

De nouvelles perspectives pour les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine ?

COMMUNICATION DE BERTRAND RIOUST DE LARGENTAYE

MAI 2009

« L'Amérique latine face à la crise »

Deuxième table ronde « Les facteurs d'évolution une nouvelle donne »

France-Amériques, 25 mai 2009

Bertrand Rioust de Largentaye est Conseiller à la Délégation de la Commission européenne auprès de l'OCDE et de l'UNESCO.

Je remercie tout d'abord le Président Patrick Faure et les autres organisateurs de France-Amériques pour leur invitation à ce débat. Je tiens à préciser, selon l'usage, que les propos qui suivent n'engagent que leur auteur : ils ne reflètent pas nécessairement les positions prises par son employeur, la Commission européenne. Par ailleurs, ils sont presque inévitablement plus proches d'un point de vue européen que d'un point de vue latino-américain. Je voudrais aussi solliciter d'avance votre indulgence si, à un moment, je prends quelques libertés avec l'énoncé strict du sujet pour examiner si l'Union européenne et l'Amérique latine ne feraient pas des partenaires privilégiés pour promouvoir une réforme en profondeur de la gouvernance mondiale.

Vu d'Amérique latine, ce partenariat est souvent perçu comme complémentaire, ou même comme s'opposant, au partenariat hémisphérique avec les Etats-Unis, un partenariat doté de ses institutions propres, Organisation des Etats Américains et Banque Interaméricaine de Développement.

Les deux ensembles ont des populations comparables, qui avoisinent les 500 millions d'habitants. Les pays de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes représentent, ensemble, le quart des pays de la communauté internationale. L'Union européenne est le deuxième partenaire commercial de l'Amérique latine, mais elle se situe loin derrière les Etats-Unis, dont les échanges sont trois fois supérieurs aux siens. En revanche l'investissement direct en provenance de l'Union a eu tendance ces dernières années à dépasser celui des Etats-Unis, et l'Union européenne est le premier donneur d'aide publique au développement en Amérique latine. Les transferts des travailleurs latino-américains expatriés en Europe à leurs pays d'origine s'élèvent à 1,6 milliard d'euros par an. Nous verrons plus loin comment ces différents flux pourraient être affectés par la crise.

L'Union européenne entretient des relations variées et suivies avec ses partenaires latino-américains. Une réunion a eu lieu à Prague il y a quinze jours avec le groupe de Rio. Des négociations commerciales sont en cours avec les pays de la Communauté andine. Le prochain sommet Europe-Amérique latine et Caraïbes se tiendra l'an prochain à Madrid.

L'Amérique latine, sur le plan financier, est aujourd'hui nettement moins vulnérable qu'elle ne l'a été pour affronter les crises du passé. Depuis 2002 l'endettement à l'égard de l'étranger est passé de 42 à 20% de la production et la dette nouvelle est le plus souvent souscrite en monnaie nationale, ce qui élimine le risque de change. Les balances des transactions courantes et les finances publiques sont aussi mieux orientées.

Si les deux pôles traditionnels de la politique communautaire à l'égard de l'Amérique latine, la promotion de l'intégration économique régionale et celle de la cohésion sociale, n'ont pas de raison d'être remis en cause par la crise, la politique de l'Union pourrait se trouver infléchie par la nouvelle donne de la mondialisation ainsi que par l'impact différent du choc économique et financier, celui-ci s'annonçant plus sévère, et sans doute plus durable, en Europe qu'en Amérique latine.

*
* *

Les deux pôles traditionnels de la politique communautaire à l'égard de l'Amérique latine n'ont rien perdu de leur actualité.

L'Union européenne cherche à favoriser l'intégration régionale par le recours à des instruments comme l'admission au cumul des règles d'origine, une coopération faisant place à des programmes régionaux et sous-régionaux, à côté des programmes purement nationaux, et la mise en place d'une assistance technique visant à relever la capacité de négocia-

tion commerciale de ses partenaires régionaux.

