

Restauration de la croissance en Amérique latine

Colin I. Bradford Jr.,*

Chef de Programme de Recherche, Centre de Développement de l'OCDE

Aujourd'hui, on considère généralement que les années 80 ont été une « décennie perdue » pour l'Amérique latine. L'héritage est la dette extérieure cumulée, qui apparaît comme un fardeau et une contrainte potentielle sur les projets de l'Amérique latine pour la prochaine décennie (Davrieux 1990). De plus, dans les années 90, la disponibilité de nouvelles ressources financières extérieures est sur le point d'être sévèrement réduite par les bailleurs de fonds. La concurrence pour les ressources extérieures sera plus grande, avec les Etats-Unis, l'Europe de l'Est, l'Union soviétique et l'Asie du Sud-Est (ASEAN) rivalisant pour obtenir des fonds, alors que l'Amérique latine était virtuellement la seule dans les années 70 à être un emprunteur crédible et de bonne volonté. Problèmes sociaux, pauvreté et équité sont devenus des priorités plus pressantes qu'auparavant dans la politique économique de l'Amérique latine. Ces pressions variées posent la question fondamentale de savoir si l'Amérique latine est capable de restaurer sa croissance économique dans les années 90.

179

Un exercice de rédaction de scénarii de prévisions stratégiques en juin 1989, à la Banque Mondiale, concluait : « Même si les gouvernements se focalisent sur les problèmes globaux, de fortes tendances, à travers des préoccupations de repli sur soi-même, prédomineront dans la plupart des pays et des blocs tout au long de cette décennie. Avec la disponibilité extrêmement limitée de ressources financières extérieures, l'Afrique, l'Amérique latine et d'autres débiteurs sélectionnés parmi les pays en voie de développement, ayant des contraintes extérieures, auront à effectuer des changements domestiques afin d'améliorer leurs conditions internes, ou continueront à souffrir du déclin de leurs standards de vie et de leurs conditions sociales ».

* Quelques-unes de ces idées ont été tout d'abord présentées lors d'une lecture à la Faculté d'Economie de l'Université de Brandeis au printemps 1990. Les remerciements pour les commentaires sensés et les discussions, qui furent d'un grand secours vont aux collègues du Centre de Développement, Louis Emmerij, Helmut Reisen, et tout particulièrement à Beatriz Armendariz de Aghion, sans qu'eux-mêmes ou le Centre de Développement soient directement impliqués dans les opinions ici exprimées.

La question que je voudrais aborder brièvement dans cet article est : dans quelle mesure la conjoncture actuellement de pressions externes et internes crée-t-elle les circonstances qui ferment la porte aux projets de croissance de l'Amérique latine pour les années 90, ainsi que le croient de nombreux observateurs, et dans quelle mesure ces circonstances créent-elles des conditions qui peuvent être particulièrement bien exploitées par la plupart des pays d'Amérique latine, afin d'initier un rétablissement de la croissance sur la prochaine décennie. En particulier, sur la toile de fond du mélange des pressions internes et externes dans l'évaluation des possibilités de rétablissement de la croissance dans cette zone, je tracerai le cadre de quelques publications récentes sur la croissance et le développement économiques.

EXPORTATIONS PAR LA CROISSANCE OU CROISSANCE PAR L'EXPORTATION

Ces dernières années, en économie, nous avons réexaminé quelque peu notre compréhension du phénomène de la croissance. De nombreux problèmes sont abordés par ces publications relativement récentes qui les relient entre eux, et plus particulièrement pour notre présent propos, affectent notre réflexion sur les influences des politiques économiques sur la croissance. Un problème est le poids relatif de l'accumulation quantitative des facteurs de consommation par opposition à l'amélioration qualitative de ces mêmes facteurs. L'importance du capital humain par rapport au capital physique est une dimension de ce problème. Un autre problème est l'importance du changement technologique, et de quelle façon on va le traiter d'une manière analytique. Savoir si la technologie est déterminée de manière exogène ou endogène est une dimension de ce problème. Un autre problème encore est de savoir si la croissance des exportations est fixée par l'offre ou suit la demande. Il s'agit de se demander si les exemples de croissance dynamique sont des exemples d'exportations dues à la croissance ou bien d'une croissance conduite par l'exportation.

