



Un train de réformes

Consensus de Washington : un bref historique et quelques suggestions

John Williamson

L'HISTOIRE du Consensus de Washington remonte à 1989. À l'époque, la presse américaine continuait d'affirmer que les pays d'Amérique latine n'étaient pas disposés à entreprendre les réformes qui pouvaient les aider à surmonter la crise de la dette. L'idée me paraissait erronée, et il me semblait au contraire qu'une modification profonde des attitudes était en cours. Pour le vérifier, l'Institut d'économie internationale décida d'organiser une conférence et d'y convier des spécialistes de dix pays latino-américains à exposer ce qui se passait dans leur pays respectif. Afin que tous réfléchissent à la même série de questions, je préparai un document de référence énumérant dix réformes qui, selon moi, étaient considérées par tous à Washington, ou presque, comme nécessaires à l'époque en Amérique latine. Je baptisai ce programme de réformes «Consensus de Washington», n'imaginant pas une seconde que ce terme deviendrait un cri de guerre dans les débats idéologiques pendant plus d'une décennie.

Je pensais effectivement que les idées que j'exposais étaient consensuelles, d'où le choix de cette appellation. Les dix réformes figurant sur ma liste étaient les suivantes :

Discipline budgétaire. Dans presque tous les pays d'Amérique latine, les déficits budgétaires étaient considérables, entraînant des crises de la balance des paiements, et l'inflation élevée pénalisait surtout les pauvres, car les riches pouvaient transférer leur argent à l'étranger.

Redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques. Il s'agissait de réorienter les dépenses au profit de la croissance et des pauvres, en abandonnant les aides discrétionnaires, par exemple, au profit des soins de santé de base, de l'éducation et des infrastructures.

Réforme fiscale. L'objectif était d'établir un régime combinant une large assiette fiscale et des taux d'imposition marginaux modérés.

Libéralisation des taux d'intérêt. Rétrospectivement, j'aurais dû opter pour une for-

mulation plus générale en parlant de libéralisation financière, souligner que les avis divergeaient quant au rythme souhaitable et reconnaître que le processus devrait s'accompagner d'un contrôle prudentiel.

Taux de change compétitif. Je crains d'avoir pris mes désirs pour des réalités en affirmant l'existence d'un consensus en faveur de l'application de taux de change compétitifs, c'est-à-dire de régimes de change intermédiaires. En réalité, Washington commençait déjà à privilégier la doctrine selon laquelle un taux de change doit soit être fixe, soit flotter sans soutien.

Libéralisation du commerce. J'admettais que les avis divergeaient quant au rythme de la libéralisation, mais il était admis par tous qu'il fallait effectivement s'engager sur cette voie.

Libéralisation des investissements directs en provenance de l'étranger. C'est sciemment que je n'ai pas parlé de libéralisation complète des mouvements de capitaux, car je ne pensais pas qu'il existait un consensus à ce sujet.

Privatisation. C'était le seul domaine où une idée initialement néolibérale avait fini par convaincre un très large public. Depuis, nous avons été forcés de reconnaître que les modalités de la privatisation sont très importantes : le processus peut être très corrompu et conduire à brader des actifs à une élite privilégiée. Mais, à l'évidence, la privatisation est bénéfique (notamment parce qu'elle améliore les services) si elle est opérée correctement et si l'entreprise privatisée est soumise à la concurrence ou à une réglementation appropriée.

Déréglementation. Il s'agissait en particulier d'assouplir les barrières à l'entrée et à la sortie des marchés, et non d'abolir les règles de sécurité ou de protection de l'environnement (ni le contrôle des prix dans les secteurs non concurrentiels).

