

ÉMERGENTES  
ÉCONOMIES  
TRANSITION

Études du Centre  
de développement

Environnement économique  
et politique de transition vers  
une économie de marché :  
Colombie

DÉVELOPPEMENT



OCDE 

Par Sebastian Edwards

Études du Centre de Développement

**Environnement économique  
et politique de transition  
vers une économie de marché :  
Colombie**

*par*

Sebastian Edwards



CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION  
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-trois des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Suède, la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994, le Chili depuis novembre 1998 et l'Inde depuis février 2001. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.*

*Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.*

*Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.*



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DE L'AUTEUR ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

\*  
\* \*

*Also available in English under the title:*  
THE ECONOMICS AND POLITICS OF TRANSITION TO AN OPEN MARKET ECONOMY:  
COLOMBIA

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## **Avant-propos**

Cette étude a été menée dans le cadre du programme de recherche du Centre de Développement sur le thème « Grands pays — Grandes régions ». Elle contribue à l'analyse des conditions politiques nécessaires à la réussite des réformes de politique économique dans les pays en transition et en développement. Dans la même série ont été étudiés la Chine, l'Égypte, l'Inde, la Russie et le Vietnam.

## Colombie



*Les frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent pas une reconnaissance ou une acceptation quelconque par l'OCDE.*

## Table de matières

Remerciements .....	6
Préface .....	7
<i>Chapitre 1</i> Introduction .....	9
<i>Chapitre 2</i> L'économie politique de la réforme : acteurs, problèmes et controverses .....	13
<i>Chapitre 3</i> Les réformes colombiennes : le contexte et les acteurs .....	29
<i>Chapitre 4</i> Les politiques de réforme .....	47
<i>Chapitre 5</i> Un processus de réforme brisé : de l'euphorie au blocage .....	65
<i>Chapitre 6</i> Conclusions .....	91
Bibliographie .....	101

## Remerciements

Cette étude fait partie d'un projet du Centre de Développement de l'OCDE sur l'économie politique des réformes dans l'économie mondiale. Je suis redevable à Ulrich Hiemenz, directeur du projet, ainsi qu'aux autres membres du projet, pour les discussions fructueuses que nous avons eues. Je sais particulièrement gré à Rolf Schinke pour ses nombreux commentaires constructifs. Daniel Lederman, de la Banque mondiale, a formulé des suggestions utiles sur la dynamique de l'économie politique des réformes, qui fait l'objet du chapitre 2. David Madero, Alejandro Jara et Rajesh Cakrabarti m'ont apporté, à Los Angeles, une aide efficace.

J'ai beaucoup appris sur l'économie colombienne au fil des conversations que j'ai pu avoir, année après année, avec divers collègues et amis. J'ai une dette particulière à l'égard des collègues qui ont participé à une table ronde organisée au Fedesarrollo en juillet 1997, car ils m'ont aidé à clarifier plusieurs questions liées aux réformes colombiennes. Je tiens à remercier notamment Roberto Junguito, José Antonio Ocampo, Patricia Correa, Miguel Urrutia, Mauricio Cárdenas, Juan Luis Londoño, Alberto Carrasquilla, Guillermo Perry, Rudy Hommes, Eduardo Lora, Rosario Córdoba, Oscar Marulanda, Claudia Seiner, Juan Luis Ramirez, Luis Fernando Alarcón, Gabriel Rosas, Pedro Nel Ospina, Jaime Garcia Parra, Maria Mercedes Cuellar de Martinez, Santiago Montenegro, Eduardo Wiesner, Carlos Caballero, Jose Leibovich, Rodrigo Botero et Armando Montenegro, pour m'avoir aidé à mieux comprendre le fonctionnement de l'économie colombienne. Natalia Salazar a lu tout le manuscrit et les nombreuses observations qu'elle a formulées m'ont été fort utiles ; elle m'a également aidé à compiler la bibliographie.

Je tiens à remercier tout particulièrement l'ancien président César Gaviria, avec lequel j'ai eu une longue discussion qui m'a permis d'éclaircir un certain nombre de questions. Je tiens également à reconnaître ma dette à l'égard du regretté Francisco Ortega qui, il y a près de 15 ans, m'a amené à m'intéresser à l'élaboration de la politique économique en Colombie.

C'est toutefois à l'égard de Roberto Steiner que ma dette est la plus grande. Il a toujours été disposé à discuter avec moi de différentes questions et, avec une générosité sans égale, il m'a communiqué des documents, des citations, des statistiques, des anecdotes et des exemples. Il a parfois été prompt à la critique et, de cela, je lui suis également reconnaissant.

## Préface

Le nombre des pays qui ont engagé, au cours des années 90, des réformes fondamentales de leur politique économique pour instaurer une économie de marché ouverte et concurrentielle a considérablement augmenté. Les économies planifiées de l'Europe de l'Est et de l'Asie de l'Est, ainsi que des pays comme l'Inde ou le Brésil qui avaient adopté des régimes très dirigistes, se sont employés à réduire l'intervention de l'État dans les prises de décisions économiques, à assurer la stabilisation macro-économique et à s'ouvrir aux échanges et aux flux de capitaux internationaux. Ces expériences ont permis d'accumuler un grand nombre d'éléments d'information sur les ingrédients déterminants des réformes et l'enchaînement chronologique de leur mise en œuvre.

Mais l'expérience a aussi montré que les réformes ne sont pas toujours menées à terme ou qu'elles s'enlisent en cours de route, en raison de l'opposition de certains milieux politiques. Les réformes économiques font toujours des gagnants et des perdants et l'on retrouve souvent, parmi les perdants, des groupes politiquement puissants. En 1996, le Centre de Développement de l'OCDE a lancé un projet de recherche en vue d'analyser les prérequis politiques qui conditionnent le succès des réformes de la politique économique dans les pays en transition et les pays en développement. L'objectif est d'étudier l'interaction entre les impératifs économiques et les enjeux politiques pendant la mise en œuvre des réformes et de formuler, sur la base de cette analyse, des recommandations pour désamorcer l'opposition politique aux réformes.

Le projet s'intéresse à l'expérience de six pays : trois grandes économies — la Chine, l'Inde et la Russie — et trois économies plus petites — la Colombie, l'Égypte et le Vietnam. Cette distinction de taille est établie, parce que la dimension régionale complique les problèmes de réforme dans les grands pays, tandis que les influences extérieures peuvent jouer un rôle important dans les petites économies.

La Colombie a été sélectionnée pour ce projet parce qu'elle a entrepris d'importantes réformes de politique économique dans la première moitié des années 90, sans traverser de crise majeure. En outre, ses réformes incluaient la déréglementation des marchés du travail. Rares sont les autres pays en développement qui ont abordé le problème des réformes économiques avec une optique aussi large.



L'objectif de cette étude est de déterminer l'influence des groupes d'intérêt sur le contenu et le calendrier des réformes, et d'identifier les raisons qui expliquent le naufrage des efforts de réformes dans la seconde moitié des années 90.

Jorge Braga de Macedo  
Président  
Centre de Développement de l'OCDE  
juin 2001

## Introduction

Au début de l'année 1990, le candidat à la présidence César Gaviria promettait que, s'il était élu, il engagerait une réforme majeure du système économique du pays. Discours après discours, il déclara que la voie de développement suivie par la Colombie depuis les années 40 était devenue obsolète et que, pour accélérer la croissance et améliorer les conditions de vie de la majorité de la population, des réformes importantes s'imposaient. Il préconisait une transformation en profondeur de l'économie<sup>1</sup>. Le 7 août 1990, il prêtait serment en tant que président constitutionnel de la Colombie. Pendant les 18 mois qui suivirent, il prit une série de mesures destinées à modifier radicalement la structure économique du pays : il supprima le contrôle des changes, libéralisa les importations, réforma la législation du travail, assouplit les contrôles sur les investissements directs étrangers, déréglementa le secteur financier, modifia la législation régissant les opérations portuaires, libéralisa le secteur de l'assurance et modernisa le système fiscal. Plus tard, durant son mandat, il engagea la réforme de la sécurité sociale, tenta de réformer les secteurs de l'éducation et de la santé et mit en œuvre un petit programme de privatisation. En outre, pendant la période 1990–94, la Banque centrale — Banco de la República — fut dotée d'une autonomie plus grande, la décentralisation fut poursuivie et le processus budgétaire modifié<sup>2</sup>.

Mais l'économie n'était pas le seul domaine visé par les efforts de réforme de Gaviria. A la fin de l'année 1990, une assemblée constitutionnelle fut convoquée et, en juillet 1991, le pays était doté d'une nouvelle constitution laquelle, après plus de 100 ans, introduisait un nouveau système politique dans le pays. En même temps, le président Gaviria prenait des mesures pour lutter contre l'emprise des trafiquants de drogue sur la société colombienne. Dans cette optique, il lançait un appel pour inaugurer une campagne destinée à soumettre les seigneurs de la drogue à la justice — ce fut la politique de *sometimiento a la justicia*.

La Colombie offre une occasion unique d'analyser le processus des réformes économiques dans un cadre démocratique. Cette étude de cas est particulièrement intéressante car, à bien des égards, l'expérience colombienne paraît se démarquer notablement de ce que recommandent les manuels et différer de l'expérience d'autres pays. Dans la conclusion de son étude sur la réforme de la politique économique dans

13 pays, John Williamson (1994) affirme, par exemple, que la Colombie est le plus atypique des pays analysés<sup>3</sup>. Selon lui, et contrairement à la plupart des autres pays étudiés, le point de départ des réformes colombiennes n'est pas une crise majeure<sup>4</sup>. En outre, l'ordre chronologique adopté — avec la réforme précoce du marché du travail — offre un contraste frappant avec les processus de réforme dans les autres pays, qui ont choisi de reporter la réforme du marché du travail tout à la fin du processus<sup>5</sup>.

Sous d'autres aspects toutefois, la Colombie a des points communs avec d'autres pays engagés dans la voie des réformes, en particulier pour ce qui est de la résistance au changement de certains groupes d'intérêts puissants. Par ailleurs, la « classe » des technocrates — également appelés les « technopoliticiens » — a joué un rôle fondamental dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme de modernisation. La Colombie est en outre un cas d'espèce, en ce sens que les institutions multilatérales ont influé sur le cours de sa politique économique — et c'est sans doute l'un des très rares pays où cela s'est produit.

L'objet de cette étude est d'analyser, sous l'angle de la politique économique, le bilan de la Colombie en matière de réformes structurelles dans la première moitié des années 90. L'idée fondamentale est de comprendre ce qui a incité les politiciens colombiens à s'embarquer dans cette entreprise ; comment les différents groupes en présence — les partis politiques, le secteur privé, le mouvement syndical, l'armée et, de façon plus générale, la société civile dans son ensemble — ont réagi aux événements ; et comment la dynamique politique a influé sur la façon dont les réformes ont été menées.

L'analyse présentée ici conduit à penser que l'expérience colombienne est bien plus complexe qu'on ne le pense habituellement — pour parler clairement, les choses n'étaient pas aussi simples qu'elles ne le paraissaient au départ. L'analyse tend à montrer que le processus engagé pendant la première moitié des années 90 est l'exemple même d'un effort de réforme inachevé. En dépit des mesures spectaculaires prises au début par l'administration Gaviria, les groupes d'intérêt ont pu s'organiser et faire obstruction à certaines initiatives essentielles. C'est ainsi qu'ils ont bloqué notamment des privatisations massives, la réforme des secteurs sociaux et, chose plus importante peut-être, la réforme des institutions de l'État. La fragilité des réformes était telle que César Gaviria fut remplacé à la présidence par Ernesto Samper, un homme doutant du bien-fondé des réformes et qui, dans ses déclarations initiales, préconisait un remaniement profond du programme de réformes. Sur le plan de la modernisation économique — de même que sur le front politique ou dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme —, le bilan de M. Samper s'est révélé pitoyable.

Le reste de l'étude s'articule autour de cinq chapitres. Le chapitre 2 traite de certaines questions théoriques importantes concernant l'économie politique de la réforme. Le chapitre 3 fournit des renseignements généraux sur l'économie colombienne et traite essentiellement du contexte initial et des principaux acteurs qui ont participé au processus de réforme. Le chapitre 4 analyse les mesures de réforme elles-mêmes, ainsi que l'incidence que la Constitution de 1991 a pu avoir sur la sphère économique. Le chapitre 5 examine l'économie politique des réformes. Il montre

comment le gouvernement a adopté au départ une stratégie qui, en dérouterant les groupes susceptibles de s'opposer aux réformes, a permis de les désarmer. Pour faire avancer le programme de réformes, l'administration Gaviria a élaboré une double stratégie qui consistait, d'une part, à rassembler une large coalition politique intégrant même certains de ceux qui doutaient du bien-fondé des réformes et, d'autre part, à instaurer un système très élaboré de compensations dans le but de rallier l'adhésion de différents groupes. L'analyse montre que ce système débordait largement la sphère de l'économie, et qu'il impliquait divers compromis et concessions sur les plans social et politique. Ce chapitre décrit aussi de façon assez détaillée le rôle des institutions multilatérales, des technocrates, des forces politiques et de la société civile. Il montre comment, pendant la seconde partie du mandat de Gaviria, les groupes d'intérêt se sont organisés et ont réussi à ralentir considérablement le mouvement de réforme. Le chapitre 6 présente en conclusion une analyse succincte de l'effort de réforme en Colombie dans la période post-Gaviria. Il en ressort essentiellement que, s'il n'y a pas eu un retour en bloc aux politiques des années 80, la dynamique des réformes a subi un sérieux coup d'arrêt pendant l'administration Samper. L'analyse montre qu'en l'état actuel des choses, rien ne permet d'affirmer que la Colombie poursuivra sa politique de modernisation et de libéralisation.

## Notes

1. Dans ses discours, César Gaviria parlait de « revolcón de la economía ».
2. Il existe maintenant un petit nombre d'ouvrages sur les efforts de réforme de la Colombie pendant la première moitié des années 90. Voir par exemple Cepeda (1994), Departamento Nacional de Planeación (1995*a*), Urrutia (1994), Montenegro (1996) et World Bank (1994).
3. Williamson (1994, pp. 478–81) examine 14 hypothèses qui sous-tendent les réformes de la politique économique. Il soutient que la Colombie présente le plus haut degré de non-conformité ; l'expérience colombienne ne correspond pas à cinq de ces 14 hypothèses.
4. Cepeda (1994).
5. L'Argentine est un bon exemple de cette approche. L'administration Menem n'a commencé à examiner sérieusement la réforme du marché du travail qu'en 1996 lorsque, dans le sillage de la crise mexicaine — le fameux effet « tequila » —, l'Argentine se trouva plongée dans une grave récession. Mais, au milieu de l'année 1997, seuls des changements mineurs avaient été introduits dans la législation argentine du travail.

## **L'économie politique de la réforme : acteurs, problèmes et controverses**

Ces dernières années ont été marquées par une prolifération d'ouvrages sur l'économie politique de la réforme<sup>1</sup>. Certains ont un caractère analytique, d'autres se placent dans une perspective historique, et d'autres encore adoptent l'optique d'un manuel (« que faut-il faire pour... »). Ces derniers tentent d'indiquer aux responsables concernés les moyens les plus efficaces pour moderniser l'économie. La plupart mettent l'accent sur le rôle des groupes d'intérêt, des médias, de la situation économique et politique initiale, et sur l'influence de l'environnement extérieur. Ce chapitre propose une analyse très succincte des aspects les plus importants de ces ouvrages et présente la liste des principales hypothèses qui sous-tendent la dynamique de l'économie politique des réformes. Dans le reste de l'étude, ces hypothèses sont replacées dans le contexte de l'expérience politique de la Colombie entre 1990 et 1994. L'analyse de ce chapitre est délibérément brève et privilégie les questions particulièrement importantes pour l'analyse de l'expérience de la Colombie en matière de réformes économiques<sup>2</sup>.

### **Les problèmes fondamentaux**

Les analyses classiques des réformes économiques en général, et de la libéralisation des échanges en particulier, sous l'angle de l'économie politique sont presque exclusivement centrées sur les conflits liés à la répartition des revenus. Le cadre d'analyse de base est fondé sur des variantes de la théorie d'Heckscher–Ohlin sur les échanges internationaux, et en particulier des modèles Stolper–Samuelson et Ricardo–Viner, et il considère un nombre fini d'acteurs impliqués dans le processus de réforme<sup>3</sup>. Certains groupes seront affectés par les réformes et s'y opposeront, tandis que ceux qui en bénéficient les soutiendront. C'est l'approche que suit implicitement Rodrik (1994) dans son analyse de l'économie politique de la réforme des échanges, dans laquelle il considère trois catégories d'acteurs : *i*) les industriels engagés dans des activités de substitution aux importations ; *ii*) les détenteurs de licences d'importation ; et *iii*) les utilisateurs d'importations, notamment les producteurs qui dépendent de biens importés.

Selon le modèle retenu pour l'économie étudiée (c'est-à-dire, selon que les facteurs de production sont propres ou non à la branche d'activité), on peut ajouter à cette liste un nombre X de groupes ayant des caractéristiques spéciales, en particulier : *iv*) les producteurs agricoles, qui affirment souvent que l'autosuffisance est une question de sécurité nationale ; *v*) les travailleurs syndiqués, en particulier ceux qui travaillent dans les secteurs d'activité qui concurrencent les importations ; et *vi*) les employés du secteur informel, qui sont en général dispersés et inorganisés, mais qui sont présents dans tous les pays d'Amérique latine, et notamment au Brésil, au Chili, en Colombie et au Mexique. Dans ce contexte particulier, le soutien politique à l'effort de réforme sera proportionnel à la différence entre le revenu redistribué et les gains d'efficacité nets liés aux réformes. C'est ce que Rodrik (1994) appelle « le ratio politique coûts-avantages ».

Toutefois, les réformes sont rarement circonscrites à un seul secteur de l'économie. Cela signifie que, pour avoir une idée plus précise de l'ensemble du processus, et en particulier de l'interaction entre les différents groupes d'intérêt, il faut tenir compte d'une plus grande constellation d'acteurs et de branches d'activité<sup>4</sup>. Si l'on considère par exemple la réforme du secteur financier, il faudra incorporer dans l'analyse le rôle des banques, des spéculateurs et des débiteurs. En outre, si la privatisation est un élément clé du programme de réformes, le rôle des entreprises publiques dans le processus devra être pris en compte de façon explicite. Au sujet de l'économie politique de la privatisation, la Banque mondiale (World Bank, 1994) affirme que « la réforme des entreprises publiques peut saper le soutien à un gouvernement, car elle implique presque toujours des suppressions de postes et la réduction de subventions établies de longue date ». Par ailleurs, dans la mesure où un programme de réformes concerne les institutions du secteur public, l'analyse doit prendre explicitement en ligne de compte le rôle des syndicats implantés dans ce secteur et le rôle des fonctionnaires. Selon Haggard et Webb (1994), « dans bien des cas, l'opposition la plus bruyante au changement provient non pas des groupes d'intérêt, des législateurs ou des électeurs, mais des ministres et des fonctionnaires ».