La littérature récente sur ces questions éclaire la perspective conceptuelle fondamentale selon laquelle les stratégies de développement sont formulées, soit que le processus est celui d'une réforme structurelle de l'économie nationale, en faveur d'une compétitivité domestique qui aboutit à une croissance dynamique et à une augmentation de l'offre à l'exportation, ou bien qu'il est celui d'une réforme de la politique commerciale en faveur d'une compétitivité internationale qui permet à l'économie de satisfaire à la demande extérieure. Alors que de nombreuses réformes politiques spécifiques seraient les mêmes sous des formulations différentes, les alternatives font une certaine différence entre la manière dont le processus de développement est conçu et réalisé, comme s'il était, d'un côté entre la réussite d'une intégration dans l'économie mondiale grâce au commerce et, de l'autre côté, la réussite d'une intégration de l'économie et un dynamisme nationaux, grâce à une compétitivi-

té accrue. Elhanan Helpman (1988) pose très bien le problème : « Nous avons besoin d'une théorie qui pose les questions fondamentales, telles que : la croissance conduit-elle le commerce ou bien y a-t-il un lien opposé entre le commerce et la croissance ? De nombreux auteurs ont exagéré le rôle du commerce de libre-échange dans l'encouragement de la croissance (*voir Bhagwati 1978 et Krueger 1978*). Néanmoins, il existe également des arguments selon lesquels la politique commerciale a eu un rôle central dans la promotion d'une croissance rapide au Japon, et dans certains des Nouveaux Pays Industrialisés. La théorie couramment admise n'est pas appropriée pour traiter de manière satisfaisante de ces visions alternatives (p. 6).

Des modèles classiques avec des retours sur capital en diminution ont conduit à l'hypothèse d'une convergence entre les pays. L'idée est que les taux des salaires et les ratios capital/main-d'œuvre convergeraient, depuis que le taux de retour sur investissement et le taux de croissance de la production *per capita* sont inversement proportionnels au niveau des réserves de capitaux *per capita*. Ayant été témoins dans les années 1980 d'un monde de croissance divergente, un nouvel examen nous semble approprié.

Dans un article fréquemment cité de 1986, Paul Romer commençait par ce point : si, dans les modèles conventionnels, on soutenait l'hypothèse de bénéfices constants à l'échelle de la production, dans ce cas, bien entendu, on justifierait complètement la croissance de la production par l'augmentation quantitative en termes de consommation. Selon les travaux de Kendrick (1976), le taux de croissance de la production serait entre 1,06 et 1,30 fois celui de l'augmentation de la consommation dans la période allant de 1929 à 1969. Il va de soi que les taux de croissance des consommations, humaines et non humaines, tangibles et intangibles, ne suffisent pas à expliquer la progression de la production (*Romer 1986, p. 1013*).

181

Ceci suggère à Romer la possibilité d'une nouvelle formulation incluant trois hypothèses. Tout d'abord, on considère le savoir comme un bien d'équipement, avec un produit marginal en hausse. On admet que les réserves sont des biens composites, où l'élément « savoir » a des bénéfices en hausse qui compensent proportionnellement la décroissance des profits de la composante « biens capitaux physiques ». En second lieu, les changements technologiques sont de plus en plus déterminés de manière endogène, comme n'importe quelle autre donnée, avec un prix et un produit marginal fixant son rôle économique, plutôt que de façon endogène, comme dans la plupart des modèles. Et enfin, les bénéfices d'un nouveau savoir ne peuvent être uniquement accaparés par la firme les générant, mais constituent des à-côtés pouvant être recueillis par d'autres agents économiques. Cela crée une divergence entre les profits sociaux et les profits privés que l'on doit aborder.

Ces hypothèses établissent des différences majeures dans la compréhension et la mise en œuvre des processus de croissance. Elles ont été prises comme base de travail par d'autres chercheurs.

