

Les conditions macroéconomiques d'une croissance soutenue en Amérique du Sud

Winston Fritsch *

Gustavo H.B. Franco *

Les pays latino-américains ne sont pas pour l'instant parvenus à rétablir les conditions macroéconomiques qui leur permettraient de sortir de la récession des années quatre-vingt. Cet article propose une réflexion sur les rouages de la politique économique et sociale qui expliquent en partie la difficulté à trouver un consensus sur un programme de stabilisation. A partir du constat des facteurs de blocage qui ont été à l'œuvre au cours des années passées, se dégagent les priorités des années 90 : la lutte contre l'inflation passe par la définition d'un cadre institutionnel où puissent se négocier un accord sur un programme économique et une politique des revenus ; puis le retour à la croissance implique le redressement des taux d'investissement et de préserver la compétitivité des exportations. Jointes aux impératifs de la politique sociale, ces deux objectifs signifient des mesures budgétaires énergiques pour accroître la part de l'épargne publique, ainsi que l'amélioration de la productivité du travail.

Les années 1980 ont non seulement été une décennie perdue en termes de croissance économique et d'amélioration du bien-être en Amérique du Sud, mais elles ont également laissé derrière elles un grave déséquilibre macroéconomique qui menace de faire entrer les principaux pays de la région dans une longue période de stagnation du niveau de vie qui creuserait les inégalités et augmenterait l'agitation sociale.

La situation présente trouve, pour l'essentiel, son origine dans la crise de l'endettement de 1982. Toutefois, comme le démontre cet article, les difficultés macroéconomiques actuelles ont été créées par le caractère partiel des politiques d'ajustement

* Winston Fritsch et Gustavo H.B. Franco font partie du département d'économie de la Pontificio Universidad Católica de Rio de Janeiro. La traduction de ce texte a été assurée par Renée Labatut.

mises en œuvre. Ces mesures se sont attaquées principalement au rétablissement de l'équilibre de la balance extérieure sans réussir à redresser les dysfonctionnements profonds de l'économie nationale qui procèdent dans une large mesure des contraintes inhérentes au processus même de l'ajustement de la balance des paiements. Comme l'allègement de l'endettement n'a pas été réalisé de façon significative dans les pays débiteurs, même après de laborieux efforts consentis en matière d'ajustement extérieur, une contrainte de taux de change potentiellement forte demeure, ainsi que les graves difficultés que pose la répartition du poids des ajustements futurs par la redéfinition de la politique budgétaire. Cette situation est appelée à compromettre gravement la stabilité des gouvernements démocratiques récemment élus de la région.

Le présent article examine la nature de ces contraintes macroéconomiques qui entravent le redressement économique dans leurs aspects tant à court qu'à long terme, et souligne leurs lourdes conséquences sur l'inégalité sociale ; sont successivement abordées l'instabilité macroéconomique, dont l'aspect le plus flagrant est l'inflation rampante, principal frein à court terme à la restauration de la confiance et au rétablissement de niveaux d'investissements normaux ; puis les contraintes à long terme qui pèsent sur les politiques de croissance possibles accompagnées d'une redistribution des richesses.

Il convient au préalable de rappeler l'importance des facteurs externes, élément qui n'est pas abordé dans cette étude. Le poids de l'ajustement conduisant à une croissance soutenue sera bien entendu beaucoup moins lourd si la conjoncture économique mondiale est favorable et que les capitaux affluent à nouveau. Seront toutefois traitées les conditions intérieures qui, contrairement à ces facteurs externes, relèvent du ressort des différents gouvernements de la région.