Bates et Krueger (1993) affirment en outre qu'une explication possible de l'échec des groupes d'intérêt à bloquer les réformes économiques ou à en modeler le contenu tient au fait que « dans le contexte d'une réforme globale de la politique économique, certains groupes ont du mal à déterminer où résident leurs intérêts. Les luttes idéologiques peuvent donc avoir plus de poids que la concurrence entre groupes d'intérêt organisés en tant que déterminant du changement de politique ». A l'inverse, Fernández et Rodrik (1991) proposent un modèle théorique où l'incertitude qui pèse sur les avantages futurs des réformes peut produire un « préjugé en faveur du *statu quo* », ce qui empêche tout changement. Mais on peut faire valoir que les différents éléments d'un programme de réformes peuvent servir de mécanismes de compensation qui contribueront à réduire l'opposition, voire même à rallier des soutiens à un programme qui prévoit la libéralisation des échanges. On

peut aussi mettre au point des systèmes de compensation politique (même symboliques) pour désamorcer l'opposition aux réformes, en offrant par exemple des postes politiques à des représentants influents de certains groupes d'intérêt.

Au cours des récents débats sur l'action des pouvoirs publics, il est devenu courant de faire la distinction entre les réformes de la « première » génération et celles de la « seconde » génération<sup>5</sup>. Les réformes de la première génération impliquent un changement de la politique économique qui altère certains aspects (absolument) fondamentaux de la structure économique du pays en question. Outre la libéralisation des échanges, ces réformes incluent les réformes budgétaires et la mise en œuvre d'un programme d'ajustement, la suppression du contrôle des changes, la libéralisation du secteur financier, la mise en place de filets minimaux de protection sociale, la déréglementation et la privatisation de certaines entreprises publiques. Il est important, du point de vue de l'économie politique, de comprendre comment ces différentes réformes interagissent. En revanche, les réformes de la seconde génération sont des réformes institutionnelles, qui ont pour objet de transformer radicalement les institutions de l'État. Ces réformes sont politiquement et techniquement plus difficiles à mettre en œuvre que les réformes de la première génération, car elles impliquent de modifier le fonctionnement d'institutions fondamentales telles que l'appareil judiciaire et la fonction publique. D'autres réformes de la seconde génération concernent les institutions du marché du travail (notamment les relations entre les syndicats, les entreprises et l'État) ; l'organisation des services sociaux, et notamment ceux de l'éducation et de la santé ; l'organisation de la sécurité sociale ; la décentralisation administrative et politique ; la mise en œuvre d'un programme de privatisation de grande envergure ; et la création d'institutions économiques indépendantes, compétentes et fortes, afin d'instaurer des règles du jeu simples, impersonnelles et claires, qui permettront de réduire les coûts liés à l'exercice d'activités productrices.

En somme, les analyses récentes de l'économie politique des réformes ont débordé le cadre des questions économiques pures et mis l'accent sur cinq aspects étroitement liés : *i*) les conflits que suscite la répartition des revenus entre différents groupes, en particulier les exportateurs, les industriels et les syndicats ; *ii*) l'organisation et la structure politiques du pays, en particulier le système de poids et contrepoids (c'est-à-dire, le degré du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif) qu'impliquent la Constitution d'un pays et le nombre et la nature des partis politiques ; *iii*) le rôle des fonctionnaires ; *iv*) le rôle des idées et des groupes professionnels et intellectuels ; *v*) les acteurs extérieurs, notamment les institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale et, dans certains cas comme la Colombie, le rôle des administrations étrangères (comme le Bureau américain des stupéfiants, le DEA). Cette perspective plus large, adoptée entre autres par Haggard et Webb (1994), Tommasi et Velasco (1995) et Burki et Perry (1997), reconnaît la pertinence d'une riche liste d'acteurs. En outre, avec ce cadre d'analyse, les coalitions temporaires et les coalitions de longue durée ont une fonction importante, tout comme les mécanismes de compensation liés à des considérations politiques.



## La dynamique de la réforme

Chaque épisode de réforme économique est historiquement unique. Toutefois, les récents travaux sur l'économie politique des réformes ont permis de relever certaines constantes dans les phases qui suivent la plupart des programmes de réforme. Plusieurs auteurs font valoir par exemple que le lancement d'un programme de réformes suit presque systématiquement une crise économique majeure. Dans l'une de ses premières communications, Lal (1987) souligne : « le programme de stabilisation type avec mesures d'ajustement est lancé lorsque le pays est en 'crise', généralement une crise prévisible ou déclarée de la balance des paiements, qui nécessite une réduction du niveau des dépenses courantes ». Bates et Krueger (1993) sont sans doute les plus ardents défenseurs de cette optique de « crise » dans le déclenchement des réformes. Selon eux, « on ne connaît pas de cas répertorié d'un programme de réforme qui ait été engagé à une époque où la croissance économique était satisfaisante et où le niveau des prix et le solde de la balance des paiements étaient stables. La stagnation de l'économie... ou sa dégradation continue sont à l'évidence des conditions caractéristiques préalables à un effort de réforme ». De même, Rodrik (1994) déclare : « les raisons qui expliquent le vaste mouvement libre-échangiste sont plus ou moins uniques et elles sont liées à la crise macro-économique intense et prolongée qu'ont connue les pays en développement dans les années 80..., crise qui a obscurci les considérations de redistribution des revenus ». Après avoir examiné treize épisodes de réformes économiques, Williamson et Haggard (1994) aboutissent à une conclusion plus prudente : « la crise n'est manifestement ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour lancer des réformes. Mais elle a souvent joué un rôle crucial en accélérant les réformes »<sup>6</sup>.

Selon cette « théorie de la crise », les experts en sciences sociales, qui n'ont habituellement qu'une influence politique minimale ou nulle sont, en temps de crise économique, appelés à la rescousse par les politiciens qui leur demandent de les aider à trouver une solution pour en sortir. Tout d'un coup, les idées nouvelles des « technopoliticiens » — généralement inspirées de la tradition économique anglo-saxonne et conformes aux vues des institutions multilatérales — prennent un poids très important<sup>7</sup>. Au moment où interviennent ces séances de réflexion sur le marché des idées, les partisans de l'ancienne stratégie de développement protectionniste vont tenter de rejeter la nouvelle approche, au motif qu'elle émane de l'étranger ou qu'elle est imposée par les institutions multilatérales. Les technopoliticiens vont alors chercher à persuader la classe politique et l'opinion publique dans son ensemble que leur programme est basé sur des principes scientifiques rationnels et qu'il s'appuie sur des données empiriques internationales. Les idées ne sont pas seulement importantes pour la formulation du plan de réformes, mais aussi pour l'exécution du programme de libéralisation lui-même, car la rapidité et l'enchaînement chronologique des mesures deviennent alors importants<sup>7</sup>. En outre, lorsqu'il s'agit de passer à la phase d'exécution, les technopoliticiens découvrent généralement que les réalités de la politique entrent

en conflit avec le monde simple de l'économie. De leur aptitude à comprendre les arbitrages politiques et à définir des stratégies vendables peut dépendre le succès de l'effort de réforme.

Si la façon dont les réformes sont mises en œuvre varie d'un pays à l'autre, les premières phases du processus sont souvent centrées sur les problèmes économiques fondamentaux et, en particulier, sur la stabilisation macro-économique et la libéralisation des échanges. La coordination des politiques macro-économiques de réforme et de la réforme des échanges devient cruciale à ce moment-là. L'effet politique de ces premières réformes, entre autres, et surtout le soutien dont elles bénéficieront auprès de la population dépendront de plusieurs facteurs, dont : *i*) la question de savoir si le gouvernement est en mesure d'organiser une campagne efficace de relations publiques ; *ii*) la performance de l'économie — si la croissance fléchit et si l'inflation tarde à reculer, le soutien politique s'érodera rapidement ; *iii*) la capacité du gouvernement à mettre en place des mécanismes de compensation permettant de désamorcer l'opposition aux réformes ; et *iv*) l'aptitude du gouvernement à former de vastes coalitions politiques.

Les gouvernements réformateurs qui sont capables de réunir de larges coalitions et, chose plus importante, d'offrir une compensation aux perdants (potentiels) pourront neutraliser les opposants et la poursuite du programme de réformes s'en trouvera facilitée. Comme le montrent Haggard et Webb (1994), les systèmes de compensation qui ont donné les meilleurs résultats sont relativement complexes et ne sont pas fondés sur de simples transferts monétaires en faveur de ceux qui sont directement affectés par les réformes. Le tableau 2.1 décrit cinq systèmes de compensation courants. Le premier, appelé *compensation directe*, inclut les mécanismes traditionnellement utilisés par les gouvernements pour « acheter » le soutien de certains groupes directement affectés par le processus des réformes. La distribution d'actions des entreprises privatisées à leurs salariés est un exemple de ce type de mécanisme. Les trois systèmes de compensation suivants sont plus élaborés et moins directs. Les *mécanismes indirects* s'appuient sur les ajustements effectués dans des domaines qui ne sont pas liés aux réformes à proprement parler, afin d'offrir une compensation aux opposants (potentiels) ; les mécanismes de *compensation croisée*, d'un autre côté, visent à « acheter » le soutien de groupes non directement affectés par les réformes. Cela prend généralement la forme d'un transfert de ressources en faveur de ces groupes. Le mécanisme de *compensation par l'exclusion* vise à désamorcer l'opposition de certains groupes, en ne les incluant pas dans la population affectée par certaines mesures de réformes. La dernière catégorie du tableau 2.1 — la *compensation politique* — déborde le cadre de la sphère purement économique et fait essentiellement jouer des mécanismes politiques, dont la nomination à des postes clés de l'administration nationale de ceux qui affichent leur scepticisme à l'égard des réformes. D'une certaine façon, le gouvernement qui engage des réformes va chercher à coopter (certains) opposants aux réformes en leur permettant de participer à l'apparat du pouvoir politique.

Tableau 2.1. **L'économie politique des réformes et les mécanismes de compensation**

Mécanismes de compensation	Principales caractéristiques et exemples passés
A. Compensation directe	Les groupes directement affectés par les réformes reçoivent une compensation sous forme de transferts monétaires ou de titres financiers. Les autorités espèrent ainsi réduire l'opposition de ces groupes à une réforme donnée. Parmi les exemples de ce type de compensation, citons la distribution d'actions des entreprises privatisées aux employés de ces entités. L'augmentation du salaire net après une réforme de la sécurité sociale est un autre bon exemple de ce système de compensation directe.
B. Compensation indirecte	Ce mécanisme implique de compenser les groupes (ou certains d'entre eux) affectés par une réforme donnée, en ajustant la politique dans un autre domaine d'une manière qui permette d'accroître indirectement leurs recettes ou de réduire leurs coûts de production. Dans certains cas, ce type de compensation indirecte est « automatique » et résulte du jeu normal des forces économiques. Dans d'autres cas, il résulte de mesures spécifiques. Parmi les mécanismes de compensation indirecte, l'un des exemples les plus importants est l'ajustement du taux de change réel (TCR) à la suite d'une réforme commerciale. La dévaluation du taux de change réel permet de compenser partiellement les activités de substitution aux importations, tandis que les exportateurs bénéficient d'une nouvelle aubaine. L'octroi d'exonérations fiscales aux secteurs affectés par la déréglementation est une autre forme classique de compensation indirecte.
C. Compensation croisée	Ce mécanisme implique un transfert — direct ou indirect — de ressources à des groupes qui ne sont pas directement affectés par la réforme, afin d'obtenir leur appui politique. La distribution d'actions d'entreprises privatisées à l'ensemble de la population — comme dans le cadre du programme bolivien de capitalisation — est une bonne illustration de la façon dont ce mécanisme joue.
D. Compensation par l'exclusion (c'est-à-dire les exemptions)	Ce type de mécanisme vise à mettre certains groupes puissants à l'abri des effets d'une réforme ou à prendre des mesures qui ont pour effet d'exclure certains secteurs du champ de la réforme, afin de désamorcer leur opposition politique. En permettant à ces groupes de conserver leurs anciens privilèges, les autorités escomptent qu'ils n'entreront pas dans une opposition active. Le traitement spécial accordé aux forces armées chiliennes dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale de ce pays est un bon exemple de ce type de mécanisme de compensation.
E. Compensation politique	Ce mécanisme utilise des « carottes » et des « bâtons » politiques. Par exemple, la nomination de représentants influents de certains groupes affectés par les réformes à des postes importants de l'appareil de l'État permet souvent d'émettre un signal en direction des groupes d'intérêt pour leur indiquer que leurs préoccupations seront prises en ligne de compte.

Les exportateurs comptent en général parmi les premiers défenseurs des gouvernements réformateurs. Ils bénéficient directement de la réduction des droits de douane qui frappent leurs intrants de production ainsi que de la dépréciation du taux de change qui accompagne souvent les premières phases d'un programme de stabilisation. Les producteurs de marchandises entrant en concurrence avec les importations figurent d'ordinaire parmi les opposants aux mesures de réformes commerciales mais, dans bien des cas, la dépréciation réelle de la monnaie nationale compense, au moins partiellement, leurs pertes. En outre, d'autres mécanismes peuvent aussi offrir une compensation à ceux que la libéralisation des échanges pénalise. En particulier, si le processus de réforme est considéré comme un programme global dont la libéralisation des échanges ne constitue qu'un volet, certains groupes engagés dans des activités de substitution aux importations peuvent soutenir les réformes s'ils considèrent qu'ils vont directement bénéficier des privatisations ou de la libéralisation financière, par exemple. Les syndicats représentant les salariés des entreprises publiques sont presque toujours parmi les adversaires les plus véhéments des réformes économiques. Les gouvernements qui engagent des réformes tentent souvent de les gagner à leur cause, ou tout au moins de les neutraliser en leur offrant, sous une forme ou autre, une participation aux entreprises nouvellement privatisées.

Le soutien des institutions multilatérales — sous forme d'assistance technique ou de financements — peut faciliter les réformes, une fois qu'elles ont été engagées. Toutefois, il y a de bonnes raisons de penser que les institutions multilatérales — et tout particulièrement le FMI et la Banque mondiale — n'ont généralement pas joué de rôle fondamental dans le lancement des réformes (Edwards, 1997a). Selon Lal (1997), si l'on veut encourager un gouvernement réformateur à se mettre à la tâche, « il est parfois souhaitable de lui proposer une prime qui atténuera ses problèmes financiers, sous forme de prêts à taux réduit ou de dons des pays étrangers au titre de l'aide multilatérale ou bilatérale. En dehors de cela, le rôle de l'assistance étrangère semble limité ». De plus, Haggard et Webb (1994) soulignent que, depuis le milieu des années 70, on ne relève aucun cas de réformes qui aient échoué uniquement faute de soutien financier des institutions financières multilatérales.

Les résultats d'un programme de réformes sur le plan de l'économie politique dépendent aussi de la structure politique du pays et, en particulier, du degré de démocratisation, de la nature du système des partis, du degré de décentralisation, du rôle que joue l'administration publique dans l'exécution des politiques de l'État, et du degré de polarisation politique. Pour un pays par exemple qui a un système bipartite et un degré de polarisation (plus) faible, il peut être plus facile de forger un projet national et de mettre en œuvre des réformes qui ont une longue période de gestation — les réformes dites institutionnelles en particulier — que pour un pays (comme le Brésil) dont le système politique est très fragmenté. De façon plus générale, les pays où les conflits politiques sont la règle ont tendance à s'enliser facilement dans les luttes politiques. L'ordre chronologique et la rapidité des réformes sont des facteurs qui ont également leur importance pour l'économie politique des réformes, car elles

déterminent à quel rythme l'économie va croître et s'il sera ou non possible d'offrir une compensation adéquate aux perdants. Cette question est analysée de façon plus approfondie dans la section qui suit.

Une question particulièrement pertinente dans ce contexte concerne la relation qui existe entre l'importance des pratiques démocratiques et la tradition, ainsi que les contraintes politiques avec lesquelles doivent compter les gouvernements réformateurs. Pour poser le problème de façon plus précise, les régimes autoritaires sont-ils confrontés à des contraintes politiques ou ont-ils pour l'essentiel les mains libres ? A l'évidence, un gouvernement réformateur bénéficiera d'une plus grande marge de manœuvre s'il n'a pas à affronter le verdict des urnes. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'un régime dictatorial disposera d'une totale liberté d'action pour entreprendre des réformes. De fait, même dans un régime dictatorial, on trouvera des factions qui représentent différents groupes d'intérêt. Dans ce cas, les technopoliticiens devront quand même convaincre les hommes forts, en général des officiers supérieurs de l'armée, que les mesures qu'ils entendent prendre répondent aux besoins du pays. Plus précisément, la philosophie du marché est souvent incompatible avec les vues fortement nationalistes et étatistes des militaires. En outre, un régime autoritaire n'en exige pas moins des résultats — même s'il peut donner aux réformateurs plus de temps pour les obtenir — et il voudra conserver un certain degré de légitimité, alors que la répression politique vise en général des groupes précis<sup>8</sup>. Une question connexe concerne le degré de liberté d'expression qu'autorisent les régimes autoritaires, et qui peut restreindre le champ du marché des idées.

Le temps passant, et la crise initiale s'atténuant, les sceptiques et les opposants à la réforme — en particulier les groupes qui profitaient depuis longtemps des rentes induites par les politiques de l'État (notamment les syndicats du secteur public) — sont capables de s'unir et de contester les réformes. Leurs efforts pour ralentir le processus de modernisation — voire pour revenir à la situation antérieure — peuvent réussir si les réformes n'ont pas permis d'améliorer sensiblement la situation économique et, en particulier, d'accroître le niveau réel des salaires et de faire reculer le chômage. Ces tentatives faites en vue de revenir sur les réformes s'observent aussi bien dans les régimes démocratiques que dans les régimes autoritaires. Dans certains cas, la nostalgie et la tentation populiste sont suffisamment fortes pour bloquer les réformes mais, dans d'autres cas, les forces de modernisation sont capables de faire avancer les choses jusqu'à ce que le processus de réformes soit consolidé. La manière dont un gouvernement réformateur réagit à ceux qui s'opposent aux réformes est également un déterminant important de l'échec ou du succès de l'effort de modernisation. Pour regagner en partie le soutien de la population par exemple, les autorités peuvent décider de ralentir le rythme des réformes essentielles ou encore de relâcher la contrainte budgétaire du secteur public pour faire face à une échéance politique, telle qu'une élection en milieu de mandat présidentiel, ou un plébiscite s'il s'agit d'un dirigeant autoritaire qui cherche à conforter sa légitimité.