Par exemple, Jaime de Melo et Sherman Robinson (1990) ont formulé trois types de formes extérieures du savoir, qui aident à expliquer le dynamisme du

processus de croissance, associé à des rapports exportation-PIB et importation-PIB plus élevés. Il y a des à-côtés dans le domaine de la promotion commerciale, dans celui des importations et dans celui des exportations. Ceux de la promotion commerciale sont ceux-là mêmes fournis par les gouvernements, à l'aide de services d'information, de conseil en développement de marchés, d'assistance en design et en emballage, etc., que peuvent s'approprier les firmes ayant des ambitions à l'exportation. Les à-côtés de l'importation résultent des occasions d'apprendre qu'offre l'importation de biens d'équipement et de biens intermédiaires aux technologies liées. Les à-côtés de l'exportation sont ceux qui s'accumulent en affrontant les normes des marchés internationaux, les caractéristiques de qualité des produits, les critères de qualité, les défis de la distribution et de la commercialisation qui, une fois accomplis, peuvent être étendus à d'autres produits et processus.

De Melo et Robinson constatent que, lorsque leur modèle incluait des mesures de ces à-côtés, plutôt que la seule référence à un facteur accroissement et changement technique exogène, cela améliorait le rapprochement des ratios export-PIB et import-PIB avec les modèles des changements de la production et du commerce en Corée et à Taïwan.

Ces résultats et les idées théoriques qu'ils recouvrent, conduisent à une conception différente des bénéfices d'une orientation vers l'extérieur et d'une ouverture à l'économie mondiale. Les bénéfices des affaires provenant de ce type d'activités sont la génération d'un savoir, et les retombées que créent l'expérience de l'exportation, l'importation de technologies liées, et les liens de la promotion commerciale. Les effets d'une nouvelle connaissance des affaires complètent les réserves de savoir déjà existantes acquises de sources internes... éducation, croissance économique antérieure, développement scientifique et technologique, promotion de Recherches et Développement, etc. S'il est crucial de développer les connaissances, ainsi que Romer le soutient, le fait que la plus grande partie des réserves mondiales en savoir se trouve dans les pays industrialisés crée un impératif à l'ouverture au commerce en tant que moyen d'acquérir des connaissances de l'étranger et de les internationaliser. Dans un autre article (1989), Romer démontre, en utilisant un échantillon de 90 pays, que l'ouverture, mesurée par le rapport export-PIB, conduit à des hausses du taux de changement technologique, et à une plus grande productivité marginale du capital, alors que les hausses exogènes de l'épargne et de l'investissement affectent moins puissamment ces variables.

Ici, l'innovation conceptuelle est quelque chose de plus que de mettre le terme « A » pour le reste de la fonction production à l'intérieur des parenthèses de la fonction production elle-même. Cela rend explicite le caractère endogène du processus de génération du savoir, les effets dynamiques qui doivent en découler, eu égard à l'accroissement des bénéfices, et à la bonne qualité des connaissances générales qui signifie que les firmes et les institutions auront à concevoir des stratégies pour s'emparer des formes extérieures. C'est l'endogénéité du processus d'absorption du savoir, au moyen de l'ouverture, qui génère une croissance dynamique de l'économie nationale, qui, ensuite, produit une croissance rapide de l'offre à l'exportation.

Il n'en est pas de même pour la demande conduite par la croissance des exportations, croissance qui résulte principalement de la mise à niveau des conditions du marché intérieur pour refléter les prix internationaux. Dans la nouvelle formulation, c'est l'internationalisation des connaissances qui encourage une croissance dynamique de l'économie domestique, celle-ci fournissant le surplus de l'offre à l'exportation.

Ces théories plus neuves sur la croissance correspondent assez bien aux modèles de conduite des investissements, aux changements structurels induits et à la poussée de l'offre à l'exportation qui proviennent de recherches empiriques sur les Pays Nouvellement Industrialisés, dans différentes zones durant les années 1980 (*Bradford, 1987*).

