

Après leurs médiocres performances des années 80, les économies d'Amérique centrale ont opéré un revirement durant les années 90 en adoptant de meilleures politiques dans un environnement politique plus stable. Quelle est maintenant la meilleure façon pour elles de maintenir la stabilité macroéconomique, de poursuivre les réformes structurelles et de renforcer les politiques sociales afin de maximiser la croissance et de faire reculer la pauvreté?

Amérique centrale

Ajustement et réformes dans les années 90

Leonardo Cardemil, Juan Carlos Di Tata et Florencia Frantischek

A BIEN DES ÉGARDS, les années 80 ont été une décennie perdue pour les économies de l'Amérique centrale (les pays ici inclus sont les cinq membres du Marché commun de l'Amérique centrale : Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua), marquées par des déséquilibres extérieurs importants, une forte inflation, la stagnation de la production et la dégradation des conditions sociales dans plusieurs pays. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette situation, on peut citer les conflits armés du Salvador, du Guatemala et du Nicaragua (qui ont eu des effets néfastes sur les économies du Costa Rica et du Honduras), des politiques macroéconomiques et structurelles déficientes et l'impact de chocs extérieurs, y compris la crise de la dette latino-américaine et la dégradation des termes de l'échange de la région.

Au début des années 90, la plupart des pays ont mis en oeuvre de vastes programmes d'ajustement macroéconomique et de réforme structurelle, souvent avec l'appui financier et technique du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement. L'ajustement macroéconomique a continué, quoique plus lentement, durant la deuxième moitié de la décennie, parallèlement à l'approfondissement des réformes structu-

relles dans plusieurs domaines, en particulier les privatisations, le secteur financier et la libéralisation des échanges. Ces efforts ont produit une amélioration considérable des résultats économiques : accélération de la croissance, baisse de l'inflation, renforcement de la position extérieure et recul de la pauvreté.

La croissance du PIB réel est passée à près de 4 % par an en moyenne pour la région dans les années 90, la production par habitant progressant en moyenne de 1,2 % par an (contre une baisse de 2,1 % pendant la décennie précédente), et la plupart des pays ont vu leurs taux d'épargne et d'investissement augmenter (voir le tableau). On a toutefois observé des différences sensibles entre les pays, les économies les plus avancées (Costa Rica, El Salvador et Guatemala) enregistrant une croissance presque deux fois plus rapide que les plus pauvres (Honduras et Nicaragua). Le Nicaragua n'a commencé à se redresser qu'en 1994, après une période d'hyperinflation et avec la mise en oeuvre d'ambitieuses réformes qui ont transformé un système hautement réglementé en économie axée sur le marché (la croissance du PIB réel a été de 4^{1/2} % en moyenne pendant la deuxième moitié des années 90), tandis que les médiocres performances du Honduras pouvaient être attribuées à la faible



productivité des facteurs et aux dégâts considérables causés par l'ouragan Mitch en 1998-99 (voir l'encadré).

L'inflation a été sensiblement réduite dans tous les pays d'Amérique centrale. Le Nicaragua, en particulier, a maîtrisé l'hyperinflation qui sévissait à la fin des années 80 et au début des années 90, tandis qu'El Salvador et le Guatemala ont ramené l'inflation à moins de 10 %. Exception faite du Nicaragua, l'inflation pour la région est tombée de 27 % en 1991 à 6 % en 1999.

Le commerce international de l'Amérique centrale s'est considérablement développé au début des années 90, lorsque les pays ont entrepris de libéraliser le commerce extérieur et le régime de change, et cette expansion s'est accélérée durant la deuxième moitié de la décennie. Les exportations totales de la région ont augmenté de 8 % par an (exprimées en dollars) sur toute la période (contre une diminution moyenne de 1 1/2 % dans les années 80), les exportations non traditionnelles progressant très rapidement. Le déficit extérieur courant de la région est resté relativement important (6,1 % du PIB) durant la première moitié des années 90, en raison d'une reprise sensible de l'investissement qui a été financé par une forte augmentation des apports de capitaux publics et privés. Ce déficit est tombé à 4,4 % du PIB pendant la deuxième moitié de la décennie à la faveur de la forte expansion des exportations (y compris de produits non traditionnels), du tourisme et des envois de fonds des travailleurs émigrés. La réduction des déséquilibres extérieurs et l'allègement de dette substantiel consenti par les créanciers publics et privés ont renforcé la position extérieure de tous les pays de la région pendant les années 90. Les réserves interna-

tionales brutes de l'Amérique centrale sont passées de l'équivalent de 2 mois d'importations de marchandises en 1990 à 3,6 mois en 1999, tandis que la dette extérieure totale rapportée au PIB était ramenée de 90 % à moins de 40 %.