L'Union européenne reste attachée à cette politique malgré les déconvenues qui l'ont marquée. Un état des lieux du régionalisme sud-américain doit commencer par un constat : le degré d'intégration commerciale des deux grands blocs régionaux est en baisse après avoir culminé en 1998. Cet indicateur, qui mesure la part du commerce régional dans le commerce total, se situe aujourd'hui aux environs de 10% alors qu'il est de 66% pour l'Union européenne. La Communauté Andine des Nations est aujourd'hui au plus mal. Son projet d'union douanière est en panne depuis des années. Ses institutions sont discréditées en raison de leur manque d'efficacité. Le groupe ne constitue plus un interlocuteur unique pour les négociations commerciales. Du côté du Mercosur, l'évolution du degré d'intégration commerciale n'a pas connu d'inversion de tendance malgré l'élection de Lula et de Nestor Kirchner, tous deux auteurs de professions de foi régionalistes. Les chocs financiers du début de la décennie ont obligé l'Argentine et le Brésil à prendre des mesures restrictives unilatérales pour protéger leurs économies, à commencer par des dévaluations. Plus de la moitié des décisions prises par le Mercosur n'ont pas été transposées en droit interne et ne s'appliquent donc pas. L'intégration régionale en Amérique centrale est au point mort depuis 1997.

On notera par ailleurs que le projet de zone de libre-échange des Amériques n'a pas connu davantage de succès.

L'autre pôle traditionnel de la politique communautaire est la cohésion sociale. La crise lui porte un coup sévère.

Il faut rappeler que les stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire la réduction en temps de crise de la pression fiscale associée à l'accroissement des transferts sociaux, sont loin d'avoir la même force en Amérique latine qu'en Europe. Les couches les plus démunies de la population y

sont donc *a priori* plus vulnérables même s'il est vrai que des programmes ciblés sur les pauvres et les indigents, comme ceux qu'ont mis en œuvre le Brésil, le Mexique et le Chili, après avoir réussi à faire reculer sensiblement la pauvreté, devraient aujourd'hui au moins l'empêcher de s'étendre.

Les deux pôles traditionnels de la politique communautaire restent d'actualité. Le régionalisme apparaît comme le cadre naturel de la régulation renforcée qui sera associée à la sortie de crise, y compris au niveau planétaire, où l'on attend, ou, en tout cas, où l'on espère, une réforme approfondie des grandes enceintes de la gouvernance mondiale. Les intérêts latino-américains y seront moins bien servis en l'absence d'entités régionales opérationnelles. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Le principal risque que nous fait courir la crise est celui d'un grand repli vers le protectionnisme, le nationalisme, la xénophobie et le populisme. Le régionalisme apparaît comme un rempart érigé contre ce risque.

La lutte pour la cohésion sociale s'apparente d'abord à une lutte contre l'inégalité, et celle-ci apparaît chaque jour davantage comme un frein au développement en général et aux politiques contra-cycliques en particulier. Un ouvrage récent de Wilkinson et Pickett montre de manière convaincante que ce sont les sociétés les moins inégalitaires qui présentent les indices les plus satisfaisants en matière de santé physique et mentale, de crimes et de nombre de personnes incarcérées, de maternités non désirées avant l'âge adulte, d'obésité et d'analphabétisme. Ce sont des conclusions qui rejoignent celles des études de l'OCDE. En temps de crise, on relève surtout que l'inégalité est associée à une propension à l'épargne relativement élevée, ce qui signifie que les politiques contra-cycliques, budgétaire et monétaire, sont moins efficaces et demandent davantage de moyens aux pouvoirs publics.

Il reste que la politique communautaire pourrait se trouver infléchie par la nouvelle donne de la mondialisation. Celle-ci tient au discrédit qui s'est abattu sur une certaine théorie du marché et au regain correspondant d'intérêt dont bénéficie la régulation. Une idée bien précise de la mondialisation a vécu et il est peu vraisemblable que l'on revienne en arrière, mais cela ne signifie pas qu'une autre mondialisation ne verra pas le jour, et de fait nous devrions voir les deux partenaires se retrouver pour défendre les acquis de la mondialisation. Nous nous éloignerons un peu du cadre strict des relations bi-régionales mais ce sera pour mieux y revenir après. Ce détour, je crois, en vaut la peine.

La confiance presque absolue dans les vertus et les pouvoirs du marché, qui a marqué une certaine conception de la mondialisation, au point d'apparaître comme un de ses articles de foi, est tombée au plus bas.

La croyance en un marché autorégulateur s'est avéré un mythe. Or c'est bien ce mythe qui se trouve derrière tout le mouvement de dérégulation de ces trente dernières années. La dérégulation a été particulièrement dévastatrice dans deux domaines, celui des mouvements de capitaux et celui du prix des matières premières.

