit le nombre de postes mis à sa disposition et ses appointements ; les capitalistes, qui paieront plus d'impôts et dont les créances sur l'État seront partiellement annulées ; les travailleurs, dont les salaires seront temporairement diminués, si faibles soient-ils déjà. Dans le second cas, l'impact de la crise financière de l'État sera diminué

(16) Je dois à André Lara Resende l'observation que le Chili n'est probablement pas arrivé à affronter une véritable crise financière de l'État. A Roberto Frenkel et Eliana Cardoso l'observation du caractère budgétairement non pervers des dévaluations du taux de change au Chili. Le même phénomène est aussi valable pour le Mexique.

(17) Ma première tentative systématique de répondre à cette question se trouve dans Bresser Pereira (1988c).

mais difficilement éliminé, étant donné que ceux qui bénéficient des meilleures conditions pour payer la note de l'ajustement – les créanciers et les capitalistes locaux – se verront épargnés ou que l'on exigera d'eux très peu.

La première solution est politiquement très difficile. Elle dépend de la formation d'un vaste consensus politique sur la nécessité des réformes et le caractère inévitable des sacrifices. Ce consensus n'est en principe viable que lorsque la crise atteint une intensité insupportable. Lorsque l'époque devient si noire et l'intérêt public si peu clair pour chacun que tout le monde est disposé à céder ses intérêts à court terme en échange d'une solution plus durable. Mais même dans ces conditions rien ne garantit que le consensus se réalise. La crise peut se traîner pendant des années, comme cela se passe en Argentine.

Il est certain qu'un homme d'État peut anticiper le consensus. L'homme d'État est, par définition, le chef d'État doté de courage et d'une vision qui est capable d'anticiper le consensus, qui est capable de prendre les mesures nécessaires sans bénéficier de tous les appuis politiques nécessaires, et d'obtenir cet appui a posteriori, en fonction du succès qu'ont finalement rencontré les réformes. Dans le premier cas, le consensus est obtenu du bas vers le haut, dans le second, du haut vers le bas. Le premier cas est lent, le second, hasardeux. Les cas intermédiaires seront ceux dans lesquels les chefs d'État combinent les qualités personnelles de courage et de vision, qu'ils utiliseront de façon limitée pour anticiper le consensus, avec la capacité de négocier avec les divers groupes sans trop transiger, et obtenir ainsi des appuis politiques minimaux nécessaires à la réalisation des réformes.

La seconde solution est politiquement plus facile, surtout si le régime politique est autoritaire. Elle exige peu des secteurs économiquement puissants, dont dépendent directement la stabilisation et la reprise du développement. S'il n'est pas possible de faire peser tous les sacrifices sur le restant de la société, la crise financière de l'État n'est pas résolue de fait. Mais, en revanche, on cherche, par tous les moyens, à obtenir la confiance des secteurs dominants, en adoptant toutes les recommandations, pour beaucoup très raisonnables encore que par définition incomplètes, de leurs représentants politiques et intellectuels : réduire les dépenses publiques, privatiser, libéraliser, déréguler, négocier la dette dans les termes définis par le plan Brady.

Le Mexique est en train d'adopter clairement la seconde solution. Jusqu'à présent il n'a pas obtenu le succès. L'économie mexicaine reste stagnante. Mais il n'est pas impossible que finalement la crise financière de l'État soit surmontée grâce aux investissements et au retour des capitaux que permet la stratégie de *confidence building*, de rétablissement de la confiance. Le Mexique suit un chemin sur le fil du rasoir. Ses réserves sont en train de diminuer en raison d'un déficit commercial croissant – qui a sa source dans la surévaluation du change et dans l'excessive libéralisation commerciale – et des intérêts très élevés qu'il doit payer sur la dette extérieure. Cependant, si le prix du pétrole reste élevé et si les investissements directs extérieurs et le retour des capitaux se poursuivent, la perte de réserves pourra être neutralisée. Et l'augmentation de la productivité résultant des investissements pourra rétablir l'équilibre du taux de change.

L'Argentine, le Venezuela, le Pérou cherchent à suivre l'exemple du Mexique. Sans plus de succès. Le Brésil, dans la mesure où il affronte les créanciers à l'extérieur et les capitalistes à l'intérieur, semble essayer la première solution – celle de réduire ou d'annuler une partie de la dette, en répartissant le fardeau du dépassement de la crise financière de l'État entre tous les secteurs de la société. Il semble exister, chez le nouveau gouvernement qui a pris ses fonctions en mars 1990, la détermination et la fermeté pour affronter la crise financière de l'État. En contrepartie, tout indique jusqu'à maintenant qu'il ne sait

pas comment affronter cette crise, ni ne possède l'habileté politique nécessaire pour cela. D'une part il révèle une incapacité à contrôler l'inflation, qui approche déjà les 20 % mensuels, en dépit de la stagnation de l'économie et du début d'une grave récession ; de l'autre, il démontre une incapacité à négocier et à obtenir les appuis politiques minimaux pour les réformes nécessaires, dans la mesure où il persiste à maintenir une relation plébiscitaire avec les masses populaires.