Les freins à un retour de la croissance

L'instabilité macroéconomique a été une caractéristique manifeste des années 1980 en Amérique du Sud. Les résultats en matière de croissance ont été médiocres et irréguliers tandis que de nombreux pays battaient tous les records d'inflation (tableau 1). Cinq cas d'hyperinflation ont été enregistrés en Bolivie, au Pérou, en Argentine, au Brésil, et au Nicaragua¹ ; cela étant, l'on constate autant d'exemples en Amérique latine dans la décennie 1980 qu'en Europe centrale durant les années troublées de 1920, lorsque les dévastations et les bouleversements de la guerre, les révolutions et les reconfigurations territoriales spectaculaires constituaient l'atmosphère chaotique habituellement liée à la montée de l'hyperinflation. Il est effective-

1. Traditionnellement on parle d'hyperinflation lorsque le taux d'inflation franchit le seuil mensuel de 50 %.

ment devenu courant d'associer les périodes de très forte inflation à ces catastrophes et aux bouleversements sociaux². Toutefois l'expérience latino-américaine paraît aller à l'encontre de cette théorie et laisse penser que l'inflation pourrait accompagner des formes de crises sociales moins explosives, bien que tout aussi graves. Il est en fait possible d'envisager de nombreux scénarii d'impasses socio-politiques conduisant à la paralysie des gouvernements, ou à la perte de contrôle des variables clés de la politique économique ce qui est actuellement une condition préalable de l'hyperinflation.

TABLEAU 1

Principaux indicateurs économiques de l'Amérique latine

	Transfert des ressources réelles en % du PIB		Déficit budgétaire en % du PIB		PIB par habitant Taux de croissance		Inflation (annuelle) Taux de croissance	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentine	-2,2	5,2	-7,5	-4,1	-2,2	-6,1	419	4,929
Brésil	-2,2	6,7	-6,7	-4,3	2,4	1,5	489	2,388
Bolivie	5,4	8,3	-9,1	-4,2	-1,9	0,4	193	17
Chili	-4,2	5,6	5,5	3,6	4,0	7,6	20	21,4
Colombie	0,6	6,7	-2,0	-1,5	2,0	1,4	24,5	26,1
Mexique	-2,3	8,4	-5,6	-5,0	0,7	-1,4	7,4	19,7
Pérou	0,0	1,9	-6,5	-13,5	-2,8	13,1	443	2,775
Vénézuela	7,0	-4,8	0,0	-7,4	-1,2	-10,4	32	81

Source : adapté de Pereira, 1990.

Un tel degré de désorganisation sociale pèse lourdement sur la demande intérieure, en freinant la croissance économique. Indépendamment des tentatives visant à indexer les revenus du travail, l'hyperinflation rogne en fait les salaires réels. Elle entrave d'autre part la capacité des milieux d'affaires à planifier leurs activités, et encourage tout naturellement les stratégies défensives qui freinent les investissements. Une inflation élevée s'accompagne donc habituellement de stagnation économique, et le redressement économique passe obligatoirement par une stabilisation macroéconomique.

Les causes d'une inflation élevée chronique sont cependant sujettes à controverse. Comme en Europe dans les années 1920, les taux d'inflation extrêmes observés en Amérique du Sud semblent provenir d'une combinaison perverse de paralysie gouvernementale dans le domaine économique face aux défis importants posés généralement par des chocs extérieurs graves. Quelles que soient les circonstances spécifiques qui ont conduit ces économies à expérimenter différents stades de détérioration de

2. Voir Capie (1986), p 115.

leurs résultats macroéconomiques, la question de la dette est sûrement la première source des difficultés rencontrées dans les années 1980. Bien entendu les disparités nationales existent. Les questions des transferts internes et externes ont été traitées de multiples façons par différentes mesures de stabilisation institutionnelles ; la diversité des solutions explique le fait que certains pays latino-américains ont connu une hyperinflation alors que d'autres n'ont pas été confrontés à des difficultés macroéconomiques majeures au milieu des années 1980. Cependant il est intéressant de noter que les transferts « externes », c'est-à-dire la création d'excédents commerciaux suffisants pour faire face au paiement de la dette, ont été le plus souvent menés à bien par le biais de dévaluations réelles et de récessions, tandis que les transferts « internes », c'est-à-dire l'incidence budgétaire des transferts de la dette, ont entraîné une détérioration sensible des postes budgétaires dans la plupart des pays latino-américains. En fait, comme le montre le tableau 1, la majorité des pays sont parvenus à réaliser les transferts externes en dégagant effectivement les ressources réelles nécessaires de 1980 à 1988 ; aucune mesure d'ajustement comparable n'a été prise s'agissant des déficits budgétaires, sauf au Pérou et au Vénézuéla.

