

# Le cap des réformes.

## *Vers un nouveau programme*

# pour l'Amérique latine

---

**Joseph E. Stiglitz**

*Professeur d'économie  
et de finance,  
Graduate School of Business,  
Columbia University  
Prix Nobel d'économie 2001  
Kb2120@columbia.edu*

Dans cet article, l'auteur esquisse les grands axes d'un nouvel agenda de réformes, adapté à la capacité d'action des pays latino-américains dans le régime international actuel et il précise les déficiences du précédent agenda: i) les réformes ont accentué l'exposition des pays au risque, sans pour autant accroître leur capacité d'y faire face; ii) les réformes macro-économiques ont été déséquilibrées; iii) les réformes ont favorisé la privatisation et la consolidation du secteur privé tout en négligeant l'amélioration du secteur public. L'auteur se prononce également en faveur d'un ensemble de politiques économiques susceptibles de refléter un meilleur équilibre entre les marchés et l'État, soucieuses de la création d'emplois plutôt qu'exagérément axées sur l'inflation, moins concentrées sur la privatisation des entreprises existantes, plus ciblées sur la création de nouvelles entreprises et plus attentives à la réduction de la pauvreté qu'imprégnées de la croyance en la théorie des effets de la retombée (*trickle-down economics*) de la croissance, de façon à ce que ce nouvel agenda de réformes s'inscrive dans le contexte plus vaste de la transformation de la société.

# I

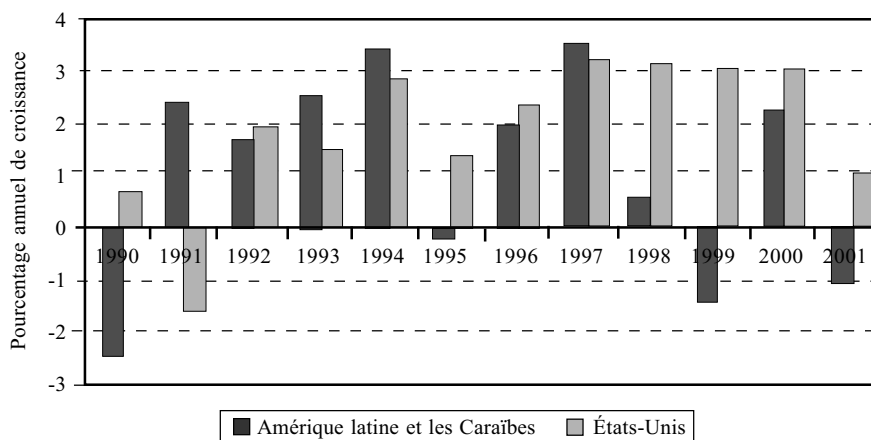
## Introduction

L'expérience de la prétendue réforme a échoué en Amérique latine. Après une brève reprise au début de la décennie 1990, la croissance a considérablement ralenti (graphique 1). De nombreux pays de la région sont victimes de récessions, de dépressions et de crises dont certaines ont atteint des niveaux sans précédent qui évoquent ceux de la Grande Dépression.<sup>1</sup> L'Argentine, qui a été le meilleur disciple de ce mouvement de réforme durant les trois premiers quarts de la décennie, a non seulement été frappée par la crise mais aussi singulièrement vilipendée, du moins par certains.<sup>2</sup> Le Brésil, qui faisait également partie des disciples zélés de la réforme, traverse actuellement une

crise.<sup>3</sup> Cette stratégie de réforme qui promettait de conduire à une prospérité sans précédent se solde donc par un échec, lui aussi, presque sans précédent. Les détracteurs de ces réformes avaient affirmé que, si effectivement cette stratégie *pouvait* engendrer de la croissance, ils se demandaient comment cette croissance serait plus largement répartie. Les résultats ont été bien au-delà des craintes de beaucoup de ces critiques : pour une grande partie de la région, la réforme non seulement n'a engendré aucune croissance mais aussi a contribué à aggraver les inégalités et la pauvreté, au moins en certains endroits (tableaux 1 et 2).

GRAPHIQUE 1

**L'Amérique latine et les Caraïbes et les États-Unis: croissance du PIB par habitant, 1990-2001**  
(Pourcentage annuel)



Source: *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

□ Cet article reprend le contenu d'une conférence prononcée le 26 août 2002 en hommage à Raúl Prebisch devant la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, à Santiago du Chili. J'adresse mes remerciements à José Antonio Ocampo, à Dani Rodrik, ainsi qu'aux participants aux séminaires tenus à la CEPALC et à l'Université fédérale de Rio de Janeiro où les premières versions de ce travail ont été présentées. Je remercie également Sergio Godoy pour son aide dans mes recherches, ainsi que les Fondations Ford, MacArthur et Mott de leur appui financier. [Ndlr: Le texte original de cet article a été publié sous le titre «Whither reform? Towards a new agenda for Latin America» dans la *CEPAL Review*, n° 80, août 2003, pp. 7-37.]

<sup>1</sup> En 2001, par exemple, la croissance du PIB a été négative en Argentine, en Uruguay, au Mexique et au Paraguay. La baisse la

plus forte a été naturellement enregistrée en Argentine où le fléchissement a été de 3,7 pour cent, alors que celui de l'Uruguay était de 3,1 pour cent.

<sup>2</sup> Toutefois, en mai 2003, au moment où cette publication était sous presse, même le Fonds monétaire international (FMI) commençait à changer d'opinion. Les pronostics pessimistes se sont révélés erronés. Bien que subissant une profonde dépression, le pays n'a pas connu d'hyperinflation et, sans avoir recours à l'aide du FMI et en dépit de ses constantes critiques, semble s'être stabilisé et avoir amorcé une relance.

<sup>3</sup> Un fait positif est que, dès mai 2003, au moment où cette publication était sous presse, le Brésil affichait des perspectives beaucoup plus encourageantes.

TABLEAU 1

**Population vivant avec moins de 1,08 dollars<sup>a</sup> par jour**  
(Parité du pouvoir d'achat de 1993)

	1987	1990	1993	1996	1998
Afrique subsaharienne	46,6	47,7	49,7	48,5	46,3
Asie méridionale	44,9	44,0	42,4	42,3	40,0
Amérique latine	15,3	16,8	15,3	15,6	15,6
Asie de l'Est	26,6	27,6	25,2	14,9	15,3
Moyen-Orient et Afrique du Nord	11,5	9,3	8,4	7,8	7,3
Europe de l'Est et Asie centrale	0,2	1,6	4,0	5,1	5,1
<i>Total</i>	28,7	29,3	28,5	24,9	24,3

Source: Banque mondiale.

<sup>a</sup> Parité de pouvoir d'achat de 1993.

TABLEAU 2

**Amérique latine (13 pays): Répartition du revenu**

*(Rapport entre la part perçue par les 20 pour cent les plus riches et celle des 20 pour cent les plus pauvres)*

	1990	1997	1999	
Argentine	13,5	16,4	16,5	dégradation
Bolivie	21,4 <sup>a</sup>	34,6	48,1	dégradation
Brésil	35,0	38,0 <sup>b</sup>	35,6	similaire
Chili	18,4	18,6 <sup>c</sup>	19,0 <sup>d</sup>	dégradation
Colombie	35,2 <sup>e</sup>	24,1	25,6	amélioration
Costa Rica	13,1	12,0	15,3	dégradation
Équateur	12,3	12,2	18,4	dégradation
El Salvador	16,9 <sup>f</sup>	15,9	19,6	dégradation
Honduras	30,7	23,7	26,5	amélioration
Mexique	16,9 <sup>g</sup>	17,4	18,5 <sup>h</sup>	dégradation
Panama	24,3 <sup>i</sup>	23,8	21,6	amélioration
Uruguay	9,4	9,1	9,5	dégradation
Venezuela	13,4	16,1	18,0	dégradation

Source: CEPAL (2002 c).

<sup>a</sup> 1989. <sup>b</sup> 1996. <sup>c</sup> 1996. <sup>d</sup> 2000 <sup>e</sup> 1994. <sup>f</sup> 1995. <sup>g</sup> 1989. <sup>h</sup> 2000. <sup>i</sup> 1991.

Cet article va tenter d'expliquer et d'interpréter ces échecs, et de préciser le cadre d'un nouvel agenda de réformes économiques pour l'Amérique latine. Il y a quelques années, il était question d'une «deuxième génération de réformes», les pays de la région étant censés avoir assimilé la première génération de réformes qui étaient appelées à jeter les fondements à long terme de la croissance économique. Le moment est donc venu de «peaufiner les détails» («*fine tuning*») et d'aborder des sujets tels que la politique concurrentielle dont il n'avait guère été tenu compte dans la première génération de réformes. Il importe de signaler ici que cette génération de réformes présentait des déficiences fondamentales. Elles étaient

manifestement *lacunaires*. Il est également indéniable qu'elles ne tenaient pas suffisamment compte de certains aspects tels que le rythme et les séquences des transformations. Leurs déficiences étaient toutefois plus fondamentales encore. En effet, elles ne mettaient pas en valeur des éléments qui méritaient de l'être ; elles se fondaient sur une conception erronée des rouages d'une économie de marché et sur une analyse incorrecte du rôle de l'État.

Certes, l'échec de ces prétendues réformes qui privilégient le marché n'implique pas qu'il faille revenir sur ses pas. Au contraire, tous ceux qui sont résolus à parvenir à une croissance démocratique, équitable et durable sont aujourd'hui à la croisée des chemins : Quelles sont les options en jeu ? De toute évidence, il n'existe pas d'option unique : chaque pays doit choisir celle qui convient le mieux à sa situation et à sa population. En fait, l'idée de promouvoir un agenda unique, sans l'adapter aux circonstances spécifiques de chaque pays, est l'un des aspects les plus critiqués du Consensus de Washington, à mon avis, à juste titre. Il existe toutefois certaines perspectives d'ensemble, des aspects communs probablement présents dans de nombreux pays et que je veux essayer de traiter ici.

En hommage à Raúl Prebisch, j'ai eu le privilège de prononcer la conférence dont s'inspire cet article.<sup>4</sup> Or, Prebisch était très préoccupé par la grave situation de l'Amérique latine et par ses difficultés. Un de ses soucis majeurs était, par exemple, le fléchissement des prix des produits de base. Sur ces problèmes qui le préoccupaient, viennent aujourd'hui s'en greffer plusieurs autres.

<sup>4</sup> Voir Stiglitz (1998).

## II

### Les échecs

Appréhender l'ampleur de l'échec n'est pas chose facile. Toutefois, on dispose aujourd'hui des données qui concernent l'ensemble de la première décennie de la réforme. Le taux de croissance a été légèrement supérieur à la moitié du taux enregistré dans les décennies 50, 60 et 70: un résultat dont peuvent difficilement se targuer des réformes qui avaient d'emblée critiqué les ratés des politiques du passé (tableau 3). Les chiffres apparaissent encore plus inquiétants quand nous comparons les résultats de l'Amérique latine avec ceux obtenus par d'autres pays.

La théorie néoclassique traditionnelle prévoyait une convergence résultant du fait que les pays moins développés allaient connaître une croissance (par travailleur) plus rapide que celle des pays développés. Comme l'illustre le tableau 4, une telle convergence s'est produite durant les décennies qui ont précédé la réforme, mais, à partir de 1980, les courbes ont commencé à diverger. Le graphique 1 montre que, même au début de la décennie 1990, soit au moment où l'on proclamait le succès des réformes, le revenu par habitant aux États-Unis augmentait plus rapidement qu'en Amérique latine. Certains auraient naturellement pu argumenter qu'il fallait «donner du temps au temps pour que les réformes fassent leur effet». Mais, même en tenant compte de ceci, le bilan est encore plus décevant. Comme le montre clairement le graphique 1, la période de croissance est limitée à la première moitié de la décennie 1990. Dans la seconde moitié de cette décennie, en particulier à partir de 1997, la situation a été caractérisée par des phases de stagnation, de récession et de dépression. En fait, le revenu par habitant a fléchi durant ces cinq dernières années, période que la CEPAL commence à dénommer «la demi-décennie perdue».<sup>5</sup>

Les partisans de la réforme affirment, en revanche, que la croissance intervenue durant les années 50, 60 et 70 était, certes, dynamique mais qu'elle n'était pas soutenable. Effectivement, cette croissance ne s'est pas maintenue. On peut néanmoins se demander si ce processus a été freiné par des forces internes ou si c'est une perturbation externe, à savoir le relèvement brusque, inattendu et sans précédent des taux d'intérêt

TABLEAU 3

#### Amérique latine: Taux moyen annuel de croissance (en pourcentages)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	5,32	5,86	1,18	3,05
PIB par habitant	2,54	3,36	-0,80	1,39

Source: *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

TABLEAU 4

#### L'Amérique latine et les États-Unis: Taux moyen annuel de convergence (Supériorité du taux de croissance de l'Amérique latine par rapport aux États-Unis)

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2001
PIB	1,42	2,58	-1,93	-0,46
PIB par habitant	0,01	1,19	-2,95	-0,90

Source: Calculs à partir des *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

aux États-Unis, qui rendit insoutenable la dette de l'Amérique latine? Le fait que le relèvement des taux d'intérêt, à lui seul, ait eu un effet d'une telle ampleur rend compte tout autant de l'échec des marchés internationaux des capitaux et du système financier mondial que celui de l'Amérique latine. Si les marchés financiers avaient bien fonctionné, les pays industrialisés avancés auraient assumé le risque des fluctuations des taux d'intérêt. De toutes façons, on aurait pu s'attendre à ce que les banquiers chevronnés des pays industrialisés avancés aient réalisé une étude de risque, qui aurait démontré qu'un relèvement des taux d'intérêt rendrait très probablement la dette insoutenable, et ils auraient donc alors restreint les crédits et, par conséquent, l'exposition aux risques des pays emprunteurs. On aurait pu également s'attendre à ce que le *Federal Reserve Board*, organisme particulièrement sophistiqué, tienne compte de toutes les répercussions possibles en cas de relèvement, en l'occurrence sans précédent, des taux d'intérêt. Mais, rien de tout cela n'est arrivé. Les contrats de crédit obligèrent les pays emprunteurs pauvres à assumer le

<sup>5</sup> Voir Ocampo (2002).

risque. Les banques des pays occidentaux n'avaient pas analysé correctement les risques parce que, entre autres, elles escomptaient un cautionnement (*bailout*). (Qui plus est, certains banquiers occidentaux ayant accordé des crédits de manière irresponsable ont même été promus, au lieu d'être démis de leurs fonctions, ainsi étaient-ils récompensés pour avoir fait preuve d'une attitude commerciale dynamique en matière de placement de crédits). La Réserve fédérale a concentré ses efforts sur l'inflation et, en relevant les taux d'intérêt, a porté une attention des plus sommaires aux éventuelles répercussions de cette décision sur le système financier des États-Unis (ce relèvement se traduit par la faillite des *Savings and Loan Associations*, institutions d'épargne et de crédit détenant des actifs à rente fixe à long terme et des passifs à taux d'intérêt variable; et il a fallu pratiquement une décennie aux contribuables étasuniens pour combler la perte de centaines de milliards de dollars).<sup>6</sup> La Réserve se soucia encore moins des répercussions que cette décision pourrait entraîner pour les débiteurs étrangers, assurant simplement qu'il n'entraînait pas dans sa compétence de prendre en compte les effets de ses décisions sur le reste du monde!

Les autorités économiques des pays industrialisés avancés n'ont toutefois pas voulu assumer la pleine responsabilité de ces échecs; il était plus facile et politiquement plus intéressant d'attirer l'attention sur les défaillances internes de l'Amérique latine qui était malheureusement une cible facile puisque caractérisée par des entreprises publiques inefficaces et corrompues, des taux d'inflation élevés et de profonds déficits budgétaires. En dépit de tous ces difficultés, il n'en reste pas moins que la croissance enregistrée durant le régime précédant la réforme a été presque deux fois plus rapide que celle enregistrée durant cette prétendue réforme.

Il n'y a naturellement pas de méthodes infaillibles pour vérifier les autres hypothèses. La décennie perdue a-t-elle été le résultat d'une perturbation externe ou de défaillances internes? En fait, les deux facteurs ont pu avoir une influence et leurs effets respectifs sont difficiles à départager de façon précise. Toutefois, je tente, dans la prochaine section, de démontrer pourquoi la cause de cette décennie perdue peut être imputée *principalement* à la perturbation provoquée dans la région par le relèvement des taux d'intérêt aux États-Unis. Tout comme le reste du monde, l'Amérique latine a subi le choc de la hausse des prix du pétrole durant

les années 70 mais elle a toutefois accusé le coup remarquablement bien, et même bien mieux que d'autres régions. Mais, on pourrait toutefois affirmer que ce fut d'une manière peu durable, car fondée essentiellement sur un brusque afflux de capitaux (le recyclage des pétrodollars). Par ailleurs, il semble peu crédible qu'un regain de la corruption à la fin des années 70 et au début de la décennie 80 ait provoqué le déclin économique du continent. L'explication la plus simple et la plus convaincante est que la soudaine modification des taux d'intérêt a brusquement interrompu la croissance. *Même en l'absence de corruption et dans l'hypothèse d'entreprises publiques absolument efficaces, il est probable que, de toutes façons, la plupart des pays auraient été confrontés à une crise.*

Bien sûr, personne ne souhaite revenir dans le passé. Toutefois, il importe de répondre à cette question ardue: quels enseignements peuvent être tirés des réussites, ainsi que des échecs, du passé? Avant d'aborder ce point, je souhaite porter plus d'attention à la nature des échecs observés au cours de la dernière décennie. S'il est vrai que le Consensus de Washington *promettait* une croissance qui ne s'est pas concrétisée, il est également vrai qu'il disait peu de choses sur les risques d'instabilité que comportaient les politiques qu'il préconisait. En matière de pauvreté, le Consensus se fondait sur les vieilles théories des effets de la retombée (*trickle-down theories*): les politiques économiques n'étaient pas conçues spécifiquement pour combattre la pauvreté car les fruits escomptés de la croissance étaient censés, d'une manière ou d'une autre, retomber (*trickle down*) entre les mains des pauvres, même s'il était déjà largement prouvé à l'époque qu'«une marée haute ne suffit pas nécessairement remettre tous les navires à flot».<sup>7</sup> À ce sujet, j'ose affirmer que l'information fut loin d'être complète: or, il était prévisible, comme je l'explique dans la section suivante, que ces politiques engendrent davantage d'instabilité et de pauvreté.

<sup>6</sup> Voir la description de cet épisode dans Kane (1989).

<sup>7</sup> En effet, les données relatives aux États-Unis indiquent que, durant les deux décennies suivant 1973, la situation de la tranche des revenus les plus faibles s'est aggravée, malgré une augmentation du revenu moyen et certaines études considèrent même que la situation des couches moyennes se serait dégradée. Voir *Council of Economic Advisers* (1997, chap. 5).

### 1. Instabilité accrue: comparaison entre les expériences des pays développés et celles des pays en développement

Le capitalisme a toujours été caractérisé par d'amples oscillations. Quand ces oscillations se produisent, elles sont encore plus fortes dans le monde en développement.<sup>8</sup> Aussi notre attention doit-elle être attirée sur les distorsions chronologiques entre les pays en développement et les pays développés: chez ces derniers, les phases de récession se sont raccourcies tandis que celles d'expansion se sont allongées, mais aussi les retournements de conjoncture semblent moins brutaux. Nous possédons aujourd'hui les connaissances qui nous permettent de mieux gérer l'économie et évidemment ces connaissances sont surtout mises en œuvre dans les pays les plus développés. Nous savons comment utiliser des politiques monétaires et budgétaires anticycliques pour sortir un pays de la récession et comment élaborer des stabilisateurs automatiques pour mieux protéger l'économie des perturbations qu'elle va inévitablement subir. Cependant, pour une raison ou une autre, les pays en développement n'ont pas profité de l'application de ces connaissances – or, étant donné la fragilité de leurs filets de sécurité, on aurait pu penser que, dans leur cas, la stabilité était d'une bien plus grande importance.

