

Monnaie, développement et mondialisation

Thomas VENDRYES

Le déclin du « consensus de Washington » permet de rouvrir et de raviver le débat sur les politiques à mener dans les pays en voie de développement. Luiz Carlos Bresser-Pereira, économiste et ancien membre du gouvernement brésilien, propose un nouveau modèle de développement fondé notamment sur l'abandon de la politique des taux de change élevés.

Recensé : Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Mondialisation et compétition : Pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*, Paris, La Découverte, coll. « Textes à l'appui », 2009, 21 €, 204 p.

L'ouvrage de Luiz Carlos Bresser-Pereira s'inscrit dans un courant de la littérature économique né, au tournant du siècle, du constat de l'échec des recommandations politiques du FMI et de la Banque Mondiale à promouvoir le développement économique. Ces recommandations, connues sous le nom de « consensus de Washington », peuvent se résumer en trois principes simples et essentiels : privatisation, libéralisation et ouverture extérieure. Elles sont contestées, dans les pays en voie de développement, depuis la multiplication des crises financières (Mexique en 1994, Asie du Sud-Est en 1997, Argentine en 2001, etc.). La crise financière actuelle a, semble-t-il, porté un coup fatal à leur crédibilité et à leur légitimité dans les pays développés eux-mêmes. Ce déclin de ce que Bresser-Pereira appelle « l'orthodoxie

conventionnelle » permet de rouvrir et de raviver le débat sur les politiques à mener dans les pays en voie de développement. Bresser-Pereira s'inscrit directement dans ce cadre, et nous fait part ici de son point de vue, construit à la fois sur ses connaissances d'économiste et sur son expérience politique, en tant que membre du gouvernement brésilien en 1987 puis entre 1995 et 1999.

Un « nouveau développementisme »

Pour Bresser-Pereira, l'échec des politiques du « consensus de Washington » est dû à une double erreur fondamentale. La première est la confiance dans le caractère autorégulateur et nécessairement optimal du fonctionnement des marchés. La seconde est la perception de l'épargne extérieure, à travers les investissements étrangers, comme moteur et facteur-clef du développement économique. Ces deux postulats impliquent un rôle minimaliste de l'État dans la vie économique, ainsi que la détermination endogène, par les forces du marché, du taux d'intérêt et du taux de change. Pour Bresser-Pereira, cela conduit nécessairement à la stagnation économique, à la récurrence des crises financières et à la dépendance extérieure.

L'idée est la suivante : pour qu'il y ait, comme le recommande le « consensus de Washington », entrée nette de capitaux dans un pays, c'est-à-dire financement par l'épargne extérieure, il faut qu'il y ait déficit extérieur des transactions courantes, et donc le taux de change de la monnaie nationale doit être relativement élevé. Cette politique a tout un ensemble de conséquences négatives. Tout d'abord, le taux de change élevé encourage la consommation de produits importés, et décourage l'initiative et l'investissement privés des résidents du pays considéré. Ensuite, le pays devient globalement débiteur vis-à-vis de l'extérieur, ce qui l'expose au risque de crise financière et monétaire, en cas de retrait brutal des capitaux étrangers, et le rend, de manière générale, politiquement dépendant de ses créanciers et des agences qui les représentent, FMI et Banque Mondiale.

Contre cette « orthodoxie conventionnelle », fondée sur l'économie néoclassique et ses méthodes hypothético-déductives, Bresser-Pereira propose un nouvel ensemble de recommandations, qu'il appelle « nouveau développementisme », basé sur l'héritage théorique de Marx et de Keynes, et sur une approche « historico-déductive ». De l'héritage marxiste,

Bresser-Pereira conserve notamment une conception léniniste de la mondialisation comme « un système de compétition intense entre États, par firmes interposées », et une perception des décisions politiques d'un État comme résultant des alliances entre classes sociales aux intérêts économiques divergents. De Keynes, il retire l'idée « qu'habituellement l'offre excède la demande », et donc qu'une politique de développement doit essentiellement chercher à soutenir de manière efficace cette dernière. La conclusion en termes de recommandation politique est immédiate : pour provoquer le développement économique, il ne faut pas chercher à attirer de l'épargne, il faut créer des opportunités profitables d'investissement.