Ces chiffres semblent révéler que la vulnérabilité face à la crise de l'endettement, ainsi que l'attitude en matière d'échanges commerciaux durant les années 1980, sont propres à chaque pays. Et, peut-être plus important encore, que la répartition nationale du poids de l'ajustement externe a été très difficile et a affecté la stabilité macroéconomique de deux façons : d'une part les contractions budgétaires ont constitué une composante capitale des mesures de compression des dépenses généralement mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement externe, et elles ont soulevé de très vives résistances, plus ou moins intenses selon les pays. D'autre part, les alternatives aux réductions des dépenses comme la baisse des taux de change et/ou la réduction des salaires réels, se sont heurtées aussi à l'opposition des agents économiques concernés et, notamment dans les pays où les accords d'indexation sont plus généralisés, elles ont stimulé l'inflation au lieu de la juguler.

Il existe une relation directe entre hyperinflation et aggravation du déficit budgétaire souvent liée à la crise de l'endettement en Amérique du Sud. Confronté à une crise de change, le secteur public a en fait assumé très largement la responsabilité du service de la dette transformant ainsi la question des transferts intérieurs en un problème relevant du budget de l'Etat. C'est là précisément que les facteurs intérieurs sont déterminants pour expliquer les différentes solutions et les réussites diverses. Il importe cependant de noter que dans de nombreux cas, en particulier dans les pays d'hyperinflation, le déficit budgétaire est déterminé par des facteurs internes indépendants de la crise de l'endettement. En réalité on ne devrait pas oublier le fait que les déséquilibres budgétaires du secteur public sous-tendent largement les difficultés permanentes que rencontrent de nombreux pays latino-américains pour stabiliser leurs économies. Alors que dans les pays producteurs de pétrole, le gouvernement dispose d'importants excédents commerciaux réglés en devises étrangères et peut ainsi recourir à l'arme de la dévaluation pour rétablir l'équilibre budgétaire, les pays non producteurs sont obligés d'adopter les mesures draconiennes classiques de restriction budgétaire.

Mais malheureusement « le rééquilibrage du budget » ne suffit pas. Les transferts de revenus et les prix relatifs compatibles avec l'équilibre extérieur peuvent susciter des « conflits de répartition » si le partage du fardeau est rejeté par les groupes d'intérêt particuliers alors que l'ajustement aux chocs externes ou le relèvement des impôts s'opère le plus souvent par des modifications discrètes des principaux prix relatifs. La capacité de chaque agent à répercuter les variations de prix fait naître l'inflation et en transfère le poids sur les groupes moins organisés jouissant d'une marge de manœuvre plus limitée dans leurs comportements face aux prix. Lorsque cette capacité de « report » devient très diffuse, comme cela se produit généralement dans les économies se trouvant depuis longtemps dans une situation d'inflation chronique, modifier les principaux prix relatifs devient excessivement mal aisé et entraîne de très lourdes conséquences inflationnistes qui traduisent l'impasse sociale sur le partage du poids de l'ajustement.

La stabilisation exige un consensus social au même titre qu'une coordination macroéconomique et la synchronisation des décisions relatives aux prix et aux salaires. A cet égard l'expérience de l'OCDE est intéressante car dans des sociétés hautement organisées et corporatistes (au sens d'une très forte syndicalisation, fédéralisation et coordination des moments et enjeux des négociations collectives), la tâche qui consiste à coordonner sur le plan macroéconomique les prix et les salaires dans le cadre de « pactes sociaux » tripartites en est facilitée. Aussi l'ajustement aux chocs extérieurs des années 1970 et 1980 a été mené avec succès car les infrastructures institutionnelles existantes ont permis d'aboutir à des accords globaux sur le partage du fardeau entre les divers agents économiques.

L'Amérique du Sud présente généralement une image contrastée en matière d'organisation sociale. Dans des économies largement sous-organisées (faible syndicalisation, structurée à l'échelle locale, et avec une centralisation médiocre des négociations collectives) les groupes d'intérêt organisés tendent à faire supporter à l'ensemble de la société les coûts de leurs privilèges. Il est payant de ne pas soutenir les efforts de stabilisation puisque ces groupes ont l'impression que leur influence directe sur l'inflation n'est pas bien perçue. Par conséquent, parvenir à un consensus sur la politique macroéconomique est, en Amérique latine, un exercice qui s'avère en permanence difficile.