Politiques macroéconomiques et réformes structurelles

L'amélioration des performances économiques des pays d'Amérique centrale est attribuable à l'adoption de politiques budgétaires et monétaires plus disciplinées, aux politiques de change plus cohérentes et aux importantes réformes structurelles, mais aussi à l'expansion de l'économie mondiale et des échanges depuis le milieu des années 90.

Les déficits publics ont été réduits de plus de moitié en dix ans, tombant à environ 3 1/2 % du PIB en moyenne pour la région entre 1990 et 1994 et à moins de 3 % entre 1995 et 1999, tous les pays ayant renforcé leur situation budgétaire, principalement en restreignant les dépenses. Les réformes fiscales ont simplifié les régimes d'imposition, réduit les exonérations, majoré les taxes sur la valeur ajoutée ou sur les ventes et amélioré les procédures de recouvrement des impôts. Avec la forte réduction des taxes sur le commerce extérieur, les rentrées fiscales de la région sont restées inchangées, à environ 12 % du PIB, pendant la plus grande partie des années 90. Les dépenses publiques ont sensiblement diminué dans la plupart des pays grâce à la compression substantielle des dépenses militaires (en particulier au Salvador et au Nicaragua, après la fin des conflits armés), à la réduction des subventions génératrices de distorsions et aux réformes de la fonction publique. Ces efforts n'ont toutefois pas suffi pour

Amérique centrale : indicateurs économiques et financiers

| | Amérique centrale | | Marché commun | | Costa Rica | | El Salvador | | Guatemala | | Honduras | | Nicaragua | |
|---|-------------------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | 1980-89 | 1990-94 | 1995-99 | 1990-99 | 1980-89 | 1990-99 | 1980-89 | 1990-99 | 1980-89 | 1990-99 | 1980-89 | 1990-99 | 1980-89 | 1990-99 |
| | (En pourcentage) | | | | | | | | | | | | | |
| PIB réel | 0,7 | 3,9 | 3,9 | 3,9 | 2,2 | 4,4 | -1,6 | 4,7 | 1,0 | 4,0 | 2,0 | 2,7 | -0,8 | 2,7 |
| PIB réel par habitant | -2,1 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | -0,8 | 2,2 | -3,1 | 2,3 | -1,9 | 1,1 | -1,3 | -0,2 | -4,2 | -0,4 |
| Exportations totales ¹ | -1,5 | 7,6 | 8,6 | 8,1 | 3,7 | 8,7 | -7,4 | 9,6 | -2,7 | 9,6 | 0,7 | 4,9 | -2,4 | 8,2 |
| Exportations non traditionnelles ¹ | 1,6 | 13,3 | 12,2 | 12,7 | 7,0 | 11,0 | -2,5 | 13,8 | -1,1 | 13,7 | -2,7 | 17,1 | ... | 18,5 |
| Importations totales ¹ | 0,9 | 11,1 | 9,8 | 10,5 | 2,8 | 10,4 | 2,4 | 11,1 | 2,2 | 11,2 | 0,3 | 10,4 | -3,3 | 10,3 |
| | (En pourcentage du PIB) | | | | | | | | | | | | | |
| Solde budgétaire global | -7,2 | -3,6 | -2,7 | -3,1 | -6,3 | -3,5 | -5,6 | -2,0 | -4,5 | -1,7 | -8,8 | -4,5 | -20,5 | -13,7 |
| Recettes fiscales de l'administration centrale | 12,1 | 11,4 | 12,6 | 12,0 | 14,2 | 15,6 | 11,4 | 10,6 | 7,3 | 8,1 | 13,2 | 16,0 | 24,6 | 20,8 |
| Dépenses courantes de l'administration centrale | 15,2 | 12,8 | 12,5 | 12,7 | 15,6 | 17,8 | 13,9 | 11,6 | 8,8 | 7,6 | 16,8 | 14,8 | 36,2 | 24,7 |
| Solde des transactions extérieures courantes | -7,5 | -6,1 | -4,4 | -5,2 | -7,2 | -4,7 | -1,9 | -1,4 | -4,6 | -4,6 | -8,8 | -5,7 | -26,5 | -27,4 |
| Investissement intérieur brut | 16,9 | 19,5 | 18,6 | 19,1 | 23,3 | 23,9 | 13,3 | 16,9 | 13,3 | 15,2 | 19,1 | 24,1 | 21,0 | 25,4 |
| Épargne nationale | 8,5 | 13,3 | 14,2 | 13,8 | 16,1 | 19,2 | 8,1 | 15,1 | 8,7 | 10,5 | 9,2 | 18,7 | -8,3 | -1,9 |
| Pour mémoire | 1990 | 1994 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | 1990 | 1998 | |
| Inflation, prix à la consommation (moyenne, en pourcentage) | 378,5 | 13,1 | 8,7 | 19,0 | 11,7 | 24,0 | 2,5 | 41,6 | 6,5 | 23,3 | 15,7 | 3.127,0 | 13,0 | |
| Dette publique extérieure (en pourcentage du PIB) | 90,2 | 67,3 | 37,6 | 61,3 | 27,9 | 38,8 | 22,2 | 30,1 | 15,3 | 88,4 | 74,0 | 686,9 | 280,3 | |
| Réserves internationales brutes (mois d'importations de marchandises) | 2,0 | 2,9 | 3,6 | 1,1 | 2,0 | 5,0 | 6,8 | 2,1 | 3,3 | 0,0 | 4,2 | 1,6 | 1,7 | |