Helpman (1988) conclut : « La croissance extrêmement rapide des exportations, dans quelques Pays Nouvellement Industrialisés, donne l'impression que le commerce international joue un rôle important dans le processus. On peut néanmoins soutenir que les mouvements conjoints de la production et des exportations découlent de sources internes qui entraînent une hausse des exportations... La causalité va de la croissance au commerce, plutôt que des autres possibilités offertes. »

INDUSTRIALISATION, TAILLE DU MARCHÉ ET « GRANDE POUSSÉE » REVISITÉS

183

Entièrement à l'écart des préoccupations expliquant la croissance rapide du commerce, une certaine littérature récente est revenue à des thèmes et à des idées d'une période précédente, qui avaient été en marge du courant dominant du discours sur le développement depuis trente ans, et les a réexaminés à la lumière de réflexions plus récentes. Ces articles explorent les liens entrecroisés, la taille des marchés et les revenus en hausse provenant d'investissements simultanés, articles qui avaient été tout d'abord exposés, loin dans le passé des années 40 et 50, dans la production littéraire sur la croissance équilibrée et la grande poussée de l'industrialisation.

Ces théories sont explorées dans deux articles de Kevin Murphy, Andrei Shleider et Robert Vishny (1989 a et 1989 b). Le premier contient comme idée centrale celle de profits en hausse. En effet, l'industrialisation est définie comme le remplacement de technologies aux revenus en augmentation, par des technologiques aux revenus constants dans la production de certains biens (1989 a, p. 542). Le scénario entrecroisé qui suit est en quelque sorte assez familier, avec la croissance de l'agriculture comme facteur important générant suffisamment de demande, pour rendre viable d'un point de vue économique le secteur industriel domestique.

Du côté de l'offre, l'apport à cette idée est fourni par la trouvaille intéressante de Jean-Claude Berthélémy et Christian Morrisson (1989) : l'offre de biens manufacturés est un facteur crucial d'incitation pour que les fermiers produisent des biens agricoles. Sans biens manufacturés à acheter, les

fermiers n'ont aucune motivation à produire plus, car il n'y a rien vers quoi dépenser leurs revenus. « Il s'ensuit qu'une pénurie de biens manufacturés (biens et énergie de consommation) peut rapidement annuler des efforts de développements de l'agriculture, et conduire à un processus de cumul dans lequel la crise apparaît simultanément dans les deux secteurs, agricole et non agricole, nourrit l'un de l'autre, le secteur non agricole étant graduellement paralysé par la chute des importations résultant du déclin des exportations agricoles » (p. 9).

Du côté de la demande, cependant, Murphy, Shleifer et Vishny soutiennent (1989 a) que la distribution des revenus n'est pas seulement compatible avec l'industrialisation, mais qu'elle en est une nécessité, citant les chiffres de Chenery, Robinson et Syrquin, selon lesquels 80 à 90 % de la production manufacturée des pays en voie de développement est destinée au marché intérieur. Des industries aux profits technologiques en hausse, qui nécessitent souvent des frais fixes de Recherche et Développement élevés ou des immobilisations, ou les deux à la fois, sont fréquemment gênées dans leur développement par un manque de demande suffisante.

Le vieil argument selon lequel l'amélioration de la distribution des revenus minerait les sources domestiques de l'épargne, en réduisant les parts des bénéficiaires des plus hauts revenus qui ont une forte propension à épargner, en faveur des bénéficiaires des revenus les plus bas qui ont une propension moindre à épargner, en faveur des bénéficiaires des revenus les plus bas qui ont une propension moindre à épargner, ce vieil argument a été réfuté par des preuves et un comportement récents. Une plus grande conscience de l'importance de l'épargne cachée du secteur informel, qui constitue plus de 90 % de l'emploi total non agricole en Amérique latine (*Turnham et autres, 1990*), et la preuve que la fuite des capitaux et le comportement des rentiers parmi les riches Latino-Américains, amoindrit l'argument de l'épargne pour le « modèle d'un type de développement de la croissance et des inégalités » (*Armendriz de Aghion, 1990*).