## **Le rythme et l'ordre chronologique des réformes, le taux de change et la structure de la protection**

Les débats récents sur l'économie politique de la réforme ont mis l'accent sur les tensions entre les stratégies de réformes commerciales « optimales » et « faisables ». Une grande partie de ces travaux est centrée sur deux questions : *i*) le rythme à imprimer aux réformes ; *ii*) la chronologie des réformes. Le rôle des « coûts de la transition », et en particulier les conséquences sur l'emploi de la libéralisation des échanges, sont au centre de ces débats. Pendant longtemps, les analystes ont affirmé qu'une libéralisation progressive était préférable à une approche frontale (Little *et al.*, 1970 ; Michaely, 1985). Selon ces auteurs, les réformes progressives donnent aux entreprises le temps nécessaire pour adapter leur appareil productif et donc abaisser le coût des transformations en termes de pertes d'emplois et de faillites. En outre, la réduction de ces coûts d'ajustement permet au gouvernement d'obtenir le soutien politique dont il a besoin pour son programme de libéralisation. Au début des années 90 toutefois, l'approche progressive a été remise en question, au motif que le ralentissement des réformes a pour effet d'éroder leur crédibilité et d'empêcher en fait les entreprises de procéder à des restructurations sérieuses.

Pour Lal (1997), « une fois que la crise de l'État paraît gérable, l'État prédateur n'a rien qui puisse l'inciter à poursuivre la libéralisation... Ce qui conduit à penser qu'une 'crise' offre une occasion aux partisans de la libéralisation — mais ce peut être une occasion éphémère. Dans ces conditions, l'approche frontale peut être souhaitable » (voir également Rodrik, 1989a ; Calvo, 1989 ; et Martinelli et Tommasi, 1995). En outre, l'expérience de plusieurs pays pendant les années 80 et les années 90 montre que des réformes progressives (et annoncées à l'avance) permettent aux entreprises que ces réformes vont pénaliser d'intervenir (avec succès) auprès des autorités pour s'opposer à la réduction des droits de douane et au processus de modernisation.

Les réflexions sur le rythme des réformes ont été influencées par les considérations concernant les conséquences immédiates de la libéralisation sur l'emploi. Dans la mesure où les réformes accroissent le chômage, elles susciteront une opposition active. La vigueur de cette opposition sera en grande partie fonction des groupes qui sont affectés par le chômage. Il en ira différemment si les chômeurs appartiennent à un puissant syndicat du secteur protégé (notamment s'il s'agit d'une entreprise publique privatisée) ou s'ils font partie de l'armée des travailleurs du secteur informel. D'après la thèse courante — fondée sur des modèles (Ricardo–Viner) tenant compte de la spécificité sectorielle du capital et de la rigidité des salaires —, une réduction progressive des restrictions commerciales permet aux entreprises de redéployer le capital en le retirant du secteur non protégé pour le placer dans les industries d'exportation, sans entraîner de bouleversements massifs de l'emploi. Mais il est difficile de savoir si, au bout de compte, les réformes commerciales se traduiront par une progression du chômage total. Une étude de la Banque mondiale sur des

programmes de libéralisation dans 19 pays, effectuée sous la direction de Choksi *et al.* (1991), tend à montrer que, même sur le court terme, le coût des réformes au niveau de l'emploi peut être faible. Les secteurs où l'activité se contracte procéderont à des délestages, mais les secteurs en expansion axés sur l'exportation, qui bénéficient du processus de réforme, offriront de nouvelles possibilités d'emploi. Edwards et Lederman (1998) soutiennent que, s'il existe des distorsions dans le marché du travail, une réforme commerciale peut faire reculer le chômage global, ce qui permettra d'obtenir le soutien politique de certains groupes de travailleurs.

La question de la chronologie des réformes a été traitée de façon systématique pour la première fois dans les années 80, dans le cadre de débats relatifs à l'expérience du cône Sud (Argentine, Chili et Uruguay) en matière de réformes pendant la période des années 70 et du début des années 80 ; ces débats ont mis l'accent sur les conséquences macro-économiques de diverses séquences chronologiques. Il est désormais généralement admis que la situation budgétaire de l'État doit être (partiellement) maîtrisée au moment où un programme majeur de réformes structurelles est lancé. La plupart des analystes s'accordent aussi à penser que la réforme financière ne doit être mise en œuvre que lorsqu'un système moderne et efficace de supervision du secteur bancaire a été instauré. L'importance de la réforme du système de supervision — et en particulier l'importance pour un pays de disposer d'un réseau bancaire solide — est devenue particulièrement évidente à la suite de l'effondrement de la monnaie mexicaine en 1994 et des crises monétaires de l'Asie de l'Est en 1997–98. Ces crises ont clairement montré qu'un secteur bancaire faible et non contrôlé peut rendre une économie extrêmement vulnérable et transformer une crise ordinaire du secteur extérieur en une éruption majeure aux ramifications politiques imprévisibles.

L'une des questions les plus vivement débattues dans les publications traitant de la chronologie des réformes concerne l'ordre de libéralisation du compte des transactions courantes et du compte des mouvements de capitaux. Les mouvements du taux de change réel sont au cœur de ces débats. Le problème fondamental tient au fait que la libéralisation du compte de capital peut entraîner, dans certaines circonstances, d'importantes entrées de capitaux et une appréciation du taux de change réel (McKinnon, 1991)<sup>9</sup>. Mais, si tel est le cas, l'appréciation du taux de change réel enverra un signal « erroné » au secteur réel, contrecarrant le redéploiement des ressources qu'implique la réforme commerciale. L'appréciation du taux de change réel aura des effets particulièrement perturbateurs si, comme le montrent McKinnon (1982) et Edwards (1984), la période de transition se caractérise par des entrées de capitaux « anormalement » importantes, qui entraînent une appréciation temporaire de la monnaie en valeur réelle. Mais si l'ouverture du compte de capital est différée, le secteur réel sera en mesure de s'ajuster et la nouvelle allocation des ressources sera consolidée. Selon les tenants de cette thèse, ce n'est qu'à ce stade qu'il faudrait libéraliser le compte de capital<sup>10</sup>. Dans certains de leur travaux récents toutefois, Valdés et Soto (1996), de même qu'Edwards (1999), doutent de l'efficacité des contrôles sur les mouvements de capitaux — tout au moins du type de contrôles institués par le Chili — pour éviter les situations qui débouchent sur une surévaluation du taux de change réel.



L'évolution du taux de change réel a d'importantes implications pour l'économie politique de la libéralisation des échanges. Selon les manuels classiques de libéralisation, le processus dans ce domaine doit commencer par une forte dévaluation. Il est important également de maintenir un taux de change réel déprécié et compétitif pendant le processus de libéralisation, afin d'éviter une croissance exponentielle des importations qui risque de provoquer à la longue une crise de la balance des paiements. La plupart du temps, une réduction de la protection entraîne immédiatement un brusque gonflement des importations. Mais il faut généralement un certain temps avant que les exportations n'augmentent. La libéralisation des échanges risque donc de se traduire dans un premier temps par un déséquilibre important du compte des transactions courantes. On peut toutefois éviter ce problème lorsque la dépréciation du taux de change réel stimule les exportations et freine les importations. En outre, comme on l'a noté plus haut, la dépréciation du taux de change réel est l'un des mécanismes indirects de compensation les plus importants (voir tableau 2.1). Cependant, de nombreux pays n'ont pu maintenir une monnaie dépréciée en valeur réelle pendant la période de transition. Il faut en rechercher la cause essentielle dans des politiques macro-économiques expansionnistes, qui engendrent des comportements spéculatifs, provoquent une hémorragie des réserves internationales et poussent dans bien des cas à l'abandon des réformes. Selon Choksi *et al.* (1991), « sur le plan de la performance et des politiques économiques, les pays qui ont adopté une politique de libéralisation se caractérisent par une croissance beaucoup plus rapide des exportations, des déficits budgétaires en baisse en règle générale et des dépenses publiques réduites (de façon moins nette), et surtout par une stabilité durable du taux de change réel ».

Dans leurs débats sur ce qu'implique pour l'économie politique l'ordre chronologique des réformes, les économistes ont élargi le champ de leurs réflexions et attiré l'attention sur une gamme variée de marchés. Un nombre de plus en plus important d'auteurs soutiennent que la réforme du marché du travail — et en particulier l'élimination des distorsions qui freinent la mobilité de la main-d'œuvre — doit précéder la réforme commerciale et l'assouplissement des contrôles sur les mouvements de capitaux. Comme le souligne Edwards (1988 ; 1995*a*), il est même possible que la libéralisation des échanges en présence de marchés du travail faussés par de nombreuses distorsions ait un résultat contraire à l'effet recherché et qu'elle entraîne une perte globale de bien-être pour le pays en question. Chose plus importante peut-être, une réforme précoce des marchés du travail a d'importantes conséquences pour l'économie politique de la libéralisation des échanges. Par exemple, l'assouplissement des réglementations relatives au recrutement et au licenciement est une forme importante de compensation « indirecte ». Les détenteurs de capitaux qui s'opposeraient normalement à une réforme commerciale peuvent la soutenir si la libéralisation des échanges est assortie d'une plus grande flexibilité de la réglementation des marchés du travail. Edwards et Lederman (1998) font observer que c'est exactement ce qui s'est produit avec le programme de libéralisation commerciale du Chili dans les années 70. D'un autre côté, les syndicats du secteur formel seront en général opposés aux réformes du marché du travail qui impliquent une réduction de leur influence politique et économique.



L'ordre chronologique des réformes des « politiques économiques » (première génération) et des réformes « institutionnelles » (seconde génération) a également de l'importance pour l'économie politique des réformes. Les expressions « première » et « seconde » générations comportent elles-mêmes un postulat implicite quant au positionnement de ces deux types de réformes dans le temps. *Les réformes des politiques économiques* sont engagées les premières — à la fois pour des raisons techniques et politiques — tandis que les *réformes institutionnelles* sont en général différées et ne sont entreprises que dans un deuxième temps (Naím, 1995 ; Tommasi et Velasco, 1995 ; Burki et Perry, 1997). Toutefois, les expériences récentes donnent de plus en plus à penser que cette séquence chronologique linéaire peut être contre-productive, coûteuse et inefficace. Le report de la modernisation des institutions jusqu'à ce que les réformes de la première génération aient été solidement établies pourrait en fait produire des effets économiques indésirables, voire négatifs. Ce fut par exemple le cas du Chili dans les années 70 et au début des années 80, lorsque la libéralisation du secteur financier entraîna une crise financière majeure, parce qu'aucune mesure n'avait été prise parallèlement pour mettre en place une structure de supervision appropriée. De même, la libéralisation des échanges extérieurs, si elle ne s'accompagne pas d'une modernisation des institutions du marché du travail, se traduira dans bien des cas par des pertes d'emplois et des coûts élevés de désorganisation économique. Un appareil judiciaire inefficace ou, pire encore, corrompu, entraînera un alourdissement des coûts de transaction associés à l'initiative privée, ce qui se traduira par des niveaux d'investissement sub-optimaux ; et un pays qui privatise les services d'utilité publique sans mettre en oeuvre une politique de la concurrence appropriée se trouvera confronté à une situation caractérisée par une tarification monopolistique et des distorsions.

Le report des réformes institutionnelles va non seulement affecter l'efficacité de l'économie, mais il aura sans doute aussi des effets indésirables sur la répartition des revenus. Ces effets pourraient inclure, entre autres, l'appropriation de rentes par les opérateurs privés des services d'utilité publique nouvellement privatisés, la baisse du niveau de l'emploi dans certains secteurs affectés par les rigidités du marché du travail, l'érosion de la valeur réelle (anticipée) des retraites des pauvres et la fourniture de services sociaux de faible qualité aux groupes les moins favorisés de la population. De nombreux pays d'Amérique latine ont été confrontés à bien des problèmes de ce genre au cours des dernières années. Tout cela incite à conclure évidemment que, si les pays veulent que les réformes de modernisation portent vraiment leurs fruits et qu'elles aboutissent, ils doivent faire un effort pour entreprendre rapidement des réformes institutionnelles — le mieux étant que celles-ci soient engagées en même temps que les réformes économiques proprement dites.

Le tableau 2.2 récapitule les principales hypothèses afférentes à l'économie politique des réformes que nous avons examinées dans ce chapitre. Comme on le verra dans le reste de cette étude, la plupart des questions identifiées dans le cadre de cette analyse — rythme et ordre chronologique des réformes, conséquences sur l'emploi et comportement du taux de change réel, entre autres — ont joué un rôle important dans le déroulement des réformes en Colombie. Il est très intéressant de noter que, au bout du compte, les choix d'orientation adoptés et leurs effets ont été bien différents de ce que les dirigeants colombiens — et certains observateurs extérieurs — avaient prévu.

Tableau 2.2. **Onze hypothèses fondamentales de l'économie politique des réformes tendant à favoriser le jeu du marché**

Hypothèse	Observations
1. L'hypothèse de la crise	Les réformes tendant à favoriser le jeu du marché sont habituellement engagées au milieu d'une crise économique majeure.
2. Une équipe de technocrates mène l'effort de modernisation	Les réformes sont conçues et exécutées par une équipe de technocrates — les technopoliticiens.
3. Les idées comptent	Les technopoliticiens ont une idéologie claire. Cette idéologie influe sur le contenu des réformes, et sur leurs résultats. Le processus de réforme va au-delà des questions concernant purement la répartition des revenus. Dans certains cas, le dirigeant politique n'a pas d'idées arrêtées sur la réforme au début du processus. Dans d'autres cas, il dissimule son idéologie aux électeurs. C'est ce qu'on appelle l'hypothèse de l' <i>économie vaudoue</i> .
4. Une campagne de relations publiques sérieuse permet de renforcer le soutien aux réformes	L'homme de la rue a des sentiments partagés à l'égard des réformes. Au milieu d'une crise, il est disposé à faire l'expérience d'une nouvelle politique. D'un autre côté, il appréhende les idées nouvelles. Avec une campagne de marketing sérieuse, il pourra mieux comprendre la véritable nature du programme de réformes.
5. Les systèmes de compensation peuvent contribuer à réduire l'opposition aux mesures de réforme	Les réformes ont des effets profonds sur la répartition des revenus. Les groupes que la réforme pénalise vont à l'évidence s'y opposer. Les mécanismes de compensation définis au sens large, qui débordent généralement la sphère économique, peuvent contribuer de manière efficace à réduire cette opposition.
6. L'ordre chronologique est important	L'ordre dans lequel les réformes sont engagées a des conséquences économiques et politiques. Il influe sur la nature du conflit concernant la répartition des revenus et sur l'aptitude des autorités à mettre en place des dispositifs efficaces de compensation.
7. Le rythme des réformes est important	La rapidité avec laquelle les réformes sont mises en œuvre a des effets importants sur le plan politique. En général, un compromis sera cependant opéré entre la <i>crédibilité</i> et les coûts de l' <i>ajustement</i> . Les réformes progressives auront des coûts d'ajustement moins lourds, mais elles auront en général un degré de crédibilité moindre. Dans la mesure où le gouvernement bénéficie d'une « période d'état de grâce », il peut être efficace d'imprimer un rythme rapide aux réformes dans les premiers mois.
8. Les institutions politiques sont importantes	La nature des institutions politiques influe sur le processus de réforme. Certains des aspects les plus importants sont le degré de décentralisation, la force du pouvoir exécutif et le degré de dépendance ou d'indépendance de l'appareil judiciaire et de la Banque centrale.
9. Le soutien extérieur peut jouer un rôle important à certains moments	Le soutien des institutions multilatérales — FMI et Banque mondiale par exemple — peut faciliter le lancement des réformes. Dans certains cas, leur assistance technique peut aussi être utile. Les médias populaires exagèrent souvent l'importance des acteurs extérieurs.
10. La formation d'une coalition peut atténuer les coûts politiques de la transition	La mise en place d'une vaste coalition — ou d'un projet national — autour de l'entreprise de réforme contribuera grandement à désamorcer l'opposition politique et à faciliter la transition. Mais, par leur nature même, les larges coalitions sont fragiles et se désintègrent facilement. Cela laisse supposer qu'il faudrait s'efforcer de faire avancer les réformes pendant que la coalition se maintient.
11. L'opposition aux réformes tend à se renforcer au fil du temps du fait que les groupes pénalisés par les mesures unissent leurs forces.	A mesure que le sentiment d'urgence suscité par la crise initiale s'estompe, l'attrait des réformes diminue. Les opposants y voient une chance de se regrouper. La force de cette opposition et son succès dépendront entre autres de la performance de l'économie. Si la croissance est vigoureuse, si les salaires augmentent et si le chômage recule, le soutien aux réformes se maintiendra.