Éviter la « maladie hollandaise »

Pour atteindre cet objectif intermédiaire, un pays en voie de développement a trois outils : l'État, le taux d'intérêt et le taux de change.

Pour ce qui est de l'État, Bresser-Pereira souligne que c'est là le point essentiel qui distingue son « nouveau développementisme » de l'« ancien » qui a guidé les politiques des gouvernements d'Amérique Latine des années 1930 jusqu'à la crise de la dette au début des années 1980. Il s'oppose à l'État développeur, industriel, qui finance par un important déficit structurel des investissements publics et prend une part active et directe dans le fonctionnement du système économique. Pour Bresser-Pereira, une telle politique conduit à un phénomène d'éviction des investissements privés, et surtout risque de dégénérer dans des dépenses purement populistes, tandis qu'elle conduit l'État à s'endetter, et donc à perdre en marge de manœuvre et en autonomie. Idéalement, l'État devrait donc avoir des comptes tendant à l'équilibre, tout en sachant laisser jouer le stabilisateur automatique du déficit si nécessaire, et il devrait pouvoir réguler et orienter indirectement le développement économique. L'État du « nouveau développementisme » a donc un « rôle stratégique », et cela implique qu'il soit financièrement solide. On voit mal néanmoins comment il peut y arriver.

Quant aux taux d'intérêt et de change, Bresser-Pereira considère que ces deux prix, à l'importance macroéconomique considérable, ne doivent pas être laissés aux forces du marché, mais utilisés pour favoriser le développement économique. Le taux d'intérêt doit être modéré, pour permettre l'emprunt et l'investissement. Mais le grand outil de la politique

développementiste, c'est le taux de change, auquel Bresser-Pereira consacre presque la moitié de son ouvrage. Deux raisons sont invoquées pour justifier cet usage du taux de change.

Tout d'abord, du point de vue keynésien de Bresser-Pereira, c'est la demande qui doit tirer l'offre, et donc, plus largement, le développement économique. Mais l'auteur considère en même temps que l'État doit être économe pour rester solvable. Le moteur de la demande ne peut donc pas être la dépense publique. Il sera donc extérieur : les exportations sont décisives, ce sont elles qui doivent tirer la demande globale et donc la croissance, à la fois directement et indirectement, en créant des opportunités profitables d'investissement. Le taux de change doit donc être gardé à un niveau relativement bas, « compétitif », permettant un excédent significatif des transactions courantes.

Par ailleurs, Bresser-Pereira justifie très longuement l'administration et la modération du taux de change par les autorités publiques pour lutter contre la « maladie hollandaise », à laquelle il consacre un chapitre entier de son ouvrage. Ce concept est apparu dans les années 1960, lorsque les Pays-Bas ont vu, suite à la découverte de gisements de gaz naturel sur leur territoire, l'activité se contracter dans leur secteur manufacturier. Le mécanisme à l'œuvre est le suivant : lorsqu'un pays se trouve riche dans une ressource naturelle, il voit ses recettes d'exportation augmenter, ce qui conduit à une appréciation de sa monnaie, et pénalise la « compétitivité-prix » internationale de ses autres produits d'exportation. Cette maladie hollandaise est un des aspects de ce qu'il est habituel d'appeler « la malédiction des ressources », c'est-à-dire le constat que les pays riches en ressources, comme les pays pétroliers, ont en général une structure économique déséquilibrée, en défaveur du secteur manufacturier, et donc peu propice au développement.

Bresser-Pereira étend ce concept au-delà des ressources naturelles, aux ressources en main-d'œuvre, en soutenant alors que, comme l'abondance en ressources conduit à apprécier la monnaie nationale au détriment du secteur manufacturier, l'abondance de travail bon marché conduit à exporter des biens peu chers, dans des secteurs à faible valeur ajoutée, ce qui entraîne, là encore, une appréciation de la monnaie nationale au détriment des secteurs à haute valeur ajoutée. Bref, l'abondance, dans un pays, de ressources naturelles ou d'une grande réserve de main d'œuvre conduit, par l'intermédiaire de l'évolution du taux de change, à transformer la

structure économique de ce pays au profit de secteurs à faible valeur ajoutée et au détriment des secteurs les plus favorables à la croissance et au développement. La politique de change est donc la clef d'une bonne politique de développement, car seul un taux de change « compétitif » peut permettre de profiter de l'effet expansionniste de la demande extérieure, tout en évitant que les exportations distordent de manière trop défavorable la structure économique du pays. C'est là la thèse centrale du « nouveau développementisme » de Bresser-Pereira.