L'effet combiné des difficultés rencontrées sur le front budgétaire et social pour réaliser un consensus autour des politiques macroéconomiques et les rigidités, sources de déséquilibre budgétaire, expliquent les échecs successifs des plans de stabilisation mis en œuvre en Amérique latine, en particulier les plans dits « hétérodoxes » adoptés en Argentine, au Pérou et au Brésil. L'expérience est bien entendu propre à chaque pays puisque la plupart des Etats latino-américains ont enregistré des taux d'inflation d'ampleur diverse et que la Bolivie a réussi à stabiliser ses prix. Mais des tensions aussi violentes que celles que connaissent ces trois pays trouvent sûrement leurs origines ailleurs. Les principaux enseignements qui en découlent sont que la réussite de la lutte contre l'inflation passe par une concertation sociale globale sur le partage des fardeaux qui devrait être menée en tenant compte des facteurs budgétaires et qui, dans de nombreux pays, suppose la mise en place d'un cadre institutionnel où débattre des problèmes. En outre, les politiques de stabilisation exigent une coordination

macroéconomique pour niveler les pertes de revenus réels et ce processus est généralement complexe dans les sociétés non-organisées où ces mesures ont toujours été décidées de façon arbitraire par des gouvernements (souvent autoritaires). Un défi crucial se pose à la plupart des démocraties latino-américaines récemment rétablies qui doivent trouver les moyens de réaliser un consensus macroéconomique : celui-ci passe par la définition de politiques de revenus qui ne soient pas l'expression des intérêts corporatistes de minorités organisées, et qui ont par conséquent une attitude irresponsable face aux enjeux macroéconomiques.

Les contraintes liées au maintien de la croissance

Même si les problèmes spectaculaires de stabilisation à court terme examinés précédemment sont résolus convenablement, que la confiance est rétablie et que les investissements reprennent, il reste à s'attaquer à la question tout aussi cruciale du maintien de la croissance à long terme. Il convient de rappeler que cette croissance doit satisfaire des aspirations sociales légitimes à un niveau de vie plus élevé qui se traduisent par une hausse des salaires réels et une réduction des disparités de l'offre de services sociaux entre l'Amérique du Sud et le monde développé.

Le retour de l'Amérique latine sur la voie d'une croissance soutenue, à des coûts socialement acceptables, demande de surmonter dans la majorité des pays la double contrainte imposée par les transferts de ressources réelles et de devises étrangères, liée à l'endettement extérieur³. D'une part la croissance est limitée par la capacité de chaque pays à obtenir des devises étrangères pour payer les importations incompressibles ; surmonter cette contrainte dans un environnement mondial donné de taux d'intérêt et de disponibilité de crédits dépend fondamentalement des performances à l'exportation. Il est nécessaire d'autre part, de contrebalancer les conséquences négatives que les énormes transferts à l'étranger de ressources réelles peuvent avoir sur le taux d'investissement national et, donc, sur l'augmentation de la capacité productive à long terme.

Dans une large mesure, ces contraintes résultent du difficile processus d'ajustement aux effets cumulés du deuxième choc pétrolier, de la flambée des taux d'intérêt réels et de l'effondrement des prix des matières premières au début des années 1980, qui ont mis à jour la vulnérabilité de la position extérieure construite au cours de la décennie précédente. Durant la phase la plus aigüe de la crise, la plupart des économies latino-américaines ont montré une capacité étonnante à s'adapter aux contraintes de change à court terme. Cependant pour permettre la transformation du déficit