Droits de propriété. L'objectif premier était de donner au secteur informel la possibilité d'obtenir des droits de propriété à un coût acceptable (idée inspirée de l'analyse de Hernando de Soto).

devenu un label galvaudé

Cette liste soulève naturellement plusieurs questions pertinentes. La première est de savoir si j'avais correctement identifié les réformes qui suscitaient un large consensus à Washington. À l'exception du cinquième point, je me plais à croire que oui. Une question connexe est de savoir si les dix réformes en question étaient généralement considérées comme les plus urgentes et les plus importantes pour la région en 1989. J'estime que ma liste fournit une réponse plausible à cette question plus délicate, du moins si le choix est limité à des réformes consensuelles. Je dirais aussi que 1989 a été unique en ce sens qu'il existait alors une large convergence de vues sur les réformes à considérer comme particulièrement urgentes. Troisièmement, il faudrait déterminer si ce programme de réformes était approprié pour la région. J'estime personnellement qu'il était en tous points logique, mais qu'il omettait un certain nombre de réformes qui auraient dû y figurer, comme l'utilisation de la politique macroéconomique pour stabiliser la conjoncture et la correction des terribles inégalités de revenu.

Deux interprétations

Mais il est très clair qu'au fil des ans, le terme de «Consensus de Washington» a pris pour beaucoup un sens très différent de celui que je lui avais donné. Au moins deux autres significations peuvent être identifiées. L'une d'elles assimile le Consensus de Washington au néolibéralisme. J'ai été l'étudiant de Fritz Machlup, un homme qui s'évertuait à clarifier l'usage des mots pour éviter que des désaccords ne naissent de simples ambiguïtés du discours, et j'ai fini par découvrir que le terme de néolibéralisme avait été forgé pour qualifier les doctrines adoptées par la société savante du Mont Pèlerin, fondée après la deuxième guerre mondiale pour promouvoir la version la plus à droite d'un programme libéral. Même si, à mon avis, la plupart des membres du Mont Pèlerin approuverait pour l'essentiel les réformes de ma version du Consensus de Washington (après tout, il est dans la nature d'un consensus d'être approuvé par une majorité de personnes), un certain nombre de doctrines clairement néolibérales sont notablement absentes de ma liste : le monétarisme, les faibles taux d'imposition indissociables de la théorie de l'offre, l'État minimal (qui ne se charge ni de corriger les inégalités de revenu ni d'internaliser les externalités) et la libre circulation des capitaux.

Cette interprétation-là, que je qualifie de populiste, n'aurait jamais vu le jour si ses tenants avaient eu le souci de rigueur

taxinomique que Machlup m'a inculqué. Si le terme a désormais cette acception populiste, c'est peut-être parce que les adversaires des réformes ont décidé d'exploiter le ressentiment évident de certains réformateurs envers un terme qui, selon eux, impliquait qu'ils avaient engagé ces réformes sous la pression de Washington, et non par intérêt national. En réinterprétant le Consensus de Washington comme la doctrine stricte des fondamentalistes du marché, les opposants aux réformes avaient plus de chances de discréditer celles-ci. Il est certain qu'ils ont aussi profité du fait que les réformes insistaient beaucoup sur la libéralisation, ce qui se défendait puisque les mesures préconisées concernaient initialement l'Amérique latine en 1989, mais devient grotesque dès qu'on les interprète comme une recette valable pour tous les pays et toutes les époques (ce qu'ont fait les critiques populistes).

D'autres — et c'est la deuxième interprétation — voient dans le Consensus de Washington les politiques menées collectivement par les institutions basées à Washington qui prodiguent leurs conseils aux pays en développement : les institu-

tions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale), la Banque interaméricaine de développement, le Trésor des États-Unis et, peut-être, leur Système fédéral de réserve. Comme j'étais un rapporteur fidèle des échos de Washington en 1989, mon concept original correspondait initialement à cette vision, bien que, comme je l'ai déjà admis, les différents organes officiels de Washington n'aient jamais partagé mon enthousiasme pour les taux de change compétitifs. Puis, les deux conceptions ont divergé de manière plus marquée à mesure que la position collective des institutions évoluait, notamment du fait de l'enthousiasme avec lequel les organes

de Washington ont promu la convertibilité du compte de capital dans les années 90.