L'Amérique latine a contribué, plus qu'à son tour, à ce sombre panorama. Le tableau 5 montre que, mesurée de différentes façons, la volatilité diminuait aux États-Unis tandis qu'elle augmentait à partir de la mise en application des réformes en Amérique latine. Ainsi, dans cette région, la croissance durant la période 1990-2001 a été négative pendant au moins 1 an dans 25 pays, au moins 2 ans dans 18 pays et 3 ans ou plus dans 12 pays.

### 2. Recrudescence de la pauvreté et de l'inégalité

Les détracteurs de la réforme signalent, à juste titre, que la croissance non seulement n'était pas viable (ou pour le moins qu'elle n'a pas été durable), mais qu'elle a également exposé les pays à de nouvelles causes de volatilité (voir plus loin l'étude de la façon dont les réformes ont aggravé l'instabilité). Or, la volatilité est généralement accompagnée d'une aggravation de la pauvreté: ce sont les catégories les plus pauvres de la

société qui ordinairement subissent la plupart des conséquences de l'augmentation du chômage; ce sont les travailleurs non qualifiés qui viennent grossir les rangs des chômeurs et qui n'ont pas d'épargne à laquelle recourir.<sup>9</sup> Une contraction, même passagère, de l'activité économique peut avoir des effets durables par exemple, les personnes qui se retrouvent au chômage ne peuvent continuer à financer l'éducation de leurs enfants. Ceux-ci, généralement, après avoir abandonné l'école, ne reprennent pas leurs études, même lorsque la situation s'améliore. La pauvreté se transmet ainsi d'une génération à l'autre.

De plus, certaines réformes ont été, à elles seules, la cause directe de l'aggravation de la pauvreté: le fait d'obliger les paysans pauvres à faire concurrence à l'agriculture subventionnée des États-Unis s'est traduit par l'amputation des revenus d'une des catégories les plus pauvres de la région; l'application de régimes stricts d'encadrement monétaire a entravé la création de nouveaux emplois susceptibles de fournir d'autres sources de revenus. Par ailleurs, la continuation d'un enseignement déficient prodigué aux plus défavorisés a encore compliqué la reconversion de la main-d'œuvre, en particulier lorsque le processus de libéralisation a été rapide.

Dans l'ensemble de la région, la proportion de personnes vivant en situation de pauvreté est passée de 15,3 pour cent en 1987 à 15,6 pour cent en 1998 (tableau 1). Malgré l'absence de données plus récentes, il est fort probable que la pauvreté ait augmenté de façon significative depuis 1998 en raison des crises qui ont touché un si grand nombre de ces pays.

### 3. Inégalité

Même dans les pays qui ont affiché une croissance, comme le Mexique, une partie considérable des bénéficiaires s'est retrouvée aux mains des 30 pour cent, voire 10 pour cent de la population aux revenus les plus élevés, alors que la situation d'un grand nombre de personnes des plus démunies, ceux de la tranche des 30 pour cent aux revenus les plus faibles, s'est aggravée.<sup>10</sup> Ici aussi, le phénomène n'est pas difficile à comprendre: ceci est partiellement dû au fait que la

<sup>8</sup> Selon certaines estimations, cent pays ont été touchés par des crises au cours des trois dernières décennies. Voir Caprio et Klingebiel (1999).

<sup>9</sup> Agénor (2002) est arrivé à la conclusion que des taux négatifs de croissance avaient un effet positif sur les indicateurs de pauvreté dans un échantillon de pays moins avancés. Ceci est également vérifié dans les pays industrialisés les plus avancés. Voir Furman et Stiglitz (1998b).

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Bouillon, Legovini et Lustig (2001).

TABLEAU 5

## Mesures de l'instabilité

	1961-1980 (Période antérieure aux réformes)	1981-2000 (Période de réformes)
Variabilité (écart type du taux de croissance)		
États-Unis	2,26	1,92
Amérique latine	1,80	2,36
Nombre d'années de croissance négative		
États-Unis	3	2
Amérique latine	0	4
Nombre d'années de croissance inférieure à 90 pour cent de la moyenne de 1961-2000		
États-Unis	8	3
Amérique latine	6	12

Source: Calculs à partir des *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

population à plus faibles revenus est aussi celle qui est la plus touchée par les répercussions des fluctuations économiques inhérentes à la stratégie des réformes qui privilégient le marché.<sup>11</sup> Ceci s'explique en partie par la structure générale de la réforme dont certaines mesures se sont traduites par la destruction d'emplois ou l'abaissement des salaires des travailleurs non qualifiés, tandis que d'autres mesures auraient pu favoriser la création d'emplois et les gains de productivité; qui plus est, cette structure comportait des mesures qui ont conduit à la destruction d'emplois, accompagnées d'autres qui réfrénaient la création d'emplois.

Les politiques qui étaient censées améliorer le fonctionnement des marchés ont, du moins dans certains domaines en crise, contribué à aggraver leur dysfonctionnement. Le chômage a augmenté de presque 3 pour cent,<sup>12</sup> et ces chiffres seraient pires encore si une grande partie de la main-d'œuvre n'avait rejoint le secteur de l'économie informelle, où les travailleurs sont généralement moins protégés et où est plus restreint l'accès au capital, et donc au potentiel de la croissance à venir.<sup>13</sup> Le tableau 2 montre l'aggravation de l'inégalité tout au long de la décennie dans plusieurs pays d'Amérique latine.

<sup>11</sup> Certes, certains parmi les plus pauvres, tels que les agriculteurs en auto-subsistance isolés de l'économie de marché, ont été relativement épargnés par les réformes. En les excluant de l'analyse, celle-ci présente un bilan encore plus sombre des conséquences des réformes.

<sup>12</sup> CEPALC (2002a).

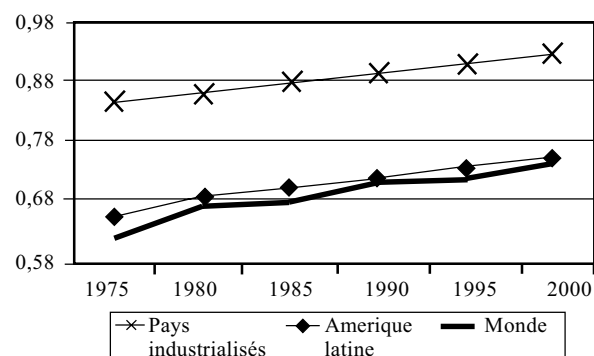
<sup>13</sup> L'ampleur du changement est alarmante. Selon la CEPALC (2002b), plus de 70 pour cent des emplois créés dans la région dans les années 90 correspondent au secteur informel.

#### 4. Les multiples dimensions de la pauvreté: les indicateurs du développement humain

Les échecs enregistrés dans les dimensions strictement économiques de la croissance vont de pair avec ceux des dimensions plus larges du bien-être humain qui ne se limitent à la seule pauvreté mais concernent également l'éducation et la santé. Le graphique 2 présente les résultats médiocres de l'Amérique latine en termes d'indicateur du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Les réformes n'ont absolument pas contribué à réduire l'écart existant entre l'IDH de la région et celui des pays industriels avancés.

GRAPHIQUE 2

#### Monde: Médiane de l'indicateur du développement humain



Source: *Rapport mondial sur le développement humain* (PNUD, plusieurs années).

## 5. Les multiples dimensions de la pauvreté : l'insécurité

Dans son rapport décennal sur la pauvreté (Banque mondiale, 2000), la Banque mondiale a indiqué que les principales dimensions de la pauvreté ne sont pas seulement le manque de revenus mais aussi l'insécurité et l'exclusion; or, ces deux derniers aspects ont été aggravés par les stratégies de la prétendue réforme. En ne parvenant pas à générer une croissance solide, l'agenda des réformes a contribué à exacerber le sentiment d'insécurité. Les répercussions de la volatilité économique croissante frappant plus durement les pauvres, ceux-ci ont eu un sentiment accru d'insécurité économique. Qui plus est, les réformes contribuaient, de façon presque délibérée, à aggraver davantage cette insécurité. Une des réformes de l'agenda, dénommée flexibilité du marché du travail», consistait en fait

à réduire les dispositifs de protection de l'emploi et à donner aux entreprises davantage de facilités pour licencier les travailleurs et abaisser les salaires. Toutefois, comme nous l'avons remarqué plus haut, s'il est vrai que les réformes étaient censées améliorer le fonctionnement des marchés du travail, c'est-à-dire, entre autres, réduire le chômage, dans la pratique, elles ont, au contraire, contribué à accroître la proportion de chômeurs. Par ailleurs, au cours de la décennie, une part de plus en plus importante de la main-d'œuvre a rejoint le secteur informel, où ne sont pas appliqués les dispositifs de protection de l'emploi.

La sécurité comporte naturellement d'autres dimensions. La sécurité des personnes est de plus en plus menacée par l'augmentation de la criminalité et de la violence dans de nombreux pays (tableau 6), quand bien même la situation en matière de protection de la santé est, d'une manière générale, positive (tableau 7).

TABLEAU 6

### Amérique latine (15 pays) : taux d'homicide sur 100.000 habitants

	Fin de la décennie 1970	Fin de la décennie 1980	Milieu de la décennie 1990
Argentine	3,9	4,8	4,7
Brésil	11,5	19,7	23,0
Chili	2,6	3,0	3,0
Colombie	20,5	89,5	61,6
Costa Rica	5,7	5,6	5,4
Équateur	6,4	10,3	15,3
El Salvador	nd	138,2	55,6
Mexique	18,2	17,8	15,9
Nicaragua	nd	18,3	8,4
Panama	2,1	10,9	10,9
Paraguay	5,1	4,0	12,3
Pérou	2,4	11,5	nd
Trinité-et-Tobago	2,1	12,6	12,1
Uruguay	2,6	4,4	4,4
Venezuela	11,7	15,2	16,0

Source: Pour les première et deuxième colonnes, PAHO (1996) et, pour la troisième, Krug, comp. (2002).

TABLEAU 7

### L'Amérique latine et les Caraïbes : indicateurs de santé

	1970	1982	1993	1997	1998
Espérance de vie à la naissance (en année de vie)	61	65	68	70	70
Mortalité infantile (sur 1.000 nés vivants)	84	41	38	32	31
Mortalité parmi les moins de cinq ans (sur 1.000)	123	78	49	41	38

Source: Base de données SIMA de la Banque mondiale.



## 6. Les multiples dimensions de la pauvreté : l'exclusion

Bien que l'essentiel de mon propos soit consacré à des questions *économiques* au sens strict, je veux brièvement aborder la troisième dimension de la pauvreté, à savoir l'exclusion. Une des grandes réussites revendiquées par les réformes latino-américaines a été le rétablissement de la démocratie. Il s'agit d'un authentique succès. Cependant, une démocratie significative doit aller au-delà de la démocratie électorale. Ainsi une démocratie significative implique-t-elle la participation au processus de prise de décision et, parmi ces décisions, les plus importantes sont notamment celles qui ont les plus fortes répercussions sur la vie des gens, à savoir les décisions économiques. Cependant, sous le régime de ces prétendues réformes qui privilégient le marché, nombreux dans le monde en développement sont ceux qui considèrent avoir été dupés. Certes, les citoyens peuvent voter mais ils sont privés du droit à être entendus sur des questions cruciales. Ainsi, après les avoir acquis au principe de la démocratie, on leur a dit que les décisions fondamentales relatives à la politique macro-économique (et notamment celles de politique monétaire) sont trop importantes pour être laissées à des processus politiques démocratiques. Le peuple n'est pas fiable, leur dit-on, car il peut facilement être mystifié par des dirigeants populistes. Les banques centrales doivent être indépendantes. Or, la plupart d'entre elles ont été certes indépendantes mais également dépourvues de représentativité et seuls les intérêts financiers et leurs points de vue ont eu voix au chapitre.

Pire encore, on leur a dit à qu'ils devaient ouvrir leurs marchés aux capitaux spéculatifs à court terme, de façon, leur a-t-on assuré, à se discipliner. De telles affirmations ne dissimulent guère la méfiance envers les processus démocratiques. Les processus électoraux eux-mêmes ne suffisent évidemment pas à assurer la discipline nécessaire à une bonne prise de décision économique. Mais, il est rarement signalé que les spéculateurs à court terme ont un point de vue et des intérêts très différents de ceux des peuples de ces pays : ces derniers se sont donc soumis à la discipline d'intérêts non seulement changeants mais également préoccupés par le très court terme et indifférents à des valeurs sociales, comme l'équité, et à des domaines où les effets sont à plus long terme, tels que l'environnement.<sup>14</sup> Dans

<sup>14</sup> Il y a également des raisons de croire que ces spéculateurs ont, du moins assez souvent, une compréhension passablement limitée

certain cas, il semble que les voix de Wall Street se sont faits entendre plus clairement que les clameurs qui proviennent des *favelas* et des *barrios*.<sup>15</sup>

## 7. Quelques faits positifs

Le tableau peint jusqu'ici pourrait paraître trop sombre. Il est toutefois éclairé de quelques taches de lumière, parfois assombries par les agrégats statistiques. Certains pays ont enregistré des améliorations notables en matière d'éducation. Au Brésil, par exemple, le taux d'inscription dans l'enseignement primaire est passé de 80 à 97 pour cent. Dans bon nombre de pays, le secteur de la santé s'est considérablement amélioré. Plusieurs pays ont connu de profondes mutations institutionnelles qui vont du contrôle des dépenses publiques jusqu'à la création de banques centrales crédibles, la mise en place de marchés financiers efficaces, une efficacité et une responsabilisation accrues du secteur public, ainsi que des mesures de décentralisation qui ont développé la capacité de réponse du gouvernement face aux préoccupations des citoyens.<sup>16</sup> Il est évident que ces réformes institutionnelles n'ont pas encore favorisé la croissance escomptée mais il n'est pas impossible qu'elles donnent lieu à une croissance plus rapide dans l'avenir. Cependant, il est intéressant de signaler que même les partisans des réformes ont commencé à modérer leur optimisme : ils affirment que les économies sortiront de la récession et que la croissance reprendra, mais peu continuent à s'enhardir à exprimer un espoir de retour à une croissance dynamique du type de celle qui a caractérisé les années 50 et 60. Leur promesse actuelle se cantonne à refermer la fracture entre l'Amérique latine et les pays industrialisés avancés mais ce processus est si lent qu'il est à peine perceptible et peu susceptible de matérialiser l'espoir de parvenir à des progrès rapides que ce soit pour améliorer la stabilité ou pour réduire la pauvreté.

---

des concepts économiques élémentaires : ils sont en effet plus intéressés par les facteurs qui régissent la dynamique des prix à court terme que par ceux qui sous-tendent la dynamique de la croissance à long terme.

<sup>15</sup> Les conséquences dans les processus démocratiques ont été particulièrement manifestes au Brésil.

<sup>16</sup> Ces réformes ont parfois eu des résultats contraires. Dans certains pays, comme la Colombie, la décentralisation a encore rendu plus complexe le contrôle des budgets globaux.

### III

## Interprétation des expériences

Quel que soit le point de vue adopté, rares sont ceux qui contestent aujourd'hui que les résultats obtenus dans la décennie 1990 ont été non seulement très inférieurs aux promesses, dans presque tous les domaines, mais également désastreux.<sup>17</sup> Cependant, la question de l'appréciation des politiques du Consensus de Washington relève, pour partie, de la formule bien connue du scénario hypothétique (*counterfactual*): Que se serait-il passé sans les réformes du Consensus de Washington? La croissance aurait-elle été plus encore décevante?

Au cœur de la controverse portant l'interprétation de l'évolution de l'Amérique latine se trouvent les trois grandes questions suivantes: Comment peut-on expliquer la décennie perdue de 1980, cette chute tout aussi rapide que la croissance vigoureuse qui l'a précédée? Comment peut-on expliquer l'essor enregistré au début de la décennie 1990? Et comment peut-on expliquer le déclin tout aussi brutal à la fin de cette même décennie, après quelques années seulement? Comme au milieu d'une pièce de théâtre, nous pouvons en effet nous interroger: la croissance dynamique va-t-elle renaître dans l'acte suivant? Dans cet acte, allons-nous assister à de nouvelles crises? Ou le prochain acte sera-t-il fait, une fois de plus, du même amalgame de stagnation et de piètre croissance? Le problème réside toutefois dans le fait qu'il est peu probable que le déroulement de cet acte respecte le livret initial. La plupart de ces pays sont tellement bouleversés par la façon dont jusqu'ici s'est déroulée l'action qu'ils vont

probablement décider de réécrire le livret. Quoi qu'il arrive, nous allons bientôt être confrontés à une nouvelle série de controverses épineuses: en cas de relance de l'économie, celle-ci se fera-t-elle grâce aux changements ou malgré eux?

Pour interpréter ces expériences, nous devons analyser les faits d'un point de vue à la fois micro-économique et macro-économique. Dans la section suivante, je tente plus particulièrement de démontrer qu'il est possible de prouver l'existence d'un *lien de causalité* entre *certaines* politiques du Consensus de Washington et ces échecs. Ici, je m'en tiens aux grandes lignes.

#### 1. L'interprétation de la décennie perdue

Quoique faible, la croissance enregistrée dans les années 90 a été globalement supérieure à celle de la décennie perdue de 1980. Mais, durant cette décennie, l'encours de la dette a accablé les économies de la région. Cette période de stagnation est révolue, mais j'estime que la fin de la décennie perdue est plus liée à la résolution du problème de la dette extérieure qu'aux effets des stratégies de réforme, car c'est en effet avec le fardeau oppressant de la dette qu'avait commencé la période de stagnation de cette région. Sous cet angle, le bilan de la croissance médiocre de la décennie 1990 apparaît encore plus amer. En effet, il n'est pas surprenant qu'à l'issue d'une période de récession ou de stagnation, une économie entre dans une phase de «rattrapage» (*«catch-up»*), durant laquelle il s'agit de rattraper les occasions perdues et de réaliser les investissements destinés à intégrer les derniers progrès technologiques. Cette interprétation paraît particulièrement plausible compte tenu du fait que la croissance la plus vigoureuse a été observée durant la première partie de la décennie. Selon le même point de vue, il faudrait donc analyser ensemble les deux décennies 1980 et 1990, période durant laquelle la croissance enregistrée dans le cadre de la réforme semble encore plus mesquine car elle est inférieure à la moitié des taux enregistrés durant les décennies qui ont précédé la réforme et, par habitant, son niveau est à peine positif (tableau 8).

Il faut reconnaître, en toute justice, qu'il existe une autre interprétation selon laquelle ce que le fil des

<sup>17</sup> Les tenants des réformes se sont empressés de crier victoire lorsque la croissance s'est accrue au début de la décennie 90. Ils ont naturellement attribué cette croissance aux réformes tout en négligeant le fait que, même à l'époque, les résultats n'étaient pas, avec le recul, particulièrement brillants. Aujourd'hui que les chiffres rendent compte d'une situation beaucoup plus sombre, ils affirment qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions et qu'il s'agit d'une comparaison injuste puisque les dernières années ont été caractérisées par un ralentissement économique à l'échelon mondial. Il convient indéniablement d'être prudent au moment de se prononcer, comme le démontrent amplement les proclamations prématurées du succès des réformes. Une des critiques formulées à l'égard de celles-ci est pourtant qu'elles ont contribué à l'instabilité économique mondiale *et, de plus*, elles ont exposé les pays en développement à de plus grands risques (voir plus loin).

TABLEAU 8

A. Les réformes considérées comme une période de récupération après l'échec de politiques insoutenables  
(Moyenne annuelle du taux de croissance)

	PIB	PIB par habitant
1961-1980	5,59 pour cent	1,96 pour cent
1981-2001	2,15 pour cent	0,34 pour cent

B. La décennie perdue considérée comme partie de l'échec de la stratégie de substitution des importations  
(Moyenne annuelle du taux de croissance)

	PIB	PIB par habitant
1961-1990	4,10 pour cent	1,69 pour cent
1991-2001	3,05 pour cent	1,39 pour cent

Source: Calculs à partir des *World development indicators* (Banque mondiale, plusieurs années).

événements observé durant la décennie 1980 a été la conséquence inévitable des politiques erronées des décennies antérieures, ainsi la stagnation qui a caractérisé la décennie 1980 résulterait-elle plus précisément de la période précédente. Mais, de toute manière, la croissance précédant la réforme a été plus dynamique que celle enregistrée durant la réforme.