3. Voir W. Fritsch et E. Modiano (1988) pour une analyse plus rigoureuse de ce point.

de la balance commerciale et des services constaté jusqu'à la fin des années 1970, en un excédent significatif rendu nécessaire par l'ajustement extérieur, la demande intérieure — consommation plus investissement — s'est obligatoirement contractée par rapport à la production nationale. Compte tenu de la rigidité de la part de la consommation dans la production, plutôt naturelle en période de croissance ralentie, le processus s'est accompagné d'un effondrement des taux d'investissement, comme le montre le tableau 2. De valeurs proches de 30 % dans les années 1970, les taux d'investissement ont reculé à des niveaux inférieurs à 20 %. Ces taux, s'ils durent, maintiendront la région dans l'ornière de la croissance ralentie de la capacité installée avec un impact négatif évident sur les perspectives de la production à long terme. Ainsi, aussi longtemps que les flux financiers nets venant de l'étranger ne dépasseront pas les niveaux antérieurs à la crise, une croissance soutenue à long terme dépendra de la reprise de l'épargne intérieure.

TABLEAU 2

Investissement brut, épargne nationale et transferts de ressources réelles

En % du PIB

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Épargne nationale	22,3	21,6	21,4	20,4	20,9	22,0	21,9	22,9	23,2	22,2
Transferts de ressources réelles *	5,9	5,8	2,6	-1,8	-2,2	-2,7	-1,9	-2,4	-2,6	-3,2
Investissements bruts	28,2	27,3	24,0	18,6	18,7	19,3	20,0	20,5	20,6	19,0

* Le transfert des ressources réelles est égal à la différence entre l'investissement national et l'épargne nationale.

Source : IDB (1990).

De l'analyse précédente il ressort que le retour d'un pays latino-américain type sur la voie d'une croissance soutenue, demandera de générer un flux approprié de recettes en devises étrangères c'est-à-dire de redynamiser les exportations de produits manufacturés, et de stimuler les taux d'épargne intérieure pour les faire remonter des niveaux très faibles où ils sont tombés ces dernières années. Dans ce contexte, une stratégie qui souhaite, en outre, promouvoir l'équité et le développement social est confrontée à un triple défi. Premièrement, toute chose étant constante, une hausse des salaires réels compromettra la compétitivité des exportations. Deuxièmement, les politiques visant à accroître la part des salaires dans le revenu national, dans une région comme l'Amérique du Sud à forte inégalité sociale, réduiront la propension globale à épargner du secteur privé. Ce résultat provient du fait que la part de l'épargne dans le revenu total du secteur privé est inversement liée à l'augmentation de la part des salaires dans le revenu national, simplement parce que les pauvres épargnent moins en proportion de leurs revenus que les riches. Troisièmement, tout effort notable pour améliorer les opportunités existantes de développement social exigera un alourdissement des dépenses sociales et, plus particulièrement, des dépenses publiques courantes qui, en réduisant l'épargne publique, accroîtra les tensions sur les niveaux déjà faibles de l'épargne nationale.

Ce triple défi, exemple du conflit classique entre croissance et redistribution, n'est pas insurmontable en principe et peut être réglé par deux mesures complémentaires. D'une part, pour éviter la menace d'une contrainte irréductible créée par un recul ou un niveau trop bas de l'épargne du secteur public, des mesures doivent être prises sur le front budgétaire. D'autre part, une hausse progressive des salaires réels peut être rendue compatible avec la défense de la compétitivité des exportations et la relance ou le maintien du taux d'épargne du secteur privé par des mesures visant à améliorer la productivité. Il est tout à fait évident qu'une amélioration de la productivité permet de réduire les coûts unitaires du travail, préservant ainsi la compétitivité internationale et laissant toute latitude pour relever les salaires réels sans compromettre le niveau des profits et la capacité d'épargne. En fait le taux de croissance de la productivité fixe le seuil maximal de la hausse des salaires réels compatible avec le maintien de la propension à épargner du secteur privé. Toute stratégie visant à rétablir une croissance soutenue tout en améliorant le niveau de vie et la fourniture de services sociaux de base en Amérique latine dans les années 1990 repose donc sur deux préalables : adopter des mesures budgétaires énergiques pour accroître l'épargne du secteur public, et stimuler le taux de croissance de la productivité.

