

L'économiste infiltrée

Simon Willson dresse le portrait de Maria Ramos



DANS LE CONTEXTE actuel de mondialisation, la conduite de la politique économique est déjà difficile pour ceux qui sont élus ou nommés et bénéficient des attributs de la fonction. Or, Maria Ramos a commencé à préparer des plans macroéconomiques pour l'Afrique du Sud dans les années 80 en tant que membre d'une organisation alors illégale, voyageant d'un continent à l'autre avec des documents cachés. Cela faisait partie de ses préparatifs en vue de participer au premier gouvernement majoritaire sud-africain, formé en 1994 et confronté à la gageure de faire correspondre les ressources d'une économie chroniquement faible aux attentes des nouveaux affranchis.

Ramos est entrée au gouvernement un an après sa constitution, au moment où les efforts pour rétablir la viabilité budgétaire commençaient à créer de sérieuses tensions avec les groupes d'intérêts en place et les ministères les plus dépensiers. D'abord Directrice générale adjointe de la programmation au Ministère des finances, puis Directrice générale du Trésor, son souci du concret et son goût de l'analyse objective lui ont permis de jouer le rôle de programmatrice et d'inspiratrice auprès de ministres économiques en quête de solutions réalisables.

Son expérience antérieure d'étudiante et d'enseignante passionnée, dans la pépinière libérale qu'était l'université du Witwatersrand, lui avait inculqué une solide formation politique de militante du gouvernement par la majorité. La conjonction de ses idées progressistes et de ses activités ultérieures de chercheuse et d'économiste de banque lui a donné une grande force, dont pouvait bénéficier rapidement toute entreprise assez audacieuse pour l'utiliser. Quand le Congrès national africain (CNA) a formé le premier gouvernement sud-africain majoritaire, il a résolument misé sur son enthousiasme.

Une manière d'agir directe

La banque commerciale où elle a commencé à travailler en 1978 a été la première à faire l'expérience du mode direct de résolution des problèmes qui la caractérise. Née à Lisbonne

dans une famille qui émigra en Afrique du Sud quand elle avait 6 ans, Ramos fut scolarisée dans une ville située à 60 miles de Johannesburg. «Je me suis aperçue que la banque avait un excellent système de bourse et, quand j'ai demandé à en bénéficier, on m'a dit que les femmes n'y avaient pas droit», se souvient-elle. «J'ai engagé une dure bataille contre cette injustice. Finalement, il y a eu un changement de direction. Cela faisait à peu près cinq ans que je menais la lutte jusqu'au plus haut niveau, et ils ont jugé que c'était assez. Ils ont modifié les règles et j'ai été la première femme envoyée à l'université avec cette bourse.»

Le contact avec l'extrémisme politique de l'université du Witwatersrand (surnommée «Wits») a fait évoluer Ramos. En ce milieu des années 80, les sanctions internationales commençaient à gêner l'Afrique du Sud et à encourager l'opposition interne au pouvoir minoritaire. «Je suis allée à Wits à une époque très politisée, j'ai un peu participé et acquis une grande sensibilité politique. Il m'a ensuite été très difficile de retourner travailler à la banque.» Revenue à l'université en tant que professeur d'économie, elle a pris contact avec le CNA, aujourd'hui parti au pouvoir, mais qui était encore interdit dans les années 80. Tout en enseignant

à Wits, à l'université d'Afrique du Sud et à la London School of Economics (LSE), Ramos adhéra secrètement à la section économique du CNA.

«J'ai largement participé aux débats de cette section. Avant que le CNA soit autorisé, j'étais souvent en avion. Beaucoup des rapports économiques du CNA ont été rédigés hors du pays.» Même maintenant, elle ne précise pas où. En 1990, le CNA a été autorisé, son chef, Nelson Mandela, libéré et ses dirigeants se sont préparés à gouverner. «C'était une période excitante : nous avions la responsabilité, nous organisions, nous conduisions la politique économique en prenant des éléments du programme du CNA et en essayant de l'appliquer. Je faisais partie de l'équipe de rédaction du chapitre financier de la constitution intérimaire, qui incluait l'indépendance de la banque centrale.»

Un double rôle

Ramos continua à jouer ce double rôle, mais au grand jour. «Je voyageais beaucoup entre Londres et Johannesburg, alternant enseignement et négociation. Pendant une période, j'ai enseigné la théorie monétaire tout en négociant les clauses sur l'indépendance de la banque centrale; ce fut passionnant

pour moi et pour les étudiants. Quand nous avons accédé au pouvoir, un travail de réflexion avait été fait. Mais aucun d'entre nous n'avait l'expérience du gouvernement.»