## Notes

1. Je tiens à remercier Daniel Lederman pour l'aide qu'il m'a apportée en révisant ce chapitre.
2. Les lecteurs désireux de se reporter à une analyse plus détaillée de l'économie politique de la réforme doivent consulter par exemple Williamson (1994), Haggard et Kaufman (1992), et Tommasi et Velasco (1995).
3. En dépit de leur élégance toutefois, les modèles fondés sur le cadre d'analyse Stolper–Samuelson présentent plusieurs limites. Ils présument que les intérêts des travailleurs et des capitalistes sont indépendants du secteur où ils opèrent initialement, et ils ignorent certaines considérations macro-économiques importantes, en particulier le rôle possible du taux de change. Toutefois, les extensions du cadre d'analyse de base Stolper–Samuelson tiennent compte de l'intervention d'autres acteurs, ainsi que des relations complexes qui les unissent. Une extension qui a un grand pouvoir explicatif — et qui a de nombreux adeptes parmi les experts en sciences politiques qui s'intéressent à l'économie politique des échanges — pose en principe que certains des facteurs de production (disons le capital) sont propres à un secteur donné. Dans ce cas, les intérêts des capitalistes diffèrent selon les produits qu'ils fabriquent au moment où les réformes sont engagées. Autrement dit, avec ce cadre d'analyse, les capitalistes qui financent la production de biens exportables, de biens importables et de biens non échangeables peuvent avoir des intérêts contradictoires (et c'est en général le cas). En outre, si le pays en question se caractérise par un secteur de biens exportables traditionnels semi-enclavé — le pétrole au Venezuela, le cuivre au Chili, le café en Colombie — il y aura des conflits d'intérêt entre ce secteur traditionnel et le reste des biens exportables.
4. Bien évidemment, cela ne signifie nullement que les principes fondamentaux de la théorie des échanges internationaux cessent d'être pertinents. En fait, le modèle étendu d'équilibre général esquissé ici, et qui a la faveur d'un grand nombre d'analystes, conserve un grand pouvoir explicatif.
5. Pour ce qui est de la distinction entre les réformes de la « première » et de la « seconde » génération, voir Naím (1994, 1995).
6. Pour d'autres arguments en faveur de la théorie de la crise, voir Drazen et Grilli (1993), Tornell (1995), et Bruno et Easterly (1996). Pour un point de vue sceptique, voir Rajapatirana *et al.* (1997) qui montrent que, dans le passé, un grand nombre de crises macro-économiques en Amérique latine ont entraîné un « resserrement » des politiques commerciales.

7. Domínguez (1997, p. 7) donne la définition suivante des « technopoliticiens » : « les 'technopoliticiens' sont une variante des technocrates. Ce sont non seulement des technocrates, mais aussi des responsables politiques qui *i*) occupent des postes de direction ou des postes clés dans l'administration et la vie politique de leur pays (ce qui inclut les partis politiques d'opposition) ; *ii*) ne se limitent pas à leur domaine de spécialisation et s'appuient sur différents courants de connaissances ; et qui *iii*) participent activement à la vie politique de la nation *iv*) dans le but d'influer sur des politiques qui débordent largement la sphère économique et qui peuvent à certains moments être associées aux initiatives prises pour 'remodeler' la politique, l'économie et la société de leur pays. Ainsi définis, les technopoliticiens opèrent aussi bien au sein des régimes autoritaires que des régimes démocratiques. »
8. Par exemple, le sociologue chilien Garretón (1985) a écrit au sujet du Chili : « nous... réfléchissons à un programme qui permettra de jeter les bases d'un nouvel ordre social... Nous devons centrer notre attention sur l'aptitude des divers secteurs du bloc dominant au pouvoir à assurer leur suprématie au sein de ce bloc. Les efforts déployés pour restructurer la société... peuvent prendre plusieurs directions selon la capacité de certains secteurs à faire valoir leurs intérêts généraux ou à imposer leur idéologie au sein de la coalition victorieuse ». En fait, la question générale de l'« autonomie de l'État » face à des intérêts économiques et sociaux a un long passé dans les sciences sociales.
9. Tel est le cas lorsque l'ouverture du compte de capital s'effectue dans le cadre d'un programme global de libéralisation, qui accroît l'attrait du pays pour les investisseurs étrangers et les spéculateurs.
10. Lal (1985) a un point de vue opposé.



## **Les réformes colombiennes : le contexte et les acteurs**

Ce chapitre donne des renseignements d'ordre général sur les réformes colombiennes, ce qui permettra de planter le décor pour l'analyse de l'économie politique présentée dans les chapitres 4 et 5. Il met l'accent sur trois questions : la situation au moment de l'arrivée de l'administration Gaviria ; les principaux acteurs de l'effort de réforme ; enfin, les idées et les politiques.

### **La situation initiale**

La Colombie était, avec le Chili, l'un des deux seuls grands pays d'Amérique latine qui n'ait pas été terrassé par la crise de la dette des années 80. Pendant les années 80, elle a constamment enregistré un taux de croissance positif du PIB par habitant, elle n'a jamais eu à rééchelonner sa dette extérieure et elle a pu maîtriser (relativement bien) son taux d'inflation (tableau 3.1). De plus, la plupart des indicateurs sociaux du pays se sont très nettement améliorés pendant les années 70 et 80. Le coefficient de Gini n'a cessé de diminuer, la pauvreté a reculé et les disparités régionales ont sensiblement diminué (Londoño, 1995). Il n'est pas exagéré de dire que la Colombie était l'un des pays les plus performants — sinon le plus performant — de l'Amérique latine dans les années 80.

Le bilan de la Colombie pendant ces dix années n'est toutefois pas attribuable à des politiques « éclairées » ; il reflète plutôt l'aptitude du pays à éviter des crises majeures. En faisant ce qu'il fallait pour esquiver les problèmes, la Colombie avait pu jusque là éviter les alternances de récession et d'expansion brutales qui ont été la plaie des économies latino-américaines. Dès le début des années 60, elle a adopté une politique économique « pragmatique », fondée sur des interventions sélectives mais fermes de l'État, qui n'a jamais étouffé le secteur privé avec une réglementation excessive mais qui ne l'a pas non plus laissé prospérer. Cette orientation hybride de la politique économique a conduit Carlos Díaz-Alejandro (1985) à affirmer que « les experts en sciences sociales ont eu du mal à classer l'expérience colombienne des

Tableau 3.1. **Colombie : principaux indicateurs économiques, 1980–90**

	1980–85	1986–90
Croissance réelle du PIB	2.6 %	4.6 %
Inflation	23.1 %	25 %
Solde du secteur public en pourcentage du PIB	-5.7	-1.1
Solde du compte des transactions courantes en pourcentage du PIB	-5.1	0.5
Investissement (brut) en pourcentage du PIB	19.7	19.7
Épargne nationale brute en pourcentage du PIB	14.6	20.2
Chômage	11.0	11.5

Source : Banque mondiale (World Bank, 1994).

30 dernières années dans l'une des catégories en vogue telles que le monétarisme, le structuralisme, l'autoritarisme bureaucratique, ou d'autres théories de ce genre ». Selon Urrutia (1994), cette orientation « pragmatique » a permis à la Colombie d'éviter les explosions populistes, de poursuivre une politique macro-économique stable tendant à éviter une surévaluation du taux de change réel (en adoptant un régime de parité à crémaillère du taux de change) et d'adopter une politique de dépenses publiques largement progressiste. Urrutia attribue ces résultats à quatre caractéristiques politiques et sociales du pays : un système politique solide fondé, depuis les années 60 au moins, sur un régime bipartite ; une organisation sociale décentralisée basée sur le clientélisme ; une classe de technocrates compétents et efficaces ; et une presse libre. Martz (1993) et, dans une moindre mesure Cepeda (1994), soutiennent cependant que les institutions politiques de la Colombie ont toujours été faibles, ce qui a permis aux groupes de pression d'avoir une influence croissante et entraîné une diminution de la participation populaire au processus démocratique.

A la fin des années 80, et malgré ce que d'aucuns considèrent comme une performance satisfaisante, l'économie colombienne est devenue de plus en plus réglementée. Les interventions de l'État ont augmenté de façon substantielle et l'accumulation des formalités administratives a de plus en plus bridé l'investissement privé. Parmi les distorsions les plus manifestes, on peut citer les suivantes :

- en 1985, la Colombie avait l'un des régimes commerciaux les plus faussés par les distorsions de toute l'Amérique latine — et d'ailleurs du monde : le taux moyen des droits de douane nominaux à l'importation était de 74 pour cent, le taux moyen de protection effective était supérieur à 60 pour cent, et plus de 75 pour cent des importations étaient subordonnées à des licences d'importation ;
- la législation du travail était surannée, induisant un alourdissement important des coûts pour le secteur privé. Adoptées dans un souci de protéger l'emploi, les réglementations du marché du travail décourageaient la création d'emplois et favorisaient les pratiques informelles ;

- le fonctionnement du secteur financier était faussé par d'importantes distorsions. Les banques étaient soumises à une politique sélective du crédit, et les taux d'intérêt étaient réglementés par les autorités. Pendant de nombreuses années, les taux d'intérêt réels sont restés négatifs et la distribution du crédit a engendré d'importantes distorsions ;
- la Colombie avait instauré en 1967 un imposant système de contrôle des changes systématique. Ce système avait été conçu à l'origine pour permettre à la Banque centrale de mener une politique de taux de change fondée sur de fréquentes mini-dévaluations. L'objectif de cette politique — qui, à l'époque de sa mise en œuvre, était considérée comme extrêmement novatrice — était d'éviter une surévaluation du taux de change et de maintenir la compétitivité des exportations. Mais, avec le temps, les mini-dévaluations devinrent le pivot de l'élaboration de la politique économique. Ironie du sort sans doute, les agents économiques en vinrent à penser qu'elles jouaient un rôle déterminant dans la stabilité économique (relative) du pays. A la fin des années 80, la législation du contrôle des changes était devenue une institution universellement révérée dans le pays ;
- les investissements directs étrangers (IDE) étaient soumis à un arsenal surréaliste de contrôles. La législation qui régissait ces investissements était inspirée des dispositions de l'infâme article 24 du Pacte andin, qui avait en fait pour but de couper les pays andins de l'économie mondiale ;
- le système fiscal était faussé par de graves distorsions. L'inflation érodait la matière imposable, les bénéficiaires distribués étaient soumis à une double imposition, la fraude fiscale était massive et plusieurs secteurs avaient pu obtenir d'importantes exonérations ;
- le secteur public occupait une place importante — tant au niveau national qu'aux niveaux décentralisés — dans l'appareil de production. Même si le secteur des entreprises publiques n'était pas aussi important que dans d'autres pays d'Amérique latine, il n'en couvrait pas moins des domaines clés, dont les télécommunications, l'électricité et le pétrole.

La Colombie ne suspendit pas ses remboursements aux créanciers étrangers pendant les années 80, mais la communauté financière internationale réduisit quand même considérablement le volume de ses prêts au pays après 1982<sup>1</sup>. Pour paraphraser José Antonio Ocampo (1989), la Colombie fut victime de l'effet de « voisinage », en ce sens qu'elle a souffert de son appartenance à l'Amérique latine et qu'elle a été confrontée à une chute brutale des transferts nets de ressources de la part du reste du monde. Au début des années 80, elle a en outre subi un choc important sur les termes de l'échange, du fait de la baisse sensible des cours mondiaux du café, principale exportation du pays.



Ces deux chocs exogènes — la diminution des financements extérieurs et la dégradation des termes de l'échange — ont contraint la Colombie à mettre en œuvre un programme d'ajustement majeur dans la première moitié des années 80. Ce programme comportait une dépréciation du taux de change réel — *via* une accélération du rythme des mini-dévaluations — une timide correction budgétaire et une augmentation importante du degré de protection. Le taux moyen des droits de douane (nominaux) à l'importation (surtaxes comprises) a été porté de 32.5 pour cent en 1980 à 61 pour cent en 1984. Point plus important encore, la couverture des licences d'importation a été fortement étendue pendant cette période : alors qu'en 1980, 30 pour cent des importations étaient soumises à licence, en 1984, 99.6 pour cent des importations étaient interdites ou nécessitaient des licences préalables (tableau 3.2) !

**Tableau 3.2. Importance de la protection en Colombie : 1980–88**

	1980	1984	1988
Droits de douane nominaux moyens	26 %	57 %	27 %
Taux moyen de protection effective	43 %	n.d.	n.d.
Pourcentage des importations interdites ou subordonnées à des licences	31 %	99 %	62 %

*Sources :* Banque mondiale (World Bank, 1994).

En 1984, il était devenu évident aux yeux de nombreux observateurs — et en particulier aux yeux des universitaires et des services concernés dans les institutions multilatérales — que ce protectionnisme rigoureux était en train d'étouffer l'économie. En 1984, la Banque mondiale entama des entretiens avec les autorités pour les convaincre de mettre en œuvre un programme de réforme permettant de réduire le degré aberrant de protection. Un rapport de la Banque mondiale sur la politique agricole daté du 20 avril 1984 notait dans le langage circonspect qui caractérise l'institution qu'il « serait souhaitable de revenir sur les mesures restrictives récentes... La libéralisation devra peut-être s'effectuer par étapes afin d'alléger les coûts d'ajustement... [Une] libéralisation majeure alors que le taux de change s'apprécie peut être risquée du point de vue de l'industrie locale ». En mai 1985, après de longues discussions avec les autorités, la Banque mondiale approuvait un prêt destiné à faciliter la réforme de la politique commerciale et la diversification des exportations, et dont le principal objectif était d'aider la Colombie à adopter un système commercial plus ouvert. Cette opération fut suivie d'un second prêt lié aux échanges (prêt pour la politique commerciale et agricole), approuvé par le Conseil d'administration de la Banque mondiale en 1986. Le premier prêt fut considéré comme un grand succès, mais le second se heurta à des problèmes, et un grand nombre des mesures prévues (explicitement ou implicitement) furent différées ou laissées dans les cartons. Les retards pris dans la mise en œuvre de ces politiques créèrent des tensions sérieuses entre la Banque mondiale et les autorités colombiennes jusqu'au milieu de l'année 1990 (Cepeda, 1994 ; Urrutia, 1994).

En 1988, grâce aux réformes engagées sous l'égide de la Banque mondiale, le régime commercial de la Colombie était devenu moins restrictif, mais la couverture extensive des licences d'importation laissait aux autorités un pouvoir discrétionnaire considérable (tableau 3.2). Un aspect particulièrement important du timide programme de libéralisation commerciale entrepris en 1985 tient au fait qu'il a été mis en œuvre à un moment où le taux de change réel subissait une dépréciation. En fait, depuis 1967 au moins, l'un des principaux soucis des autorités avait été d'éviter une surévaluation de la monnaie en valeur réelle. Comme l'ont souligné entre autres Díaz–Alejandro (1976) et Wiesner (1997b), le principal objectif de législation sur le contrôle des changes (*estatuto cambiario*) adoptée en 1967 était de mettre en place un système de parité à crémaillère qui protégerait le taux de change de l'érosion liée à l'inflation (figure 3.1)<sup>2</sup>.

Pendant la seconde moitié des années 80, l'inflation — qui avait toujours été relativement peu élevée au regard des normes latino–américaines — devint de plus en plus tenace. Les mécanismes d'indexation furent généralisés mais tous les efforts entrepris pour permettre au pays de retrouver une stabilité (relative) des prix furent vains. A la fin des années 80, l'inflation avait acquis un important degré d'inertie et paraissait bloquée à quelque 25 pour cent par an (figure 3.2). La plupart des économistes s'accordaient à reconnaître que la baisse de l'inflation était une condition importante pour améliorer la performance globale de l'économie mais, dans l'esprit du public, ce n'était pas une priorité majeure. La multiplication des mécanismes d'indexation, tant formels qu'informels, faisait oublier l'urgence de la maîtrise de l'inflation.

En février 1990, après de longs débats internes, l'administration Barco décidait d'élargir la libéralisation des échanges extérieurs. Le plan de libéralisation, qui est expliqué dans un document officiel intitulé *Modernización e Internacionalización* (CONPES et CDCE, 1990) extrêmement compliqué, classait les importations en diverses catégories, qui étaient soumises à des procédures d'importation différentes. Si certains produits (ceux considérés comme des produits de première nécessité) pouvaient être importés librement, d'autres restaient subordonnés à une licence d'importation et, pour d'autres encore, il fallait obtenir une licence dont l'attribution s'effectuait dans le cadre d'un processus d'adjudication complexe. Malgré ses complications administratives, la réforme commerciale de Barco permit véritablement d'amorcer l'ouverture de l'économie. Comme le soulignent Ocampo et Villar (1992), ce processus fut exécuté — plus exactement peut-être, planifié — selon une tradition bien ancrée dans les mœurs colombiennes : premièrement, l'ouverture de l'économie devait être progressive. En fait, le rapport *Modernización e Internacionalización* du CONPES soulignait lui-même que, pour assurer le succès des réformes envisagées, il était primordial de les introduire de manière progressive et d'éviter « une politique de choc ». Et, deuxièmement, la réduction de la protection était censée être compensée par une dépréciation substantielle du taux de change, qui devait aider à maintenir (voire à améliorer) le degré de compétitivité internationale du pays. En fait, comme le montre la figure 3.1, pendant les deux dernières années de l'administration Barco, le taux de change réel était au niveau le plus bas qu'il ait connu depuis l'adoption du régime de parité à crémaillère, en 1967. C'est en fait l'assurance que la réforme serait progressive et que le taux de change réel resterait fortement déprécié (et même que sa

Figure 3.1. **Taux de change réel bilatéral**  
(1990=100)

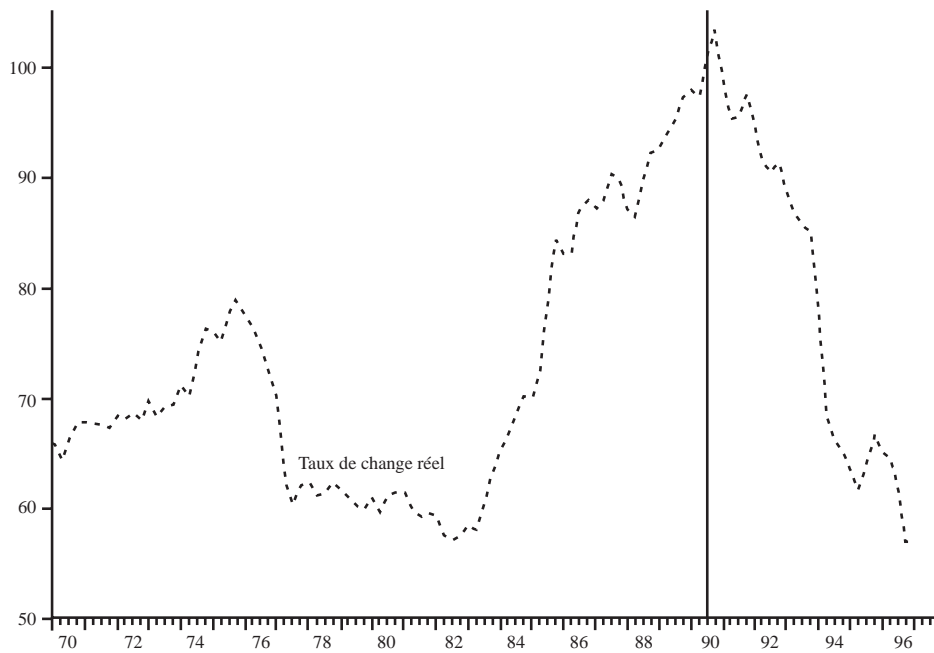
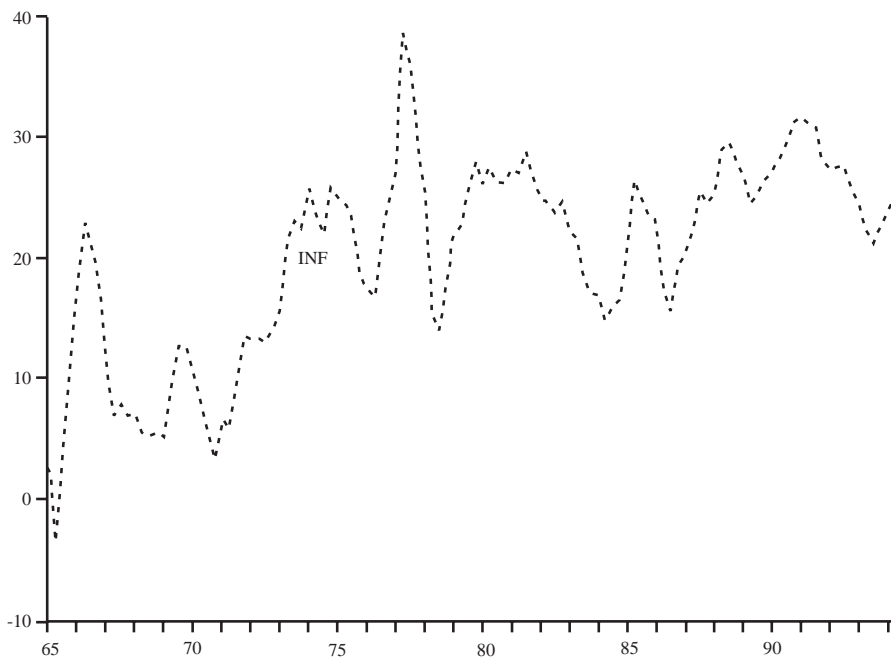


Figure 3.2. **Taux d'inflation annuel, 1965-95**  
(données trimestrielles)



dépréciation s'accroîtraient) qui permit finalement de convaincre les deux principaux groupes d'intérêt du pays — les producteurs de textiles et d'acier — de ne pas s'opposer activement aux réformes. Comme on le verra de façon plus détaillée au chapitre 5, le comportement du taux de change réel est devenu l'une des questions fondamentales, sinon la question fondamentale, des débats sur les mérites de la stratégie de réforme pendant la période 1992–94.