Plusieurs raisons m'incitent à retenir la première interprétation. En premier lieu, à elle seule, une perturbation macro-économique de l'intensité produite par le relèvement des taux d'intérêt appliqué à des pays si endettés a suffi à provoquer une crise, ceci même si la « micro-économie » avait parfaitement fonctionné, puis, à son tour, cette crise a provoqué l'effondrement brutal de la croissance du PIB. En deuxième lieu, dans le même ordre d'idées, les insuffisances micro-économiques ne se traduisent généralement pas par des crises, mais tout simplement par une diminution des revenus. Bien sûr, certains peuvent affirmer que la dette a été contractée pour combler des déficits budgétaires créés par des entreprises publiques inefficaces, mais, d'un autre côté, la plupart des observateurs considèrent que l'accroissement de la dette extérieure a été essentiellement le résultat de forces macro-économiques (le recyclage des pétrodollars). Faisons le raisonnement suivant: Que se serait-il passé avec des entreprises parfaitement efficaces mais si, en raison de la forte rentabilité (escomptée) de leurs investissements, du moins par rapport aux taux d'intérêt en vigueur, elles avaient contracté des prêts pour financer ces investissements, la différence entre épargne intérieure et investissement étant identique à celle qui a été

observée? Ces pays auraient presque certainement connu une crise au moment du relèvement sans précédent des taux d'intérêt par les États-Unis. En résumé, la crise se serait produite indépendamment du fait que l'endettement extérieur soit dû à la contraction de l'épargne ou à l'augmentation de l'investissement et indépendamment de la plus ou moins grande efficacité des entreprises publiques. À cet égard, l'inefficacité de ces entreprises ne pourrait être en soi tenue responsable.<sup>18</sup>

Il est également possible de procéder à une simulation contraire (*counter thought experiment*) et se demander ce qu'il en aurait été si les États-Unis n'avaient pas relevé leurs taux d'intérêt. L'endettement excessif des entreprises publiques inefficaces aurait-il finalement provoqué l'effondrement du système, même en l'absence d'une hausse des taux d'intérêt? Certains pourraient dire, en l'occurrence, que l'incidence du relèvement des taux d'intérêt sur la crise n'a porté que sur son aspect chronologique, indépendamment du fait même qu'elle se soit produite ou non. Toutefois, selon cette interprétation, il faut imaginer que ces gouvernements n'auraient rien entendu à la situation. Toujours selon la même interprétation, les difficultés de ces pays s'étant lentement aggravées, leurs gouvernements auraient dû être capables de prendre les mesures nécessaires avant que la crise n'atteigne son paroxysme.<sup>19</sup>

Une des raisons pour lesquelles il est si difficile d'interpréter la décennie 1980 est qu'il est tout aussi difficile d'interpréter la décennie 1970. Au cours de cette dernière période, les pays ont connu une croissance relativement dynamique, partiellement favorisée par les afflux massifs de capitaux qui, selon certains, n'étaient pas durables et qui, en tout état de cause, ont été interrompus par le brusque relèvement des taux d'intérêt aux États-Unis. Cette décennie a également subi les chocs brutaux des cours du pétrole qui ont bridé la croissance dans une grande partie du reste du monde. Pour autant, s'il est vrai que la

<sup>18</sup> Il existe certes des scénarios selon lesquels l'Amérique latine aurait pu échapper à la crise à condition que des institutions (comme en Asie de l'Est) aient été suffisamment importantes pour encourager l'épargne privée, ce qui aurait réduit le besoin d'avoir recours à l'investissement étranger. Il ne s'agit pas là toutefois de « scénarios hypothétiques » (*«counterfactual» scenarios*) sur lesquels sont fondés la plupart des débats portant sur les politiques économiques.

<sup>19</sup> Il est vrai que certaines théories des processus politiques postulent que les grands changements ne sont souvent réalisables qu'à l'issue d'une crise.

productivité totale des facteurs en Amérique latine (telle qu'elle est mesurée traditionnellement) fut faible dans les années 70,<sup>20</sup> la croissance totale de la productivité des facteurs a, durant cette même décennie, fortement ralenti dans le monde entier, indépendamment de toute corruption et de l'inefficacité prêtée aux entreprises publiques.<sup>21</sup>

## 2. Interprétation du ralentissement intervenu à la fin de la décennie 1990

La croissance enregistrée au début de la décennie 1990 a fait long feu. Les critiques peuvent affirmer, à juste titre, qu'elle n'était pas durable. Les premières années de la décennie se sont ainsi caractérisées par un afflux massif de capitaux. Dans un certain sens, ces pays vivaient donc au-dessus de leurs moyens. Certes, ceci aurait pu ne pas avoir de conséquences majeures, d'une part, si les flux de capitaux avaient été destinés à des investissements à long terme dans des secteurs encore en jachère permettant ainsi d'accroître la capacité de production de l'économie et offrant des retours sur investissement supérieurs aux taux d'intérêt que devaient verser ces pays et, d'autre part, si une partie aussi considérable de ces flux de capitaux *n'avait pas* été à court terme.<sup>22</sup>

En effet, à un moment donné, le FMI, sans se soucier davantage des risques pouvant résulter des mouvements de capitaux à court terme, semblait considérer que, dans la mesure où l'endettement extérieur n'était pas le

résultat d'une prodigalité budgétaire dans le secteur public (à savoir, des dépenses publiques supérieures aux recettes de l'État), les déficits en compte courant seraient soutenables. Même si la dette avait été contractée pour financer la consommation des ménages, les bailleurs de fonds n'auraient pas accordé de crédit si ces ménages n'avaient été solvables. Les crédits internationaux ont un rôle important en contribuant à modérer la consommation au fil du temps.<sup>23</sup> Cependant, en fait, les flux de capitaux sont extrêmement volatils, les marchés financiers étant sujets à des phases d'optimisme et de pessimisme irrationnels. De plus, dans le cas des pays en développement, les déficits profonds du compte des opérations courantes, quelle qu'elle soit leur origine, ne sont généralement pas soutenables et les ajustements qu'il faut introduire pour les combler passent par des modifications soudaines des taux de change et/ou des fortes baisses du revenu (qui vont entraîner un fléchissement des importations). Ces deux phénomènes ont été présents dans de nombreux pays d'Amérique latine.<sup>24</sup> Dans un contexte d'afflux massif de capitaux à court terme, les sautes d'humeur des marchés peuvent se manifester brusquement par le refus de renouveler des crédits ou par le retrait de capitaux de portefeuille. (Dans le cas d'une libéralisation totale du marché financier, on peut assister, même en l'absence de grands flux financiers à court terme, à un exode de capitaux des investisseurs nationaux).

L'afflux de capitaux n'a toutefois pas favorisé une hausse de l'investissement effectif. En effet, selon certaines estimations, une grande partie de ce capital a simplement été utilisée pour financer une augmentation de la consommation.<sup>25</sup> De plus, une part de cet afflux

<sup>20</sup> Dans la décennie 1970, il y a eu non seulement une convergence entre l'Amérique latine et les États-Unis, mais aussi une convergence en termes d'efficacité (productivité totale des facteurs). En dépit des nombreux problèmes méthodologiques et de mesures qui ont une forte incidence sur ces évaluations, une des études les plus reconnues à propos des États-Unis a démontré que, dans les années 70, la productivité totale des facteurs avait diminué (à un taux annuel moyen de 0,25 pour cent), alors qu'une autre étude faisait ressortir des augmentations considérables de la productivité totale des facteurs (à un taux annuel moyen de 0,75 pour cent). Pour les États-Unis, voir Dougherty et Jorgenson (1997) et, pour l'Amérique latine, voir De Gregorio et Lee (1999).

<sup>21</sup> Aux États-Unis, par exemple, bien que, durant les décennies 1950 et 1960, la productivité de la main-d'œuvre ait augmenté d'environ 2,9 pour cent, elle n'a progressé, à partir de 1973, que d'environ 1,1 pour cent, le fléchissement étant, en majeure partie, associé à un ralentissement du taux de productivité totale des facteurs (Baily, Stiglitz et Tyson, 1995).

<sup>22</sup> Ricardo Ffrench-Davis (2003a) présente une analyse de la stabilité macro-économique en Amérique latine selon ce point de vue. Voir, par exemple, Damill et Frenkel (2003), où figure une étude sur l'Argentine.

<sup>23</sup> Cette opinion est présente, par exemple, dans l'étude de Prasad, Rogoff *et alii* (2003).

<sup>24</sup> Certains travaux récents en macro-économie soulignent l'importance des variables de bilans et d'encaissements et expliquent pourquoi les fortes chutes du taux de change peuvent, à court terme, être associées à un affaiblissement de la macro-économie. Voir, par exemple, Greenwald (1999), Greenwald et Stiglitz (1993), et Furman et Stiglitz (1998a).

<sup>25</sup> Par exemple, alors que l'investissement s'accroissait de 166,4 milliards de dollars entre 1990 et 1996, l'épargne n'augmentait que de 132,4 milliards de dollars. Si le taux d'épargne était resté constant au niveau de 1990 (en tant que pourcentage du PIB), l'accroissement de l'épargne aurait été similaire à celui de l'investissement (la différence n'aurait été que de 300 millions de dollars), grâce à quoi l'Amérique latine n'aurait pas dû demander des crédits au cours de cette période. Il est donc facile à imaginer que la majeure partie des 34 milliards de dollars des flux de capitaux ait été dirigée vers la consommation, compte tenu de l'augmentation de celle-ci.

de capitaux résulte de la privatisation, de la vente des biens nationaux à des étrangers.<sup>26</sup>

### 3. Les effets d'une comptabilité inadéquate: la projection d'une fausse image de réussite durant les premières années de la réforme

Les normes comptables ont contribué à donner une fausse impression de réussite. Ainsi ces pays auraient-ils dû concentrer leur attention sur le *revenu national net*, mettre l'accent sur les possibilités de bien-être futur des citoyens, tenir compte de la dépréciation des ressources physiques du pays ainsi que de l'épuisement de ses ressources naturelles, de la dégradation de l'environnement, de la vente des actifs nationaux à l'étranger, ainsi que de l'aggravation du sentiment d'insécurité et de vulnérabilité économiques.

Une série d'étapes sont nécessaires pour passer du PIB au revenu national net: en gardant à l'esprit la différence existant entre les deux types de mesures, il est plus facile de comprendre pourquoi la mesure du PIB a donné une fausse impression de réussite dans les premiers temps de la réforme.

En premier lieu, il y a plusieurs différences entre le produit intérieur *brut* et le produit intérieur *net*. Aucune entreprise n'ignore qu'elle doit tenir compte de la dépréciation de son capital. Mais, si un pays vend le bois de ses forêts, il peut comptabiliser le produit de la vente dans la partie «recettes», bien qu'il ait dans le même temps perdu une partie de son patrimoine.<sup>27</sup> Une méthode appropriée de comptabilité aurait fait la différence entre le produit de la vente d'un actif et une véritable recette. Pour autant, le produit national ou intérieur net aurait *déduit* cette perte de valeur.

De même, le produit intérieur brut et le produit intérieur net se fondent sur les biens produits dans le pays, et non pas sur le bien-être de ses habitants. Il s'agit donc d'une mesure utile pour évaluer le niveau d'activité économique dans un pays, mais qui cesse de

l'être pour mesurer le degré de bien-être de ceux qui y vivent. L'important pour les citoyens d'un pays est le revenu national net. Si un pays vend ses actifs à l'étranger et, avec le produit de la vente, se lance dans une course à la consommation, il ne fera qu'appauvrir ses citoyens et compromettre leurs perspectives d'avenir. Par conséquent, la vente d'entreprises publiques à des étrangers dans le cadre des privatisations doit être comptabilisée comme une diminution du patrimoine des citoyens et, en tant que telle, doit être décomptée du revenu national net. Si l'afflux de capitaux provoqué par les privatisations est dirigé vers la réalisation d'investissements dans des secteurs encore en jachère, les pertes enregistrées sur un compte seraient compensées par les gains comptabilisés sur un autre. Mais, si ce n'est pas le cas, et ce ne le fut pas au moins dans une certaine mesure, le pays s'appauvrit. Aussi une comptabilité appropriée aurait-elle présenté une situation moins rutilante dans les premières années de la décennie.

Hormis les capitaux étrangers destinés aux privatisations, l'afflux de capitaux était en majeure partie à court terme; il s'agissait donc de capitaux qui pouvaient entrer et sortir du jour au lendemain et non pas de capitaux qui auraient permis de construire des usines et de créer des emplois. Une comptabilité appropriée aurait tenu compte de ce passif, compensé par l'investissement qui aurait pu miraculeusement en découler. Ici encore, accroître le passif sans une augmentation correspondante des actifs *productifs* conduit à l'appauvrissement du pays, voici ce qu'aurait établi une bonne comptabilité.

Il est indéniable que, même si l'afflux de capitaux à court terme n'a pas contribué à accroître la *richesse*, il a eu un effet positif à court terme sur la demande globale (ce qui, selon les circonstances de chaque pays, aurait pu être endigué par des politiques monétaires et budgétaires restrictives). Dans la mesure où il existait des ressources sous-employées, l'augmentation de la demande globale a stimulé la croissance. Étant donné que le produit augmentait plus vite que les intrants, il *semblait* que la «réforme» avait déclenché une nouvelle ère d'expansion de la productivité. Cependant, les gains de productivité ont, dans une large mesure, été la manifestation d'une économie qui se rétablit d'une récession et, au début de la décennie 1990, l'Amérique latine était en train de se rétablir après dix années de ralentissement.

Un bon système de comptabilité aurait même pu faire ressortir d'autres éléments, tels que l'extrême volatilité des capitaux à court terme et le fait que, face

<sup>26</sup> Ceci n'a pas amélioré la capacité de production de l'économie, sauf dans la mesure où la gestion étrangère a accru l'efficacité de l'utilisation des actifs.

<sup>27</sup> De même, il peut être trompeur de ne pas prendre en compte la dépréciation des biens publics d'équipement. Un pays qui réduit ses dépenses pour maintenir les actifs publics peut présenter un déficit moindre, ce qui pourrait conduire un investisseur financier ayant une vision à court terme à penser que les perspectives futures de l'économie s'améliorent. Cependant, les pertes résultant de la dégradation de l'infrastructure publique peuvent être supérieures aux bénéfices de la réduction du déficit, sans pour autant que cela ne se reflète dans la comptabilité.

aux vicissitudes du marché, si ces capitaux décident de se retirer ou d'exiger un taux d'intérêt plus élevé, le pays risquerait de connaître une crise et d'être contraint de demander un crédit au FMI ou de faire des coupes budgétaires compromettant ainsi les revenus à venir. Un bon système de comptabilité aurait imposé la constitution de réserves de provision, qui auraient dû être décomptées du calcul du revenu national net, en prévision des coûts futurs. Si une compagnie d'assurances entreprend une activité à risque, telles que la vente d'assurances, elle doit mettre de l'argent de côté, c'est-à-dire constituer un fonds de réserve correspondant aux coûts prévisibles de cette opération.<sup>28</sup>

Le capital à court terme présentait un autre problème, à savoir un taux d'intérêt variable. Les taux d'intérêt fixés par les bailleurs de fonds pouvaient être relevés brusquement, même si les pays avaient respecté toutes les conditions. Comme nous l'avons constaté, c'est là que se trouve la cause principale de la crise qui a sévi au début des années 80: la Réserve fédérale des États-Unis a procédé à un relèvement considérable et soudain des taux d'intérêt. Les niveaux d'endettement qui, jusque-là, avaient été viables, sont brusquement devenus insoutenables. À la fin de la décennie 1990, la méfiance des marchés à l'encontre de la dette des marchés émergents (résultant partiellement de la crise financière mondiale) s'est donc accentuée, ainsi que la «peur du risque» («*risk aversion*»). En conséquence, la très forte hausse de la prime de risque exigée par les investisseurs a largement dépassé la légère baisse des taux d'intérêt aux États-Unis et en Europe. Ici encore, des niveaux d'endettement qui auraient pu être soutenable ont brusquement cessé de l'être.<sup>29</sup>

Le système de comptabilité axé sur le PIB n'a donc pas donné une image exacte de ce qui se passait. Tandis

que les chiffres alors évoqués, à savoir le produit intérieur brut, suggéraient que l'évolution des économies latino-américaines au début de la décennie 1990 était réellement admirable, un meilleur système comptable aurait apporté une vision beaucoup moins brillante.

#### 4. Si seulement il n'y avait pas eu de crise financière mondiale...

Les tenants de la réforme affirment que *s'il n'y avait pas eu de crise financière mondiale, la croissance se serait poursuivie*. Une telle affirmation est erronée, et ce pour deux raisons. Dans une large mesure, la crise financière mondiale a, elle-même, été un produit du mouvement mondial de réforme, en particulier de la libéralisation du marché des capitaux. Quels ont été les changements en Asie de l'Est qui ont permis que cette région du monde affiche, pendant trois décennies, non seulement le taux de croissance le plus rapide mais aussi la plus grande stabilité, que la conjoncture défavorable n'ait duré qu'un an dans deux des pays de cette région touchés par la crise, et moins d'un an dans deux autres, soit une meilleure tenue que n'importe quel pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)? À mon avis, le facteur prépondérant n'a pas été l'augmentation de la corruption et le manque de transparence, comme le FMI a pu laisser entendre. En effet, dans plusieurs des pays touchés par la crise, la corruption était battue en brèche et une meilleure transparence s'installait.<sup>30</sup> En fait, le problème réside dans la libéralisation prématurée et excessivement rapide des marchés financiers et des capitaux, ainsi que dans l'échec de la mise en place de cadres réglementaires appropriés.<sup>31</sup> Plutôt que de demander quel devait être ce cadre réglementaire, l'attention se centrait uniquement sur la déréglementation, ce qui a eu des conséquences désastreuses.

En Amérique latine, les réformes ont contribué, dans une large mesure, à résoudre certains legs problématiques. Les déficits budgétaires ont été maîtrisés, voire résorbés, et des progrès importants ont été accomplis dans la lutte contre l'inflation. Les tenants

<sup>28</sup> Paradoxalement, le FMI a pensé que les réformes qu'il avait imposées en Amérique latine avaient atténué la vulnérabilité de celle-ci face à la crise et que, par conséquent, le bien-être véritable des pays était même meilleur que ce que suggéraient les chiffres du PIB. Selon son analyse, la cause principale de la vulnérabilité résidait dans l'application de politiques monétaires non restrictives qui conduisaient à l'inflation et à la prodigalité budgétaire. Dans ce contexte, les résultats de la plupart des pays étaient largement supérieurs à ce qu'ils avaient été jusque-là. Mais la libéralisation des marchés de capitaux avait introduit une cause plus importante de vulnérabilité. Les causes de la vulnérabilité sont analysées dans Furman et Stiglitz (1998a) et Easterly *et alii* (2000), ainsi que dans les références mentionnées dans les précédents travaux.

<sup>29</sup> Damill et Frenkel (2003) estiment que la majeure partie de la dette argentine durant la période antérieure à la crise finale de 2001 peut être attribuée à ce relèvement des taux d'intérêt.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, Furman et Stiglitz (1998a).

<sup>31</sup> Voir, par exemple, Rodrik et Velasco (1999). Des études plus récentes du FMI ont confirmé que la libéralisation du marché des capitaux est associée, dans les pays en développement, à une augmentation de la volatilité, et non pas nécessairement à celle de la croissance. Voir, par exemple, Prasad, Rogoff *et alii* (2003).

des réformes faisaient ressortir que les données enregistrées au début de la décennie 1990 avaient confirmé la justesse de leurs réformes. Avec le recul, nous voyons à quel point ces conclusions induisaient à l'erreur. Une part importante de cette réussite apparente était due à l'expansion de la demande globale résultant de l'allègement du fardeau de la dette, de l'afflux massif de capitaux et de l'expansion des exportations à la faveur d'une conjoncture économique favorable aux États-Unis, connue comme «les glorieuses années 90». En raison de cette croissance de la demande globale, il a été fait appel à des ressources qui restaient inemployées depuis très longtemps. Il s'agissait en fait plus d'une expansion classique stimulée par la demande que d'une croissance stimulée par l'offre, comme le soulignaient les défenseurs des réformes. Certains

éléments importants de l'offre sont à signaler, très différents de ceux mentionnés par les tenants de la réforme. Une partie de ce succès apparent était la conséquence naturelle du processus de rattrapage (*catch-up*) qui a suivi la décennie perdue de 1980. Une autre partie était le résultat de l'afflux non soutenu, ou insoutenable, de capitaux étrangers.