En avril 1994, le CNA gagna les premières élections libres et forma le premier gouvernement majoritaire. Ramos, pensant avoir accompli sa tâche, retourna à la LSE pour convertir en un doctorat ses recherches sur l'indépendance des banques centrales. Mais ses anciens camarades du CNA, qui souhaitaient le retour de leur programmatrice intransigeante, lui proposèrent un poste dans le nouveau Ministère des finances. Elle se décida rapidement. «J'ai probablement sous-estimé la difficulté de la séparation quand on s'est fortement impliqué.» Le doctorat reste inachevé.

Alec Erwin, Ministre adjoint des finances dans le premier gouvernement majoritaire, recruta Ramos au Trésor. Il se souvient : «Quand j'ai pris mes fonctions, j'ai commencé à chercher des personnes connaissant notre politique et j'ai donc contacté Maria. Le choix a été facile, car il s'agissait d'une spécialiste de haut niveau qui avait participé à certaines réunions du gouvernement sur la transition et avait une expérience bancaire. Je n'ai pas eu à beaucoup insister. Elle travaillait avec nous tous depuis longtemps.»

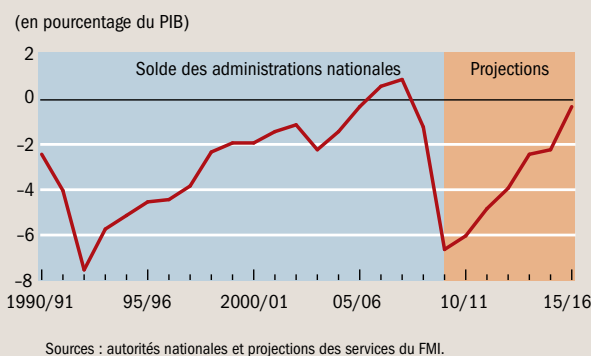
Ramos éprouva un choc en entrant au gouvernement. «Nous avons tous été surpris de constater le mauvais état du pays. La situation budgétaire était très précaire. Nous dépensions à peine plus pour l'éducation que pour le service de la dette, ce qui était à la limite du supportable. Selon nos projections, si nous avions poursuivi dans cette voie, deux ans plus tard nous aurions dépensé plus pour la dette que pour l'éducation dans un pays où cela devait être le contraire. Il nous fallait dégager une marge pour affecter plus de fonds à l'éducation, à la santé et aux infrastructures sociales qu'à toute autre chose. La raison dicte que cela exigeait des décisions vraiment dures, et il est remarquable qu'en Afrique du Sud les dirigeants politiques aient eu le courage de les prendre le moment venu.»

Ramos avait trouvé sa place. Quelqu'un dans les coulisses devait formuler les choix nécessaires à la stabilité budgétaire et les proposer à l'exécutif. En tant que Directrice générale des finances, c'était sa responsabilité. «Notre tâche de fonctionnaires était de présenter les options au ministre et au cabinet en précisant les résultats éventuels. L'Afrique du Sud pouvait établir une solide base fiscale, réformer l'administration des impôts, mettre en place les institutions de la gouvernance budgétaire et redéployer les dépenses du service de la dette vers des investissements judicieux dans les services sociaux. Je pense souvent que nous, Sud-Africains, ne reconnaissons pas vraiment combien c'est difficile pour un pays, surtout à relativement bref délai.»

Le graphique permet d'apprécier l'importance du rééquilibrage budgétaire des années 90. On est passé d'un déficit national de 5,7 % du PIB à l'arrivée au pouvoir du CNA, en 1994, à un léger excédent en 2007. Ce résultat est d'autant plus significatif que le nouveau gouvernement avait pris de nombreux engagements de dépenses pour respecter ses promesses électorales (encadré 1). Ramos et ses collègues ont

Le chemin de la croissance

Le nouveau gouvernement sud-africain a rapidement conclu que son ambitieux objectif de croissance ne pourrait pas être atteint dans un contexte d'instabilité budgétaire.



réussi à financer le programme de reconstruction de développement qui avait permis de gagner les élections, tout en resserrant assez la politique budgétaire pour viser l'équilibre en l'espace de dix ans.

Ramos se souvient : «Je devais constituer et retenir un groupe de gens vraiment brillants. Beaucoup d'entre eux sont encore là. Nous avons aussi changé la conception du travail dans un ministère : c'est un lieu professionnel où l'on fait bien les choses et où l'on crée des moyens. Plus nous avançons et plus nous partions de haut pour la suite. Et plus nous en faisons, plus nous avons de marge budgétaire.» Ramos a mis sa rigueur mathématique au service de l'idéalisme du nouveau gouvernement (encadré 2).