Le plan destiné à ouvrir davantage le marché national à la concurrence internationale devait être complété par une série de mesures visant à réduire l'emprise de l'État sur l'économie et à moderniser les institutions économiques du pays. D'après Cepeda (1994), l'administration Barco fit un grand effort pour persuader la population, et les groupes de pression les plus influents en particulier, que cette ouverture n'avait pas été imposée par les institutions multilatérales et qu'elle ne suivait pas un modèle « étranger » (voir aussi Alarcón, 1995). Pour Urrutia (1994), cet effort de réforme procédait en partie d'un sentiment d'inévitabilité. Puisque l'équipe d'économistes de Barco reconnaissait que la libéralisation et l'orientation par le marché étaient devenues des tendances lourdes de l'économie mondiale, on ne pouvait s'y opposer : si tu ne peux les combattre, rallie-toi à eux<sup>3</sup>. Il n'est donc guère surprenant qu'un processus de réforme ait été lancé pendant la seconde moitié de l'administration Barco. Des plans furent conçus, des programmes furent préparés et certaines mesures furent mises en œuvre. Globalement toutefois, les efforts furent timides : par rapport, tout d'abord, à ce que l'administration Gaviria allait entreprendre pendant ses deux premières années de pouvoir et, ensuite, par rapport à la frénésie de réformes qui commençait à s'emparer d'un grand nombre de pays latino-américains à l'époque.

Si l'économie colombienne montrait quelques signes de faiblesse en 1990 — l'inflation était devenue tenace, les inefficacités s'accumulaient et la croissance avait décéléré on ne sait trop comment — elle était loin d'être confrontée à une crise majeure. De fait, comme on l'a déjà noté, pendant les années 80, la performance de la Colombie a surpassé celle de n'importe quel autre pays d'Amérique latine.

L'absence de crise majeure de la balance des paiements a conduit certains analystes, comme Williamson (1994), à affirmer que le lancement des réformes colombiennes ne correspondait pas à l'« hypothèse de la crise » examinée au chapitre 2. Ce jugement ignore toutefois deux questions fondamentales. Premièrement, les réformes entreprises pendant l'administration Gaviria ont largement débordé le cadre de la sphère économique. En fait, comme on l'a souligné dans le chapitre 1, l'intention des autorités était d'introduire des changements majeurs dans les domaines économique et politique ainsi que sur le front de la drogue. Deuxièmement, même si l'économie n'était pas dans une situation désespérée, le pays était effectivement confronté à une crise sociale et politique majeure. Le trafic de la drogue, qui n'avait longtemps été considéré que comme un désagrément, devenait un mal profondément enraciné. La violence gagnait rapidement du terrain et, en dépit de quelques succès dans la voie de la conclusion d'un accord de paix, les mouvements de guérilla continuaient d'opérer en quasi-impunité dans de vastes régions du pays. Le système politique était lui aussi

entré dans une profonde crise. Le Congrès avait de plus en plus de mal à faire adopter des lois importantes, les relations entre les provinces et l'administration nationale étaient tendues et les électeurs faisaient montre d'une très grande apathie.

Beaucoup d'observateurs ont effectivement pu dire qu'à la fin des années 80, la Colombie était une « démocratie bloquée ». Le compromis institutionnel qui permettait au parti conservateur et au parti libéral de partager le pouvoir — formellement entre 1958 et 1968, et de façon informelle par la suite — paraissait en bout de course<sup>4</sup>. Pendant les années 70 et les années 80, plusieurs tentatives furent faites pour sortir de l'impasse politique en réformant la Constitution de 1886. La dernière de ces tentatives prit place en 1988, sous l'administration Barco. A l'époque, César Gaviria, qui était alors ministre, dirigeait la stratégie élaborée par l'administration afin d'obtenir le soutien indispensable pour mener la réforme à terme. Cette fois encore, comme en deux autres occasions au cours des 30 années précédentes, la Cour suprême invalida les procédures utilisées pour réformer la Constitution<sup>5</sup>.

Le 15 août 1989, le sénateur Luis Carlos Galán, fondateur de l'aile *Nuevo Liberalismo* du parti libéral et favori incontestable des primaires du parti libéral, fut assassiné par des bandits armés recrutés par le cartel de la drogue de Medellín. Galán avait été un adversaire implacable de la modernisation du système politique et il avait affirmé avec une grande véhémence que le gouvernement devrait adopter une politique d'extrême fermeté à l'égard des trafiquants de drogue. A bien des égards, il était devenu le candidat de la moralité et de la lutte contre la corruption. Dans le domaine de la politique économique, il avait suivi pendant longtemps la tradition du parti libéral, se déclarant favorable aux activités de substitution aux importations et à un degré important d'intervention de l'État. Mais, à partir de 1987, et après être rentré en Colombie à l'issue d'un séjour d'un an au Royaume-Uni, les vues de Galán sur l'économie commencèrent à changer. Il préconisait de plus en plus la modernisation de l'économie et l'ouverture du pays à la concurrence internationale (Vargas, 1993).

Dans son entreprise pour devenir un candidat présidentiel qui unifierait le parti libéral, Galán avait demandé à l'ancien ministre César Gaviria, qui n'appartenait pas à l'aile *Nuevo Liberalismo* du parti, d'être son directeur de campagne (*Jefe de Debate*). A ce poste, Gaviria non seulement donna à la campagne une base organisationnelle solide, mais il aida également Galán à élaborer une doctrine réformiste pour l'économie. Vargas (1993) affirme qu'au fil de la campagne Galán et Gaviria devinrent de plus en plus proches et que, lentement, les idées économiques de ce dernier commencèrent à imprégner de plus en plus les prises de position de Galán.

Le 20 octobre 1989, le fils aîné de Galán, qui avait 17 ans à l'époque, surprit les dirigeants du *Nuevo Liberalismo* lorsque, aux funérailles de son père, il demanda publiquement et avec une émotion profonde à Gaviria de prendre la direction du mouvement. Quelques jours plus tard, Gaviria se joignait aux primaires du parti libéral en tant que favori déclaré. En mars 1990, à la suite d'une campagne empoisonnée par les menaces des cartels de la drogue et conduite essentiellement *via* la télévision et la radio, Gaviria battit ses deux rivaux libéraux — Ernesto Samper, qui devait lui succéder à la présidence en 1994, et Hernando Durán Dussán — et il se lança dans la campagne pour la présidence.

Les mois qui suivirent l'assassinat de Galán furent particulièrement sanglants et reflétèrent, avec toute la terreur qui l'accompagnait, la profonde crise institutionnelle, sociale et politique dans laquelle le pays se débattait. Dans les quatre derniers mois de la seule année 1989, près de 90 bombes explosèrent dans les principales villes du pays. Le siège d'un important organe de presse fut détruit ; les banques et les locaux des entreprises étaient la cible d'actes terroristes ; une bombe de forte puissance explosa au quartier général des forces de sécurité, tuant 63 personnes et en blessant plus de 600 ; un avion de la compagnie Avianca fut bombardé, causant la mort de plus de 100 personnes<sup>6</sup>. Lorsque les élections présidentielles de 1990 furent enfin closes, le 27 mai 1990, trois candidats à la présidence avaient été assassinés — Galán, Bernardo Jaramillo Ossa, de l'aile gauche du parti UP, et Carlos Pizarro, qui avait appartenu à l'ancien mouvement de guérilla M-19. En outre, Ernesto Samper, l'un des principaux candidats aux primaires du parti libéral, avait été gravement blessé lors d'une attaque visant le dirigeant communiste José Antquera. Lorsque César Gaviria Trujillo, économiste de 43 ans, devint le président constitutionnel de la Colombie le 7 août 1990, le pays était confronté à l'une des pires crises qu'il ait connues. L'économie se portait peut-être assez bien, mais l'impression de déliquescence des institutions était évidente pour les analystes perspicaces et, bien entendu, pour presque tous les habitants du pays.

## Les acteurs

En économie politique, les modèles classiques de réforme distinguent en général deux grands acteurs — les détenteurs du capital et la main-d'œuvre. Mais, comme on l'a montré au chapitre 2, la réalité (dans le cas de la Colombie en particulier) est bien plus complexe que ne le donnent à penser ces modèles sommaires. Le capital a par exemple des intérêts différents selon le secteur considéré, l'optique de la main-d'œuvre change selon la branche d'activité, l'armée a son mot à dire, les fonctionnaires ont leur propre terrain à protéger, et l'idéologie (sans oublier les idées) influe de façon importante sur les choix d'orientation d'un gouvernement. La Colombie a toujours eu une façon bien à elle d'organiser ses relations sociales, politiques et économiques. Urrutia (1983) par exemple affirme que ce qui caractérise le mieux le pays est une relation de « clientélisme » entre les acteurs sociaux et économiques et des institutions puissantes. Martz (1993) et Bushnell (1993), parmi d'autres, soulignent que l'arrangement basé sur le partage du pouvoir qui a été conclu entre les deux partis du pays a donné naissance à un système démocratique des plus arriérés. Contrairement à d'autres grands pays de la région, les syndicats sont relativement faibles — sauf ceux du secteur public et, chose plus étonnante peut-être pour l'observateur peu averti, l'influence de l'armée dans le jeu politique a diminué depuis les années 60.

L'objet de cette section est d'examiner les principaux acteurs (définis au sens large) qui ont participé au processus de réforme de la Colombie. Une distinction est établie entre les acteurs internes et les acteurs externes. Cet examen, qui se fonde sur

le cadre d'analyse esquissé au chapitre 2, montre la position prise par chaque groupe face aux différentes réformes envisagées par l'administration Gaviria. Le tableau 3.3 donne une description systématique des acteurs internes les plus importants de la vie économique du pays, et fournit des indications succinctes sur leur position générale à l'égard de la modernisation économique, ainsi que des informations détaillées sur le point de vue des différents acteurs sur certains aspects du programme de réformes. Comme on peut le voir, le terrain socio-économique du pays est extrêmement complexe et truffé de mines, qu'un gouvernement réformateur doit aborder avec un soin extrême. Le tableau montre également que certains groupes étaient favorables à certaines réformes tout étant résolument opposés à d'autres. Lorsqu'elle a pris le pouvoir, l'administration Gaviria a été confrontée à une entreprise difficile qui consistait à définir une voie de réforme permettant de conserver un minimum de soutien et — point plus important peut-être — de minimiser l'opposition active au programme de réformes.

Le tableau 3.3 appelle deux remarques. La première concerne les groupes de pression du secteur des entreprises, appelés *gremios*. Pendant longtemps, on a pensé que ces groupes avaient une influence importante en Colombie. Dans la préface de son étude détaillée sur les *gremios*, Urrutia (1983) souligne que, dans les années 60 déjà, le prêtre guérillero Camilo Torres affirmait que les *gremios* étaient devenus de plus en plus influents et avaient un pouvoir (indirect) énorme. En outre, Luis Carlos Galán, fondateur du mouvement *Nuevo Liberalismo* du parti libéral, disait en 1981 que le pouvoir des *gremios* avait tellement augmenté qu'il surpassait même celui du Congrès<sup>7</sup>. Si le *gremio* le plus connu est celui des producteurs de café (FEDECAFE), il existe plusieurs *gremios* extrêmement influents, ainsi que le montre le tableau 3.3. Urrutia (1983) dresse une liste de 106 *gremios* actifs en 1980, contre 51 en 1960 et 22 seulement en 1950. La longue liste des *gremios* importants que donne le tableau 3.3 illustre de façon remarquablement claire le fait que ce que les modèles analytiques désignent sous l'appellation générique de « détenteurs du capital » est un groupe qui a toujours été extrêmement hétérogène. En fait, comme le montre ce tableau, beaucoup de ces *gremios* avaient des points de vue opposés sur d'importants aspects du programme de réformes.

Les *gremios* ont de tout temps exercé leur influence de plusieurs manières : ils font des manœuvres de couloirs tout comme leurs homologues américains ; ils contribuent directement au financement des campagnes politiques pour l'élection des membres du Congrès ; et ils financent des groupes de réflexion qui développent des argumentations intellectuelles justifiant leurs prises de position. Selon une habitude établie de longue date, la plupart des *gremios* centrent leur action sur les problèmes économiques du moment qui affectent leurs membres. Ils s'efforcent d'influer sur la législation et, dans la période précédant 1991, ils ont fait du *lobbying* pour obtenir des licences d'importation et d'autres rentes générées par l'interventionnisme de l'État. Selon Urrutia (1983), les *gremios* présentent deux grandes caractéristiques. Premièrement, la plupart d'entre eux — à l'exception possible d'ASOBANCARIA, le *gremio* du secteur bancaire — se sont de tout temps opposés au gouvernement. A

**Tableau 3.3. Principaux acteurs dans l'économie politique des réformes en Colombie :  
leur influence relative et leurs opinions sur les principaux aspects des réformes**

	Degré d'influence et pouvoir	Ouverture aux échanges internationaux	Assouplissement du contrôle des changes	Réforme de la législation du travail	Réforme financière	Privatisation
A. Le mouvement syndical	Dualité. Faible degré de syndicalisation, surtout par rapport aux autres pays d'Amérique latine. Les syndicats du secteur public et des grandes entreprises (y compris les entreprises publiques) sont très puissants. Influence exercée <i>via</i> les circuits politiques.	Forte opposition.	Opposition.	Sentiments partagés. Opposition à un assouplissement de la législation, mais accueil favorable à toute mesure permettant de réduire le coût de la création de nouveaux syndicats.	Opposition.	Très forte opposition.
B. Les <i>gremios</i>						
– FEDECAFE (secteur du café)	Très puissant et très influent jusqu'en 1988. Depuis, influence en recul.	Accueil favorable, si tant est que la réforme permette de réduire les coûts et d'entraîner une dépréciation plus marquée du taux de change réel.	Accueil favorable, si tant est que la réforme permette d'instaurer un système plus efficace pour tirer profit des échanges en devises.	Soutien.	Accueil favorable, si tant est que la réforme permette de réduire les coûts financiers.	Accueil favorable, mais sans grand enthousiasme.
– SAC (agriculture)	Certaine influence, <i>via</i> des activités de <i>lobbying</i> et au travers des membres du Congrès issus de régions agricoles.	Sentiments partagés. Disposée à soutenir une ouverture sélective qui abaisserait le coût des intrants et protégerait en même temps les producteurs contre les fluctuations des cours mondiaux des produits de base. Très forte opposition aux réformes qui exposeraient les producteurs à la concurrence internationale.	Opposition, la réforme étant perçue comme accroissant la volatilité du taux de change réel.	Soutien.	Opposition, la réforme étant perçue comme réduisant l'allocation obligatoire de crédit à l'agriculture.	Soutien tiède.