Les choses ont changé

Mais le contexte a encore changé, et il m'apparaît que cette deuxième interprétation du Consensus de Washington n'est plus pertinente. En effet, l'administration américaine actuelle et les institutions financières internationales ne s'accordent plus sur les grandes lignes de la politique économique. En témoigne, par exemple, la critique de la politique budgétaire des États-Unis dans l'édition d'avril 2003 des *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI. Ou, encore, le contraste entre le dédain de l'administration Bush pour tout ce qui touche à la répartition des revenus et l'importance croissante accordée à

L'administration
américaine actuelle et
les institutions financières
internationales
ne s'accordent plus
sur les grandes lignes
de la politique
économique.

cette question par la Banque mondiale, entre autres dans son *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001*. Par ailleurs, on observe une divergence de vues fondamentale sur la libéralisation des mouvements de capitaux dans les pays à marché émergent : le FMI est à juste titre revenu sur ses positions depuis la crise asiatique (voir, par exemple, Rogoff, 2002), alors que l'administration Bush continue de s'appuyer sur des accords de libre-échange bilatéraux pour obliger des pays comme le Chili ou Singapour à éradiquer même les mesures de réglementation des flux de capitaux les plus éclairées. Sur le plan commercial, les institutions financières internationales ont sévèrement critiqué la politique américaine de l'agriculture et de l'acier. De ce point de vue, le Consensus de Washington a donc simplement cessé d'exister — reflet du fossé que l'administration Bush a créé entre les États-Unis et le reste du monde.

À l'heure actuelle, il est clair que l'acception la plus fréquente est la populiste, ce qui explique pourquoi Moises Naím considère que ce terme est désormais un «label galvaudé» (Naím, 2002). La démonstration en a aussi été faite au Brésil, l'an dernier, durant la campagne présidentielle de Luiz Inácio Lula da Silva, qui avait promis que, s'il était élu, il abolirait le Consensus de Washington et changerait le modèle économique dès le premier jour de son mandat. Simultanément, il assurait qu'il ne permettrait pas le retour de l'inflation, qu'il souhaitait développer les échanges commerciaux (même s'il paraissait plus favorable au Mercosur qu'à une zone de libre-échange interaméricaine) et que le secteur privé devait jouer un rôle clé. Pour l'essentiel, donc, Lula souscrivait au Consensus de Washington tel que je l'entendais tout en le dénonçant dans son acception populaire.

Pas de consensus bis

Quand une expression en vient à signifier des choses aussi différentes, il est temps de s'en débarrasser. C'est ce que Pedro-Pablo Kuczynski et moi-même suggérons dans un ouvrage récent publié sous notre direction, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, où nous nous interrogeons sur ce que *devrait* être le programme de politique économique de l'Amérique latine en 2003, compte tenu des désillusions de ces dernières années.

Notre ouvrage contient quatre messages principaux. Premièrement, *la raison essentielle des résultats décevants de ces dernières années est la succession de crises qui ont secoué l'Amérique latine*. Le phénomène n'était pas sans précédent, mais il souligne la nécessité de diminuer la vulnérabilité des pays de la région, une tâche qui incombe essentiellement à la politique macroéconomique. Une mesure importante consisterait à mener une politique budgétaire anticyclique, et non procyclique comme dans le passé, en commençant par pratiquer l'austérité durant les périodes de prospérité et d'afflux massifs des capitaux afin de constituer des réserves et de réduire l'endettement. Les pays auraient ainsi de la marge pour mener une politique expansionniste quand la