Certaines de ces «réussites» ont servi de levain aux difficultés surgies à la fin de la décennie 1990 et tout au début du nouveau millénaire.<sup>32</sup> Les réformes avaient exposé les pays latino-américains à de nouvelles sources de risque. Non seulement les systèmes comptables n'ont pas tenu compte de ces risques, mais aussi, à de nombreux égards, ils ont fourni des résultats hypertrophiés de ce qu'il en était réellement de ces réussites.

## IV

### Interprétation des échecs

Cette section sera consacrée à une analyse plus approfondie des échecs. Dans la section précédente, j'ai affirmé que la volatilité de la région avait beaucoup à voir avec des *phénomènes macro-économiques*, dont l'origine était située hors de la région, en particulier le renchérissement des taux d'intérêt au début de la décennie 1980 et le retournement du moral des détenteurs des capitaux à court terme intervenu au milieu de la décennie 1990. L'objet de cette section est de démontrer comment les réformes du Consensus de Washington, indépendamment des bonnes intentions qui les sous-tendent, ont aggravé la vulnérabilité des pays de la région face à ces perturbations externes et ont contribué, de diverses façons, aux échecs observés ces dernières années. Je porte mon attention tout particulièrement sur trois grandes déficiences de ces réformes:

- Les réformes, en particulier les différentes modalités de libéralisation, ont accru l'exposition aux risques de ces pays, sans pour autant renforcer leur capacité d'y faire face.
- Les réformes macro-économiques étaient déséquilibrées car elles ont fait une trop large place à la lutte contre l'inflation, au détriment de la lutte contre le chômage et de la promotion de la croissance.
- Les réformes ont favorisé la privatisation et le renforcement du secteur privé mais ont négligé

l'amélioration du secteur public, provoquant un déséquilibre entre l'État et le marché.

#### 1. Exposition accrue au risque

Toutes les réformes du Consensus de Washington, notamment la libéralisation des échanges, du marché des capitaux et du secteur financier, ont accru l'exposition aux risques de ces pays. Pourtant, l'expérience du Chili et la déréglementation de son secteur financier, ainsi que l'expérience des États-Unis eux-mêmes au début de la décennie 1980, auraient dû mettre en garde quant à l'existence de tels risques.<sup>33</sup> Faisant fi de cette éventualité, l'agenda de la libéralisation a suivi son cours.

En 1995, à l'époque où j'étais à la Maison-Blanche, j'ai été très attentif à la chute de la valeur du dollar qui est tombé d'environ 106 yens à 80. Cette diminution de 25 pour cent de la valeur du dollar n'était pas le

<sup>32</sup> Je suggère, dans Stiglitz (2003), que la conjoncture défavorable, qui a commencé aux États-Unis en mars 2001, peut, dans une large mesure, être expliquée par l'échec des politiques appliquées dans la décennie 1990.

<sup>33</sup> Il existe aujourd'hui de nombreuses études portant sur les risques de la déréglementation du secteur financier et sur la mise en place de régimes réglementaires appropriés. Voir, par exemple, Honohan et Stiglitz (2001), Stiglitz (2001a) et Helmann, Murdoch et Stiglitz (2000).

reflet d'une aggravation subite des perspectives économiques des États-Unis, ni d'une amélioration tout aussi soudaine de celles du Japon. De même, le raffermissement ultérieur tout aussi prononcé du dollar quand son cours est passé de 80 à plus de 130 yens, n'a pas non plus traduit un bouleversement des perspectives économiques de chacun des deux pays. Comme l'a signalé Alan Greenspan lui-même, l'un des plus fervents défenseurs du capitalisme étasunien, les marchés font preuve d'une exubérance excessive et irrationnelle, et il aurait pu également ajouter qu'ils font aussi parfois preuve d'un pessimisme tout aussi excessif et irrationnel.<sup>34</sup> Des économies aussi puissantes que celle des États-Unis peuvent supporter ces vicissitudes mais, sur des économies ouvertes, petites et pauvres, cette volatilité exerce une pression considérable. Malgré cela, les prétendues réformes ont, comme jamais auparavant, exposé ces pays à ces mêmes vicissitudes du marché, tant par le biais des échanges commerciaux que par celui des flux de capitaux et ce, avant qu'ils n'aient été en mesure de consolider leurs filets de sécurité.

## 2. Libéralisation des marchés des capitaux

La réforme qui a eu les retombées les plus néfastes a été la libéralisation des marchés de capitaux.<sup>35</sup> Selon certains modèles économiques naïfs, les pays en développement étaient considérés sur le même pied que les pays développés, hormis en termes de ressources et surtout de capital. Cette conception du développement a fait croire à ces pays qu'il suffisait d'obtenir davantage de capital pour pouvoir connaître une croissance plus dynamique. S'ils ne pouvaient pas générer une épargne intérieure (comme ont pu le faire certains pays d'Asie de l'Est grâce à une intervention musclée du gouvernement), ils devaient donc avoir recours à l'extérieur. Le raisonnement était simpliste: tant que le retour sur investissement dépassait le taux d'intérêt versé, l'investissement était une bonne chose pour l'économie, car le prêt pouvait être facilement remboursé et les profits restants allant enrichir le pays. Le fait que le capital soit à court ou à long terme n'était pas non plus considéré d'une grande importance.

<sup>34</sup> Greenspan ne faisait qu'être l'écho de recherches menées par des économistes tels que Robert Shiller (2000), dont les travaux réfutent de façon convaincante l'hypothèse de l'efficacité des marchés.

<sup>35</sup> Les risques associés à la libéralisation des marchés sont décrits plus en détail dans Stiglitz (2000a et 2002a).

Étant donné la pénurie de capital, sa rentabilité devait être plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés aussi la libéralisation des marchés de capitaux permettrait-elle un flux constant de capitaux des pays plus développés vers les moins développés. Chacun y trouverait son compte : les pays développés, grâce à la plus forte rentabilité du capital, et les pays moins avancés, grâce à l'afflux massif de capitaux qui entraînerait des hausses de salaires et des gains de productivité. Les partisans de la libéralisation des marchés de capitaux affirmaient même que celle-ci apporterait une plus grande stabilité ainsi, durant les périodes de contraction, les pays en développement pourraient-ils demander des crédits à l'extérieur afin d'étayer leurs économies.

Ces arguments avancés par les partisans de la libéralisation des marchés de capitaux surprennent par la naïveté de la théorie qui la sous-tend, puisque ne tenant pas compte de la littérature de plus en plus abondante qui insistait sur les conséquences de l'information imparfaite, et par leur degré d'ignorance de la réalité des marchés de capitaux. En effet, les flux de capitaux à court terme sont extrêmement volatils et, plutôt que d'atténuer la volatilité économique, comme le proclamaient les partisans de la libéralisation, ces flux ont contribué dans une large mesure à créer la volatilité. Et, même quand ils n'en étaient pas la cause directe, ces flux ont aggravé l'ampleur des fluctuations. Ces flux de capitaux sont, en particulier, nettement procycliques. Ils entrent dans un pays lorsque tout va bien et en sortent dès que ça va mal. Les banquiers aiment la prospérité : ils sont disposés à prêter quand les pays n'ont pas besoin d'argent. Et ceux-ci ont été déraisonnables au point de se laisser séduire par ces crédits. Mais, lorsque la situation se gâte, les banques exigent d'être remboursées.

L'Amérique latine avait pourtant connu une situation similaire, voire pire, vingt ans auparavant lorsque, sous le coup d'une récession, les bailleurs de fonds non seulement s'étaient refusés à octroyer des crédits mais avaient également demandé le remboursement de l'argent prêté. Qui plus est, les créanciers multilatéraux, censés devoir aider ces pays en cas de nécessité, n'ont souvent fait qu'aggraver leurs difficultés. D'une manière générale, durant ces périodes de crise, c'est-à-dire lorsque des pays se trouvent dans une situation désespérée, l'enjeu principal se réduit à déterminer la quantité d'argent qu'ils rembourseront aux États-Unis et aux autres pays industriels avancés. Un flux net de capitaux sort donc du pays, au lieu d'y rentrer. Ainsi les négociations tenues entre le FMI et



l'Argentine ne portaient-elles pas sur l'octroi de crédits supplémentaires mais sur la part de la dette que ce pays devait rembourser en un an.

La volatilité et le caractère procyclique de ces fonds ont eu encore d'autres conséquences. Les emprunteurs n'ont pas suffisamment tenu compte des *externalités*, en particulier de celles liées à ce type de prêts lorsque la situation tourne mal, comme d'ailleurs l'ont fait, entre autres, les pays d'Asie de l'Est. Les emprunteurs n'ont pas été les seuls à devoir assumer les coûts, en particulier dans le cadre des mesures proposées par le FMI pour faire face aux crises. Des taux élevés d'intérêt peuvent conduire à la faillite même ceux dont l'endettement est modeste, ainsi l'encadrement budgétaire et monétaire provoque-t-il le chômage de millions de travailleurs. Certes, le FMI reconnaît, de façon indirecte, une défaillance du marché puisqu'il parle de contagion. Il est toutefois remarquable qu'il n'ait pas réagi comme le font normalement les économistes lorsqu'ils détectent des externalités, à savoir se demander s'il existe une intervention sur le marché susceptible de corriger ce facteur externe, comme par exemple la taxation de l'activité qui engendre l'externalité. Si les crédits à court terme engendrent le risque d'externalités, ils doivent être grevés d'un impôt. Une maladie contagieuse ne se combat pas simplement en construisant de meilleurs hôpitaux pour ceux qui ont la malchance de contracter la maladie, mais surtout en étudiant sa propagation, en subventionnant les vaccins, voire en imposant des règles rendant la vaccination obligatoire et en interdisant certaines pratiques à risque. Par les politiques appliquées de façon si généralisée en Amérique latine pour promouvoir activement la libéralisation des marchés de capitaux, le Fonds monétaire a aussi apparemment stimulé les forces mêmes qui ont engendré le problème.

La décision de contracter des crédits à court terme a été particulièrement peu judicieuse. On ne peut construire des usines avec des capitaux qui peuvent entrer ou sortir du pays du jour au lendemain. La prudence conseille aujourd'hui à ces pays de constituer des réserves à hauteur de leur endettement à court terme en devises étrangères. En d'autres termes, si un pays contracte un prêt de 100 millions de dollars, il doit avoir ce même montant en réserve, à savoir 100 millions de dollars de fonds publics qui auraient pu être employés à construire des écoles ou des autoroutes. Ainsi ces réserves ont-elles certes une rentabilité mais la situation globale du pays se dégrade, puisque les réserves sont généralement gardées en bons du Trésor en dollars dont la rentabilité est, aujourd'hui, de moins de 2 pour cent,

alors qu'une banque étasunienne peut obtenir 18 pour cent, voire plus. Le coût net de cette opération pour ce pays est donc de 16 millions de dollars, ce qui est un transfert net d'un pays pauvre en développement vers les États-Unis. Ceci peut contribuer à la croissance des États-Unis, mais on voit difficilement comment cela pourrait favoriser celle des pays pauvres en développement. Le cas de figure que je viens de décrire montre que le coût total des prêts n'est pas supporté par l'emprunteur, ce qui constitue également une déficience du marché.

Il est indéniable que l'afflux de capitaux dans un pays entraîne des bénéfices visibles. Ceux-ci ont été perceptibles en Amérique latine au début de la décennie 1990. Il est pourtant tout aussi manifeste que les avantages obtenus par les pays ne compensent pas les pertes qu'ils subissent en cas de crises. Or, les crises ont été particulièrement fréquentes et régulières avec un coût particulièrement élevé en Amérique latine. Et, au fil du temps, le coût des faillites s'est accru non seulement parce que le nombre de créanciers augmentait, ce qui rend plus difficile le réaménagement négocié de la dette, mais aussi parce que le mélange de créanciers nationaux et étrangers, dont des institutions financières nationales, et aussi le mélange de dettes en dollars et en devises nationales non seulement rendent complexe la résolution équitable du problème mais signifient également que les crises ont sérieusement compromis la viabilité des institutions financières nationales, et ainsi ébranlé davantage les assises économiques du pays.

### 3. La stabilité macro-économique

Les économies de la région ont subi une très grande instabilité macro-économique. Comme on a pu le constater précédemment, le FMI et les néolibéraux ont donné à ces phénomènes une interprétation très particulière, selon laquelle la cause première des perturbations macro-économiques réside dans la prodigalité du gouvernement, son intervention sur les marchés et sa politique monétaire laxiste. Cette interprétation de l'instabilité macro-économique revenait à méconnaître deux cents ans d'histoire du capitalisme. En effet, bien avant que l'État n'assume les fonctions qui sont les siennes actuellement, les économies de marché subissaient déjà les effets désastreux de la volatilité, ainsi que ceux créés par les bulles spéculatives et leur éclatement (*booms and busts*). Du moins dans les pays industrialisés les plus avancés, le constat d'alors est clair : l'intervention des pouvoirs

publics a contribué à stabiliser l'économie. Plus récemment, les crises en Asie de l'Est démontrent que l'origine de ces perturbations peut se situer ailleurs. Avant les crises, les pays de cette région affichaient un faible niveau d'inflation et des excédents budgétaires. La seule défaillance de ces gouvernements était de ne pas réglementer suffisamment le secteur financier, d'avoir insuffisamment canalisé le brusque afflux de capitaux déversés par la libéralisation du marché des capitaux et d'avoir pris trop peu de mesures pour limiter l'ampleur des spéculations et leurs effets déstabilisateurs.

Il existe, en ce sens, une remarquable similitude entre les crises qui ont sévi en Amérique latine et celles qui ont frappé l'Asie de l'Est: l'instabilité macro-économique a été provoquée, dans une large mesure, par les problèmes associés à l'endettement extérieur et à la libéralisation des marchés des capitaux. Les pays latino-américains ont été dans l'obligation d'assumer, à nouveau, la majeure partie du fardeau constitué par les relèvements des taux d'intérêt décidés dans d'autres parties du monde et d'affronter les conséquences de l'instabilité des flux de capitaux.

Les réformes (y compris les réformes commerciales que j'analyse plus loin) ont exposé les pays à de nouvelles sources de risques considérables mais elles ont également influé sur la réaction des économies à ces perturbations. Les réformes ont remplacé les stabilisateurs automatiques par des déstabilisateurs automatiques. Dans l'ensemble de l'Amérique latine, la politique budgétaire, au lieu d'être anticyclique, est devenue procyclique, et cela non pas parce que les économistes latino-américains auraient oublié de lire les manuels de macro-économie publiés au cours des soixante-dix dernières années qui tous signalent l'importance d'une politique budgétaire anticyclique, mais du fait, entre autres, que le FMI, dont tant de pays latino-américains étaient devenus dépendants en matière de conseils et d'argent, ait encouragé, parfois fortement, l'application de politiques procycliques. Étant donné le faible degré de développement des marchés nationaux de capitaux, les flux procycliques de capitaux privés, le souvenir encore récent de l'inflation galopante d'époques antérieures, l'insistance du FMI pour que soient effectuées des coupes budgétaires, ainsi que la tendance des institutions multilatérales, en particulier du FMI, à concéder fréquemment des prêts de nature procyclique, les pays n'ont *apparemment* pas eu d'autre choix que d'appliquer une politique budgétaire procyclique. Cependant, comme je le propose plus loin, *cette option n'était pourtant pas la seule.*

Les stabilisateurs budgétaires automatiques associés à la politique budgétaire ayant été remplacés par un déstabilisateur automatique, la politique monétaire est devenue, elle aussi, une source d'instabilité, situation qui ne devrait pas s'améliorer dans l'avenir. Les pays ont été incités à respecter beaucoup plus encore les exigences de rigueur financière et à éviter l'indulgence qui, selon certains, ne contribue qu'à différer le jour du règlement de comptes et à aggraver les difficultés lorsque finalement ressurgissent les problèmes. Les conséquences néfastes d'une telle politique ont pourtant pu être observées en Asie de l'Est: lorsqu'une économie entre dans une conjoncture défavorable, les cas d'insolvabilité augmentent, la situation financière des banques se dégrade et, très vite, il devient urgent de demander des crédits (l'autre option, à savoir une nouvelle injection de capitaux, n'étant généralement pas réalisable en plein ralentissement économique).<sup>36</sup> Cependant, de plus en plus d'entreprises, à mesure qu'elles obtiennent des crédits, tombent en situation de défaut de paiement ou, en tout cas, qui se voient dans l'obligation de réduire leurs investissements et leur production, ce qui ne fait qu'aggraver le ralentissement. Dans certains cas, à longue échéance, la situation financière des banques elles-mêmes ne s'améliore pas non plus, ou très peu, et peut même se dégrader.<sup>37</sup>

Si, comme nous l'avons vu précédemment, les réformes ont exposé les pays de la région à davantage de perturbations et ont miné leur capacité d'y faire face automatiquement, les politiques prônées par le Consensus de Washington ont encore empiré les choses: en raison d'une préoccupation quasi exclusive pour les problèmes du passé, le déficit budgétaire et l'inflation, ces politiques ont poussé les pays à effectuer des coupes budgétaires et à accroître la fiscalité, en raison de la réduction du recouvrement fiscal résultant de la chute des recettes ou en raison de l'augmentation des dépenses résultant de la hausse des taux d'intérêt appliqués aux crédits qu'ils avaient contractés. Ces politiques budgétaires discrétionnaires procycliques ont encore exacerbé la récession dans les différents pays.

<sup>36</sup> Ou bien le coût d'une telle injection de capitaux pour ceux qui détiennent alors les entreprises –soit la dilution de leur participation– est jugé trop élevé pour qu'ils considèrent peu attrayante cette option.

<sup>37</sup> Ceci illustre également l'une des premières leçons du cours d'économie, la «généralisation abusive» (*fallacy of composition*): ce qui peut être vrai quand une seule banque connaît des problèmes mais ne l'est plus si le problème est systémique.

Dans certains cas, les pays étaient pieds et poings liés en raison des difficultés qu'ils rencontraient à lever des fonds. Cependant, les politiques budgétaires anticycliques étaient déconseillées, même dans le cas de pays qui pouvaient accéder à des capitaux, tels que le Chili, qui avait créé un fonds de stabilisation, ou certains pays riches en ressources naturelles, tels que l'Équateur et la Bolivie, qui pouvaient solliciter des prêts gagés sur leurs exportations à venir. Dans certains cas, les méthodes comptables inadéquates utilisées par le FMI et d'autres analystes financiers contribuèrent à aggraver les difficultés.

Les limites des méthodes comptables employées aussi bien dans le secteur public que dans le privé sont de plus en plus reconnues. Une information erronée conduit fatalement à des décisions erronées. Les méthodes comptables déficientes utilisées par les entreprises des États-Unis contribuaient à gonfler excessivement les prix, ce qui a ensuite contribué à un surinvestissement dans certains secteurs tels que celui des télécommunications. Les lacunes des méthodes comptables du secteur public sont encore plus notoires. Plusieurs déficiences majeures ont déjà été évoquées: par exemple, le traitement non compartimenté des dépenses en capital et des dépenses courantes ou la non-comptabilisation de l'épuisement des ressources naturelles ou de la dégradation de l'environnement. Pourtant, de bons spécialistes en macro-économie devraient toutefois comprendre les limites de ces méthodes comptables. Si, par exemple, le système de sécurité sociale est privatisé et les fonds naguère destinés au trésor public sont brusquement dirigés vers des comptes d'investissement privés, l'aggravation du déficit du secteur public n'accentuera pas nécessairement les déséquilibres macro-économiques et ne posera peut-être même guère de problèmes au gouvernement qui finance ces déficits.<sup>38</sup>

Ces méthodes comptables inadéquates ont contribué non seulement à un excès d'austérité, à une politique budgétaire excessivement drastique dans un contexte de ralentissement économique, mais également au sous-investissement en infrastructure (les dépenses

se sont greffées sur les déficits tandis que les gains n'étaient tout simplement pas crédités comme tels), aggravant ainsi l'instabilité économique. Les pays étaient incités à contracter des prêts en dollars, dont le taux d'intérêt était plus faible que ceux libellés en devise locale.<sup>39</sup> Le budget présentait ainsi un meilleur *aspect*. Naturellement, dans la mesure où les marchés fonctionnent bien, l'écart entre le taux d'intérêt en dollars et le taux d'intérêt en monnaie locale reflète, bien sûr, les attentes quant à l'évolution des taux de change.<sup>40</sup> Toutefois, les gouvernements (ainsi que le secteur privé, aussi bien les créanciers que les emprunteurs) ont systématiquement sous-estimé le risque inhérent aux fluctuations du taux de change et leurs répercussions. Dans tous les pays, l'un après l'autre, les dépréciations ont transformé ce qui commença par un niveau modéré d'endettement extérieur en un fardeau insupportable.