Comme nous l'avons vu précédemment, les recettes pour augmenter l'épargne du secteur public varient en fonction des différentes spécificités institutionnelles de chaque pays de la région et de l'état de sa comptabilité publique ces dernières années. Les pays dans lesquels le secteur public dispose de larges excédents en devises étrangères comme les grands pays exportateurs de pétrole, sont, par exemple, à même de recourir à une dévaluation du taux de change pour redresser l'équilibre budgétaire du gouvernement. D'autres, en particulier les pays ayant un régime fiscal arriéré, auront peut-être à mettre en œuvre un processus douloureux de choix politiques et, comme nous l'avons déjà souligné, de changement institutionnel au niveau de l'élaboration de la politique budgétaire. Dans tous les cas le seul moyen est d'accroître les revenus ou de réduire les dépenses les moins importantes de manière à prévoir des programmes de développement sociaux sans compromettre les perspectives de croissance à long terme.

Accélérer la croissance de la productivité à moyen terme relève d'une réforme de la politique commerciale et industrielle, compte-tenu de l'importance du secteur industriel dans la détermination des niveaux de productivité moyens dans les sociétés modernes. Il est intéressant de noter, par ailleurs, qu'une croissance accélérée de la productivité présente l'avantage supplémentaire de rendre compatible la hausse des salaires réels, fondement de l'essor des marchés nationaux, avec la défense du dynamisme des exportations. Ceci attire notre attention sur le fait que la discussion sur le « choix » entre développement fondé sur le marché intérieur et expansion reposant sur des politiques « tournées vers les exportations », si courante en Amérique latine, est un faux débat dans une économie où la productivité enregistre des taux de croissance adéquats.

Conclusion

Le présent article s'est penchée sur les problèmes à surmonter pour rétablir une croissance soutenue dans les pays d'Amérique du Sud tant à court qu'à long terme ; ont été examinés les sources de l'instabilité macroéconomique à court terme et des taux d'inflation élevés, ainsi que les principaux obstacles au retour de la confiance et à des niveaux d'investissement normaux. La lutte contre l'inflation requiert de coordonner la répartition du poids des ajustements qui devraient intervenir sur deux plans différents. Premièrement, au niveau budgétaire, ce qui suppose dans de nombreux pays l'édification d'un cadre institutionnel où clarifier les questions et mettre en œuvre les solutions appropriées. Deuxièmement, les politiques de stabilisation doivent être coordonnées sur le plan macroéconomique pour étaler les pertes de revenus réels, tâche plutôt complexe dans les sociétés non organisées où ces mesures ont traditionnellement été prises de façon arbitraire par des gouvernements (souvent autoritaires) et qui, même après le retour à la démocratie, reflètent généralement les intérêts corporatistes des minorités organisées.

Les problèmes qui se posent à long terme sur le maintien de la croissance ont ensuite été abordés : une stratégie visant à rétablir une croissance soutenue tout en améliorant le niveau de vie et en assurant une offre de services sociaux de base dans les pays latino-américains repose sur deux conditions préalables : prendre des mesures budgétaires énergiques pour augmenter l'épargne du secteur public et accélérer le taux de croissance de la productivité. Par bonheur, les années 1980 n'ont cependant pas été une décennie perdue en termes d'enseignements comme le montrent les réformes récentes mises en œuvre par plusieurs pays de la région.

Bibliographie

- E.L. Bacha et R.L.F. Werneck : *Leading issues in public sector reform in Brazil*, 1990, mimeo, Rio de Janeiro, Departamento de Economia, PUC/RJ.
- P.N. Batista : « Deficit e financiamento do setor publico brasileiro : 1983-1988 », in *Revista de Economia Política*, 10 (4), 1990.
- L.C. Bresser Pereira : *A Crise da América Latina : cvonsenso de Washington ou crise fiscal ?* Aula Magna do XVIII, Encontro Nacional de Economia, 1990, Brasilia.
- F. Capie : *Conditions in which very rapid inflation has appeared*, Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy, 1986, 24, pp. 115-68.
- G.H.B. Franco : « Hiperinflação : teoria e prática », in J.M. Rego (ed.), *Inflação e hiperinflação : interpretações e retorica*, 1990, São Paulo, Biental Editora.
- W. Fritsch et E.M. Modiano : « A restrição externa ao crescimento econômico brasileiro : uma perspectiva de longo prazo », in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18, (2), 1988.
- IDB, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, 1990.