Murphy, Shleifer et Vishny (1989 a) concluent en disant que « à la fois pour une économie fermée et pour une économie avec quelques marchés libres, notre analyse souligne le rôle que joue dans l'industrialisation la composition de la demande, déterminée par la distribution des revenus. Nous avons identifié le rôle des secteurs de pointe, tels que l'agriculture ou les exportations, dans la conduite de l'industrialisation, mais nous avons également montré qu'un « boom » dans un secteur de tête ne peut être suffisant. Pour que l'industrialisation ait lieu, les bénéfices d'un tel « boom » doivent être répartis suffisamment équitablement, pour créer de larges marchés aux industries domestiques. Se concentrer sur des bénéfices accrus et sur la taille des marchés domestiques semble offrir des aperçus qu'on obtiendrait difficilement d'une autre manière » (p. 560).

Dans un second article (1989 b), également centré, moins sur le commerce que les motifs d'une industrialisation en perte de vitesse, ces mêmes trois auteurs abordent le problème de savoir comment une économie surmonte l'état de choses d'un marché intérieur de petite taille entravant l'investissement

d'entreprises dont les bénéfices ne seraient pas assez élevés, si elles investissaient seules, pour justifier l'investissement forfaitaire nécessaire à des technologies augmentant les bénéfices. Le problème est donc celui de formes extérieures pécuniaires contre des formes extérieures technologiques, comme dans Romer.

La solution est assez simple et familière. Des investissements simultanés de la part de nombreuses firmes augmentent suffisamment les revenus, créant ainsi un marché relativement large, pour rendre le courant de profits de chacune des firmes assez important pour justifier un investissement, qui n'aurait pas été possible si chaque firme avait investi de manière isolée. L'argument est étendu aux infrastructures où les capitaux publics sont amortis par le courant des revenus de multiples investissements simultanés les rendant possibles, alors que l'approche marginale produirait un équilibre à un niveau plus bas.

Ce type de raisonnement amène à la conclusion que des investissements de secteur simultanés, multiples, aboutissent à une voie de croissance rentable, économiquement viable et plus dynamique, où l'on peut réaliser des profits accrus, et à des projets payants de partage des infrastructures qui auraient été impossibles autrement, si les investissements avaient été fixés et réalisés séparément. Les formes extérieures pécuniaires qui rendent cette analyse réelle peuvent être saisies par une approche intersectorielle qui recherche activement à capter ces formes extérieures, ainsi que les gains d'une technologie augmentant les bénéfices. Pour les auteurs, « l'essentiel est l'importance écrasante de la demande domestique pour le maximum d'industries nationales » (p. 1007). Il est intéressant de noter qu'une enquête de l'Institut National de Statistiques à Mexico a montré que parmi les firmes peu disposées à investir au Mexique en 1988, 35 % des sondés ont mentionné l'instabilité du taux de change, et 45 % « une demande à terme insuffisante » (Torwell, 1990, *Journal du Développement Economique*, p. 421).

IMPLICATIONS POUR L'AMÉRIQUE LATINE DANS LES ANNÉES 90

Ces articles fournissent d'intéressantes perspectives lorsqu'on considère les projets de rétablissement de la croissance économique en Amérique latine dans les années 90. La conclusion générale la plus intéressante que l'on puisse en tirer est le fait que, si les éléments centraux des théories élaborées dans ces articles sont en fait les forces conduisant puissamment à la croissance future, la contrainte financière ne semble pas alors conditionner fatalement et inévitablement les projets de croissance de la région pour la prochaine décennie. En d'autres termes, le fait que la perspective de flux financiers conséquents vers l'Amérique latine dans les années 90 reste sombre, ne condamne pas nécessairement les perspectives de croissance pour la région.

Ces perspectives mettent un plus grand accent sur le redressement de la trajectoire interne comme moyen d'améliorer la productivité et la croissance de l'économie nationale, et mettent en lumière les agents et instruments intérieurs qui peuvent influencer sur l'économie nationale. La compétitivité est conçue comme la pièce maîtresse d'un projet économique national qui génère une économie domestique plus dynamique. Cette compétitivité ne peut être réalisée sans faire référence et sans être exposée aux prix internationaux grâce à l'ouverture de l'économie, ni sans l'accès aux technologies étrangères, par l'expérience de l'import-export. La compétitivité de l'économie nationale faciliterait et serait facilitée par l'intégration dans l'économie mondiale. Mais la « raison d'être » et la force dirigeante derrière cette stratégie de développement sont la compétitivité de l'économie nationale et le dynamisme qui créent leurs propres impératifs à l'ouverture, la compétition, la dérégulation, la privatisation, la stabilité macro-économique et les réformes structurelles, plus que les exportations ne sont devenues la condition *sine qua non* du développement.