#### 4. La libéralisation des échanges

Si l'ouverture des marchés de capitaux et les politiques macro-économiques procycliques ont certes été les principales causes des douloureuses contractions économiques qu'a subies la région, la libéralisation des échanges n'y a toutefois pas été étrangère. Croyant naïvement que la loi de Say, à savoir que l'offre crée sa propre demande, restait en vigueur, l'on a ouvert les marchés, entraînant ainsi la destruction d'emplois.

L'offre n'ayant pas, comme l'on pouvait s'y attendre, créé la demande, le blâme a de nouveau été jeté sur ces pays : le problème était attribué à la rigidité excessive du marché du travail. Les salaires devaient encore diminuer, appauvrissant encore plus les plus pauvres. À un niveau salarial suffisamment bas, les entreprises pourraient alors considérer rentable d'augmenter l'embauche. Ainsi étaient ignorées à la fois à la théorie et les preuves empiriques: une des grandes avancées de la théorie économique des trente dernières années fut la théorie des salaires basés sur le rendement (*efficiency wage theory*), selon laquelle une réduction des salaires peut entraîner une baisse de la productivité, ce qui se traduit par une augmentation très faible, voire une diminution, de la demande de

<sup>38</sup> Que ce phénomène se produise ou non va dépendre en partie de la rationalité du marché. Si les obligations non financées sont considérées comme de véritables engagements de la part du gouvernement, une réforme permettant de financer une part plus importante de ces obligations devrait contribuer à améliorer la perception que le marché a de la situation financière de l'État. Il faut signaler que, si le gouvernement emprunte des fonds privés, la situation sera alors identique, en termes de mouvements de capitaux, à celle qui existait avant la privatisation.

<sup>39</sup> Le FMI a encouragé activement certains pays à contracter des prêts en dollars.

<sup>40</sup> D'autres réformes peuvent également avoir contribué à l'instabilité: le remplacement des contingentements par les droits de douane, indépendamment de leurs vertus en matière de transparence, peut exposer un pays à une plus grande volatilité. Voir Dasgupta et Stiglitz (1988).

main-d'œuvre. De plus, certaines études empiriques menées aux États-Unis ont démontré que les effets néfastes du salaire minimum en termes d'emploi n'avaient été que très faibles, voire nuls (Card et Krueger, 1995). Si les postulats économiques du FMI étaient justes, le secteur informel, dans lequel les rigidités réglementaires sont nulles et qui est considérable dans la plupart des pays de la région, pourrait, à lui seul, absorber toute la main-d'œuvre, le secteur des rigidités salariales rétrécirait, cela fournirait une structure salariale accompagnée certes de quelques dysfonctionnements, mais l'économie continuerait de connaître le plein-emploi. Or, cette hypothèse est contredite par des preuves écrasantes. En effet, en Argentine, à mesure que le secteur informel augmentait englobant probablement jusqu'à 50 pour cent de l'économie, le chômage ne cessait de progresser et s'est maintenu depuis 1995 à des taux de deux chiffres.

La responsabilité incombe donc moins à la rigidité des salaires<sup>41</sup> qu'aux politiques du FMI, notamment celles qui ont érodé la capacité des économies à créer de nouveaux emplois moyennant, entre autres mesures, l'application de taux d'intérêt élevés. Ainsi la libéralisation des échanges s'est-elle traduite par la mobilité des travailleurs, non pas dans le sens allant des emplois à faible productivité vers ceux à forte productivité, mais bien dans le sens des emplois à faible productivité vers le chômage.

Indéniablement, le caractère injuste du système de commerce international n'a fait qu'aggraver les choses. Comment les paysans pauvres de Chiapas pourraient-ils faire concurrence au maïs fortement subventionné venant des États-Unis? La baisse des cours du maïs résultant de la libéralisation des échanges s'est également traduite par une diminution des revenus des paysans pauvres du Mexique qui dépendaient de la vente du maïs. Les ouvriers des industries situées au Nord du Mexique se sont trouvés dans une situation plus avantageuse en raison de l'augmentation de la demande d'exportations vers l'Amérique du Nord;

néanmoins, ceux qui ont le plus pâti de cette situation appartiennent aux catégories des plus basses tranches de revenu.

## 5. Un rôle équilibré pour l'État

Les politiques du Consensus de Washington poursuivaient un objectif quasi unique, celui de réduire le rôle de l'État. La stabilité macro-économique elle-même n'avait pas pour but de donner à l'État un rôle plus actif dans la stabilisation de l'économie mais de le restreindre à la réduction des dépenses publiques. L'importance accordée à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont ne sont exclus ni les denrées alimentaires ni même les médicaments, comme sources de recettes fiscales, a également limité le rôle de l'État en matière de redistribution.

Les marchés privés n'ont pas joué le rôle stabilisateur que leur attribuaient les économistes fondamentalistes du marché. Faut-il vraiment s'en étonner? Les forces du marché à elles seules n'ont jamais garanti automatiquement la stabilité économique. Le seul fait étonnant est que ces résultats aient apparemment surpris les partisans du Consensus de Washington.

Cependant, les partisans les plus fervents des marchés privés n'ont jamais cru que ces politiques constituaient la panacée à toutes les difficultés car, par exemple, elles ne garantissaient pas une distribution équitable du revenu. Une des principales faiblesses des politiques du Consensus de Washington était leur étroitesse de vue: ces politiques étaient centrées sur l'efficacité économique, tout en espérant que les autres questions de société soient prises en charge dans un autre contexte. Elles ont échoué dans la réalisation de leurs objectifs strictement économiques. Mais bien que cet échec fût dans le domaine économique au sens strict, ces politiques ont également aggravé certaines questions de société d'une autre ampleur. Même si les politiques du Consensus de Washington avaient réussi à promouvoir la croissance et la stabilité, des voix se seraient élevées pour demander de réformer les réformes. En fin de compte, réformer les réformes est devenu, avec l'accumulation de tous ces échecs, une impérieuse nécessité.

<sup>41</sup> En effet, Easterly, Islam et Stiglitz (2000) démontrent qu'une flexibilité accrue du travail n'est pas associée à une plus grande stabilité économique.

## V

## Les principes de la réforme

Dans cette section, je veux exposer quelques principes généraux qui devraient structurer tout agenda de réforme, plus exactement tout agenda pour réformer les réformes.

### 1. Objectifs

Cette réforme doit avoir des *objectifs* précis, et beaucoup plus ambitieux qu'une simple augmentation du PIB. Il est admis de plus en plus que les objectifs du Consensus de Washington étaient trop restreints, ou, plus précisément, que ses priorités étaient peu judicieuses. Ils auraient dû être centrés sur un développement démocratique, équitable et durable.

### 2. Les fins et les moyens

Les fins ne doivent jamais être confondues avec les moyens. Le Consensus de Washington a trop souvent abordé la privatisation, la libéralisation et la stabilisation comme des fins en soi, plutôt que comme des moyens pour parvenir à des objectifs de plus grande d'envergure. Ces processus étaient censés engendrer une hausse des revenus et une croissance plus dynamique. Cet objectif n'a manifestement pas été atteint avec la libéralisation des marchés de capitaux : au contraire, celle-ci n'a fait qu'accroître l'instabilité. La libéralisation du secteur financier a ainsi fréquemment créé une instabilité qui a obligé l'État à procéder à de coûteux renflouements (*bail-outs*). La privatisation non réglementée des monopoles peut entraîner une hausse des prix à mesure que les propriétaires privés apprennent à mieux exploiter la puissance du marché. La région abonde en privatisations ratées et en privatisations décevantes dans les domaines des banques, des routes, de l'eau, des télécommunications et de la sécurité sociale. Si les privatisations avaient été réalisées différemment, plus précautionneusement, les résultats auraient peut-être été plus à la hauteur des attentes qu'elles avaient suscitées.<sup>42</sup> Mais ceci ne constitue toutefois qu'un aspect du

problème: en effet, ces réformes ont été conçues pratiquement comme si elles constituaient des fins en soi. Il semblait parfois que, peu importe la façon, l'important était qu'elles suivent leur cours.

La focalisation sur l'inflation n'est pas seulement le reflet d'une étroitesse de vue – la stabilité macro-économique exige bien plus qu'une réduction du taux d'inflation, comme nous l'avons vu – mais aussi le reflet d'une confusion des moyens avec les fins. La raison pour laquelle il *fallait* se soucier de l'inflation est que celle-ci peut entraver la croissance économique,<sup>43</sup> ce qui a d'ailleurs été prouvé lorsqu'elle a atteint des taux extrêmement élevés.<sup>44</sup> Cependant, les mesures adoptées pour lutter contre l'inflation peuvent, à elles seules, avoir un effet néfaste sur la croissance, raison pour laquelle il est indispensable de parvenir à un équilibre.<sup>45</sup> La pratique a démontré qu'une préoccupation excessive

<sup>43</sup> Un autre aspect préoccupant est l'incidence négative que l'inflation exerce sur les pauvres mais les effets néfastes du chômage sont toutefois encore plus à craindre. De nombreuses études empiriques suggérant que «l'inflation est l'impôt le plus cruel pour les pauvres» confondent les effets de l'inflation en soi et la perturbation qui en est la cause. Par exemple, les chocs des prix du pétrole dans les années 70 ont provoqué une envolée de l'inflation en plus de leurs répercussions négatives sur la situation des pauvres.

<sup>44</sup> Ces données doivent être interprétées avec prudence; en effet, lorsque les taux d'inflation sont très élevés, il existe normalement certaines perturbations sous-jacentes qui donnent lieu à un déséquilibre macro-économique, ainsi qu'à une incapacité du gouvernement à résoudre ces problèmes. Par conséquent, il y a généralement un problème d'identification: Une croissance médiocre est-elle le résultat d'un taux élevé d'inflation ou des facteurs qui en sont la cause?

<sup>45</sup> Certes, certains modèles suggèrent que ceci rend compte non pas d'une compensation réciproque (*trade-off*), mais d'une courbe de Phillips verticale accentuée, alors que d'autres affirment que cette courbe de Phillips est inexistante. Quoi qu'il en soit, l'expérience récente, aux États-Unis et dans d'autres pays, coïncide avec l'hypothèse d'une courbe de Phillips non verticale à court terme même si, à la longue, l'économie va pâtir des niveaux très bas de chômage. De toute façon, les preuves en faveur de l'existence d'une courbe de Phillips verticale me semblent trop peu solides pour que les pays ne fondent leurs politiques sur cette hypothèse. D'une manière générale, si l'on suppose qu'il existe un taux de chômage non accélérationniste (TCNA – *non-accelerating inflation rate of unemployment*, NAIRU), son niveau demeurerait encore incertain, raison pour laquelle il doit en être de même pour ses applications en matière de politique économique.

<sup>42</sup> Les thèmes de la privatisation et de la libéralisation seront analysés en détail plus loin.

pour l'inflation freinait la croissance.<sup>46</sup> À ce propos, Akerlof, Dickens et Perry (1996) ont démontré que le niveau optimal d'inflation est strictement supérieur à zéro, ainsi le Japon et d'autres pays ont subi les répercussions négatives de la déflation.<sup>47</sup> Les partisans de la lutte exclusive contre l'inflation ont affirmé, d'une part, qu'une fois lancée, l'inflation ne peut être stoppée et, d'autre part, qu'une contre-inflation est extrêmement coûteuse. Néanmoins, aucune de ces deux affirmations ne résiste à une critique empirique.<sup>48</sup>

L'importance excessive accordée à l'austérité budgétaire résultant de cette vision outrancière de l'inflation peut également avoir d'autres conséquences. Elle implique que les ressources ne sont pas pleinement employées. Or, le gaspillage de ressources représente un coût pour le bien-être non seulement actuel mais aussi à venir. Ainsi les investissements qui auraient pu être consentis, aussi bien en capital physique qu'en capital humain, ne sont-ils pas engagés.

Selon le FMI, les pays doivent subir l'épreuve de l'échec pour connaître ultérieurement une croissance plus dynamique. Cependant, nulle épreuve n'a de mérite en soi. Certaines épreuves peuvent en fait compromettre non seulement la croissance actuelle mais aussi future. De nombreuses études macro-économiques avancent l'hypothèse d'une origine quasi unitaire (*near-unit-root hypothesis*), à savoir que des politiques qui conduisent aujourd'hui à une réduction du revenu en feront de même demain, ainsi que dans un avenir relativement lointain.

Loin de justifier une inflation effrénée,<sup>49</sup> je me borne simplement à affirmer que, lorsqu'un pays dispose d'une grande quantité de ressources inemployées dans un contexte de déflation, l'on ne devrait pas se soucier de manière fétichiste du fait qu'un certain degré d'expansion budgétaire *puisse* entraîner une légère hausse des prix.

<sup>46</sup> Effectivement, dans le cas de la Russie, ceci a pu être l'un des facteurs qui ont contribué à l'intensification du troc, ce qui donne lieu à des inefficacités dans la répartition du marché tout aussi graves que celles associées à une forte inflation.

<sup>47</sup> Ceci a également été souligné par Fisher (1933) et Greenwald et Stiglitz (1993). Plus récemment, la déflation a également suscité des inquiétudes en Europe.

<sup>48</sup> Voir, par exemple, Council of Economic Advisers (1996 et 1997); ainsi que Stiglitz (1997).

<sup>49</sup> Comme l'ont affirmé certains de mes détracteurs appartenant au FMI.

### 3. Pour un développement sensible aux conséquences sociales des politiques économiques

Dans le même ordre d'idées, la réforme doit s'appuyer sur un concept plus vaste du développement que j'ai appelé «développement conçu comme changement» (*development as transformation*) lors de ma première conférence prononcée en hommage à Raúl Prebisch. Le développement étant, en effet, un changement de société, les conséquences sociales de la réforme ne peuvent être ignorées mais, au contraire, être placées en tête et au cœur de celle-ci.

### 4. Prendre de conscience des limites des marchés et avoir une vision équilibrée du rôle de l'État

Toute réforme doit logiquement être fondée sur une compréhension véritable de l'économie. De même que les critiques formulées à l'égard du Consensus de Washington portaient sur ses objectifs trop étroits, de même, les critiques doivent porter également sur le fait qu'il était fondé sur un «modèle» erroné ou excessivement simpliste de l'économie. Le Consensus n'a pas tenu compte des limites imposées par une information réduite et asymétrique, de l'existence de marchés incomplets et d'une concurrence imparfaite qui constituent autant de limites importantes pour toute économie, et surtout pour les économies en développement. La conception selon laquelle les marchés suffisent pour parvenir à une efficacité économique ou, d'une manière plus générale, que le marché peut à lui seul résoudre les problèmes fondamentaux de la société, peut être considérée comme relevant d'une conception fondamentaliste du marché.

Il aurait fallu reconnaître que, si les marchés peuvent constituer le pivot d'une économie saine, l'État n'en a pas moins un rôle important à jouer. L'un des problèmes les plus graves de l'Amérique latine est la persistance d'une très forte inégalité. Ce problème ne peut être résolu par le seul marché: les politiques économiques fondées sur la théorie de la retombée (*trickle-down economics*) prônées par les fondamentalistes du marché ne marchent tout simplement pas, et même quand ruissellement il y a, les retombées sont trop lentes. Le marché ne peut par lui-même assurer la stabilité macro-économique, et même quand l'économie parvient à se rétablir d'une crise qui a provoqué une forte hausse du chômage, le marché laissé à lui-même ne fonctionne que trop lentement.

Une compréhension véritable de l'économie implique celle du *rôle de l'État*. À cet égard, la vision de ce rôle dans le Consensus de Washington fut trop souvent déséquilibrée. En effet, l'État était perçu comme faisant partie du *problème* du développement et devait donc être réduit à sa plus simple expression. Les scandales qui ont récemment frappé les milieux d'affaires aux États-Unis illustrent parfaitement les risques qu'implique la non-régulation des marchés. Ils démontrent également que, s'il est vrai que les incitations fonctionnent, elles ne profitent pas nécessairement à l'ensemble de l'économie ni même aux petits actionnaires. Ces faits résultent de la même croyance en la déréglementation (*deregulation mantra*) qui fut propagée en Amérique latine. Les États-Unis auraient dû retenir la leçon: la déréglementation excessive du système financier intervenue durant l'administration Reagan (sur laquelle est venu se greffer le relèvement considérable des taux d'intérêt mentionné plus haut) a provoqué la débâcle des caisses d'épargne et de crédit (*savings and loan*) qui a coûté des milliards de dollars non seulement aux contribuables étasuniens mais avant tout à l'ensemble de l'économie des États-Unis avec la mauvaise affectation des investissements.

Le fondamentalisme du marché s'appuie sur la croyance en la théorie de la main invisible, en l'efficacité du marché affranchi de toute entrave. Mais nous savons aujourd'hui que, dans les contextes d'information imparfaite et de marchés incomplets qui caractérisent les pays en développement, l'invisibilité de cette main peut s'expliquer tout simplement par son inexistence (voir notamment Greenwald et Stiglitz, 1986). Les failles du marché sont pléthoriques. Même s'il existe plusieurs entreprises sur le marché, l'information limitée peut donner à chacune d'elles un certain degré de pouvoir monopolistique. Ceci, par exemple, est souvent le cas sur les marchés des prêts, en particulier des prêts octroyés aux petites et moyennes entreprises, ainsi que dans la commercialisation des produits agricoles, notamment dans les pays très peu développés. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, même aux États-Unis, la commercialisation de nombreux produits agricoles, des raisins secs aux oranges, ne dépend pas d'entreprises *privées* mais de *coopératives* et c'est également pourquoi les coopératives de crédit ont traditionnellement joué un rôle si important. Or, les institutions économiques internationales ayant exigé l'élimination des offices de commercialisation dans plusieurs pays d'Afrique occidentale, il est probable, dans certains cas, que cette mesure ne bénéficie guère aux agriculteurs, car l'argent

naguère destiné au paiement des services publics et, parfois à la corruption, sert aujourd'hui à alimenter les mafias et les monopoles locaux et, plus encore la corruption locale.

Aucun théorème universel ne postule que, dans le monde imparfait qui est le nôtre, la libéralisation et la privatisation peuvent contribuer à améliorer le bien-être de l'ensemble de la société. En revanche, certains théorèmes ont démontré que la libéralisation des échanges dans un contexte de marchés de risques imparfaits peut réellement aggraver la situation de *tous les acteurs* (Newbery et Stiglitz, 1984) et que les seules conditions permettant de garantir que la privatisation contribue au bien-être sont les conditions extrêmement restreintes dans lesquelles le théorème de la main invisible d'Adam Smith est valide (Sappington et Stiglitz, 1987).<sup>50</sup> Ce scepticisme s'appuie sur des recherches empiriques.<sup>51</sup> Je considère que le retrait de l'État se justifie dans certains secteurs, tels que celui de l'acier, où il n'a aucune fonction évidente à remplir, mais il en est d'autres, tels que l'eau, l'énergie électrique, le transport et le gaz, où l'État est appelé, d'une manière ou d'une autre, à jouer un rôle prépondérant. Les problèmes de réglementation et de déréglementation qui sont devenus patents en Californie et au Royaume-Uni, ainsi que dans une multitude de secteurs concédés en Amérique latine, démontrent que la privatisation est loin d'être une panacée et peut, en fait, contribuer à aggraver la situation. Qui plus est, le processus de privatisation en soi, en particulier lorsqu'il est mené trop brutalement, est extrêmement problématique.