La liberté des mouvements de capitaux, directement dérivée de cette liberté de transfert, qui est peut-être la revendication la plus ancienne et la plus constante du monde bancaire, a engendré une grande instabilité. Keynes pensait que la stabilité de l'économie mondiale tenait à des mesures de contrôle des mouvements de capitaux, et c'est bien dans cet esprit que furent créés les jumeaux de Bretton Woods. Mais depuis les années quatre-vingt-dix ils ont renoncé à cette idée fondatrice pour épouser la cause de la liberté des mouvements de capitaux. Et l'OMC a fait de même avec son projet d'accord général sur le commerce des services que certains voient comme une arme offensive de déréglementation des marchés financiers.

La volatilité récente des cours des matières premières peut s'expliquer par le refus d'intervenir sur les marchés. Les marchés agricoles ne s'autorégulent pas davantage que d'autres marchés et la régulation dans leur cas peut, et sans doute doit, prendre la forme de stocks tampons. C'est une réalité qui avait été analysée et décrite avec beaucoup de talent par un économiste américain, Benjamin Graham, dans son ouvrage « Storage and Stability », publié en 1937, ce qui ne nous rajeunit pas. En 1947, lorsque fut levé le contrôle des prix du temps de guerre aux Etats-Unis, et que les prix des produits alimentaires connurent une forte poussée, le président Truman intervint sur les marchés à terme pour relever les marges, c'est-à-dire la part de la valeur d'un contrat à terme qui correspond au dépôt préalable que le négociant doit effectuer pour réaliser sa transaction. Il disait qu'il n'aimait pas l'idée d'un jeu de football avec les prix des produits alimentaires.

La nouvelle donne de la mondialisation, c'est aussi le regain d'intérêt dont bénéficie la régulation, et cela à trois niveaux, national, régional et mondial. Le renforcement de la régulation au niveau national devrait d'abord intéresser le mode de fonctionnement des établissements financiers. Aux Etats-Unis on a l'impression que les garde-fous si soigneusement mis en place dans les années trente pour prévenir toute répétition de la crise de 29 ont été abandonnés les uns après les autres depuis quinze ans: il est question maintenant de réintroduire certaines dispositions de la loi Glass Steagall. Il est clair que les bilans et surtout les hors-bilans vont devoir être mieux encadrés. Il n'est pas normal que des bilans d'établissements financiers aient pu représenter plus de quarante fois le montant des fonds propres et que le secteur bancaire à lui seul ait correspondu à 10% des salaires versés et à 30% des bénéfices réalisés aux Etats-Unis. De leur côté, les règles de l'audit devraient être renforcées et l'indépendance des agences de notation mieux assurée.

Le renforcement de la régulation au niveau régional devrait être à l'ordre du jour pour faciliter l'insertion dans une économie mondialisée. La mondialisation se présente comme une remise en cause de l'ordre westphalien de 1648, de l'ordre « moderne » des Etats-nations, d'un ordre fondé sur une seule valeur suprême, la souveraineté nationale. Or l'ouverture et l'interdépendance croissante entre entités géographiques différentes font sauter les attributs de la souveraineté nationale les uns après les autres. À la suite de Robert Cooper (2000) les politologues parlent de l'entrée dans un monde « post-moderne » où, si l'on veut éviter la loi de la jungle, il importe de se doter de règles, de disciplines, collectives. Le monde post-moderne est fait de régulations internationales auxquelles les États adhèrent dans leur intérêt bien compris. Avant, ou peut-être même au lieu, d'être mondiales ces régulations peuvent avoir un caractère régional. Les préférences collectives dont ces régulations sont l'expression sont en effet *a priori* plus aisées à identifier, à partager et à défendre dans un cadre régional que dans un cadre plus disparate. Il y a, au fond, deux conceptions du multilatéralisme, une moderne, l'autre post-moderne : la première peut s'opposer au régionalisme, mais cela est plus difficile pour la seconde, n'en déplaise à Gordon Brown.

En Europe même, le mouvement en faveur d'une régulation plus exigeante pourrait se traduire par un nouvel élan en faveur d'un rééquilibrage de l'union économique et monétaire pour créer une véritable union économique faisant pendant à l'union monétaire existante. Les limites imposées aux déficits budgétaires et à l'endettement public par le pacte de stabilité et de croissance vont être malmenées cette année et encore en 2010.

Au niveau planétaire la nouvelle donne de la mondialisation a déjà affecté le mode de fonctionnement du Fonds Monétaire International, ce qui ne devrait pas manquer d'infléchir la politique de l'Union : celle-ci, en effet, sous le regard attentif des Britanniques, s'est rarement éloignée du sillage de l'institution de Washington s'agissant du cadre macro-économique.