La gestion de la dette

«Je me souviens qu'à mon arrivée au Ministère des finances la dette publique n'était pas gérée», se souvient Ramos. «Donc nous empruntions. En début d'année, on disait : Voici ce que nous allons dépenser et encaisser, la différence étant le déficit. J'ajoutais alors : Très bien, comment allons-nous emprunter? Sur quel point de la courbe des rendements? Et on me répondait : Qu'est-ce que la courbe des rendements? Je rétorquais : Sachant que nous sommes la courbe des rendements, comment allons-nous procéder? Mais les gens ne raisonnaient pas comme cela; ils se contentaient de diviser par 12 le montant à emprunter.»

On s'est aperçu que le Ministère des finances détenait 8 à 10 milliards de rand (1,1-1,4 milliard de dollars) par mois de disponibilités en cas d'urgence. Déposé à la banque centrale, l'argent ne rapportait rien. L'État empruntait donc à des conditions très onéreuses des fonds inutilisés. «Une folie», ironise-t-elle encore. «J'ai demandé : Avez-vous entendu parler de la gestion de trésorerie? Commençons à en faire lentement pour ne pas vous déstabiliser. Nous avons d'abord réduit à 1 milliard de rands par mois l'encaisse de précaution, avant de finir par la ramener à quelque 250 à 300 millions, d'où une économie énorme. C'était élémentaire.»

Mais comment un gouvernement élu pour redresser les torts socioéconomiques d'une époque révolue peut-il assumer le choix de la viabilité budgétaire? L'équilibre du budget était-il un objectif justifiable pour un pays à chômage massif et à urbanisation rapide? Erwin se souvient que ces questions étaient posées dans les allées du pouvoir. «On nous accusait souvent d'être orthodoxes et de faire du néolibéralisme, mais c'était compréhensible dans un pays ayant un parti communiste et des syndicats forts. Beaucoup considéraient Maria comme une spécialiste financière trop orthodoxe, située à la droite du CNA. Avec le recul, nous pensons avoir suivi la bonne voie.»

Tito Mboweni, responsable du Ministère de la programmation économique du CNA et ensuite Gouverneur de la banque centrale, convient que Ramos a largement contribué à l'application, par l'administration dans son ensemble, de la stratégie économique du CNA. Allant plus loin, il justifie les mesures adoptées par le parti une fois au pouvoir. «Nous avons estimé qu'un parti de gauche devait adopter une politique macroéconomique conservatrice, parce que l'électorat ne fait normalement pas confiance à la gauche. On s'expose ainsi à la critique. Le peuple ne commence à comprendre les avantages de ce choix que dix ou vingt ans plus tard. La résistance de l'Afrique du Sud à la crise économique mondiale démontre les bienfaits de la politique menée dans le passé.»

Encadré 1

Les promesses électorales

Avant les élections de 1994, le Congrès national africain fit campagne sur un programme de reconstruction et de développement comportant des engagements de dépenses détaillés :

- Un logement décent, bien situé et abordable pour tous en 2003.
- 20 à 30 litres d'eau propre tous les jours pour chaque personne dans un délai de deux ans.
- Deux millions et demi de ménages supplémentaires ainsi que toutes les écoles et les cliniques auraient l'électricité en 2000.
- Tous les Sud-Africains doivent avoir accès à un système de téléphone moderne et abordable.
- Amélioration des transports publics pour les rendre sûrs, commodes et abordables.
- L'État établira un système national de santé offrant des soins abordables.
- Un nouveau système de sécurité et de protection sociale sera offert à tous.

Le programme traita aussi le problème du coût et du financement de ses engagements en précisant que :

- La plupart des dépenses qui y figurent ne sont pas nouvelles : la rationalisation des dispositifs existants dégagera des ressources.
- Nous devons renforcer la capacité du secteur financier à mobiliser des ressources et à les affecter aux actions figurant dans le programme.
- Nous devons veiller à ce que l'électrification et les télécommunications s'autofinancent.
- L'amélioration et la réforme du système fiscal permettront d'augmenter les recettes sans relèvement des impôts.

À la fin de 2003, après avoir vanté pendant près de neuf ans les mérites de la rigueur et voyant le budget s'approcher inexorablement de l'équilibre, Ramos était prête à évoluer. Transnet, la société publique de transport, recherchait un PDG. C'était l'occasion d'appliquer à une lourde bureaucratie les mêmes réformes libérales qu'au Ministère des finances.

Ramos a amené à Transnet le principe de la gestion commerciale d'une entreprise publique. Elle a exigé le même degré d'efficacité que celui attendu d'une entreprise privée. Elle a inculqué l'idée que la société devait se conformer aux normes les plus exigeantes de service, de performance, de transparence et de responsabilité. Elle a demandé au personnel de faire comme si elle était cotée en bourse et devait rendre des comptes à des actionnaires privés réels.