Sources : FMI, Département Hémisphère occidental et base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*

¹ En dollars E.U.

... indique qu'il n'y a pas de données disponibles.

L'ouragan Mitch et ses effets sur l'Amérique centrale

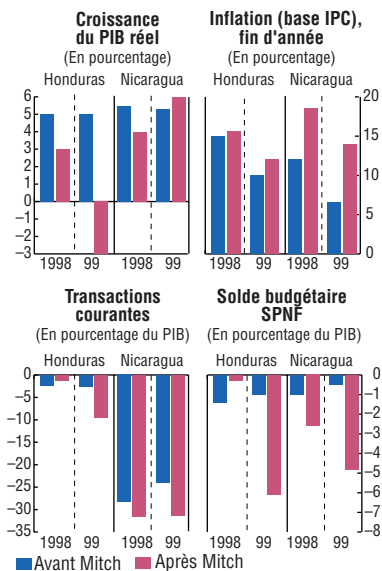
À la fin de 1998, l'ouragan Mitch et son cortège d'inondations et de glissements de terrain ont dévasté l'Amérique centrale, causant d'énormes pertes de vies humaines et de destructions d'infrastructures. Le coût humain et économique a été le plus lourd au Honduras et au Nicaragua, et moins élevé, mais encore important, au Salvador et au Guatemala.

Au Honduras, où Mitch est considéré comme la plus grande catastrophe naturelle de l'histoire récente du pays, plus de 13.500 de personnes sont mortes et environ 2,5 millions (sur une population de 6 millions) ont été déplacés ou sont restés sans abri. L'ouragan a infligé des dégâts considérables aux cultures (y compris les bananes) et aux infrastructures, et une grande partie des routes, ponts et systèmes d'adduction d'eau a été détruite ou gravement endommagée. Les coûts directs et indirects sont estimés à 5 milliards de dollars E.U. (95 % du PIB du Honduras en 1998).

Au Nicaragua, environ 3.000 personnes ont trouvé la mort et quelque 870.000 ont été déplacés (sur une population de 4,8 millions). L'agriculture (céréales de base, bananes et sucre) et l'infrastructure ont beaucoup souffert, et les dégâts directs et indirects sont estimés à 1,2 milliard de dollars (57 % du PIB du Nicaragua pour 1998).

Les graphiques ci-contre indiquent les projections établies avant Mitch et les estimations après Mitch pour la croissance du PIB réel, l'inflation, les transactions extérieures courantes et le solde budgétaire de Honduras et du Nicaragua en 1998 et 1999. Le Nicaragua ayant été moins gravement touché par l'ouragan, l'activité a repris dès 1999, alors que le Honduras ne devrait enregistrer une croissance du PIB réel que cette année.