	Degré d'influence et pouvoir	Ouverture aux échanges internationaux	Assouplissement du contrôle des changes	Réforme de la législation du travail	Réforme financière	Privatisation
– ANALDEX (exportations non traditionnelles)	De plus en plus puissante, du fait de la diversification des exportations.	Sentiments partagés. Accueil favorable, si tant est que la réforme implique une dépréciation du taux de change réel. Opposition à la suppression des incitations à l'exportation.	Sentiments partagés. Réforme perçue d'un côté comme permettant de réduire le coût (marginal) du crédit ; et de l'autre, comme une source possible de surévaluation du taux de change.	Soutien.	Sentiments partagés. Désirait le maintien des subventions à l'exportation.	Soutien, tant que les institutions chargées de promouvoir les exportations étaient maintenues. Soutien à la privatisation des installations portuaires.
– ANDI (secteur manufacturier)	Puissante, représentant un groupe diversifié d'industries. Axait l'essentiel de ses efforts sur l'obtention d'une protection – <i>via</i> les droits de douane/ licences ou la dépréciation du taux de change réel.	Majorité opposée à la réforme, sauf certains exportateurs de produits non traditionnels, qui y étaient favorables. La plupart des groupes étaient disposés à accepter la réforme si tant est qu'elle soit assortie (ou précédée) d'une dévaluation du taux de change réel.	Majorité opposée, la réforme étant perçue comme un facteur de déstabilisation du taux de change.	Plein appui.	Accueil favorable, la réforme étant perçue comme un élément modernisateur contribuant à réduire les coûts financiers	Accueil favorable.
– FENALCO (commerce)	Réunit un nombre très important de commerces de détail. Très présente, à l'occasion.	Accueil favorable, la réforme étant perçue comme portant un coup majeur à la contrebande de gros ( <i>San Andresito</i> )	Accueil favorable.	Accueil favorable.	Accueil favorable.	Sentiments partagés.
– ANIF (secteur financier)	<i>Gremio</i> tout à fait unique en son genre. Ses vues correspondent généralement aux vues personnelles de son président.	Accueil favorable à une réforme progressive qui n'ouvrirait pas complètement l'économie.	Opposition, dans la mesure où la réforme implique la fin du régime révéry de la parité à crémaillère.	Accueil favorable.	Accueil favorable à une ouverture progressive et sélective qui maintiendrait certains obstacles à l'entrée dans le secteur. Accueil favorable à la fin de l'allocation administrative du crédit.	Accueil favorable à une action limitée dans ce domaine

	Degré d'influence et pouvoir	Ouverture aux échanges internationaux	Assouplissement du contrôle des changes	Réforme de la législation du travail	Réforme financière	Privatisation
- ASOBAN-CARIA (Secteur bancaire)	Influence discrète. Liens étroits avec la communauté intellectuelle « moderne ». Exerce son influence <i>via</i> ses évaluations techniques de l'économie.	Accueil favorable. Réforme perçue comme une force modernisatrice indispensable.	Accueil largement favorable. Les banques pensaient qu'elles pourraient avoir des activités d'intermédiation pour le placement des capitaux étrangers entrant dans le pays.	Accueil favorable.	Accueil favorable.	Accueil favorable. Réforme perçue comme offrant la possibilité d'effectuer de nouvelles transactions et de développer les opérations.
C. L'armée	Restée dans l'ensemble en dehors du jeu politique après 1957. Soucieuse de conserver un budget important. Participait à la lutte contre les mouvements gauchistes de la guérilla et, de plus en plus, à la lutte contre les barons de la drogue. Depuis 1964, le portefeuille du ministère de la Défense avait toujours été confié à un militaire.	Accueil favorable à une ouverture progressive. La principale préoccupation est le commerce frontalier avec le Venezuela.	Sentiments partagés.	Sentiments partagés. Clairement opposée à toute tentative visant à réduire sa position économique.	Pas d'opinion arrêtée.	Sentiments partagés. Les militaires sont soucieux de maintenir la parité avec le Venezuela.
D. L'église catholique	En grande partie conservatrice. Influente et désireuse de maintenir un enseignement catholique fort. Très concernée par les questions touchant la moralité – et la famille.	Neutre.	Neutre.	Sentiments partagés. Certains membres du clergé opposés à la réforme, perçue comme revenant sur les « conquêtes » passées des travailleurs.	Neutre.	Neutre.
E. La société civile	Extrêmement faible. Pratiquement inexistante en dehors des groupes de pression des entreprises privées (les <i>gremios</i> ).	Pas d'opinion articulée.	Pas d'opinion articulée.	Pas d'opinion.	Pas d'opinion.	Pas d'opinion.

	Degré d'influence et pouvoir	Ouverture aux échanges internationaux	Assouplissement du contrôle des changes	Réforme de la législation du travail	Réforme financière	Privatisation
F. Les hommes politiques	Initialement regroupés au sein de deux partis politiques traditionnels. Rejoints plus tard par un mouvement guérillero (M-19). Avec la convocation de l'assemblée constitutionnelle, l'influence (importante) qu'ils avaient eue dans le passé a grandement diminué. Opinions très diversifiées en fonction du parti ou de la tendance au sein du parti.	Opinions très diverses. En général, les « gaviristes » étaient partisans d'un ensemble de réformes tandis que les libéraux traditionnels (les « sampéristes ») étaient nettement plus sceptiques. Le parti conservateur était un peu plus enclin à soutenir les réformes.	Opinions très diverses.	Opinions très diverses.	Opinions très diverses.	Opinions très diverses.
G. L'administration	Technocrates des ministères économiques extrêmement influents. Les plus brillants rejoignaient et quittaient les gouvernements sans aucune difficulté.  Opinions très cohérentes et favorables aux réformes parmi les principaux responsables de l'« équipe du changement ». Opinions très diverses dans les échelons inférieurs.	Opinions très diverses.	Opposition.	Opposition.	Sentiments partagés.	Opposition.
H. Les cartels de la drogue	De plus en plus influents à mesure qu'ils tentaient de gagner une respectabilité sociale. De plus en plus actifs sur les fronts social et politique (directement ou indirectement).	Sentiments partagés. Opposition à une réforme qui impliquerait un plus grand degré de surveillance du pays par le reste du monde.	Accueil très favorable.	Accueil favorable.	Accueil favorable, si tant est que la réforme facilite les mouvements de fonds entre le pays et l'extérieur.	Accueil favorable.

Source : Tableaux élaborés par l'auteur.

cet égard, un épisode passé particulièrement intéressant est la véhémence et la vigueur avec laquelle l'ANDI s'est opposée à la tentative de libéralisation des échanges de 1979–80<sup>8</sup>. Deuxièmement selon Urrutia, contrairement à ce que l'on croit, le pouvoir réel des *gremios* est en fin de compte assez restreint ; à tel point qu'il parle à leur sujet de « tigres de papier ».

Le second aspect important de l'économie politique de la Colombie qui ressort du tableau 3.3 concerne les travailleurs. La Colombie se caractérise depuis longtemps par la dualité du mouvement syndical. Si, de manière générale, les syndicats ont toujours été faibles, ceux du secteur public et en particulier les syndicats des enseignants, du secteur de la santé et des entreprises publiques (Telecom et Ecopetrol en particulier) sont extrêmement puissants. Par rapport à d'autres grands pays latino-américains, le degré de syndicalisation est très faible — après avoir enregistré un niveau record de 13.4 pour cent de la population active en 1984, il n'atteignait que 8 pour cent en 1990 (Misión de Empleo, 1986). Les syndicats existants sont toutefois fort combatifs et utilisent efficacement l'arme de la grève comme instrument de pression (*ibid.*).

Comme on l'a noté plus haut, la crise politique et institutionnelle ne cessait de s'aggraver en 1990. Cela a créé un environnement polarisé qui a affecté pratiquement tous les acteurs du paysage social et politique du pays. Les membres du Congrès, qui constituaient d'une manière générale la « classe politique » traditionnelle — étaient ouvertement sur la défensive, car le public avait de plus en plus l'impression qu'ils étaient incapables de faire adopter des textes de lois importants. Le rejet du *statu quo* politique par les électeurs atteignit son maximum en mars 1990 lorsque, presque spontanément, ils votèrent pour la convocation d'une assemblée constitutionnelle. Le vote, qui devint célèbre sous l'appellation de vote du septième tour de scrutin (*séptima papeleta*), vint conforter les efforts déployés par l'administration Gaviria pour réformer la Constitution.

Les trafiquants de drogue qui, pendant les années 70, étaient devenus de plus en plus influents dans tous les aspects de la vie publique du pays, avaient aussi adopté une position défensive — encore que très agressive et très violente — car l'administration Barco avait intensifié la lutte menée contre eux. Ils craignaient une extradition vers les États-Unis et ils estimaient que l'action de la police menaçait leur empire. Finalement, les mouvements de guérilla qui, pendant des années, avaient mené une guerre d'usure contre le gouvernement, avaient accepté d'entamer des négociations sérieuses avec les autorités, afin d'arrêter les conditions auxquelles ils pourraient déposer les armes. Au milieu de l'année 1990, le groupe M-19, un important groupe de guérilla, avait déposé les armes et s'était rallié au processus démocratique ; plusieurs autres groupes s'apprêtaient à faire de même. Le groupe M-19 obtint un score étonnamment bon lors de l'élection présidentielle de 1990, succès que beaucoup interprétèrent comme sonnante le glas du système bipartite.

Le tableau 3.3 classe un certain nombre de ces acteurs les plus importants — le Congrès, l'église catholique, les barons de la drogue — et donne de brèves indications sur leur position (lorsqu'ils en avaient une) à l'égard des différents aspects du processus de réforme.

En Colombie, comme dans la plupart des pays en développement pendant la fin des années 80 et le début des années 90, les débats sur les choix d'orientation à adopter étaient aussi influencés par les opinions des institutions multilatérales. Le plus important acteur « extérieur » était sans doute la Banque mondiale qui, ainsi qu'on l'a vu dans la section précédente, avait établi une relation durable et fructueuse avec la Colombie. Comme on l'a souligné, la Banque mondiale a joué un rôle particulièrement important en contribuant au lancement du programme de libéralisation commerciale pendant la dernière année de l'administration Barco. Mais, comme ce fut souvent le cas en Amérique latine au début des années 90, la position de la Banque mondiale sur la modernisation était timide par rapport à ce que le gouvernement réformateur suggérait. Les mesures de Gaviria devaient aller beaucoup plus loin que celles approuvées par les services de la Banque mondiale. Le FMI avait quant à lui nettement moins d'influence du fait que, depuis la fin des années 60, la Colombie s'était efforcée (avec succès) d'éviter les programmes parrainés par le FMI. Toutefois, dans la mesure où les programmes d'ajustement structurel à décaissement rapide de la Banque mondiale devaient recevoir l'assentiment du Fonds monétaire, celui-ci s'impliqua de plus en plus dans le suivi de la situation macro-économique de la Colombie.

A bien des égards, la Colombie est confrontée à un environnement extérieur unique étant donné que le Bureau américain des stupéfiants (DEA, 1994) influe de façon importante sur l'attitude des États-Unis vis-à-vis du pays. Le DEA conseille le président sur la question de savoir s'il doit ou non « attester » que tel et tel pays a fait des progrès dans la lutte contre les stupéfiants, et son avis compte beaucoup pour déterminer le soutien — ou l'absence de soutien — des États-Unis à certains programmes. Dans un rapport daté de septembre 1994, le DEA affirme — de façon presque paranoïaque et surréaliste — que les trafiquants de drogue avaient tiré profit des réformes colombiennes. Ce rapport est remarquable de naïveté et de manque de rigueur. Après l'avoir lu, on ne peut s'empêcher de penser que les fonctionnaires du département d'État sont convaincus que tout le programme de réformes était piloté et exécuté par les dirigeants des cartels de la drogue<sup>9</sup>.

## Notes

1. Il est intéressant de noter que, pendant son bref passage dans l'administration Barco en tant que ministre des Finances, César Gaviria prit une position catégorique en affirmant que, malgré ce qu'il en coûtait, il était indispensable que la Colombie continue d'honorer ses obligations au titre de la dette extérieure. Cette position fut contestée, en particulier par plusieurs économistes proches d'Ernesto Samper.
2. Comme c'est la tradition dans les pays d'Amérique latine, une augmentation de l'indice du taux de change réel dans la figure 3.1 traduit une dépréciation du taux de change réel, tandis qu'une baisse de l'indice traduit une appréciation du taux de change réel.
3. Voir toutefois les mémoires de Luis Fernando Alarcón (1995), ministre des Finances de Barco.
4. Après la dictature de Rojas Pinilla (1953–57) le parti conservateur et le parti libéral firent alliance et décidèrent de partager le pouvoir. Cet arrangement, appelé *Frente Nacional*, reposait sur deux principes : *i*) l'*alternación*, autrement dit le processus d'alternance à la présidence du pays et *ii*) la *paridad*, qui répartissait à parts égales les postes ministériels de haut niveau entre les deux partis. En 1968, l'accord fut révisé et, si le principe d'alternance fut abandonné, celui de la parité fut conservé. Voir par exemple Bushnell (1993) et Martz (1993).
5. Ces tentatives en vue de réformer la Constitution furent faites en 1977, 1979 et 1988.
6. Voir Silva (1997).
7. Voir Urrutia (1983, pp. 15–16).
8. Voir Urrutia (1983, pp. 160–61).
9. Le rapport affirme par exemple que le gouvernement colombien a privatisé les compagnies d'électricité et des télécommunications (p. 1). Ce n'est pas le cas.



## Les politiques de réforme

Dès les premiers temps de son administration, le président César Gaviria décida de s'attaquer à quatre problèmes majeurs étroitement liés, qui empêchaient à son avis le pays de progresser. Le premier était la réforme et la modernisation de l'économie. Le deuxième objectif du programme de Gaviria était de moderniser le système politique en élargissant le champ de la démocratie et en réduisant le pouvoir des caciques politiques locaux. Le troisième objectif était de traduire en justice les barons de la drogue, et en particulier les dirigeants du cartel de Medellín. Et le quatrième était d'arriver à conclure un accord de paix avec les différents mouvements de guérilla qui sillonnaient le pays depuis les années 60. L'expérience colombienne est particulièrement fascinante, car l'action sur ces quatre fronts, et notamment les réformes économiques et politiques, a été menée simultanément.

César Gaviria était désormais convaincu que, pour moderniser le système politique du pays et dépasser l'héritage du *Frente Nacional*, il était indispensable de réformer la Constitution. Mais il n'ignorait pas que c'était une véritable gageure politique. En temps que ministre d'État du président Barco, il avait eu l'occasion de se frotter aux difficultés que présentait le lancement d'une modernisation politique en profondeur lorsque, en 1988, il avait mené un vain combat pour modifier la constitution. Il comprit que, si le mouvement de la *séptima papeleta* avait donné une légitimité populaire à l'idée d'une réforme de la Constitution, le programme n'en comportait pas moins d'énormes difficultés sur le plan institutionnel. L'administration craignait en particulier que la Cour suprême ne bloque, comme elle l'avait fait dans le passé, toute tentative de réforme en la déclarant inconstitutionnelle. Pour minimiser l'opposition politique des juges de la Cour, les stratèges de l'administration décidèrent que le président devrait convoquer une assemblée constitutionnelle avec un mandat restreint. Ils estimèrent en particulier qu'il y aurait de meilleures chances d'obtenir une décision positive de la Cour suprême si l'on déniait à l'assemblée constitutionnelle le droit de s'occuper des traités internationaux et d'autres questions internationales. Un décret présidentiel convoquant l'assemblée constitutionnelle avec ces restrictions fut donc publié en octobre 1990.



Vargas (1993) et Silva (1997) relatent les efforts intenses déployés par l'administration Gaviria pour convaincre la Cour que le décret 1926 convoquant l'assemblée — qui était basé sur une législation édictée en 1957 — était bien légal et que les membres de l'assemblée devraient être élus. Au début, la Cour semblait prête à répéter l'histoire et à bloquer le processus de la réforme constitutionnelle. Mais, après une période de grande incertitude, de débats intellectuels sérieux et de négociations acharnées, on parvint à un accord : la Cour se prononcerait en faveur de la convocation d'une assemblée si l'administration levait toutes les restrictions pesant sur les sujets dont l'assemblée pouvait s'occuper. L'administration décida que le jeu en valait la chandelle et elle amenda le décret de convocation. L'assemblée fut élue en décembre 1990. Cette élection eut alors un effet étonnant : elle se traduisit par un soutien massif à l'ex-mouvement de guérilla M-19, et de nombreux analystes prédirent un changement radical dans la façon de faire de la politique en Colombie. Mais comme on le verra, il n'en fut rien.

Pendant les huit premiers mois de l'administration Gaviria, l'attention du public fut presque entièrement accaparée par les réformes politiques. Les Colombiens se demandaient en particulier si le parti gauchiste M-19 — qui était dirigé, comme on l'a indiqué, par d'anciens guérilleros — serait capable de prendre le contrôle de l'assemblée constitutionnelle par intimidation. Cela permit à l'équipe économique de Gaviria de faire tranquillement et rapidement des progrès sur le front de la réforme économique. Comme le montre l'analyse détaillée du chapitre 5, en adoptant une stratégie fondée sur de vastes alliances et l'octroi de compensations, l'administration Gaviria put progresser à grands pas dans une période de 30 mois. Les sections qui suivent décrivent succinctement les principaux aspects économiques des réformes entreprises, et analysent les aspects économiques les plus importants de la Constitution de 1991. L'examen du processus d'économie politique entourant ce processus de réforme fait l'objet du chapitre 5.

## **Les réformes économiques : itinéraire et contenu**

L'administration Gaviria attaqua la réforme économique sur plusieurs fronts à la fois. Le tableau 4.1, qui contient une chronologie schématique des réformes les plus importantes, montre la rapidité et l'enchaînement des mesures de ce processus de modernisation. Pour donner une meilleure idée du contenu et de la profondeur des réformes, la suite de cette section apporte des précisions sur certaines de ces mesures. L'examen ci-après est centré sur les quatre points suivants :

- i)* la réforme de la législation du travail ;
- ii)* la libéralisation des échanges ;
- iii)* la suppression du contrôle des changes ;
- iv)* la réforme financière et la réforme de la réglementation régissant les investissements directs étrangers.

Tableau 4.1. **Les réformes colombiennes : l'itinéraire**

Réforme	Date de lancement	Observations
Réforme financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Présentée à la chambre basse du Congrès le 31 octobre 1990</li> <li>– Adoptée le 19 décembre 1990</li> </ul>	L'élément central de la législation relative à la réforme financière était la loi 45 de 1990.
Réforme fiscale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Début de l'examen par le Congrès : octobre 1990</li> <li>– Adoptée le 31 décembre 1990</li> </ul>	La loi 49 de 1990 comportait d'importantes dispositions relatives au rapatriement des capitaux par les Colombiens (amnistie fiscale). En 1992, une deuxième réforme fiscale a été mise en œuvre pour porter le taux de la TVA à 14 pour cent afin de financer l'accroissement des dépenses liées aux obligations imposées par la nouvelle constitution.
Réforme de la législation du travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Début des débats du Congrès : début octobre 1990</li> <li>– Adoptée le 1er janvier 1991</li> </ul>	Loi 50 approuvée le 1er janvier 1991.
Réforme de la politique du logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Début des débats du Congrès : décembre 1990</li> <li>– Approuvée mi-janvier 1991</li> </ul>	Loi 3 approuvée le 16 janvier 1991.
Réforme du contrôle des changes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proposition soumise au Congrès à la mi-septembre 1990</li> <li>– Approbation définitive le 17 janvier 1991</li> </ul>	La loi 9 de 1991 a mis un terme à près de 25 années de contrôle des changes en Colombie. Elle a radicalement modifié la réglementation relative à l'investissement direct étranger. Elle a permis de supprimer la panoplie surréaliste de contrôles établie en vertu de l'article 24 de l'accord de Carthagène.
Déréglementation des activités portuaires	Approuvée le 21 janvier 1991	Loi 1 de 1991.
Libéralisation des échanges ( <i>la apertura</i> )	Annoncée durant la campagne présidentielle comme un processus « progressif » et « sélectif ». La première phase de la réforme a été mise en œuvre au second semestre 1990 ; la suppression des obstacles commerciaux a été accélérée en septembre 1991.	Au départ, la réforme fut considérée comme un prolongement de la réforme de Barco. Il devint rapidement évident qu'elle lancerait un processus nettement plus radical.
Réforme concernant l'indépendance de la Banque centrale	Loi approuvée le 4 janvier 1993	L'indépendance de la Banco de la Republica a été établie par la Constitution de 1991. Mais il fallait une loi pour faire entrer cette disposition dans les faits. L'idée d'accorder l'indépendance à la Banque centrale fut d'abord préconisée par ses propres agents, mais l'administration s'y opposa au départ.