«La différence était que, Transnet appartenant à l'État, le rendement de ses fonds propres était en partie social», fait observer Ramos. «Cela ressortait surtout de la durée nécessaire pour obtenir les résultats d'un investissement. Si, par exemple,

Encadré 2

Des décisions difficiles

Maria Ramos et ses collègues du Ministère des finances étaient chargés de proposer aux ministères et au cabinet des solutions permettant d'atteindre les objectifs économiques sans compromettre la stabilité financière. Selon elle, rien n'était facile.

«En 1996, nous avons dû lancer une politique budgétaire en expliquant à la nation que c'était le moyen d'obtenir un cheminement de croissance viable de 6 %. C'était notre point de départ. Les gens pensent souvent que le programme de croissance, d'emploi et de redistribution consistait à réduire le déficit, mais la question que nous posions était autre : si nous voulons une croissance de 6 %, que faut-il faire pour la réaliser?

Très vite, nous avons conclu qu'il était impossible d'avoir une croissance de 6 % en situation d'instabilité budgétaire, car on ne peut sortir d'une crise en empruntant. Nous ne voulions pas faire appel au FMI, estimant que ce ne serait pas une solution viable, mais nous étions tout près de le faire. L'Afrique du Sud n'avait pas de réserves : en fait, elles étaient même négatives, puisque nous avions alors une position ouverte nette à terme de l'ordre de 26 milliards de dollars. Le ratio dette/PIB atteignait quelque 50 % et le coût du service de la dette était sur le point de devenir insupportable. La situation budgétaire était donc très précaire.

«Pour obtenir la croissance, il faut partir d'une bonne base. La viabilité budgétaire est difficilement réalisable et facilement perdue. C'est ce que nous avons expliqué au cabinet. Et je dois dire que je n'ai jamais rencontré un responsable politique, au niveau du président ou plus bas, qui, confronté à cette dure réalité, ait dit : «Non, on ne peut le faire, parce que cela va me rendre impopulaire.» Pour un fonctionnaire comme moi, il a été remarquable de voir les politiciens à tous niveaux être capables de dire : «Quel est l'intérêt supérieur de notre pays? Cela va être douloureux.» Ces investissements continuent à rapporter aujourd'hui.»

une entreprise publique investit dans les infrastructures ferroviaires, le délai d'obtention d'un rendement peut être beaucoup plus long que si c'était une société cotée.»

Le secteur privé

Après avoir travaillé dans l'administration et le secteur parapublic, Ramos est revenue au début de 2009 dans le secteur privé en tant que PDG d'Absa, la plus grande banque du pays. Elle peut désormais appliquer dans un domaine entièrement voué à la rentabilité le sens et les principes commerciaux qu'elle avait communiqués à la structure administrative rigide du Ministère des finances, puis à l'hybride Transnet.

Ramos souligne que les banques sud-africaines ont relativement peu souffert des turbulences financières qui ont ébranlé les secteurs bancaires de nombreuses économies plus grandes et plus avancées pendant la crise financière mondiale. Elle affirme que cela ne doit rien à la chance ou à l'éloignement géographique. «Si les banques sud-africaines ont été largement épargnées, comparativement à celles des États-Unis, du Royaume-Uni et d'autres parties de l'Europe, c'est surtout parce que nos autorités de réglementation sont très actives; elles ont augmenté les obligations de fonds propres bien avant beaucoup de leurs homologues. Elles ont commencé à envisager cette mesure et à l'évoquer avec les banques avec probablement douze mois d'avance, tout en suivant de très près les ratios d'endettement.»

Ramos reconnaît que les divers contrôles des changes en vigueur depuis cinquante ans ont empêché les particuliers et les sociétés d'expérimenter certains des instruments financiers sophistiqués disponibles depuis peu. «La conjonction de ces deux éléments aboutit à un dispositif réglementaire très solide», affirme-t-elle. Elle rejette aussi les accusations de restriction de la concurrence dans le secteur bancaire sud-africain. «C'est une question de définition : la concurrence s'exerce dans les différents segments du marché. À l'entrée et au niveau moyen, il y a des banques très rentables, en position de supériorité technologique, qui comprennent bien le marché. Elles sont en compétition avec les quatre banques de dépôt dans ce compartiment.» En outre, elle cite le développement des activités de grandes banques étrangères.

Ramos est professeur d'économie honoraire. Maintenant mariée à l'ancien Ministre des finances Trevor Manuel, elle forme avec lui un couple influent qui doit être fier de la relative stabilité économique du pays, même si la situation politique et sociale est plus instable. Le fait d'avoir été classée l'année dernière par le magazine *Fortune* neuvième des cinquante femmes d'affaires les plus puissantes du monde a dû satisfaire celle qui fut tellement déterminée à gérer comme une entreprise l'État, puis une société parapublique. ■

Simon Willson est rédacteur principal dans l'équipe de Finances & Développement.

Bibliographie :

African National Congress, 1994, *Reconstruction and Development Programme* (<http://www.anc.org.za/rdp/index.html>).