Les résultats du fondamentalisme du marché ne sont pas plus brillants à l'échelon macro-économique qu'en micro-économie et ce, en partie parce qu'il méconnaît les rapports existants entre ces deux niveaux. Rares sont aujourd'hui les fondamentalistes du marché qui croient encore que le degré d'autorégulation (*self-adjusting*) du marché est tel que l'intervention de l'État dans la politique macro-économique est devenue superflue. Et

<sup>50</sup> Voir également Simon (1991).

<sup>51</sup> Voir, par exemple, Rodrik et Rodriguez (2001) dans le domaine du commerce. Dans le cas des flux de capitaux, Rodrik (1998) montre que la libéralisation des marchés de capitaux, à partir des méthodes du FMI, ne conduit ni à l'accélération de la croissance ni à l'augmentation de l'investissement. Le fait est qu'en République de Corée, les usines sidérurgiques appartenant à l'État étaient beaucoup plus efficaces que les aciéries privées des États-Unis; que le secteur public de l'énergie en France est plus efficace que celui des États-Unis qui est privé; que les entreprises municipales et locales de Chine sont parmi les plus dynamiques du monde.

pourtant, comme je l'ai remarqué plus haut, l'État a été souvent désigné du doigt, en particulier dans les pays en développement, comme le responsable de l'instabilité macro-économique : ainsi affirme-t-on qu'avec une politique budgétaire prudente et une saine politique monétaire, ces pays n'auraient pas été confrontés à des crises. Ceci est un mythe auquel a mis fin la crise des pays d'Asie de l'Est. En effet, bien que ces pays eurent enregistré des excédents budgétaires constants et un faible taux d'inflation, la crise éclata du fait de la faiblesse de leurs institutions financières résultant, en partie, du manque de réglementation (*underregulation*).

Non seulement les politiques du Consensus de Washington n'ont pas réussi à réaliser la stabilité macro-économique, mais aussi elles ont, en partie pour les raisons mentionnées plus haut, effectivement contribué à l'instabilité macro-économique par leurs politiques de libéralisation du marché financier et des capitaux.

Il est paradoxal que les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats, à savoir les pays industrialisés et avancés d'Europe et d'Amérique du Nord, ainsi que les pays qui ont connu une croissance rapide en Asie de l'Est, aient intuitivement compris qu'un équilibre devait exister entre les marchés et l'État. La version d'économie de marché imposée aux pays en développement et, par exemple, celle qui est en usage aux États-Unis sont tout à fait différentes. Dans ce pays, la banque centrale (Federal Reserve) ne concentre pas son attention seulement sur l'inflation mais également sur l'emploi et la croissance et, en cas de ralentissement économique, des déficits, même profonds, sont tolérés.<sup>52</sup> Aux États-Unis, l'idée de privatiser la sécurité sociale est fortement combattue et, par ailleurs, l'État, étant l'un des principaux fournisseurs d'énergie électrique, les timides tentatives de privatisation se heurtent à une forte opposition.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> En 1992, le déficit des États-Unis représentait environ 5 pour cent du PIB. Si les États-Unis avaient privatisé la sécurité sociale ou si les recettes de la sécurité sociale n'avaient été prises en compte, ce déficit s'élèverait à 8 pour cent du PIB. Ces chiffres sont très supérieurs à ceux de l'Argentine ou à ceux de la plupart des autres pays d'Amérique latine auxquels on a reproché leur prodigalité budgétaire.

<sup>53</sup> On peut se poser la question de savoir, étant donné le rôle prépondérant joué par les États-Unis, comment le FMI a-t-il pu proposer des politiques si différentes de celles appliquées aux États-Unis, en particulier durant une administration comme celle de Clinton qui semblait si préoccupée par l'égalité et par la pauvreté. On peut répondre, d'une part, que les concepts de justice sociale ne franchissent généralement pas les frontières et, d'autre part, que le département du Trésor représentant les États-Unis auprès du Fonds a souvent imposé des points de vue tout à fait différents de ceux défendus par d'autres organismes, même ceux relevant de l'exécutif.

## 5. Il n'existe ni système «optimal» ni politique «correcte»

L'une des principales faiblesses des politiques du Consensus de Washington a été de croire apparemment que les réformes pouvaient être confiées aux seuls technocrates. Ce précepte était naturellement fondé sur la prémisse selon laquelle il existait une seule politique économique optimale, dont la définition devait être confiée aux experts. Mais, il n'existe pas d'ensemble unique dominant de politiques, au sens de Pareto, susceptible d'améliorer la situation de chacun plus que toute autre politique.

Le problème réside dans le fait que les marchés financiers<sup>54</sup> et le FMI, qui représente généralement leurs intérêts et leur idéologie, se comportent souvent comme si existait cet ensemble unique dominant de politiques permettant de parvenir à l'optimum de Pareto. Ceci va à l'encontre de l'un des principes élémentaires de l'économie, à savoir l'existence de compensations réciproques (*trade-offs*). Les conseillers économiques ont pour tâche de mettre en évidence la disposition de ces compensations. Certes, la science économique souligne les limites de nos connaissances, ainsi que les incertitudes au regard non seulement de l'avenir mais également des résultats éventuels des autres options possibles. L'étude d'incidence permet d'identifier non seulement qui sort perdant et qui sort gagnant de l'application de chaque politique, mais aussi qui assume les risques inhérents à chacune d'elles. Le processus politique a pour fonction de faire un choix entre les différentes options en jeu, compte tenu des compensations, du fait que certains gagnent à l'application de certaines politiques alors que d'autres y perdent, que certaines politiques entraînent de plus grands risques que d'autres, et que certaines d'entre elles impliquent que certains groupes doivent en supporter les risques. Certains avantages et désavantages se compensent sur le court et le long terme. Lorsque des conseillers venus de l'étranger se présentent pour tenter de vendre une politique précise, qu'ils présentent comme *la* politique correcte déniaient ainsi l'existence de compensations réciproques (*trade-offs*),

<sup>54</sup> En employant le terme «marchés financiers», je simplifie beaucoup car sur ces marchés coexistent naturellement de nombreux acteurs dont les intérêts varient énormément. Comme je l'ai remarqué, les investisseurs à long terme ont des intérêts très différents de ceux des spéculateurs à court terme. Alors que les spéculateurs profitent des fluctuations et même de l'instabilité, les investisseurs misent sur la stabilité.



de risques et d'autres options, les gouvernements et les citoyens ont tout le droit de se montrer méfiants.

Ainsi les tenants du capitalisme appliqué aux États-Unis se sont-ils comportés comme s'il n'existait qu'une seule forme dominante d'organisation économique, en particulier après la chute du communisme. Bien que des événements récents aient quelque peu terni le lustre du capitalisme de type étasunien, ces croisés n'ont jamais réellement compris ni le système économique des États-Unis et ses rouages, ni celui des autres pays. Ils ont sous-estimé le rôle qui incombe à l'État, par exemple, en termes de politiques industrielles, de l'agriculture à la haute technologie, de la création de l'industrie des télécommunications en 1842, avec l'installation du premier câble télégraphique, jusqu'à Internet, ou encore les politiques de régulation (*regulatory policies*) si fondamentales pour le fonctionnement de nos marchés des titres et de nos systèmes bancaires, et ils ont même sous-estimé le rôle des institutions non gouvernementales à but non lucratif, qu'il s'agisse des coopératives de crédit et agricoles, ou des universités, des hôpitaux et des fondations.

De même, ils ont sous-estimé la réussite d'autres options du capitalisme, comme celle prise par la Suède, et ont présenté, à tort, les réformes adoptées dans ce pays au début de la décennie 1990, comme l'abandon de son modèle classique de sécurité sociale. Loin s'en faut : la Suède a, en fait, peaufiné son système. Le degré de protection sociale dans ce pays reste très supérieur à celui des États-Unis, ce qui n'a pas empêché ce pays de remporter autant de succès que les États-Unis au sein de la nouvelle économie tout en faisant preuve d'une plus grande stabilité au cours de la période actuelle de ralentissement économique. Ces réussites suédoises résultent, au moins en partie, d'un régime de protection sociale solide : une part essentielle de toute réussite réside dans la volonté de prendre des risques et les solides filets de sécurité offerts par la Suède renforcent la capacité et la volonté des personnes d'assumer ces risques.

## 6. Économie politique

S'il est vrai, comme nous l'avons affirmé, qu'il existe d'autres options en matière de politique économique et que celles-ci ont des répercussions différentes sur les divers groupes de personnes, il importe de savoir qui prend les décisions et comment. S'il existe une compensation réciproque chômage-inflation (*unemployment/inflation trade-off*) et si les travailleurs s'inquiètent davantage de leur emploi quand les

marchés financiers, eux, se soucient davantage de l'érosion de la valeur de leurs actifs nominaux provoquée par l'inflation, cette compensation (*trade-off*) sera logiquement perçue différemment par les travailleurs et par les marchés financiers. C'est ainsi que, si les décisions relatives à la politique monétaire sont confiées à une banque centrale indépendante contrôlée par des intérêts financiers ou si la banque centrale reçoit l'ordre de concentrer son action uniquement sur l'inflation, les résultats vont probablement répondre davantage aux intérêts financiers qu'à ceux des travailleurs.

L'une des réformes majeures de l'Amérique latine a été la démocratisation de ce continent. Il est de plus en plus admis qu'une démocratie électorale où les voix peuvent être achetées, où certains intérêts particuliers contrôlent les médias, ou tout simplement lorsque les citoyens ne possèdent pas les connaissances nécessaires pour agir en tant qu'électeurs informés, ne peut être, à elle seule, suffisante. Que doivent penser de la démocratie électorale les deux tiers de la population du Venezuela demeurés dans la pauvreté dans un pays riche en pétrole, où les fruits de cette richesse sont allés aux mains de groupes précis? Que doivent-ils penser de cette démocratie électorale qui, du moins jusqu'à l'accession de Chávez à la présidence, n'a fait que perpétuer cet état de choses? Aujourd'hui, tous ceux qui ont été jusqu'ici privés de leurs droits civiques dans toute la région exigent d'être entendus, conscients désormais que la démocratie électorale traditionnelle, malgré ses mérites, n'a pas amélioré leur condition.

Il existe indéniablement un rapport étroit entre régime politique et réussite économique.<sup>55</sup> Les pays victimes de troubles sociaux et politiques n'offrent pas un climat propice aux affaires. Les politiques appliquées dans le passé ont donné lieu à un cercle vicieux: l'échec des politiques macro-économiques a provoqué des taux élevés de chômage qui, à leur tour, ont conduit, ou du moins contribué, à la violence urbaine et à la guerre de

<sup>55</sup> Cette liste ne prétend pas être exhaustive. La littérature la plus récente en matière de développement a souligné dans la réussite du développement l'importance de la maîtrise (*ownership*) et de la participation (*participation*). Voir, par exemple, Stiglitz (2001b). Pour garantir une participation significative au processus électoral, il est évidemment indispensable que les citoyens soient informés des activités et des projets de leur gouvernement. Ceci implique que la transparence du gouvernement et le droit à l'information des citoyens (*citizens' right to know*), tel qu'il est proclamé dans les lois sur la liberté effective d'information, soient des éléments essentiels. La Suède possède ce type de législation depuis plus de deux siècles et, ces dernières années, de plus en plus nombreux sont les pays qui ont introduit de telles réformes.

guérillas qui, à leur tour, ont découragé l'investissement et freiné la croissance. La stabilisation, ou plus précisément une perception erronée de la stabilisation trop axée sur la lutte contre l'inflation au prix de politiques budgétaires et monétaires drastiques, non seulement ne conduit pas, à elle seule, à la croissance mais contribue aussi à cette spirale descendante. La sensation d'être dépouillé de ses droits, que les politiques économiques obéissent à des intérêts particuliers au sein de son propre pays ou situés, ce qui est encore plus grave, dans les pays industrialisés avancés, ne fait qu'attiser les frustrations.

Il existe également d'autres rapports entre politique et réussite économique. La concentration de la richesse économique, même dans des régimes démocratiques, peut conduire à la concentration du pouvoir politique, ce qui restreint les possibilités de la régulation ou de la fiscalité redistributrice, ainsi que du relèvement des impôts, compromettant ainsi la capacité de l'État de mener à bien ses fonctions essentielles. Dans le même temps, l'extrême instabilité a provoqué l'affaiblissement de la classe moyenne, c'est-à-dire des catégories qui ont le plus contribué à la mise en place de l'État de droit, si nécessaire au fonctionnement efficace d'une économie de marché.

Les politiques du Consensus de Washington se sont peu soucies des aspects relatifs à la redistribution. La politique et l'économie sont pourtant étroitement liées. Même si la pauvreté ou l'inégalité n'est pas considérée comme une priorité, la répartition du revenu, qu'elle soit directe ou indirecte, est, par le biais des processus politiques, un élément déterminant dans la tenue de l'économie.<sup>56</sup> Ces thèmes doivent être au centre de tout agenda de réforme de la réforme.

### 7. Au-delà des principes économiques

J'ai consacré la majeure partie de ce chapitre à l'analyse de questions relevant des *principes*

*économiques (principles of economics)*, toutefois je dois faire référence brièvement à quatre questions d'ordre philosophique plus vastes. En premier lieu, les notions d'égalité ont connu un changement important, l'accent étant désormais mis sur *l'égalité des chances (equality of opportunity)* plutôt que sur *l'égalité des résultats (equality of outcome)*. En deuxième lieu, on reconnaît désormais l'importance de la *communauté (community)*, de la nécessité de l'action collective, du besoin de dépasser l'individualisme pour forger un sentiment de solidarité sociale. Cependant, l'action collective et communautaire peut s'exprimer autrement que par le biais du gouvernement, à ses différents niveaux. Ainsi la société civile et les organisations non gouvernementales peuvent-elles également constituer des vecteurs importants non seulement d'actions mais aussi d'expressions. En troisième lieu, le concept des *droits fondamentaux de la personne (basic human rights)* s'est étendu au cours des dernières décennies pour couvrir non seulement les droits et libertés civiques, la liberté d'expression et de presse, le droit de réunion et la liberté religieuse mais aussi les droits économiques, l'accès aux soins de santé de base et le droit à gagner sa vie. Ces droits peuvent entrer en conflit, de même que les droits d'une personne par rapport à ceux d'autrui; c'est pourquoi il faut prévoir diverses procédures réglant ces différends. Il s'agit là de domaines qui relèvent de la responsabilité collective. Et, ainsi ces droits entraînent-ils des responsabilités tant à l'échelon individuel que communautaire. Définir ces responsabilités et les conséquences de leur inobservance figurent parmi les problèmes de politique publique les plus difficiles à résoudre et ceci va bien au-delà de l'horizon limité du présent article.

## VI

### Éléments d'un agenda des réformes

Les principes énumérés dans la section précédente doivent permettre de donner une nouvelle orientation quant à la façon de réformer la réforme. Les critiques

<sup>56</sup> Il est généralement admis, par exemple, que les bons résultats obtenus par l'Asie de l'Est sont dus, en partie, à la promotion active de politiques égalitaires. Voir Stiglitz (1996) et les références mentionnées dans cette étude.

formulées à l'égard du Consensus de Washington concernent non seulement les politiques inscrites dans son agenda mais aussi celles qui n'y figuraient pas; l'examen des éléments présents et manquants nous permettra de nous faire une idée plus précise de rôle de l'idéologie ainsi que de celui des intérêts. Dans certains pays, la méthode la plus répandue d'exploitation

agricole est le métayage. Sous ce régime, 50 pour cent de la récolte –voire plus– sont destinés au propriétaire des terres. Il est ainsi manifeste qu'un tel système n'encourage guère le rendement. Or, étant un frein au rendement économique, les prélèvements fiscaux sont par principe l'objet de critiques vigoureuses de la part du FMI. De plus, le métayage a des répercussions néfastes non moins importantes sur les plus pauvres. Malgré cela, jusqu'à présent, on n'a pas inscrit la réforme agraire sur l'agenda du FMI, ou du moins elle figure d'une telle manière qu'elle ne paraisse ni importante ni évidente.

Pour faire ressortir la différence fondamentale existant entre la démarche du Consensus de Washington à propos du développement et la mienne, je vais d'abord faire référence aux rubriques de l'agenda portant sur des aspects qui, d'emblée, avaient été vite expédiées. Chacun des éléments que je vais traiter pourrait faire, à lui seul, l'objet d'un article spécifique et, par manque de temps, j'ai dû faire l'impasse sur de nombreuses autres réformes, par exemple celles qui ont trait aux institutions politiques. Les critiques que j'ai formulées à l'encontre du Consensus de Washington portant sur l'étroitesse excessive de son approche, l'on pourrait donc me reprocher que l'agenda de réformes exposé ici est trop vaste et manque d'axe central. Malgré tout, j'approuve la Banque mondiale quand elle souligne très justement la nécessité d'adopter une approche intégrale;<sup>57</sup> s'il est vrai qu'aucun gouvernement ne peut prêter la même attention simultanément à tous les éléments, en négliger certains constituerait une faute.

## 1. Mobilité sociale

Le facteur le plus important de la mobilité sociale est probablement l'éducation. Certes, l'*augmentation des dépenses (increasing expenditures)* d'éducation est devenue une profession de foi psalmodiée à l'unisson par la gauche et la droite, sans toutefois que l'on prête la moindre attention aux aspects relatifs à l'*affectation (allocation)* de ces dépenses et à leur *contenu (content)*. Or, l'échec scolaire des pauvres en commence *bien avant* leur entrée à l'école et c'est pourquoi le *Headstart Project* a joué un rôle si important dans la politique éducative des États-Unis.

L'éducation tient un rôle d'autant plus crucial qu'elle contribue à façonner la mentalité des individus de la génération suivante, par exemple leurs attitudes

face au changement et à la tradition. Elle renforce de la compréhension de leurs droits et de leurs responsabilités, des rôles qui incombent aux individus et à l'État. Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'un des enjeux du développement de l'éducation publique était de former une main-d'œuvre disciplinée, ayant reçu la formation minimale nécessaire. Il s'agit aujourd'hui de former des citoyens qui sachent faire valoir leurs droits, qui soient disposés à suivre un processus d'apprentissage tout au long de leur vie, qui maîtrisent les outils nécessaires pour s'intégrer à une société moderne (par exemple, des connaissances en informatique) ainsi que les langages requis. Au moins durant les vingt-cinq prochaines années, une grande partie de la population de nombreux pays parmi les plus pauvres continuera d'appartenir au milieu rural. Pour ces populations, l'éducation ne doit pas seulement représenter un moyen de s'en sortir mais aussi un moyen de s'élever: il ne s'agit pas de se former uniquement en vue d'emplois urbains mais également d'acquérir les compétences nécessaires pour accroître la productivité dans le secteur rural. Des connaissances acquises en matière de santé et d'environnement peuvent avoir de profondes répercussions sur la qualité de leur vie quotidienne et sur la pérennité de leur environnement, voire sur leur niveau de vie à long terme.

L'esprit d'entreprise sera la clé de l'avenir. Cette forme d'esprit, tout comme les autres connaissances et compétences nécessaires à la réussite, peut également être enseignée.

Dans certains pays en développement, il a été démontré que les plans de *micro-crédit* constituent un instrument important de mobilité sociale. Beaucoup d'analyses du micro-crédit soulignent ses *aspects économiques*, tels que l'octroi de prêts aux ménages pauvres, en particulier aux femmes pauvres, qui autrement n'auraient aucun accès au crédit. Mais, la vision des premiers promoteurs du micro-crédit allait bien au-delà: leur objectif était de bouleverser les structures du pouvoir local en renforçant le pouvoir économique des femmes pauvres qui jusque-là en avaient été privées. C'est pourquoi l'un des principaux fournisseurs de micro-crédits, le *Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)*, complète ses programmes de micro-crédits par des programmes d'éducation destinés entre autres aux femmes et axés sur l'environnement, la santé et la législation des droits.