Les moyens du Fonds ont été considérablement augmentés même s'ils restent modestes, en termes relatifs, par rapport à ce qu'ils étaient en 1946. Surtout, face à la crise, son directeur général a pris des positions assez audacieuses en faveur de politiques n'allant pas dans le sens de l'orthodoxie financière qui avait toujours été jusque là la marque de son institution. Tout un édifice théorique qui a servi de référence au FMI et aussi à l'OCDE pendant des décennies, la théorie de l'équilibre général et la tradition néo-classique qui en découle, a été bousculée et discréditée. L'idée centrale de la théorie de l'équilibre général est que l'économie est un système en équilibre stable. Dès que, pour une raison quelconque, l'équilibre se trouve déplacé, la tendance naturelle est au retour à des valeurs et à des conditions dites normales. Si le chômage existe et persiste, c'est en raison d'une obstruction délibérée des processus d'ajustement. Tel est le cas, par exemple, pour les tenants de cette théorie, des salaires lorsque syndicats et gouvernements s'obstinent à les fixer à des niveaux qui ne permettent pas aux employeurs d'offrir tous les emplois qu'ils seraient autrement disposés à proposer. M. Strauss Kahn vient de mettre en place une ligne de crédit de 40 milliards de dollars en faveur du Mexique aux termes d'un nouveau type d'accord faisant abstraction de la conditionnalité rigide qui a contribué à discréditer le Fonds ces dernières années, en Amérique latine en particulier.

On peut se demander si le Fonds ne va pas maintenant aller plus loin, pour revoir ses prescriptions classiques et son mode de fonctionnement. Depuis la deuxième moitié des années 1990, le Fonds, nous l'avons vu, s'est mis à prêcher la libéralisation des marchés et des mouvements de capitaux, ce qui n'était nullement sa vocation originelle. Un revirement n'est pas à exclure. Sur un autre plan, sa conduite a fait ressortir une certaine asymétrie, contre laquelle Keynes avait mis en garde au moment de sa fondation, en ce sens que les prescriptions restrictives et correctrices ont toujours été adressées, à une grande exception près, aux pays qui avaient des balances des transactions courantes déficitaires et jamais aux

pays excédentaires. Or l'équilibre de l'économie mondiale supposerait de sa part un traitement moins unilatéral. Ce sont les remèdes drastiques prescrits par le Fonds Monétaire pour corriger les balances déficitaires, et elles seules, qui ont conduit de nombreux pays, en Amérique latine en particulier, à mettre en œuvre des politiques mercantilistes, consistant à accumuler les réserves monétaires, pour ne plus avoir à se présenter en demandeur à Washington. Enfin le mode de fonctionnement du Fonds, et singulièrement la façon dont sont distribués les quote-parts, doit être revu pour laisser une place plus importante aux grandes économies émergentes.

Revenons aux relations bi-régionales pour noter que les deux partenaires devraient se retrouver pour prévenir toute délitescence des acquis de la mondialisation. Il s'agit d'abord de veiller à ne pas jeter le bébé de la mondialisation, d'une autre mondialisation, avec l'eau du bain, en se gardant d'ériger de nouvelles barrières commerciales. Le commerce international est à l'origine de l'essor économique sans précédent des cinq premières années de la décennie, essor qui a vu des centaines de millions d'êtres humains sortir de la pauvreté.

Car le risque existe. Les mesures contra-cycliques prises depuis l'éclatement de la crise en septembre dernier font presque toutes appel aux finances publiques, c'est-à-dire aux contribuables. Ces derniers vont exiger en contrepartie des politiques économiques favorisant directement et de façon immédiate leurs intérêts nationaux.

C'est sans doute moins la mondialisation qui devrait être en cause qu'une insuffisance de mondialisation, en ce sens que la régulation, qui aurait dû en constituer le cœur, s'est avérée, avec la crise, insuffisante et trop fragile.

Les produits alimentaires et les produits financiers ne sont pas des marchandises comme les autres, les échanges des premiers doivent être plus réglementés que ceux des secondes.

La politique de l'Union pourrait aussi se trouver infléchie par l'impact différent de la crise, celle-ci s'annonçant plus sévère, et sans doute plus durable, en Europe qu'en Amérique latine. La Commission européenne a proposé des mesures pour atténuer les effets de la crise en Europe et chez ses partenaires, mais, selon les dernières prévisions, celles-ci ne suffiront pas à enrayer un ralentissement de l'activité économique qui s'annonce plus prononcé et plus durable en Europe qu'en Amérique latine. Les flux qui caractérisent les relations entre les deux continents pourraient être diversement affectés par cette différence de potentiel.