Effets estimés de l'ouragan Mitch au Honduras et au Nicaragua



Source : estimations des services du FMI
Notes : IPC = indice des prix à la consommation
SPNF = secteur public non financier

rééquilibrer les budgets, et certains pays ont dû comprimer leurs investissements dans les infrastructures, pourtant très nécessaires, pour atténuer leurs déséquilibres. La situation budgétaire de la région a en outre souffert, en 1999, du coût élevé de la reconstruction après l'ouragan Mitch au Honduras et au Nicaragua, et de l'intensification des pressions exercées par les dépenses dans les autres pays. Les dépenses de reconstruction sont en grande partie financées par une aide concessionnelle accrue de sources multilatérales et bilatérales.

L'ajustement budgétaire a été accompagné de vastes réformes visant à réduire l'intervention de l'État dans l'économie par la privatisation des entreprises et la réduction des effectifs du secteur public. Les privatisations ont beaucoup progressé au Salvador et au Nicaragua au début des années 90. Les efforts ont continué au Salvador et au Guatemala pendant la deuxième moitié de la décennie, débouchant sur des privatisations ou une participation accrue du secteur privé dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications. Au Costa Rica et au Honduras, où les progrès ont été plus lents, un effort de développement du rôle du secteur privé dans des domaines clés de l'économie est en cours.

Au début des années 90, la plupart des pays ont libéralisé leur système financier en déréglementant les taux d'intérêt et en abolissant les plafonds de crédit par secteur, et ils ont entrepris de renforcer le contrôle bancaire et les réglementations prudentielles. D'autre part, des banques d'État inefficaces ont été privatisées (sauf au Costa Rica, où les grandes banques d'État continuent de jouer un rôle dominant dans l'intermédiation financière) et des lois ont été adoptées, qui rendent les banques centrales plus autonomes tout en restreignant leur capacité de financer les budgets publics.

Après de fréquents changements de régime de change, caractérisés par des taux multiples et des restrictions, la plupart

des pays sont passés progressivement à des systèmes unifiés durant les années 90, et ils ont levé les restrictions sur les transactions courantes et en capital. El Salvador a rattaché sa monnaie au dollar en 1993, tandis que tous les autres pays d'Amérique centrale ont des régimes de change intégrant un certain degré de souplesse — qu'il s'agisse de parité ajustable (Costa Rica, Honduras et Nicaragua) ou de flottage dirigé (Guatemala). Ces régimes reflètent dans une large mesure les différences qui subsistent du point de vue des fondamentaux macroéconomiques, notamment de la profondeur des marchés de capitaux intérieurs et des progrès dans l'assainissement des finances publiques.

La libéralisation du commerce extérieur a aussi beaucoup progressé. En particulier, le processus d'intégration régionale au sein du Marché commun de l'Amérique centrale a radicalement changé d'orientation, et la politique de remplacement des importations a fait place à une approche de la croissance axée sur les exportations. Après avoir réduit les droits de douane, la dispersion des taux y afférents et les taxes à l'exportation et éliminé la plupart des restrictions non tarifaires à la fin des années 80 et au début des années 90, les gouvernements se sont accordés en 1995 sur un programme de convergence à la baisse des tarifs extérieurs communs, qui devaient être ramenés dans une fourchette comprise entre 0 et 15 % d'ici fin 2000; El Salvador, le Guatemala et le Nicaragua y sont parvenus avant le délai fixé. Il y a bien sûr d'importantes exceptions à la politique du tarif commun maximum, une période plus longue étant prévue pour l'abaissement des droits sur les volailles, viandes froides, produits laitiers, cigarettes et textiles.

L'incidence de la pauvreté a reculé durant les années 90 dans tous les pays de la région; les indicateurs de la santé et de l'éducation se sont nettement améliorés, en partie grâce à l'augmentation des fonds extérieurs affectés aux dépenses

sociales dans le cadre de la reconstruction après la guerre au Salvador, au Guatemala et au Nicaragua et à la haute priorité que le Costa Rica a continué de donner à l'amélioration des services sociaux essentiels. Mais une forte proportion de la population (allant de 20 % au Costa Rica à plus de 50 % dans les pays plus pauvres) vit toujours au-dessous du seuil de pauvreté, et dans tous les pays, sauf au Costa Rica, la plupart des indicateurs restent inférieurs à la moyenne pour l'Amérique latine.

Les défis de l'avenir

La région doit maintenant s'attaquer à cette tâche ardue qui est de consolider l'ajustement macroéconomique et les réformes structurelles tout en renforçant les politiques sociales pour parvenir à une plus forte croissance économique, améliorer la compétitivité extérieure et réduire la pauvreté.