Les *médias* peuvent avoir un rôle important à jouer, à moins qu'ils ne soient fortement concentrés et contrôlés par une poignée de riches individus, comme cela est le cas dans beaucoup de pays. Le gouvernement

<sup>57</sup> Voir également Wolfensohn (1998) et Stiglitz (1998).

doit donc non seulement faire adopter et appliquer des lois qui garantissent la diversification des médias, mais aussi faire en sorte qu'ils deviennent les porte-parole d'un plus grand nombre de personnes, par exemple, en accordant leur soutien aux radios communautaires et aux radios contrôlées par des organisations non gouvernementales.

Au cours de ces dernières années, l'environnement a fait l'objet d'une attention croissante. Il semble pourtant que, dans certains milieux, un bon environnement est considéré comme un luxe de riches et que les pauvres ne peuvent se permettre de se soucier de ce genre de choses. J'estime<sup>58</sup> pourtant que la croissance, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement sont des éléments complémentaires dans bien des cas : l'érosion des territoires communs ou l'absence de contrôle de la croissance démographique impliqueront, à terme, la dégradation de l'environnement et l'aggravation de la pauvreté.

Dans de nombreuses parties du monde, les communautés appliquent des méthodes traditionnelles d'aménagement de leur environnement au profit du bien commun. La *Tragedy of Commons*<sup>59</sup> (la «tragédie des biens communs»), parfois décrite comme l'échec à faire la preuve de titres de propriété bien attestés sur les ressources communes, est le plus souvent le résultat de l'irruption de forces du marché (imparfait) dans les cultures traditionnelles. D'une manière plus générale, des analyses menées récemment par la Banque mondiale<sup>60</sup> soulignent l'importance de la culture comme renfort du sentiment d'identité et de communauté si important pour le bien-être à long terme.

Le processus de développement a été, presque partout, accompagné de l'urbanisation. Actuellement, l'un des défis majeurs que doivent relever de nombreux pays en développement consiste à rendre vivables leurs villes. L'une des aspects de ce problème est la protection de l'environnement moyennant la mise en place de systèmes urbains de transports publics, empêchant la pollution de l'air qui empoisonne tant de villes, et la création d'espaces verts, qui non seulement constituent des lieux de détente pour les individus mais aussi contribuent à susciter un sentiment communautaire.

Un autre aspect du développement, qui accompagne l'urbanisation, est la fragilisation des filets de sécurité sociale traditionnels fournis auparavant par les communautés et les familles. Comme je l'ai

mentionné plus haut, l'insécurité est une dimension importante de la pauvreté. S'il est vrai que les réformes économiques proposées ici doivent être conçues pour renforcer la stabilité économique et réduire le risque, dans les faits, quel que soit le succès de ces réformes, les pays en développement n'en connaîtront pas moins des perturbations. Leurs gouvernements doivent donc contribuer à la création de réseaux de protection sociale, avec le concours d'organisations non gouvernementales qui souvent sont en mesure de mettre en place des mécanismes efficaces de prestations. Dans certains pays, des inquiétudes se sont manifestées à propos des abus commis à certains niveaux du réseau de sécurité sociale et, en particulier, dans les programmes de retraites. Ceux-ci devront indéniablement faire l'objet d'une réforme. Ces programmes ont souvent été mal conçus et des incitations perverses ont été introduites, comme, par exemple, la forte augmentation des salaires juste avant le départ en retraite. Ces incitations perverses ont eu, à leur tour, des effets pervers qui se sont traduits par des montants de pensions très supérieurs à ceux originellement prévus. Au fur et à mesure de leur application, ces réformes devront toutefois rester sensibles aux préoccupations qui sous-tendaient ces programmes.

## 2. Combat pour l'équité et contre la pauvreté

La pauvreté n'a guère retenu l'attention du Consensus de Washington, probablement parce qu'il était fondé sur la croyance en l'hypothèse de la retombée en fin de compte (*eventually trickle-down*) des fruits de la croissance. Cependant, il y avait bien peu de raison de croire en la réalisation de cette hypothèse et, pour les raisons mentionnées dans les chapitres précédents, il est presque certain que les politiques du Consensus de Washington ont aggravé le problème de la pauvreté.

La première rubrique de tout agenda de lutte contre la pauvreté devrait être, de la part des autorités, un ferme engagement à créer des emplois pour tous, de «promouvoir un *travail décent* pour tous», selon la devise de l'Organisation internationale du travail (OIT). Avoir un emploi devrait être un droit fondamental pour tout membre de la société souhaitant travailler et tout gouvernement a le devoir fondamental d'assurer que ce droit soit pleinement réalisé. Un gouvernement qui, dans cette tâche, échoue, et souvent lamentablement, devrait démissionner.

Aussi est-il nécessaire qu'une conception axée uniquement sur la maîtrise de l'inflation cède la place à une autre privilégiant la croissance et la création

<sup>58</sup> Voir également Dasgupta (1995).

<sup>59</sup> Hardin (1968).

<sup>60</sup> Rao et Walton (2003).

d'emplois. Mais la création d'emplois est compromise par certains facteurs, notamment l'absence de crédits et la surévaluation des taux de change.<sup>61</sup> C'est pourquoi la gestion macro-économique revêt une telle importance. En effet, si elle conduit à une surévaluation des taux de change et un relèvement des taux d'intérêt, elle ne fera que compromettre la création d'emplois. Il ne faut toutefois pas oublier que les marchés de capitaux ne fonctionnent pas comme les autres marchés où l'efficacité exige un «prix unique» mais qu'ils se comportent plutôt *comme s'il s'agissait* d'une vente aux enchères. Dans tous les pays, le gouvernement a joué un rôle important dans l'octroi de prêts aux étudiants, pour le logement, de crédits aux agriculteurs et aux petites et moyennes entreprises, ainsi que de crédits à l'exportation. Certes, ces programmes ont *parfois* donné lieu à des abus dont nous savons mieux nous protéger aujourd'hui.

La promotion de l'équité et la lutte contre la pauvreté doivent commencer par des programmes d'éducation et de santé pour les enfants mais ces actions doivent également se poursuivre tout au long de leur vie. Nous connaissons les effets fragilisants des maladies mais nous disposons également des moyens de remédier à celles-ci et à leurs conséquences. La santé va toutefois bien au-delà des seuls soins médicaux: il faut encourager des styles de vie plus sains, entre autres, en luttant contre le tabagisme et l'abus de stupéfiants et en encourageant la consommation de légumes et un régime alimentaire équilibré.

La réussite dans le combat pour l'équité et contre la pauvreté passe par un renforcement des droits à la fois économiques (*economic empowerment*) et politiques (*political empowerment*). Ceci implique, dans le secteur rural, une réforme agraire significative dans laquelle la redistribution des terres devrait être accompagnée de l'octroi de crédits et d'un accès à la technologie. L'enregistrement des titres de propriété est un élément important mais seulement s'il entre dans le cadre d'un programme plus vaste. Cet enregistrement permet le recours au nantissement de la propriété foncière mais cela ne sera efficace que là où le marché foncier fonctionne correctement.

Aussi bien en zone rurale que dans les zones urbaines, des programmes pour promouvoir l'épargne

doivent être mis en place. Les faillites récentes de divers systèmes bancaires ont probablement ruiné la confiance portée au secteur financier. Nous avons donc l'obligation de chercher des moyens pour l'État de fournir des garanties fiables aux petits épargnants et, dans les pays en crise, il faudra faire preuve d'une vigilance particulière sur la question de la confiance dans les stratégies de restructuration des banques. Un éventuel mécanisme susceptible de promouvoir le recours aux institutions financières nationales consiste en l'apport par l'État d'une contrepartie à la petite épargne (une sorte de «crédit d'impôt sur le revenu professionnel» (*earned income tax credit*) pouvant être transformé en liquidités pour l'épargne des personnes à faibles revenus).

La fiscalité doit également être plus équitable. La TVA n'est pas un impôt équitable et, dans la plupart des pays en développement, il s'agit d'un impôt qui non seulement n'est pas compatible avec l'efficacité économique mais aussi qui ne favorise pas la croissance puisqu'il s'agit d'une taxe qui grève le secteur formel, alors que précisément c'est celui qui devrait être privilégié dans le processus de développement. Étant donné que les plus riches dépensent généralement à l'étranger une part considérable de leurs revenus, la TVA ne constitue même pas une taxe proportionnelle à la consommation.

La politique fiscale devrait avoir pour objectif de promouvoir l'équité, la stabilité et la croissance durable, il faudrait donc chercher à mettre en place des structures fiscales résistant à la corruption. Par conséquent, il conviendrait de faire une plus large place à certains *impôts indirects*, comme ceux qui sont appliqués aux voitures haut de gamme et aux biens de consommation de luxe, consommés essentiellement par les riches (et généralement importés). Nous devrions taxer les produits de base néfastes pour l'environnement tels que le pétrole et le charbon, appliquer des taux d'imposition plus élevés aux *rentes*, provenant, par exemple, de l'exploitation des ressources naturelles ou de monopoles ou quasi-monopoles, tels que les secteurs des télécommunications ou du ciment dans certains pays latino-américains. Nous devrions établir un impôt fortement progressif sur les grandes résidences, les grands domaines fonciers et nous devons réfléchir aux moyens d'inciter les propriétaires terriens à accroître l'embauche, par exemple grâce à un crédit d'impôt ou une déduction fiscale. Nous pouvons même envisager la possibilité de taxer les flux de capitaux à court terme à leur entrée et sortie d'un pays avec un taux d'imposition ajustable selon les circonstances

<sup>61</sup> Il en existe d'autres, tels que les mesures excessives de protection de l'emploi qui augmentent les coûts d'embauche d'un travailleur. Pour les raisons mentionnées plus haut, je ne pense pas toutefois que ces mesures aient constitué un obstacle important, du moins dans un bon nombre de pays de la région.

économiques et nous pourrions également appliquer d'autres mesures pour stabiliser les flux de capitaux et réduire l'exposition aux risques, telles que des dispositions touchant aux déductions fiscales sur les dettes contractées à court terme en devises étrangères, ainsi que des règles bancaires visant à décourager la formation d'un passif à court terme libellé en devises étrangères, ce qui semble engendrer de très importantes externalités, comme je l'ai remarqué plus haut.

### 3. La création d'un environnement propice aux affaires

J'en viens ici à cette partie de l'agenda qui est devenue une rubrique des plus communes, à savoir la création d'un environnement propice aux affaires qui n'attire pas seulement les investisseurs étrangers mais qui offre également un climat favorable aux investisseurs nationaux.

L'intervention publique telle que nous la concevons peut constituer l'un des plus importants changements de ces dernières années dans la réflexion sur le développement. Dans les décennies qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, l'attention était concentrée sur l'édification de l'infrastructure. Dans les décennies marquées par la prédominance du Consensus de Washington, l'accent a été mis sur le recul de l'intervention publique moyennant, par exemple, la minimisation des règlements et la privatisation de l'infrastructure. Nous savons aujourd'hui que l'État a une fonction importante à jouer et que celle-ci va au-delà des projets, et même au-delà des politiques (comme c'est le cas avec les mesures adoptées pour encourager la stabilité macro-économique) : le marché n'entreprend pas souvent l'exécution des projets d'infrastructure nécessaires, telles que la construction de chemins ruraux, et, comme je l'ai signalé plus haut, la privatisation de l'infrastructure s'est heurtée à de nombreux problèmes et le marché, à lui seul, n'a pas réussi à créer la stabilité macro-économique. Les litanies actuelles sur le développement portent sur l'importance des institutions, bien que, même dans ce domaine, les débats soient souvent déséquilibrés et obnubilés par les problèmes posés par la corruption dans le secteur public, ceci au lieu de s'interroger sur les déficiences de la gouvernance d'entreprise. Ces mêmes invocations appellent à la création d'une banque centrale *indépendante* plus soucieuse de lutter contre l'inflation que de représenter les intérêts des citoyens dans le cadre d'une approche équilibrée entre lutte contre l'inflation

et la promotion de la croissance et de l'emploi, ou encore au lieu d'en appeler à promouvoir des institutions financières qui garantissent l'accès de toute la société au crédit. Malheureusement, nous pouvons en dire plus sur le nécessaire que sur la façon de créer ce qu'il est nécessaire de créer.

J'ai déjà évoqué d'une manière très générale deux éléments fondamentaux, à savoir l'éducation et le crédit. Les pays européens dont les résultats ont été particulièrement satisfaisants au cours de ces dernières années, tels que l'Irlande et le Portugal, possèdent des systèmes bancaires *locaux* solides et bien réglés, ainsi que de bons systèmes éducatifs. Aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, les États-Unis accordaient une grande importance aux banques locales en raison de l'importance de l'information locale pour l'octroi de prêts; il y avait alors une inquiétude légitime à l'encontre d'un système bancaire concentré à New York, qui aurait pu absorber les ressources du reste du pays et freiner un développement à une plus vaste échelle. L'activité bancaire à l'échelon national n'a y été autorisée qu'à partir des années 90. En revanche, à l'échelon international, il a été demandé aux petits pays de s'ouvrir aux banques internationales, sans trop se préoccuper de savoir si ces banques accorderont des crédits aux petites et moyennes entreprises. Le cas de l'Argentine a démontré que la présence de banques internationales dans un pays n'est pas synonyme de garantie de la stabilité du système bancaire. D'aucuns pensaient que les maisons mères de ces banques viendraient au secours de leurs filiales; c'est en effet ce que l'on a voulu faire croire à de nombreux épargnants. Ceci n'a pourtant pas été le cas. Pour garantir un traitement égalitaire et promouvoir la croissance, il faut adopter une réglementation similaire au *Community Reinvestment Act*, la loi étasunienne sur le réinvestissement au sein des communautés, afin d'obliger les banques, qui ont accumulé des ressources dans un pays déterminé, à prêter à nouveau cet argent dans le pays en question et, dans une proportion importante, aux petites et moyennes entreprises nationales.

D'autres mesures visant à encourager les petites entreprises devront être également adoptées, comme par exemple les couveuses d'entreprises qui ont eu des succès notables dans le monde entier.

La dernière période d'essor observée en Amérique latine était caractérisée par les *politiques industrielles* (*industrial policies*). Ces politiques ont, à tort, acquis une mauvaise réputation au cours du dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle. J'ai déjà évoqué leur rôle essentiel dans le

développement des États-Unis et je crois également que ce rôle a été déterminant dans la réussite des pays d'Asie de l'Est. Il est vrai qu'une politique qui a donné de bons résultats dans un contexte déterminé peut, dans un autre, se révéler moins efficace. Qui plus est, le système du commerce mondial a imposé des limitations quant à l'utilisation, de la part des gouvernements, de certaines techniques auxquelles ils auraient souhaité avoir recours plus fréquemment. Je ne reviens pas sur les problèmes posés par les stratégies de substitution des importations en Amérique latine ni sur les abus auxquels elles ont donné lieu. Tout comme bon nombre d'instruments, la politique industrielle peut être efficace pour promouvoir la croissance mais également être utilisée à mauvais escient. Nous savons aujourd'hui qu'il existe plusieurs manières d'améliorer l'efficacité de cette politique et d'atténuer les possibilités d'abus. L'administration Clinton, dont j'ai fait partie, avait la ferme conviction que ces politiques avaient un rôle important à jouer dans le développement de l'économie des États-Unis et qu'il était d'autant plus impérieux d'en promouvoir l'application dans les pays en développement. Le fait que le département du Trésor des États-Unis se soit montré plus enclin à venir au secours de Wall Street, ou à se soucier de certains aspects du bien-être des entreprises, qu'à opérer certaines interventions sur le marché susceptibles de promouvoir la technologie au sein du pays et en dehors, relève davantage de l'influence de certains intérêts et de la licence idéologique que du bien-fondé de certaines politiques économiques. L'État a, dans le passé, joué un rôle de catalyseur qu'il pourra jouer à nouveau dans l'avenir : il peut contribuer non seulement à un meilleur fonctionnement des marchés mais également à façonner l'économie et ce, par le biais de l'infrastructure physique, institutionnelle et éducative, par exemple en garantissant la formation d'une main-d'œuvre qualifiée. Ce rôle de catalyseur consiste dans l'économie *actuelle*, notamment à favoriser la prise de conscience des mutations structurelles observées dans le monde entier : la réduction du secteur industriel, le développement du secteur des services, la capacité des services, comme des marchandises, de traverser les frontières. Les pays qui ont enregistré la croissance la plus dynamique au cours de la dernière décennie, et qui ont aussi créé plus d'emplois, sont ceux qui se sont adaptés, et parfois qui ont contribué, à ces mutations.

Il est indéniable que la réglementation peut étouffer l'activité économique, c'est pourquoi elle doit être révisée périodiquement à la lumière du fait que l'objectif ne doit pas être la déréglementation en soi

mais la définition d'un cadre réglementaire approprié susceptible de favoriser le fonctionnement de l'économie de marché et d'alléger de tout fardeau réglementaire superflu, par exemple, avec la création de guichets uniques. Il a été démontré que l'incertitude en matière de réglementation, et la corruption, qui est généralement associée au caractère discrétionnaire de la réglementation, constituent un frein important à l'activité économique. Il existe toutefois des mécanismes permettant de surveiller la corruption ainsi que des stratégies permettant de la réduire. Nous savons aujourd'hui que la corruption peut, bien sûr, avoir cours tant dans le secteur privé que dans le public, et que la transparence peut constituer un antidote partiellement efficace. Il faut alors mettre en place des dispositions légales qui garantissent la bonne gouvernance des entreprises (*good corporate governance*), à savoir un système de freins et de contrepoids (*checks and balances*) qui protège les actionnaires face à la rapacité des dirigeants, les petits actionnaires face aux plus grands, les créanciers face aux actionnaires, les créanciers de rang inférieur (*junior bondholders*) face aux créanciers de premier rang (*senior bondholders*). Un tel cadre juridique n'est certainement pas facile à élaborer et encore moins à appliquer.

La stabilité macro-économique est un élément capital pour maintenir un climat favorable à l'activité des entreprises. Je fais ici référence à une véritable stabilité et non pas au concept utilisé sous ce nom au cours de la dernière décennie. Les récessions et les dépressions sont mauvaises pour l'activité économique et, par conséquent, doivent être évitées certaines politiques favorisant l'instabilité, telles que la libéralisation des marchés de capitaux et les régulations bancaires mal conçues, et celles comportant des déstabilisateurs automatiques. Évidemment, les gouvernements doivent lutter contre l'inflation excessive tout comme ils doivent éviter la déflation. La véritable stabilité couvre un champ bien plus vaste.

Maintenir la stabilité dans un environnement extrêmement volatil, caractérisé par de profondes fluctuations des taux de change et des prix des produits de base, n'est pas une tâche facile. Ces pays vont devoir apprendre à gérer ces risques, entre autres en diversifiant les produits de base, en créant des fonds de stabilisation, en recourant à des politiques fiscales et de crédit (et pas seulement à des politiques monétaires) anticycliques et en canalisant les flux de capitaux à court terme.

Dans cet article, je n'ai évidemment pas pu aborder de nombreux sujets. Ainsi les systèmes de transport, en particulier dans les zones rurales, devraient-ils être

améliorés afin que les ruraux puissent avoir accès aux marchés. Il existe parfois des « marchés manquants » (*missing markets*), ou des marchés où la concurrence est si limitée que les petits producteurs et les consommateurs sont exploités ou auxquels ils ne peuvent accéder. L'existence à la fois d'une concurrence effective et de politiques de régulation est importante. Les déficiences peuvent également provenir du fait que le gouvernement joue un rôle trop limité ou, au contraire, trop interventionniste. Dans certains cas, le gouvernement devra envisager la possibilité de promouvoir les coopératives qui ont joué un rôle si important dans de nombreuses économies de marché, y compris aux États-Unis et dans les pays scandinaves.

J'ai déjà souligné l'importance du rôle de l'État mais celui-ci ne sera en mesure de l'assumer que s'il échappe aux réseaux d'intérêts particuliers et tient à l'écart de la corruption. Ceci nécessite l'existence d'un État de droit appliqué de manière efficace et juste. De même, le secteur public pourrait faire preuve du même souci d'efficacité et d'efficacités que des économies de marché efficaces. Ces défis se posent dans tous les pays,

pas seulement dans les pays en développement. Il s'agit d'un combat perpétuel puisqu'il existera toujours des intérêts particuliers désireux d'utiliser le pouvoir de l'État pour promouvoir leurs intérêts plutôt que pour favoriser une croissance équitable et durable. Heureusement, certains pays, aussi bien dans le monde en développement que dans le monde développé, ont réalisé d'authentiques progrès dans la formation de gouvernements réactifs, efficaces, transparents et démocratiquement responsables.