La différence d'accentuation est fondamentale. Se concentrer sur les exportations et sur les réformes commerciales qui sont nécessaires à leur succès, n'est qu'une partie du sujet. L'idée d'une croissance par les exportations est basée sur la notion que, si les conditions sont correctes, les exportations se feront, mais la théorie ne précise pas les agents de la croissance dynamique des exportations, si ce n'est les gains d'efficacité dus aux effets statiques attribués au maintien des prix. L'idée de l'exportation conduite par la croissance est basée sur un éventail plus large d'éléments qui active le processus de croissance. Ceux-ci se concentrent sur le processus de génération du savoir, tant domestique au travers de l'éducation, de la formation, de l'alphabétisation, de l'aide à la Recherche et au Développement, et ainsi de suite, que par l'intégration vitale de technologies étrangères, grâce aux politiques d'ouverture de l'économie. L'apprentissage sur le tas, l'investissement dans des technologies accroissant les bénéfices dans l'industrie, la récupération de technologies liées grâce aux importations, les gains d'expérience à l'export et la moisson des formes extérieures de la promotion des affaires, fournissent tous des éléments d'une croissance économique dynamique dans cette conceptualisation du processus.

Les agents économiques ont davantage à faire dans le cadre de l'exportation conduite par la croissance. L'accent mis sur la remise en route de l'économie nationale pour des raisons domestiques anime et enracine le processus de réforme, dans le cadre de cette économie, institutionnelle et politique, là où il a le plus de mordant et de puissance. L'ouverture de l'économie à la compétition internationale devient partie intégrante et est conduite par un engagement à renforcer des réformes nationales, afin d'accroître la compétitivité intérieure. Les idées d'une politique de croissance conduite par l'exportation sont toujours vitales, mais elles font partie d'un cadre plus large et plus complexe, englobant la société tout entière. Depuis trop longtemps, nous avons été absorbés à débattre sur des options tranchées plutôt que de rechercher une « combinatoria » des éléments (*Calvino, p. 20*).

RESTAURATION DE LA CROISSANCE EN AMÉRIQUE LATINE

Un bon exemple de l'approche « combinatoria » se trouve dans une récente étude du CEPAL (1990) dirigée par Fernando Fajnzylber sur « Le changement des modèles de production avec l'égalité sociale ».

Le second élément qui ressort de cette revue des récentes publications est la confiance renouvelée dans la comptabilité potentielle entre la distribution des revenus et la croissance, qui donne un plus grand poids à la taille du marché domestique et aux approches intersectorielles encourageant la croissance. Pour les grandes et moyennes économies d'Amérique latine, ces facteurs fournissent une autre série d'éléments positifs pour faire face aux dilemmes politiques et aux défis des années 90.

Ces types variés d'arguments, pris dans leur ensemble, fournissent une base plus solide à une perspective positive pour l'Amérique latine dans le futur. La caractéristique commune de ces éléments variés est qu'ils sont pleinement en prise avec la région. Les agents économiques nationaux peuvent agir afin de mettre en œuvre le potentiel lié à l'économie nationale, en intégrant le savoir technologique et l'innovation étrangère, et en exploitant les avantages d'un large marché intérieur. Le contexte, et financier et du commerce extérieur, reste important bien sûr, mais n'est pas nécessairement déterminant. L'opinion selon laquelle une expansion dynamique de l'exportation est largement déterminée par l'offre, et se trouve être davantage le résultat d'une rapide croissance économique qu'elle n'en est la cause, place la responsabilité et la perspective d'un rétablissement de la croissance dans cette région plus dans les mains de l'Amérique latine elle-même, que sujette au destin de forces économiques externes fixées de manière exogène. Cela ne peut être regardé que comme une bonne chose par une région qui est de plus en plus résolue à mettre de l'ordre chez elle à sa propre manière, tandis que la démocratie revient dans cette zone.