Tableau 4.1 (suite et fin)

Réforme	Date de lancement	Observations
Réforme relative à la (dé)réglementation du secteur financier	Approuvée au début de janvier 1993	La nouvelle Constitution stipulait que les activités du secteur financier, du marché boursier et de l'assurance devaient être réglementées par la loi (art. XX). La loi 35 de 1993 définissait ce cadre réglementaire.
Réforme relative à la décentralisation	Approuvée en août 1993	La loi 60 de 1993 définissait les détails du processus de la décentralisation prévue par la Constitution de 1991. L'aspect le plus important de la réforme était qu'elle stipulait que les transferts opérés en faveur des départements et des municipalités devaient augmenter progressivement.
Réforme relative à la sécurité sociale	Approuvée en décembre 1993 (loi 100), après environ trois ans de débats et de négociations au Congrès	La loi permet aux salariés de choisir entre deux régimes de retraite : <i>i</i> ) un régime à prestations définies administré par l'État ; <i>ii</i> ) un régime à cotisations définies, financé par capitalisation et administré par des sociétés privées de gestion de fonds de pension. Tous les trois ans, les salariés ont la possibilité de passer d'un régime à l'autre. Pour les deux régimes, la réforme impliquait de porter les cotisations de 8 pour cent à 13.5 pour cent des rémunérations.  Cette loi incluait aussi la réforme du système national de santé dans le programme, en tant qu'objectif à long terme (pour l'an 2000).
Réforme relative à la privatisation	Par divers décrets-lois et décrets, le gouvernement a privatisé plusieurs actifs et ouvert au secteur privé des branches d'activité qui étaient auparavant du domaine réservé du secteur public. Un grand nombre de ces mesures étaient prévues, en principe tout au moins, par la Constitution de 1991.	De nombreuses entreprises du secteur financier furent privatisées. Une partie des actions des entreprises contrôlées par Ecopetrol furent aussi cédées au secteur privé, de même que certains intérêts dans des sociétés de tourisme. En Colombie, le secteur des entreprises publiques a toujours été peu important. A la suite de la grève des télécommunications, un effort très timide a été fait pour privatiser d'autres entreprises publiques.

*La réforme de la législation du travail (loi 50 de décembre 1990).* Comme dans plusieurs autres pays latino-américains, l'ancienne législation colombienne du travail était extrêmement rigide, ce qui imposait des coûts très élevés aux entreprises du secteur formel. Au-delà de dix ans d'ancienneté, les employés ne pouvaient plus être renvoyés et ils recevaient une très forte indemnité de départ en cas de licenciement « injuste » — un mois par année de travail. Les travailleurs pouvaient également bénéficier d'une indemnité de chômage (*auxilio de cesantía*) lorsqu'ils perdaient leur emploi. Cette indemnité, qui était aussi d'un mois par année de travail, était versée par les entreprises et elle était entièrement indexée sur l'évolution des salaires. L'argent correspondant à cette indemnité pouvait être (en partie) retiré à tout moment, même si l'employé ne quittait pas son emploi. En plus, les *cesantías* étaient indexées sur le dernier salaire de l'employé, que les fonds aient été retirés ou non<sup>1</sup>. Cette pratique reçut le nom de *doble retroactividad de la cesantía*. Comme il fallait s'y attendre, les entreprises évitaient de garder leurs employés plus de neuf ans ; c'était là l'une des conséquences les plus importantes de cette législation. On a calculé que, pendant les années 80, les entreprises du secteur manufacturier ont ainsi licencié 100 000 salariés chaque année afin d'éviter de leur accorder les droits d'ancienneté. Selon Hommes, Montenegro et Roda (1994), la probabilité qu'un employé conserve un emploi pendant plus de dix ans était de 2.5 pour cent. L'objet déclaré de la réforme était d'améliorer la stabilité de l'emploi<sup>2</sup>. La nouvelle législation modifiait l'ancien système d'indemnisation du chômage (les *cesantías*) en supprimant la clause d'indexation. Au lieu de payer l'indemnité, les entreprises devaient déposer chaque année une somme déterminée sur le compte de chaque employé. Les fonds accumulés dans ces comptes étaient rémunérés à un taux égal au taux créditeur moyen, et ils pouvaient être retirés pour financer l'acquisition d'un logement ou pour payer les frais de scolarisation. Les indemnités de départ en cas de licenciement injuste furent augmentées. Une plus grande flexibilité fut introduite dans les contrats temporaires, et les travailleurs temporaires obtinrent certains droits. Les contrats de travail devinrent également plus flexibles — les heures ouvrées par exemple devinrent un élément négociable — et une plus grande transparence fut introduite dans les règles régissant différents types de paiements (salaires, heures supplémentaires, avantages sociaux). Ces deux mesures étaient censées réduire les incertitudes des coûts de la main-d'œuvre. D'après les calculs présentés par Hommes, Montenegro et Roda (1994), la réforme du marché du travail a permis de réduire de 56 pour cent le coût du licenciement des employés ayant dix ans d'ancienneté. Avec l'ancienne législation, le travailleur licencié avait droit à 30.8 mois de salaire, tandis qu'avec la nouvelle législation, il pouvait recevoir l'équivalent de 13.5 mois de salaire.

La réforme du marché du travail a aussi été intégrée dans les dispositions du code du travail, *via* une série de conventions OIT que la Colombie avait signées au cours des ans, mais qu'elle n'avait pas appliquées. Il en alla ainsi pour plusieurs mesures visant à renforcer les syndicats et à améliorer l'efficacité des mécanismes de résolution des différends. La durée maximum des grèves fut portée à 60 jours, et le droit d'intervenir activement dans le processus des négociations collectives fut dénié à l'État.

Le gouvernement tenta d'inclure la réforme du régime de sécurité sociale dans le programme global de réforme du marché du travail, mais le Congrès rejeta l'idée et décida que la question des retraites serait traitée séparément.

*La réforme commerciale (la apertura)* : l'ouverture spectaculaire de l'économie aux échanges internationaux est peut-être l'aspect le plus impressionnant des réformes entreprises par la Colombie pendant la première moitié des années 90. Lorsque le président Gaviria prit ses fonctions, près de la moitié des importations étaient subordonnées à des licences. En 1991, moins de 3 pour cent des marchandises importées — et uniquement des produits considérés comme dangereux — étaient soumis à des licences d'importation. Au milieu de l'année 1990, le taux moyen des droits de douane (droits à l'importation plus surtaxes) était proche de 40 pour cent ; en 1992, il avait été ramené à 11.7 pour cent. Le taux moyen de protection effective a chuté, passant de 67 pour cent en 1990 à 21.5 pour cent en 1992 (tableaux 4.2 et 4.3).

**Tableau 4.2. Itinéraire des mesures de libéralisation des échanges en Colombie**  
**Droits de douane nominaux et surtaxes à l'importation, 1990–92**  
(en pourcentage)

Type de marchandises	1990	1992
Biens de consommation	53.2	17.4
Biens intermédiaires	35.7	9.9
Biens d'équipement	34.3	10.3
Total	38.6	11.7

Source : Hommes, Montenegro et Roda (1994).

**Tableau 4.3. Itinéraire des mesures de libéralisation des échanges en Colombie**  
**Taux de protection effective, 1990–92**  
(en pourcentage)

Type de marchandises	1990	1992
Biens de consommation	109.2	37.3
Biens intermédiaires	60.8	17.6
Biens d'équipement	48.3	15.0
Total	66.9	21.5

Source : Hommes, Montenegro et Roda (1994).

Déjà lorsqu'il était en campagne, le candidat Gaviria annonçait que, s'il était élu, son administration poursuivrait la mise en œuvre de la réforme engagée par l'administration Barco<sup>3</sup>. Il promit toutefois que la réforme serait exécutée à la colombienne : elle serait progressive et elle serait précédée (ou au moins accompagnée) d'une dépréciation du taux de change réel. Il faisait valoir à cet égard que le mouvement du taux de change compenserait en partie — voire en totalité — la réduction de la protection consécutive à la diminution de la couverture des licences d'importation et à la baisse des droits de douane. Ce qui est intéressant, c'est qu'à l'époque où l'administration Gaviria a engagé la réforme commerciale, le taux de change réel était déjà tombé à son plus bas niveau depuis plusieurs décennies. Comme on le verra au chapitre 5, les mesures prises pour maintenir le taux de change réel aux alentours de son niveau de 1990 créèrent une instabilité grave en 1991, car elles encouragèrent la spéculation et provoquèrent un afflux important de capitaux extérieurs.

La réforme commerciale de Gaviria comportait trois grandes mesures : *i*) la réduction de la protection ; *ii*) la rationalisation des mécanismes de promotion des exportations ; et *iii*) la mise en place de nouvelles institutions liées aux échanges extérieurs, et en particulier la création d'un ministère du Commerce international. Les deux premières mesures pouvaient être mises en œuvre avec un décret présidentiel, mais la troisième nécessitait une législation qui devait être approuvée par le Congrès.

Durant ses premiers mois, l'administration Gaviria démantela pratiquement tout le système de licences d'importation, annonça un calendrier pour la diminution progressive des droits de douane et prit des mesures pour maintenir, voire accentuer, le rythme de dépréciation du taux de change réel par rapport à ce qu'il était pendant les derniers mois de l'administration Barco. L'idée était que la réforme se traduirait par une progression rapide des importations, ce qui exercerait une pression supplémentaire sur le taux de change réel. Étonnamment, toutefois, les importations diminuèrent au lieu d'augmenter (figure 4.1). Le recul des importations, conjugué aux importantes entrées de capitaux attirés par l'ouverture du compte de capital, entraîna un excédent important et inattendu de la balance des paiements et un gonflement des réserves internationales (figure 4.2), ce qui rendit la régulation monétaire extrêmement difficile.

Face à cette situation, le gouvernement décida en septembre 1991 d'accélérer le calendrier de réduction des droits de douane et de suppression des licences d'importation (tableau 4.4). Rétrospectivement, on peut dire que c'était l'une des décisions les plus hardies sous l'angle de la politique économique, et l'on pourrait même dire l'une des plus coûteuses, que l'administration Gaviria ait prise — l'autre étant l'abandon de la tentative de privatisation de la compagnie de téléphone. Chose paradoxale, ce qui était censé être une opération de libéralisation des échanges lente et progressive devint, d'un jour à l'autre, l'un des processus d'ouverture les plus rapides de l'hémisphère occidental. Les considérations d'économie politique qui sous-tendent ces décisions — ainsi que la réaction des différents acteurs face à ce changement de rythme — font l'objet du chapitre 5.

Tableau 4.4. Couverture des licences d'importation, différentes années, entre 1985 et 1991

Année	Couverture des licences d'importation (en pourcentage)
1985	83
1990 (mars)	43
1990 (septembre)	24
1990 (novembre)	3.3
1991 (janvier)	3.3

Sources : Edwards (1995a), et Hommes, Montenegro et Roda (1994).

Figure 4.1. **Importations et exportations**  
(données trimestrielles, en millions de dollars)

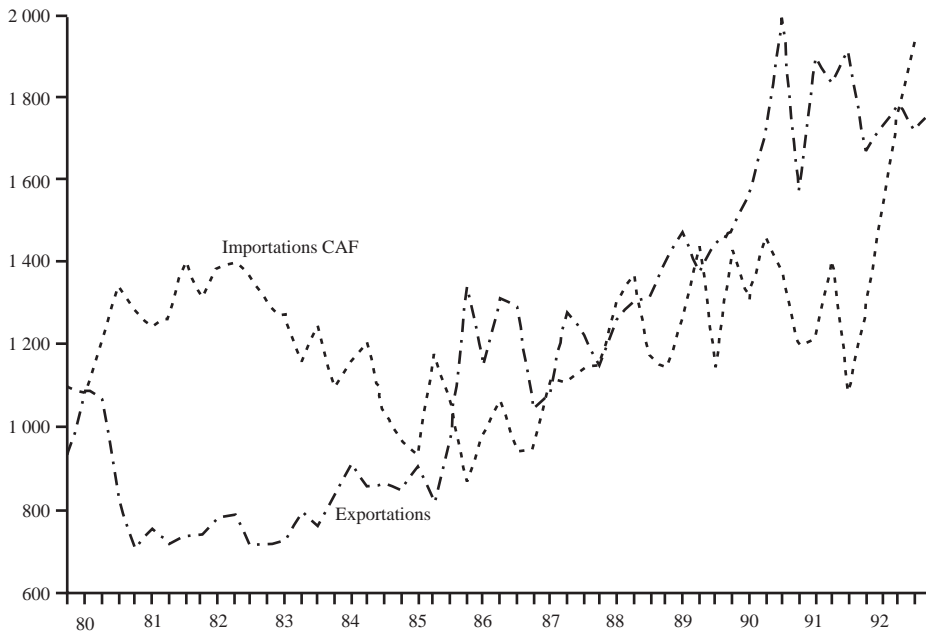
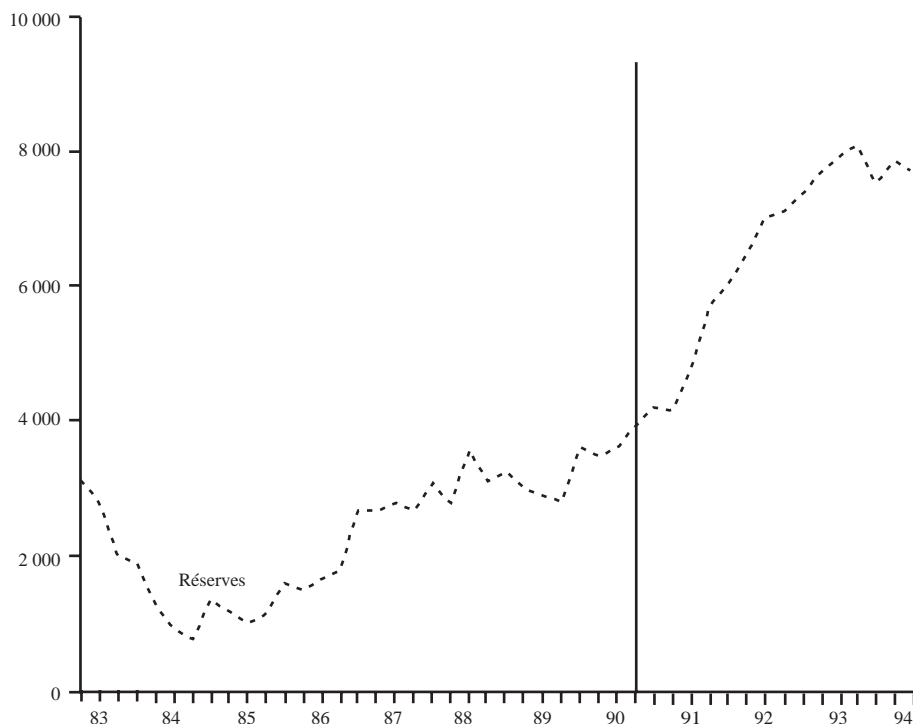


Figure 4.2. **Réserves en devises internationales, 1983-94**  
(en millions de dollars)



*Suppression du contrôle des changes (loi 9 de janvier 1991).* En 1967, en plein milieu d'une crise de la balance des paiements et malgré l'opposition explicite du Fonds monétaire international, le gouvernement du président Lleras Restrepo mettait en place un mécanisme généralisé de contrôle des changes. Connue sous le nom de *estatuto cambiario* ou décret 444, ce dispositif devint le pivot de la politique de la Colombie pour le secteur extérieur. Il établissait un contrôle rigoureux des transactions en devises, assorti d'une politique de change nominal flexible avec l'adoption d'un régime de parité à crémaillère fondé sur de mini-dévaluations. Pendant des années, les Colombiens et les observateurs extérieurs créditèrent ce système d'avoir permis au pays de stabiliser le taux de change réel et d'éviter des crises récurrentes de la balance des paiements<sup>4</sup>.

En janvier 1991, le Congrès abolissait le décret 444 et approuvait la loi 9 sur les transactions en devises. C'est un texte très général (contrairement à l'imposant *estatuto cambiario* et ses 200 articles, la nouvelle loi ne comporte que 33 articles) qui donne à la Banque centrale d'amples pouvoirs pour déterminer les règles applicables aux transactions en devises, aux mouvements de capitaux et au régime du taux de change. Entre 1991 et 1993, la Banque centrale adopta une série de réglementations par lesquelles elle supprimait pratiquement son monopole sur les transactions en devises,



réduisait grandement la couverture des contrôles sur les mouvements de capitaux, permettait aux particuliers de détenir des devises et instituait un régime de changes flottants à l'intérieur de bandes de fluctuation. Comme le montre le chapitre 5, cette réforme avait une valeur symbolique extrêmement forte, en ce qu'elle supprimait quasiment un élément de la législation qui avait, en apparence tout au moins, la faveur de la grande majorité du public et, chose plus importante et plus troublante peut-être, l'approbation de la majorité des économistes colombiens.