Dans cette section, j'ai peu abordé des questions plus conventionnelles, telles que la réforme indispensable de la privatisation et de la libéralisation. Les échecs du passé sont aujourd'hui suffisamment bien connus. Je n'ai guère abordé non plus la question de la réforme du marché du travail, hormis lorsque j'ai mis en garde contre la croyance simpliste en la flexibilité, en signalant que cette mesure pourrait conduire à accroître non pas l'emploi mais plutôt la pauvreté et l'instabilité. Sur beaucoup de ces sujets, je me suis exprimé dans d'autres écrits,<sup>62</sup> et un exposé plus détaillé de cet agenda des réformes devra attendre une autre occasion.

## VII

### Conclusions

Je n'ai fait ici qu'esquisser un nouvel agenda de réformes. J'ai hésité à utiliser le terme « réforme » en raison des connotations négatives acquises au cours de ces dernières années. Cependant, le mot « réforme » signifie tout simplement un changement et la Réforme elle-même a suscité une Contre-Réforme. Je vais maintenant m'intéresser aux mesures que peuvent prendre les pays de la région *au regard du régime international actuel*. Ce régime, comme je l'ai signalé plus haut, présente des problèmes fondamentaux : le manque d'équité du système du commerce mondial est aujourd'hui fort bien connu et le système financier mondial n'est pas seulement inéquitable, il est *intrinsèquement* instable. Étant donné que la somme des déficits à l'échelon mondial doit être égale à la somme de tous les excédents, si certains pays comme le Japon et la Chine, continuent d'enregistrer des excédents, les autres pays, considérés dans leur ensemble, devraient présenter un déficit. Et si les pays déficitaires sont menacés par des crises, celles-ci sont alors incontestablement inévitables. Si, pour tenter de résoudre ses problèmes, un pays modifie le taux de

change, passant ainsi du déficit à l'excédent (comme ce fut le cas de la République de Corée après sa crise), d'autres pays devront à leur tour devenir déficitaires ou aggraver leur déficit actuel. Telle est la formule arithmétique simple des finances mondiales.<sup>63</sup>

Les pays de la région ont appris, au prix de grands sacrifices, ce que signifient l'instabilité des marchés mondiaux de capitaux et leurs déficiences. Or, selon les principes économiques généralement admis, ce sont les pays riches du monde, mieux en mesure d'affronter les risques provenant des fluctuations des taux d'intérêt et des taux de change, qui devraient, dans un marché qui fonctionne bien, assumer ces risques. Mais, dans les faits, ce sont les pays pauvres qui se voient dans l'obligation de les assumer.

<sup>62</sup> Voir, par exemple, Stiglitz (2002d) ou Stiglitz (1999a).

<sup>63</sup> Je travaille actuellement avec mon collègue Bruce Greenwald à la rédaction d'un livre où nous abordons en détail ces imperfections, en proposant une série de réformes [*Ndlr*: Stiglitz, J.E. et B. Greenwald (2003): *Toward a new paradigm in monetary economics*, Cambridge, Cambridge University Press]. Voir également Soros (2002).



Les pays de la région pourraient tirer parti des avantages de la mondialisation, en cherchant à l'ajuster à leurs propres conditions. Une Zone de libre-échange des Amériques pourrait présenter un avantage considérable pour ces pays, mais seulement si les États-Unis ouvrent réellement leurs marchés, tous leurs marchés, aux produits de la région; c'est-à-dire non seulement l'ouverture des marchés agricoles et textiles mais aussi la suppression des subventions agricoles et l'élimination des innombrables barrières non tarifaires que les États-Unis ont appliquées même à l'encontre de leurs voisins, le Canada et le Mexique. Un accord de libre-échange ne peut être utilisé pour promouvoir des politiques qui, sous le label de «mesures de protection de l'investissement» (*investment protections*), seraient tout à fait inacceptables (comme cela pourrait être le cas dans le cadre de l'Accord de Libre-Échange nord-américain) ou encore pour promouvoir un régime inéquitable de propriété intellectuelle (comme cela était le cas dans le cadre du cycle des négociations d'Uruguay). L'une des principales causes de l'instabilité de la région a été la libéralisation des marchés de capitaux et le FMI lui-même a fini par reconnaître que cette libéralisation entraînait des risques injustifiés. Malgré cela, les États-Unis ont à nouveau insisté sur cette libéralisation dans leurs accords commerciaux bilatéraux (avec Singapour et le Chili).

J'ai souhaité, dans cet article, non seulement faire la lumière sur les échecs du précédent agenda de réformes mais aussi établir le rapport entre ces échecs et les politiques appliquées: l'échec de la réforme n'est pas le résultat de la malchance ou d'une mise en œuvre inadéquate, comme voudraient le faire croire les partisans du Consensus de Washington. La moindre des choses est que ces politiques soient formulées de façon à ce que les simples mortels que nous sommes puissions les appliquer dans l'environnement volatil qui les entoure. Quoiqu'il en soit, ces échecs relèvent plus de l'organisation fondamentale de l'agenda: ils tiennent à ce que l'on avait fait figurer sur cet agenda et ce qui n'y figurait pas, à ce que l'on avait souligné et ce qui ne l'était pas. Beaucoup de «réformes» considérées prioritaires ont contribué à aggraver les difficultés de la région. J'ai ainsi consacré un temps considérable à traiter de certains de ces aspects auxquels il ne fut pas accordé l'attention qu'ils méritaient.

J'ai démontré ici que nous devons formuler des politiques économiques qui répondent à un plus grand équilibre entre le marché et l'État, qui reconnaissent le rôle capital que tous deux doivent jouer pour assurer le

bon fonctionnement de l'économie, qui acceptent que ce rôle puisse évoluer dans le temps en fonction de la solidité des organismes tant du secteur public que du privé, et qui reconnaissent également que les stratégies de développement doivent viser à la consolidation *simultanée* de ces deux secteurs.<sup>64</sup> Il faut également cesser de se concentrer de manière excessive sur l'inflation et prêter davantage d'attention à la création d'emplois; penser ainsi davantage à la création de nouvelles entreprises plutôt qu'à la restructuration et à la privatisation des entreprises existantes. Il faut abandonner la théorie économique de la retombée (et notamment ses versions plus modernes que j'ai baptisées «*trickle down plus*», qui à la conception simpliste du Consensus de Washington ne font qu'ajouter une préoccupation pour l'éducation primaire, en particulier l'éducation des filles) pour concentrer notre attention sur la pauvreté, dans toutes ses dimensions, et être conscient que les politiques économiques ne peuvent être dissociées de leur contexte social et politique. Comme je l'ai souligné lors de la conférence que j'ai prononcée devant la CNUCED en hommage à Raúl Prebisch, le développement ne consiste pas seulement à accumuler du capital et à promouvoir l'efficacité en matière d'affectation des ressources, quelle que soit l'importance que présentent ces deux aspects. Le développement signifie un changement de la société. Le Consensus de Washington a ignoré ces dimensions en croyant que, si les marchés pouvaient fonctionner seuls, les pays parviendraient à se développer. Ceci n'a pas été le cas et ne le fut jamais. Ce type de politique a toutefois encouragé et obligé les pays à se concentrer sur un programme économique restreint –et donc peu judicieux. Ils ont ainsi perdu de vue les objectifs plus vastes de la réforme de la société qui auraient dû faire une plus large place à la réforme agraire, à l'éducation ainsi qu'aux droits politiques et économiques.

L'interaction entre les processus économiques, sociaux et politiques est aujourd'hui reconnue. Le débat est maintenant ouvert sur les problèmes posés par chacun

<sup>64</sup> Par exemple, si le système public des retraites présente manifestement des problèmes, cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement le privatiser. Un système privé idéalisé ne peut être comparé au système public réel. Dans la pratique, les coûts de transaction, même dans les pays industriels avancés, ont été considérables. Peut-être serait-il plus facile d'améliorer le système public que de mettre en place un système privé et l'appareil réglementaire qui l'accompagne. Voir, par exemple, Orszag et Stiglitz (2001) et Murthi, Orszag et Orszag (1999).

des différents régimes politiques. Cependant, l'attention demeure trop faible sur le rôle que jouent les politiques, y compris les politiques économiques, dans la configuration des régimes politiques, ainsi que les effets de l'imposition des réformes sur le processus politique. En Russie, certains ont prôné l'idée d'une privatisation au pas de course, sans se soucier de la façon dont celle-ci serait mise en œuvre, croyant naïvement (ce que j'ai appelé la version politique du théorème de Coase) que l'État de droit prévaudrait une fois que l'État aurait renoncé au contrôle des droits de propriété privée. Comme on pouvait s'y attendre, ceci n'a pas été le cas. Ce n'est pas Rockefeller qui, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a proposé les lois anti-monopolistiques, tout comme de nos jours ce n'est pas Bill Gates qui réclame leur application effective. Plus encore, des tentatives ont même été faites, à plusieurs reprises, d'amputer le budget destiné à l'application effective de ces lois anti-

monopolistiques par ceux-là mêmes qui en auraient été affectés. La classe moyenne est celle qui, aujourd'hui comme hier, a le plus fermement appuyé l'État de droit,<sup>65</sup> et c'est aussi la classe moyenne qui a le plus souffert de certaines des politiques du Consensus de Washington.

Si le développement correspond effectivement à la transformation de la société, notre réflexion doit porter sur les implications d'une telle transformation et sur la façon de la promouvoir de façon plus efficace. L'agenda de réformes de type néolibéral n'est même pas parvenu à réaliser ses objectifs les plus limités de promotion de la croissance. Dans l'élaboration des mesures qui sont appelées à les substituer, nous devons aller au-delà de la vision étroite qui sous-tendait ce programme. En réformant l'*agenda économique*, nous devons le replacer dans un contexte plus ambitieux.

(Traduit de l'espagnol)

### Bibliographie

- Agénor, P.-R. (2002): *Macroeconomic adjustment and the poor: Analytical issues and cross-country evidence*, Policy Research Working Paper, n°2788, Washington, D.C., Banque mondiale, août.
- Akerlof, G., W. Dickens et G. Perry (1996): «The macroeconomics of low inflation», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Baily, M., J.E. Stiglitz et L. Tyson (1995): *Economic report of the President 1994*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Banque mondiale, (plusieurs années), *Indicateurs mondiaux du développement*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Rapport sur le développement mondial, 2000/2001: Attacking poverty*, New York, Oxford University Press.
- Birdsall, N., C. Graham et S. Pettinato (2000): *Stuck in the Tunnel: Have New Markets Muddled the Middle Class?*, Center on Social and Economic Dynamics Working Paper, n°14, Washington, D.C., The Brookings Institution, août.
- Bouillon, C., A. Legovini et N. Lustig (2001): *Rising inequality in Mexico: Household characteristics and regional effects*, Washington, D.C., Département du développement durable, Banque interaméricaine de développement (BID), septembre.
- Caprio, G. et D. Klingebiel (1999): *Episodes of systemic and borderline financial crises*, Banque mondiale Discussion Paper, Washington, D.C., Banque mondiale, octobre.
- Card, D. et A.B. Krueger (1995): *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton, Princeton University Press.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2002a): *Current conditions and outlook, 2002. Economic survey of Latin America and the Caribbean, 2001-2002*, LC/G.2184-P, Santiago, Chili, août. Publication des Nations Unies, N° de vente: E.02.II.G.71.
- \_\_\_\_\_ (2002b): *Globalization and development*, LC/G.2157(SES.29/3), Santiago, Chili, avril.
- \_\_\_\_\_ (2002c): *Social panorama of Latin America, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago, Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: E.02.II.G.65.
- Council of Economic Advisers (1996): *Economic report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Economic report of the President*, Washington, D.C., Government Printing Office.
- Damill, M. et R. Frenkel (2003): «Argentina: macroeconomic performance and crisis», R. Ffrench-Davis, D. Nayyar et J.E. Stiglitz (éds.), *Stabilization policies for growth and development*, New York, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Macroeconomic Stabilization, ([www.policydialogue.org](http://www.policydialogue.org)).
- Dasgupta, P. (1995): *An Inquiry Into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press.
- Dasgupta, P. et J.E. Stiglitz (1988): «Learning by doing, market structure and industrial and trade policies», *Oxford Economic Papers*, vol. 40, n° 28, Oxford, Oxford University Press.
- De Gregorio, J. et J.-W. Lee (1999): *Economic growth in Latin America: Sources and prospects*, Documents de travail, n° 66, Santiago, Chili, Centre d'économie appliquée, Université du Chili.
- Dougherty, C. et D.W. Jorgenson (1997): «There is no silver bullet: Investment and growth in the G7», *National Institute Economic Review*, n° 162, Londres, Sage Publications Ltd., octobre.
- Easterly, W., R. Islam et J.E. Stiglitz (2000): «Shaken and stirred: Explaining growth volatility», *Annual Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, D.C., Banque mondiale. (aussi J. Drèze, éd., *Advances in Macroeconomic Theory*, IEA Conference, vol. 133, Houndsmill, Palgrave, 2001) présenté originellement à la Michael Bruno Memorial Lecture, Douzième Congrès de l'IEA, Buenos Aires, 27 août 1999.

<sup>65</sup> Voir Birdsall, Graham et Pettinato (2000).

- Fisher, I. (1933): «The debt deflation theory of great depressions», *Econometrica*, vol. 1, n° 4, Evanston, The Econometric Society, octobre.
- Ffrench-Davis, R. (2003a): «Domestic macropolicies and financial crisis: A view from emerging economies», R. Ffrench-Davis, D. Nayyar et J.E. Stiglitz (éds.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, New York, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Macroeconomic Stabilization, (www.policydialogue.org).
- \_\_\_\_\_ (2003b): «Macro-economic balances in Latin America: The conflict between purely-financial and real-economy imbalances», R. Ffrench-Davis, D. Nayyar et J.E. Stiglitz (éds.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, New York, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Macroeconomic Stabilization, (www.policydialogue.org).
- Furman, J. et J.E. Stiglitz (1998a): «Economic crises: Evidence and insights from East Asia», *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- \_\_\_\_\_ (1998b): «Economic consequences of income inequality», *Symposium Proceedings. Income Inequality: Issues and Policy Options*, Jackson Hole, Wyoming, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Greenwald, B. (1999): «International adjustment in the face of imperfect financial markets», B. Pleskovic et J.E. Stiglitz (éds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1998*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Greenwald, B. et J.E. Stiglitz (1986): «Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, n° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mai.
- \_\_\_\_\_ (1993): «New and old Keynesians», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, n° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Hardin, G. (1968): «The tragedy of the commons», *Science*, vol. 162.
- Helmann, T., K. Murdoch et J.E. Stiglitz (2000): «Liberalization, moral hazard in banking and prudential regulation: are capital requirements enough?», *The American Economic Review*, vol. 90, n° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, mars.
- Honohan, P. et J.E. Stiglitz (2001): «Robust financial restraints», G. Caprio, P. Honohan et J.E. Stiglitz (éds.), *Financial Liberalization: How Far, How Fast?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kane, E.J. (1989): *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Krug, B.G. (éd.) (2002): *World Report on Violence and Health*, Genève, Organisation mondiale de la santé (OMS).
- Murthi, M., J.M. Orszag et P.R. Orszag (1999): *The Charge Ratio on Individual Accounts: Lessons from the U.K. experience*, Birbeck College Working Paper 99-2, Londres, University of London, mars.
- Newbery, D. et J.E. Stiglitz (1984): «Pareto inferior trade», *The Review of Economic Studies*, vol. 51, n° 1, Oxford, The Review of Economic Studies Ltd., janvier.
- Ocampo, J.A. (2002): «Half a lost decade», *ECLAC Notes*, n° 24, Santiago, Chili, CEPALC, septembre.
- Orszag, P. et J.E. Stiglitz (2001): «Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems», R. Holman et J.E. Stiglitz (éds.), *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the twenty-first century*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- OPS (Organisation panaméricaine de la santé) (1996): *La violencia en las Américas: La pandemia social del siglo XX*, Washington, D.C.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (plusieurs années), *Rapport sur le développement humain*, New York, Nations Unies.
- Prasad, E., K. Rogoff et alii (2003): *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI), mars (www.imf.org).
- Rao, V. et M. Walton (éds.) (2003): *Culture and Public Action: How Cultural Factors Affect an Unequal World*, Stanford, Californie, Stanford University Press.
- Rodrik, D. (1998): «Who needs capital-account convertibility?», Stanley Fischer et alii (éds.), *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Princeton Essays in International Finance, n°207, Princeton, Princeton University Press, mai.
- Rodrik, D. et F. Rodríguez (2001): Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence, in B. Bernanke and K.S. Rogoff (éds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Rodrik, D. et A. Velasco (1999): *Short-Term Capital Flows*, NBER Working Paper, N° 7364, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), septembre.
- Sappington, D. et J.E. Stiglitz (1987): Privatization, information and incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, No. 4, New York, John Wiley and Sons.
- Shiller, R.J. (2000): *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, avril.
- Simon, H.A. (1991): Organizations and markets, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, No. 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Soros, G. (2002): *George Soros on Globalization*, New York, Public Affairs.
- Stiglitz, J.E. (1996): Some lessons from the East Asian miracle, *World Bank Research Observer*, vol. 11, No. 2, Washington, D.C., Banque mondiale, août. (Réédité sous le titre « Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático, *Desarrollo económico y Social* vol. 37 N° 147, Buenos Aires, Institut de développement économique et social (IDES), octobre-décembre 1997).
- \_\_\_\_\_ (1997): Reflections on the natural rate hypothesis, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, No. 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- \_\_\_\_\_ (1998): Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes, *9<sup>th</sup> Raúl Prebisch Lecture*, Genève, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 19 octobre. Voir également Chapitre 2 dans H.-J. Chang, (ed.), *The Rebel Within*, London, Wimbledon Publishing Company, 2001.
- \_\_\_\_\_ (1999a): Reforming the global economic architecture: lessons from recent crises, *The Journal of Finance*, vol. 54, No. 4, Oxford, Blackwell Publishers, août.
- \_\_\_\_\_ (1999b): Lessons from East Asia, *Journal of Policy Modeling*, vol. 21, No. 3, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, mai.
- \_\_\_\_\_ (1999c): Must financial crises be this frequent and this painful?, *Policy Options*, vol. 20, No. 5, Montréal, Institute for Research on Public Policy (IRPP), juin.
- \_\_\_\_\_ (1999d): Taxation, public policy and the dynamics of unemployment, *International Tax and Public Finance*, vol. 6, Boston, Swets & Zeitlinger.

- \_\_\_\_\_ (2000a): Capital market liberalization, economic growth and instability, *World Development*, vol. 28, No. 6, juin.
- \_\_\_\_\_ (2000b): Lessons from the Global Financial Crisis, in J.R. Bisignano, W.C. Hunter and G.G. Kaufman (eds.), *Global Financial Crises: Lessons from Recent Events*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- \_\_\_\_\_ (2001a): Principles of financial regulation: a dynamic approach, *The World Bank Observer*, vol. 16, No. 1, Washington, D.C., Banque mondiale.
- \_\_\_\_\_ (2001b): Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm, dans F. Iqbal et J.-I. You (eds.), *Democracy, Market Economics and Development: An Asian Perspective*, Washington, D.C., Banque mondiale. Voir également chapitre 7 dans H.-J. Chang (ed.), *The Rebel Within*, London, Wimbledon Publishing Company, 2001.
- \_\_\_\_\_ (2002a): Capital market liberalization and exchange rate regimes: Risk without reward, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 579, London, Sage Publications Ltd., janvier.
- \_\_\_\_\_ (2002b): *Globalization and its discontents*, Washington, D.C., W.W. Norton.
- \_\_\_\_\_ (2003): *The roaring nineties*, New York, W.W. Norton.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (plusieurs années): *Human development report*, New York, Nations Unies.
- Wolfensohn, J.D. (1998): "The Other Crisis", Address to the Board of Governors, World Bank/IMF Annual Meetings, Washington, D.C., 6 octobre.