Le plan de relance de la Commission approuvé par le Conseil européen de décembre 2008 correspond à une injection de 200 milliards d'euros par des moyens budgétaires, soit à peu près 1,5% des PIB agrégés des Etats-membres de l'Union européenne. Si l'on ajoute les effets des stabilisateurs automatiques, l'impact des mesures budgétaires de soutien atteint 3,3% des PIB agrégés.

La Commission a par ailleurs publié une communication sur l'appui aux pays en développement pour faire face à la crise. Elle propose à l'Union de tenir ses engagements en matière d'APD (aide publique au développement), de revoir ses priorités pour mettre davantage l'accent sur les politiques contra-cycliques et sur la protection sociale, d'accélérer le rythme de ses débours et de s'engager dans la réforme du système de gouvernance mondiale.

L'Union européenne, il faut le rappeler, œuvre par ailleurs pour que les négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha, des négociations centrées sur le développement, aboutissent dans les meilleurs délais.

Malheureusement, selon les dernières prévisions, toutes ces mesures ne suffiront pas à enrayer une crise qui s'annonce plus sévère et durable en Europe qu'en Amérique latine. L'Amérique latine fait face à un triple choc :

- le choc de la baisse des prix de ses matières premières
- le choc commercial résultant de la contraction de plusieurs de ses grands marchés extérieurs
- et enfin le choc financier associé au tarissement de sources de financement à bon compte.

Les prévisionnistes considèrent cependant que la crise sera plus amortie en Amérique latine qu'en Europe. Regardons les chiffres qui expriment la croissance ou la contraction de l'activité économique des deux dernières années, de cette année et de l'an prochain. Il s'agit naturellement de résultats pour 2007 et 2008, et de prévisions pour 2009 et 2010, et ce ne sont là que des moyennes, masquant des écarts importants. La crise devrait affecter le Mexique, le Venezuela et l'Équateur plus que les autres, tandis que le Pérou et le Panama devraient être relativement épargnés, avec des taux de croissance supérieurs à 3,5% cette année.

	2007	2008	2009	2010	
AMÉRIQUE LATINE	5,7	4,2	1,5	1,6	(FMI)
ZONE EURO	2,6	0,8	-4	-0,1	(EUROSTAT)

Le redressement plus rapide de L'Amérique latine pourrait résulter, au moins en partie, des leçons qu'elle a su tirer de ses crises antérieures, notamment en matière de finances publiques et de finances extérieures. Elle dispose aujourd'hui d'une importante épargne de précaution qui devrait lui permettre de financer sans peine des politiques contracycliques. Le Chili, par exemple, dispose d'un fonds, constitué avec les

exportations de cuivre, qui équivaut à 12% de la production nationale annuelle.

La contraction plus forte de l'économie européenne aura une incidence sur la balance commerciale bi-régionale. Déjà l'an dernier, entre le mois d'août et le mois de décembre, les exportations de cinq des plus grandes économies latino-américaines avaient plongé d'un tiers par suite de la contraction des marchés d'exportation et de la baisse des cours des matières premières.

La plus grande résistance à la crise de l'Amérique latine devrait inciter les investisseurs européens à y tenter leur chance. Les plus grandes entreprises espagnoles ne cachent pas leur intention de s'engager sur cette voie. L'Espagne est aujourd'hui, après les États-Unis, le plus grand investisseur étranger en Amérique latine.

Enfin, sur le plan démographique, l'inversion du trend séculaire à laquelle nous avons assisté ces dernières décennies, avec des migrations nettes de l'Amérique latine vers l'Europe, pourrait prendre fin ou du moins s'atténuer.

*
* *

Voilà l'essentiel de ce que je voulais vous dire. Finalement, c'est la conjoncture économique et financière européenne qui apparaît comme la principale inconnue ou comme le paramètre le plus imprévisible. Pour les Cassandres, l'Europe s'apprête à vivre sa propre crise des crédits hypothécaires avec les prêts que ses banques ont consentis, en euros, en livres sterling et en francs suisses, en Europe centrale et orientale, alors que, sur place, les revenus sont toujours libellés en monnaies nationales et que celles-ci ont été fortement dévaluées. Et elle reste handicapée par

l'absence de gouvernement économique et par une banque centrale qui ne dispose pas de tous les pouvoirs de prêteur en dernier ressort qui sont ceux d'une banque centrale classique.