Il est certain que les pressions que le nouveau gouvernement subit pour négocier peuvent aussi lui être fatales, parce qu'elles pourront impliquer des concessions qui empêchent finalement de surmonter la crise financière de l'État. De la même façon, son incapacité à stabiliser l'économie en dépit des sacrifices qu'il impose à la société peut le mener à court terme à une crise politique grave. Il est donc essentiel que le gouvernement parvienne à stabiliser un minimum l'économie, pour pouvoir continuer dans la voie difficile et rocailleuse du dépassement de la crise financière de l'État et de la reprise du développement. Cette voie devra être, nécessairement, celle de l'anticipation du consensus, par une combinaison délicate et contradictoire de vision, de courage et d'habileté politiques. Sans l'anticipation de ce consensus, la réalisation des réformes ne sera viable qu'après que le pays aura plongé dans l'hyperinflation et une profonde récession économique.

Bibliographie

Amsden, Alice H. - (1989), *Asia's Next Giant*, New York : Oxford University Press.

Arendt, Hannah. - (1960) «On humanity in dark times : thoughts about Lessing», Ham-bourg, 1960. In Hannah Arendt, *Men in Dark Times*, New York : Harcourt Brace Jovanovich publishers, 1968.

Arida, P. et Resende, A. L. (1985). - «Inertial inflation and monetary reform», in William-son, J. (org.). (1985).

Beckerman, Paul (1990). - «Recent 'hete-rodox' stabilization experience», travail présenté au séminaire «The economic crisis in Latin

America in the 1980s and the opportunities of the 1990s», Urbana-Champaign : University of Illinois, septembre 1990.

Bleaney, Michael (1985). - *The Rise and Fall of Keynesian Economics*, Londres : Mac-millan.

Bresser Pereira, L. C. (1987). - «Changing patterns of financing investment in Brazil», *Bulletin of Latin American Research* (University of Glasgow), vol. 7, n° 2, 1987.

Bresser Pereira, L. C. (1988a). - «O caráter cíclico da intervenção estatal», *Revista de Eco-nomia política*, vol.9, n° 3, juillet 1989. Travail

présenté au séminaire organisé par l'Université de São Paulo et par le Wilson Centre : «Democratizing Economics», São Paulo, juillet 1988.

Bresser Pereira, L. C. (1988b). - «Da Crise Fiscal à Redução da Dívida», in Bresser Pereira, org. (1989), *Dívida Externa : Crise e Soluções*, São Paulo : Brasiliense. Travail présenté au Forum national, Rio de Janeiro, novembre 1988.

Bresser Pereira, L. C. (1988c). - «Ideologias econômicas e democracia no Brasil», *Estudos Avançados*, (USP), vol. 3, n° 6, mai 1989. Travail présenté au séminaire «L'internationalisation de la démocratie politique», Université de Montréal, 28-9/5-10-1988. Révisé en 1990 pour publication in Bresser Pereira (org.) (1991).

Bresser Pereira, L. C. (1989). - «The perverse macroeconomics of debt, deficit and inflation in Brazil», in Fukushi et Kagami (1990). Travail présenté au symposium *The Present and the Future of the Pacific Basin Economy*, Institute of Developing Economies, Tokyo, juillet 1989.

Bresser Pereira, L. C. (1990). - «A pragmatic approach to State intervention», *Revista de la CEPAL*, n° 41, août 1990.

Bresser Pereira, L. C. (org.) (1991). - *Populismo econômico*, São Paulo : Nobel, à paraître en 1991.

Bresser Pereira, L. C. et Dall'Acqua, F. (1989). - «Economic populism Keynes : reinterpreting budget deficit in Latin America», São Paulo, Fondation Getúlio Vargas, mimeo, 1989. A paraître in *Journal of Post-Keynesian Economics*, 1991.

Bresser, L. C. et Ferrer, A. (1991). - «Dolarização crônica : Argentina e Brasil», *Revista de Economia política*, vol. 11, n° 1, janvier 1991.

Bresser Pereira, L. C. et Nakano, Y. (1987). - *The Theory of Inertial Inflation*, Boulder : Lynne Rienner Publishers.

Canitrot, Adolfo (1975). - «La experiencia populista de redistribución de ingreso», *Desarrollo económico*, n° 15, octobre 1975. Réédité in Bresser Pereira (org.) (1991).

Cardoso, E. et Helwege, A. (1990). - «Populism, profligacy and redistribution», Boston, Tufts University, mimeo, 1990. Réédité in Bresser Pereira (org.) (1991).