conjoncture s'inverserait. Ce qui peut sembler évident d'un point de vue économique est difficile à appliquer d'un point de vue politique. Il faudrait en effet que le ministre des finances impose des restrictions budgétaires au moment où elles sont le moins urgentes. Pour renforcer la détermination des responsables politiques, nous appelons à la création d'un mécanisme régional de surveillance par les pairs, analogue au Pacte de croissance et de stabilité européen (et, espérons-le, plus élaboré). Une autre mesure importante pour prévenir les crises serait d'adopter un régime de change suffisamment souple pour qu'une monnaie puisse se déprécier en réaction à un mouvement de panique (cas du réal brésilien, l'an dernier). Pour autant, nous ne préconisons pas nécessairement le flottement «pur», car un autre moyen de réduire la vulnérabilité aux crises est de maintenir un taux de change suffisamment compétitif pour limiter l'accumulation de dettes quand les capitaux affluent. S'il faut en arriver à prendre des mesures comme l'*encaje* chilien pour repousser des capitaux, ainsi soit-il. La dernière mesure consiste à accroître l'épargne nationale, pour que les entrées de capitaux ne soient plus que la cerise sur le gâteau, et non une condition préalable à la croissance. Là encore, il paraît nécessaire de conduire une politique budgétaire moins expansionniste sur la moyenne d'un cycle et de réformer le système des retraites.

Deuxièmement, *les pays devraient opérer les réformes de libéralisation figurant dans la version originale du Consensus de Washington*. Les résultats des réformes sont peut-être décevants, mais la plupart des évaluations sérieuses concluent à un effet positif, même si l'on peut parfois en critiquer l'exécution. Par exemple, la libéralisation du commerce a porté exclusivement sur les importations, sans se soucier d'améliorer l'accès aux marchés d'exportation, ni d'établir un taux de change compétitif, afin que les ressources dégagées par

les secteurs en concurrence avec les importations alimentent le secteur exportateur. Souvent, la libéralisation financière ne s'est pas accompagnée du contrôle prudentiel indispensable à tout système financier déréglementé. Trop fréquemment, les entreprises privatisées n'ont été ni exposées à la concurrence, ni soumises à une réglementation appropriée. Il faudra donc remédier à ces oublis en achevant la privatisation et la réforme du commerce. En outre, le marché du travail n'a guère été libéralisé. Par conséquent, non moins de la moitié de la main-d'œuvre travaille dans le secteur informel. Selon nous, il serait nettement préférable d'abaisser à un niveau réaliste les exigences des contrats de travail formels afin qu'un plus gros pourcentage de travailleurs bénéficie de prestations de base comme l'assurance maladie, les droits à pension et une certaine forme d'assurance-chômage, et de réduire les obstacles à l'essor du secteur formel.

Mais nous aurions tort de laisser croire qu'il suffit aujourd'hui d'achever ce qu'on a souvent appelé les «réformes de première génération». C'est là notre troisième message. *Dans les années 90, la grande avancée de l'économie du développement a été la reconnaissance du rôle crucial des institutions*

Quand une expression
en vient à signifier
des choses aussi
différentes,
il est temps de
s'en débarrasser.

dans le bon fonctionnement d'une économie. Naím (1994) a été le premier à souligner combien il importait que les réformes de première génération engagées en Amérique latine soient complétées par des réformes institutionnelles, dites «de deuxième génération», tandis que, dans une étude publiée en 2002, Ross Levine et William Easterly concluaient que le degré de développement institutionnel est la seule variable qui permet de prévoir de manière fiable le niveau de développement d'un pays. (Soit dit en passant, certains feront observer que le terme «deuxième génération» est mal choisi dans la mesure où l'existence d'institutions qui fonctionnent bien (par exemple un système de surveillance financière) peut être une condition requise pour certaines réformes de libéralisation (comme la libéralisation financière); en d'autres termes, la deuxième génération devrait précéder la première.)