À la recherche du « taux de change juste »

La principale force de cet ouvrage réside dans le fait qu'il nous rappelle que le développement économique est aussi le résultat d'une volonté politique appropriée, même exercée indirectement, et pas uniquement de processus de marché. Ces thèses sont séduisantes, et portent sans doute une part de vérité. Le problème réside dans le fait que Bresser-Pereira ne parvient pas à convaincre, parce que ses démonstrations restent inachevées.

D'un point de vue empirique, l'auteur nous dit que la meilleure illustration de ses thèses réside dans le succès économique des pays d'Asie du Sud-Est, comparé à la relative stagnation de l'Amérique Latine, sur les années 1990-2005. Le premier serait dû à l'adoption de politiques économiques proches des recommandations du « nouveau développementisme », tandis que la seconde serait la conséquence des politiques issues du « consensus de Washington ». Le problème de cette comparaison est qu'elle est à peine ébauchée : les études statistiques restent très limitées. Plus grave pour la défense de sa thèse, aucune comparaison des politiques de change adoptées par les États d'Amérique Latine et ceux d'Asie du Sud-Est de 1990 à 2005 n'est donnée. D'autre part, la thèse centrale de Bresser-Pereira selon laquelle la manipulation du taux de change est un puissant outil de politique économique n'est pas véritablement nouvelle. De manière assez amusante d'ailleurs, John Williamson, lorsqu'il définit originellement, en 1990, le « consensus de Washington » dans son ouvrage *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, nous dit que « la conception dominante [à Washington] est que le fait d'obtenir un taux de change "compétitif" est plus important que la manière dont il est obtenu ». Par ailleurs, ce taux de change « compétitif » est défini comme celui qui permet la « croissance des exportations non-traditionnelles » et qui « justifie l'investissement dans les industries potentiellement exportatrices ». Peut-être plus amusant encore, John Williamson affirme en 1990

que ces politiques de compétitivité du taux de change sont tout particulièrement « nécessaires pour le redressement de l'Amérique Latine ».

Cependant, ce qui peut différencier Bresser-Pereira de Williamson, c'est la justification de l'usage du taux de change. Pour Williamson, celui-ci est simplement un outil puissant. Pour Bresser-Pereira, c'est un instrument juste et nécessaire. En effet, la « maladie hollandaise » pousse à la surévaluation de la monnaie des pays en voie de développement, et la manipulation administrative du taux de change n'est donc pas le signe d'une politique commerciale agressive, mais un juste remède à une imperfection des marchés. L'impression qui se dégage est que Bresser-Pereira cherche à donner une légitimité à un outil de politique économique assez mal perçu par les partenaires commerciaux des États qui l'utilisent. Le conflit récurrent entre les États-Unis et la Chine sur la sous-évaluation du Yuan est là pour rappeler la dimension polémique de ces politiques de taux de change. Le problème de la justification par la « maladie hollandaise », c'est qu'elle reste extrêmement vague : la définition la plus précise du taux de change juste, que l'auteur appelle « taux de change industriel », est qu'il « permet aux entreprises utilisant les meilleures technologies disponibles d'être profitables ou compétitives ». Il n'est pas sûr que cette caractérisation permette aux États-Unis et à la Chine de s'entendre sur la juste parité Yuan / Dollar. Comme toute ouverture à l'extérieur se traduit par une transformation des structures économiques, au détriment de certains secteurs, n'importe quel pays pourrait être en mesure d'invoquer une « maladie hollandaise » pour dévaluer sa monnaie.

La violence que Bresser-Pereira perçoit dans la mondialisation inciterait plutôt, par prudence, à inviter les États à ne pas trop manipuler unilatéralement ce type d'outils, pas vraiment coopératifs.

Publié dans laviedesidees.fr, le 13 avril 2009

© laviedesidees.fr