Central Bank of Brazil (1985). - *Brazilian Economic Program*, vol. 7, mai 1985.

Cline, W. et Weintraub, S. (1981). - *Economic Stabilization in Developing Countries*, Washington, The Brookings Institution.

Corbo, V., Goldstein, M. et Khan, M. (org.) (1987). - *Growth Oriented Programs*, Washington : FMI-Banque mondiale.

Díaz-Alejandro, Carlos (1979). - «Southern Cone Stabilization Plans» in Cline et Weintraub, op. cit., 1981. Réédité in Bresser Pereira, op. cit., 1991.

Dornbusch, Rudiger (1989). - «From stabilization to growth». Travail présenté à la conférence «*Economic Reconstruction of Latin America*», Rio de Janeiro, Fondation Getúlio Vargas, août 1989.

Dornbusch, R. et Edwards, S. (1989). - «The macroeconomics of populism». Travail présenté à la seconde réunion de l'IASE, Bogotá, 30-3/1-4-1989. A paraître in Bresser Pereira, op. cit., 1991.

Falk, Pamela S. (org.) (1990). - *Inflation : Are We Next ? Hyperinflation and Solutions in Argentina, Brazil and Israel*, Boulder : Lynne Rienner Publishers.

Fanelli, J., Frenkel, R. et Rozenwurcel, G. (1990). - «Growth and structural reform in Latin America. Where we stand». Rapport préparé pour la CNUCED, Buenos Aires : CEDES, octobre 1990.

Feinberg, Richard E. (1990). - «Comment», in John Williamson (org.) (1990).

Ministerio da Fazenda do Brasil (1987). - Plano de Controle Macroeconômico, Brasília : ministério da Fazenda, Secretaria especial de assuntos econômicos, juillet 1987.

Fukushi, T. et Kagami, M. (1990). - *Perspectives on the Pacific Basin Economy : a Comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies.

George, Susan (1988). - «Global Economic Security and the Political Implications of the Debt», mimeo. Travail présenté au séminaire «International Security», Third World Foundation et *South Magazine*, Moscou, août 1988.

Heilbroner, Robert (1990). - «Reflections after Communism», *The New Yorker*, septembre 1990.

Hicks, John (1974). - *The Crisis of Keynesian Economics*, Oxford : Basil Blackwell.

Hirschman, Albert (1979). - «The Rise and Decline of Development Economics», in *Essays in Trespassing*, Cambridge University Press, 1981. Travail originellement présenté en 1979.

Krasner, Stephen D. (1985). - *Structural Conflict : The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley : California University Press.

Problèmes d'Amérique latine

N° 1
nouvelle série
avril-juin 1991

La crise financière de l'État

97

Lopes, Francisco L. (1989). - *O Desafio da Hiperinflação*, Rio de Janeiro : Editora Campus.

Lustig, Nora (1990). - «Agreement signed by Mexico and its commercial banks», déposition devant le Comité des Banques de la Chambre des Représentants des États-Unis, Washington : 7 février 1990.

Malan, Pedro (1989). - «Remarks at the closing panel of the conference in honor of Professor Albert Hirschman», Buenos Aires, 11 novembre 1989.

O'Donnell, Guillermo (1977). - «Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976», *Desarrollo económico*, janvier 1977.

Przeworski, Adam (1989). - «Why are children starving when we could feed the world? The irrationality of capitalism and the infeasibility of socialism», Chicago : University of Chicago, octobre 1989, mimeo.

Przeworski, Adam (1990). «East-South system transformation», Chicago : University of Chicago, février 1990, mimeo.

Reisen, H. et Trotsenburg, A. (1988). - *Developing Country Debt : The Budgetary and Transfer Problem*, Paris : Centre de développement de l'OCDE.

Sachs, Jeffrey (1987). - «Trade and Exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs», National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma., working paper n° 2226, avril 1987. In Corbo et al. (orgs.) (1987).

Sachs, Jeffrey (1988). - «Conflito social e políticas populistas na América latina», *Revista de Economia Política*, vol. 10, n° 1, janvier 1990. Travail présenté à la conférence «Markets, Institutions and Cooperation», Venise, octobre 1988. A paraître in Bresser Pereira (org.) (1991).

Werneck, Rogério Furquim (1987). - *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*, Rio de Janeiro : Campus.

Williamson, John (org.) (1985). - *Inflation and Indexation : Argentina, Brazil and Israel*, Washington : Institute for International Economics.

Williamson, John (1990). - «What Washington means by policy reform» et «The progress of policy reform in Latin America», in Williamson, John (org.) (1990).

Williamson, John (org.) (1990). - *Latin American Adjustment*, Washington : Institute of International Economics.