Bien que les finances publiques aient été renforcées au cours de la dernière décennie, la situation budgétaire de la plupart des pays reste précaire. Il faut en particulier faire davantage au Honduras et au Nicaragua pour assurer la viabilité des finances publiques tout en réduisant la dépendance à l'égard de l'aide extérieure, et au Costa Rica pour réduire l'endettement intérieur de l'État. En outre, l'effort fiscal au Salvador et au Guatemala reste insuffisant pour répondre aux importants besoins d'investissement social et public. Tous les pays doivent donc accroître l'épargne publique pour atténuer les pressions sur les taux d'intérêt intérieurs, moderniser les infrastructures sociales et physiques, améliorer la sécurité et mettre en valeur les ressources humaines pour accroître la productivité de la main-d'œuvre et stimuler l'investissement privé. Une population active bien formée est une puissante incitation pour les investisseurs : l'expérience du Costa Rica, qui a réussi à attirer des usines de haute technologie dans les années 90, en témoigne.

Il sera essentiel de redoubler d'efforts pour étoffer les recettes fiscales, notamment en éliminant les exonérations et en continuant d'améliorer les administrations douanière et fiscale pour réduire la fraude. En même temps, la plupart des pays doivent améliorer la structure de leurs dépenses publiques en liant les rémunérations à la productivité, en rationalisant les subventions et en réduisant les fonds d'affectation spéciale en vue d'éliminer les dépenses improductives et de dégager des ressources en faveur des dépenses sociales. Des mesures supplémentaires s'imposent également pour renforcer le ciblage et la décentralisation dans la prestation de services sociaux, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation.



Leonardo Cardemil est Conseiller au Département Hémisphère occidental du FMI.



Juan Carlos Di Tata est Chef de la Division Amérique centrale du Département Hémisphère occidental du FMI.



Florencia Frantischek est économiste principale à la Division Amérique centrale du Département Hémisphère occidental du FMI.

La libéralisation du secteur financier a progressé plus rapidement que la surveillance et la réglementation prudentielle au cours de la dernière décennie, et des mesures supplémentaires doivent être prises pour remédier aux vulnérabilités qui subsistent dans les systèmes bancaires. Jusqu'à présent, les faiblesses de ces systèmes n'ont généralement causé que des problèmes isolés, sans conséquences systémiques, et les autorités les ont promptement contenus au moyen d'interventions ou en liquidant les institutions défailtantes. Il faut maintenant s'attacher à relever le niveau des fonds propres obligatoires et les provisions pour créances irrécouvrables et à assurer une surveillance efficace et coordonnée des intermédiaires financiers, y compris des activités offshore. Des mesures supplémentaires sont également nécessaires pour améliorer la gestion monétaire en renforçant les instruments monétaires indirects, en améliorant les mécanismes de placement de titres des banques centrales par adjudication et en approfondissant les marchés de titres.

S'agissant des réformes structurelles, certains pays ont besoin d'avancer dans la voie des privatisations ou d'accroître la participation du secteur privé dans les domaines qui restent contrôlés par les monopoles d'État. En outre, la plupart doivent mettre en oeuvre des plans de réforme de leurs régimes publics de retraite qui couvrent une relativement faible part de la population et ne sont pas financièrement viables. En 1998, El Salvador a remplacé son régime public financé par répartition par un système financé par capitalisation et géré par des entités privées. Il lui faudra, dans un avenir proche, prendre des dispositions pour couvrir les coûts transitoires de la réforme. Le Costa Rica, le Guatemala et le Nicaragua prévoient d'introduire des fonds de pension privés pour compléter leurs systèmes financés par répartition, tandis que le Honduras est en train d'examiner diverses possibilités de réforme en profondeur du régime des pensions.

L'amélioration de la gestion publique est également indispensable au succès des efforts visant à attirer les investissements privés. Il faut en particulier promouvoir une gestion des fonds publics plus transparente et plus responsable, et renforcer les systèmes judiciaires pour assurer l'exécution des contrats et combattre la corruption.

Enfin, la dette publique extérieure du Nicaragua et du Honduras fait peser une lourde charge qui doit être allégée de manière substantielle. Cet allègement, qui devrait être disponible dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE, les aiderait à parvenir à une position extérieure viable et accroîtrait sensiblement leur capacité de répondre aux besoins sociaux essentiels et de réduire l'incidence de la pauvreté. **F&D**