L'exécution de ces réformes risque de déclencher une confrontation politique avec certains des groupes d'intérêts parmi les plus puissants et les mieux établis de la société, comme la magistrature ou les enseignants du secteur public. En Amérique latine, la magistrature est connue pour ignorer les considérations économiques et, par exemple, négliger les droits des créanciers au point de dissuader les prêteurs potentiels. Pire encore, le système est si corrompu qu'il faut payer les juges pour récupérer son dû. De même, nombre de syndicats d'enseignants sont manipulés par de petits groupes dont les priorités politiques n'ont rien à voir avec le métier d'enseignant. D'après nous, la solution n'est pas de lancer une campagne pour «casser les syndicats», mais de chercher à professionnaliser l'enseignement pour que les enseignants souhaitent que leurs syndicats deviennent des partenaires constructifs de la réforme.

Le dernier message de notre livre concerne la répartition des revenus, un sujet primordial pour l'Amérique latine, qui est la région la plus inégalitaire au monde. Pour commencer, il faut savoir qu'il existe deux façons de rendre les pauvres moins pauvres. La première consiste à augmenter la taille du gâteau économique qui fournit à chacun son revenu. La seconde est de redistribuer le gâteau existant, pour que les riches en aient un peu moins et les pauvres un peu plus. Puisque dans un pays où les pauvres ne reçoivent qu'une toute petite part du revenu, il suffit de redistribuer une part relativement modeste du revenu des riches pour réduire considérablement la pauvreté, il est logique que l'Amérique latine travaille dans ce sens. Traditionnellement, la redistribution s'opère par le biais du système fiscal : les impôts progressifs appliqués aux riches génèrent des recettes qui financent des dépenses sociales profitant de manière disproportionnée aux pauvres. Cela nous semble possible, surtout

en recourant plus largement aux impôts fonciers (qui sont progressifs) pour financer les collectivités locales, dont le rôle s'est accru dans de nombreux pays de la région ces dernières années. Mais nous pensons aussi que *la principale innovation en vue d'améliorer la distribution des revenus consistera à donner du pouvoir aux pauvres en leur donnant accès à des actifs qui leur permettront de sortir de leur condition* : l'instruction, pour augmenter leur capital humain; une réforme des titres de propriété, pour que leurs microentreprises puissent s'intégrer au secteur formel; le microcrédit, pour qu'ils puissent acquérir du capital physique; et, dans certaines régions, une réforme agraire, pour qu'ils aient accès à la terre.

Nous espérons que ce programme ne sera pas qualifié de «Consensus de Washington bis». Il n'a pas été élaboré à Washington. Il ne tente pas de refléter un consensus (entre nous, nous ne sommes même pas tout à fait parvenus à un consensus). Le terme est devenu si désespérément équivoque qu'il parasite la réflexion. Puisse ce programme être plutôt jugé sur ses mérites, comme une contribution à un débat indispensable sur le cap à donner aux réformes économiques, tandis que, espérons-le, nous laissons derrière

nous le discours idéologique creux des années 90. ■

John Williamson est Senior Fellow à l'Institut d'économie internationale de Washington.

Bibliographie :

Fonds monétaire international, 2003, Perspectives de l'économie mondiale, avril (Washington).

Kuczynski, Pedro-Pablo, and John Williamson, eds., 2003, After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America (Washington: Institute for International Economics).

Levine, Ross, and William Easterly, 2002, "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development," Center for Global Development Working Paper No. 15 (Washington).

Naím, Moises, 1994, "Economic Reform and Democracy—Latin America: The Second Stage of Reform," Journal of Democracy, Vol. 5 (October).

_____, 2002, "Washington Consensus: A Damaged Brand," *Financial Times*, October 28.

Rogoff, Kenneth S., 2002, «Contrôle des flux de capitaux : faut-il garder l'esprit ouvert à cet égard?», Finances & Développement, volume 39 (décembre) p. 55-56.

Williamson, John, 1990, "What Washington Means by Policy Reform," in Latin American Adjustment: How Much Has Happened? edited by J. Williamson (Washington: Institute for International Economics).

L'exécution des réformes de deuxième génération risque de déclencher une confrontation politique avec certains des groupes d'intérêts parmi les plus puissants et les mieux établis de la société, comme la magistrature ou les enseignants du secteur public.