*Réforme financière / réforme de l'investissement étranger (loi 45 de 1990 et résolution 49 de 1991).* Comme dans la plupart des pays d'Amérique latine, le secteur financier colombien était faussé par un grand nombre de distorsions et il était resté réglementé tout au long des années 60, 70 et 80. Le nombre des banques était limité et leur capital extrêmement concentré ; les taux d'intérêt étaient plafonnés ; la distribution obligatoire du crédit était très importante ; les marchés des titres étaient découragés ; et la supervision du secteur était laxiste. Au début des années 80, la Colombie fut confrontée à une grave crise financière, lorsque deux conglomérats privés, qui étaient au centre de tout un ensemble de transactions financières étroitement imbriquées et douteuses, tombèrent en faillite. L'État dut alors reprendre deux banques de taille moyenne (Banco Nacional et Banco del Estado) qui détenaient 5 pour cent des dépôts. Cette situation entraîna un resserrement des réglementations publiques et des retraits massifs de dépôts placés auprès du système bancaire. Entre 1982 et 1986, l'État dut se porter à la rescousse de plus de 20 institutions financières, dont des banques, des maisons de courtage et des compagnies d'assurance (Montes-Negret, 1988).

L'expérience de la Colombie montre que, même avec un taux d'inflation qui varie relativement peu et des politiques budgétaires stables, les marchés de titres privés peuvent se détériorer. A la fin des années 80, moins de 100 sociétés étaient cotées en bourse, contre 400 dans les années 60, et les titres émis par les entreprises privées (actions et obligations) ne représentaient que 2 pour cent du passif du système financier, contre 20 pour cent en 1965<sup>5</sup>. Dans les années 80, le pourcentage des actions avec droit de vote par rapport au total des actions en circulation ne dépassait guère 10 pour cent dans la plupart des sociétés<sup>6</sup>.

En décembre 1990, le Congrès adopta la loi 45, qui autorisait l'exécutif à engager des réformes radicales et, quelques mois plus tard (en avril 1991), l'administration Gaviria présentait son programme de réformes. Les mesures les plus importantes de ce programme concernaient la réduction des barrières douanières, la diminution et la rationalisation des réserves obligatoires, et le gel de la plupart des taux d'intérêt (mais certains restaient libres). Pour tenter d'accroître le degré de concurrence dans le secteur bancaire, le gouvernement décida de privatiser certaines des banques qui avaient fait faillite pendant la première moitié des années 80.

Dans le domaine de la supervision, des mesures furent prises pour amener toutes les banques à respecter les normes de capitalisation fixées par l'accord de Bâle. Le montant que les banques étaient tenues de placer dans l'achat de titres d'État fut grandement réduit. Par ailleurs, les prêts directs au secteur de l'agriculture furent limités à 6 pour cent pour les grandes et moyennes exploitations et à 1 pour cent pour les

petites exploitations. La réforme financière comprenait également une modification de la législation concernant l'investissement direct étranger. La loi 9 de 1991 éliminait les restrictions sectorielles frappant ces investissements, instituait le principe du traitement national et supprimait l'approbation préalable. En outre, le plafonnement de la portion des bénéfices que les entreprises étrangères pouvaient rapatrier fut également supprimé. Malgré ces réformes, de nombreux secteurs sont encore à la traîne ; le marché des titres en particulier tarde à se développer. Steiner *et al.* (1997), par exemple, concluent que les marges très élevées que continuent d'appliquer les banques sont en grande partie liées au manque de concurrence, car il reste encore des obstacles à l'entrée dans cette branche d'activité.

## **Les répercussions de la Constitution de 1991 dans quelques domaines économiques**

En octobre 1990, le président Gaviria convoqua une assemblée constitutionnelle pour élaborer une nouvelle Constitution. Le simple fait que l'assemblée ait été convoquée était en soi un véritable succès. Presque tous les présidents colombiens, depuis Lopez Michelsen, avaient tenté de lancer une réforme constitutionnelle, mais leurs efforts avaient été régulièrement contrecarrés par les décisions de la Cour suprême<sup>7</sup>. Avant même de prêter serment en tant que président, Gaviria était parvenu à négocier un compromis politique et juridique qui autorisait le lancement du processus de la réforme constitutionnelle (Cepeda, 1994). En octobre 1990, et après que le principe de la convocation d'une assemblée constitutionnelle eut été approuvé par 85 pour cent des électeurs en mai 1990, la Cour suprême décida que la convocation était constitutionnelle et que l'élection des membres de l'assemblée pouvait être organisée<sup>8</sup>. Une fois élus, les membres de l'assemblée constitutionnelle — dont la majorité appartenait à des partis d'opposition — travaillèrent avec acharnement et, le 5 juillet 1991, la Colombie avait un nouvel ordre constitutionnel.

La nouvelle Constitution est un document imposant — comportant 380 articles permanents et 59 articles temporaires — qui régleme les principaux aspects de la vie politique, sociale et économique du pays. Contrairement à ce que le public escomptait lorsque l'assemblée a été convoquée, la nouvelle Constitution n'a pas restreint le pouvoir des politiciens, pas plus qu'elle n'a réduit l'influence des groupes d'intérêt. De fait, comme le montre Wiesner (1997a), de nombreux groupes, et en particulier ceux qui assuraient la fourniture de biens publics (éducation, santé et certaines infrastructures), furent en mesure d'obtenir, au niveau constitutionnel, l'assurance qu'ils pourraient continuer à capter des rentes.

Comme dans beaucoup de pays latino-américains — le Brésil en étant le meilleur exemple — la Constitution colombienne fixe les droits, les réglementations et les obligations d'une manière incroyablement détaillée. C'est pratiquement inévitable lorsque l'élaboration de la règle constitutionnelle est le fruit d'un compromis politique. L'analyse approfondie des conséquences économiques de la Constitution dépasse largement le cadre de cette étude, mais nous étudierons dans cette section comment

elle a affecté à certains égards l'organisation économique du pays<sup>9</sup>. Cet examen sera centré sur quatre points : les droits de propriété ; les dispositions de la Constitution concernant les marchés du travail et la situation sociale ; les transferts, en particulier les transferts en faveur de certains groupes ou régions ; et la création d'institutions visant à réduire les coûts de transaction et, de manière générale, les coûts liés à la conduite d'une activité<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les droits de propriété, la Constitution de 1991 fournit un ensemble de règles qui visent à établir un équilibre entre la protection des droits de propriété privée (en particulier la promotion de la privatisation) tout en favorisant l'appropriation de certaines ressources par l'État. Selon la Constitution par exemple, toutes les ressources non renouvelables et toutes les ondes électromagnétiques sont la propriété de l'État (articles 63, 75 et 332). L'article 58, d'un autre côté, garantit les droits de propriété privée et l'article 60 stipule que l'État favorisera l'accès de la population à la propriété privée. Fait plus intéressant, l'article 336 contient l'engagement de protéger le public contre les monopoles publics inefficaces. Toutefois, presque toutes les dispositions relatives à la protection des droits de propriété pâlisent à côté de l'article 63. La rédaction extrêmement ambiguë de cet article laisse finalement la porte ouverte à l'appropriation par l'État d'un immense patrimoine. Il est intéressant de le transcrire en entier :

« Les biens d'usage public, les parcs naturels, les terres collectives des groupes indigènes, les sanctuaires naturels, le patrimoine archéologique de la nation et d'autres biens déterminés par la loi sont imprescriptibles et ne peuvent être saisis par les créanciers... »<sup>11</sup>.

Les articles 64 et 65 fournissent une illustration éclatante de la façon dont le nouvel ordre juridique protégeait certains groupes d'intérêt. L'article 64 stipule qu'il est dans l'obligation de l'État de veiller à ce que les travailleurs agricoles deviennent progressivement propriétaires de la terre. Il dispose en outre qu'il est dans l'obligation de l'État de favoriser l'accès des paysans « à l'éducation, aux services de santé, au logement, à la sécurité sociale, aux loisirs, au crédit, aux télécommunications, aux circuits de commercialisation pour leurs produits [et] aux services d'assistance technique et de gestion ». Pas un mot sur la façon dont ces services peuvent être financés. Pas un. Et l'article 65 dispose que la production des « denrées alimentaires bénéficiera d'une protection spéciale de l'État ». Le même article d'ajouter que l'État doit soutenir les activités de ceux qui travaillent dans « les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de la sylviculture et de l'agro-industrie, ainsi que de ceux qui contribuent à la fourniture d'équipements d'infrastructure » liés à ces secteurs.

De nombreux articles de la Constitution de 1991 visent à protéger les droits du travail et, plus exactement, les droits de certains éléments du mouvement syndical. L'article 25 par exemple dispose que « toute personne a le droit de travailler dans des conditions dignes et justes ». Les articles 39, 43 et 44 établissent les droits syndicaux, interdisent la discrimination entre hommes et femmes, et fixent les droits des

ressortissants colombiens handicapés. Les articles 48, 49 et 54 stipulent que la fourniture des services sociaux et des services d'éducation et de santé relève de la responsabilité de l'État, même si le secteur privé peut participer à la prestation de ces services.

L'article 54 va bien au-delà de la protection des droits civiques. Il dispose qu'il est « dans l'obligation de l'État et du patronat de fournir une formation technique et professionnelle à ceux qui le demandent ». Et ce n'est pas tout. L'article 53 indique que l'indexation (des retraites) est un droit constitutionnel : « l'État garantit le paiement en dû temps et l'*ajustement périodique* des pensions prévues par la loi » (souligné par l'auteur). Beaucoup de ces articles conduisent à penser que la Constitution de 1991 procède à n'en point douter de bonnes intentions, mais qu'elle ignore totalement l'incidence budgétaire de ce qu'elle prescrit. La disposition la plus intéressante concernant les marchés du travail est peut-être celle que contient l'article 334, qui stipule que « l'État doit intervenir, d'une manière toute spéciale, pour s'assurer du plein emploi des ressources humaines... ».

La Constitution de 1991 instaure un degré important de décentralisation politique et financière. Les articles 339 à 344 par exemple stipulent que l'élaboration du Plan de développement national et en particulier celle du Plan national d'investissement public, devra s'appuyer sur un processus détaillé de consultation avec les administrations infranationales<sup>12</sup>. Plusieurs articles fixent de façon très précise les montants et les modalités des transferts financiers entre l'administration nationale et les administrations des collectivités territoriales — départements et municipalités.

De nombreuses dispositions de la Constitution de 1991 protègent implicitement les rentes liées à certaines activités et certains secteurs de l'économie. L'article 356 par exemple dispose que l'administration nationale détermine par voie législative la proportion des recettes nationales à transférer aux collectivités territoriales — c'est ce que l'on appelle le *situado fiscal*. Il établit en outre deux points importants : premièrement, ces fonds doivent servir à financer des services d'éducation et de santé ; deuxièmement, le montant des transferts « augmentera d'année en année jusqu'à ce qu'ils aient atteint un pourcentage de recettes courantes de la nation qui permette d'assurer une couverture suffisante [de services d'éducation] ». Bien que le caractère fongible de l'argent réduise l'efficacité de toute règle juridique qui affecte des recettes à un usage spécifique, le fait que la Constitution prévoit de réserver des transferts nationaux pour financer la fourniture — par l'État — de deux services sociaux reflète l'aptitude de ceux qui participent à la production de ces biens publics à soutirer des rentes (Wiesner, 1997a).

L'article 357 de la Constitution de 1991 détermine que les municipalités recevront une portion des recettes courantes de la nation. Autre point intéressant, cet article dispose que la part des recettes que l'administration centrale doit transférer aux municipalités augmentera d'année en année, passant de 14 pour cent des recettes courantes en 1993 à pas moins de 22 pour cent des recettes courantes en 2002. Cela, indépendamment des autres obligations du pays ou de sa performance économique. A

titre de sauvegarde toutefois, l'article prévoit que, pour obtenir des ressources supplémentaires, les autorités municipales devront montrer qu'elles progressent dans la voie de leurs objectifs sociaux.

Les articles 360 et 361 réglementent l'utilisation des recettes générées par l'exploitation des ressources naturelles. Si les dispositions de ces articles ont un caractère assez général, il n'est pas exagéré de dire que c'est le pétrole, et plus exactement la compagnie pétrolière Ecopetrol, qui a inspiré leur rédaction. L'article 360 dispose que toute activité liée à l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables devra payer des redevances à l'État. L'article 361 stipule que ces fonds devront servir à financer de nouveaux projets miniers. Cette disposition constitue, dans une large mesure, une concession importante faite par l'assemblée constitutionnelle — avec l'assentiment de l'État — au syndicat du secteur pétrolier.

Outre qu'elle fait des concessions à certains groupes d'intérêt, la Constitution de 1991 établit aussi plusieurs institutions économiques et politiques visant à protéger le secteur privé et les particuliers contre les abus économiques. La plus importante des dispositions concerne sans aucun doute la création d'une Banque centrale indépendante (articles 371 à 373). D'autres dispositions de la Constitution visent à restreindre les possibilités du Congrès d'accroître le déséquilibre des finances publiques pendant le processus budgétaire. L'article 351 par exemple stipule que le Congrès ne pourra augmenter les crédits alloués à l'un quelconque des postes budgétaires sans l'accord explicite du ministre concerné. Et, aux termes des dispositions de l'article 341, le Congrès ne pourra modifier le plan national d'investissement du secteur public que dans la mesure où l'équilibre financier global est préservé.

*A posteriori*, et dans la stricte perspective du processus de réforme économique, on peut dire que la Constitution de 1991 n'a pas été très constructive. En fait, l'analyse des différentes dispositions économiques qu'elle contient permet de penser qu'en faisant des concessions particulières à certains groupes d'intérêt — l'armée, les syndicats d'enseignants et d'autres groupes puissants du monde du travail —, elle a favorisé les comportements de recherche de rente et instauré une structure économique incompatible avec une économie moderne efficace et impersonnelle. On peut même dire que, dans l'optique de l'ensemble des réformes de modernisation, certaines des dispositions les plus importantes de la nouvelle Constitution n'étaient pas celles qui concernaient directement les questions économiques, mais celles qui ont défini l'organisation politique temporaire du pays au second semestre 1991, tenté de renforcer la démocratie, et mis l'accent sur les droits des minorités.

L'article temporaire 3 prévoyait la dissolution du Congrès le jour même où la Constitution serait promulguée (le 5 juillet), et l'article temporaire 6 prévoyait la création d'une commission temporaire de 36 membres (*Comisión Especial*), qui devait assumer une grande partie des responsabilités du Congrès pendant la période du 15 juillet au 4 octobre 1991 et la période du 18 au 30 novembre 1991. Cette commission, qui devint connue sous l'appellation de *El Congreso* (« le petit Congrès »), joua un rôle important, même s'il n'a pas toujours été reconnu, pendant son bref mandat. Elle adopta un certain nombre de

lois d'habilitation importantes qui permirent de faire entrer dans les faits certaines dispositions clés de la Constitution. Par ailleurs, en adoptant rapidement et sans opposition notable le budget de 1992, elle a permis de conforter l'idée que les problèmes économiques étaient bien en main. Comme le constata douloureusement l'administration Gaviria en 1992, le nouveau Congrès, qui avait été élu le 27 octobre 1991 et qui avait prêté serment en décembre de la même année, n'était pas disposé à se lancer dans le projet de réforme avec le même enthousiasme que la *Comisión Especial* ou, en l'espèce, que l'ancien Congrès. De fait, comme on le verra de façon plus détaillée ci-après, dès les premiers mois de l'année 1992, le nouveau Congrès se montrait ouvertement opposé à un grand nombre des propositions de réforme les plus hardies de l'administration Gaviria.

## Notes

1. Chaque augmentation de salaire — y compris les ajustements pour l'inflation — s'appliquait rétroactivement à la *cesantía*, même si l'indemnité avait été touchée et dépensée ! Voir Posada de la Peña (1995) pour une analyse détaillée de la réforme de la législation du travail.
2. Voir les analyses de Posada de la Peña (1991) et de Uribe (1991) sur la question. Pour une analyse concernant le point de vue des autorités nationales, voir Hommes, Montenegro et Roda (1994).
3. Il est peut-être opportun de rappeler ici que, dans certains domaines, Gaviria a présenté son programme comme un prolongement naturel des initiatives de Barco. N'oublions pas que Gaviria avait détenu deux portefeuilles sous l'administration Barco, d'abord en qualité de ministre des Finances, puis en qualité de ministre d'État.
4. Comme on l'a souligné plus haut, 20 années de contrôle des changes furent célébrées en 1987 avec la tenue d'un important séminaire international. Virgilio Barco, le président du pays à l'époque, et tous les anciens présidents en vie participèrent à la célébration. Plusieurs intervenants présentèrent des exposés, dont Paul Krugman — qui développa un petit modèle justifiant les contrôles sur les mouvements de capitaux –, Roque Fernández, ministre actuel de l'Économie en Argentine, Rudolf Hommes et Armando Montenegro, les architectes des réformes, et l'auteur de cette étude.
5. La montée de la violence politique et de la violence liée au trafic de stupéfiants a également affecté le marché des titres. Les chefs d'entreprise craignaient que la cotation de leur société en bourse ne fasse d'eux la cible des attaques terroristes.
6. La détérioration des marchés des titres colombiens pendant les années 70 et 80 peut être imputée en partie à quatre facteurs principaux : les interventions accrues de l'État dans les activités d'intermédiation, soit *via* sa participation au capital des intermédiaires, soit par son réseau étendu de distribution sélective du crédit et ses programmes d'investissements forcés ; les restrictions commerciales réelles ajoutées à une présence importante de l'État par le biais de sa participation au capital de certaines institutions non financières, qui ont réduit l'incitation de ces sociétés à investir et lever des capitaux pour rester compétitives ; un système fiscal faussé par un grand nombre de distorsions ; ainsi que les contrôles des mouvements de capitaux et les barrières à l'entrée de l'industrie des services financiers par des institutions *offshore* ou des institutions locales (sur les marchés boursiers). Ces politiques ont créé des contre-incitations, décourageant les entreprises de lever des capitaux *via* des émissions de titres en souscription publique, et facilité la rétention du contrôle. Pour une analyse de ces questions voir, par exemple, Glaesner (1992).

7. Comme l'indique Cepeda (1994) et ainsi que nous l'avons souligné plus haut, Gaviria avait joué un rôle de premier plan dans la tentative de réforme de la Constitution faite par le président Barco en 1988.
8. Comme on l'a expliqué plus haut, le processus par lequel l'assemblée a finalement été convoquée était assez surréaliste et comportait un vote préliminaire — pratiquement spontané — en mars 1990. C'est ce qu'on a appelé le « septième tour de scrutin » — *séptima papeleta*.
9. Comme il fallait s'y attendre, les aspects les plus importants — et les plus discutables — de la nouvelle Constitution concernent l'organisation politique et judiciaire du pays. La disposition la plus importante — qui est aussi celle qui a suscité des tensions entre la Colombie et les États-Unis — est celle qui interdit les extraditions. Les rédacteurs de cet article (art. 35) avaient manifestement à l'esprit la cause des barons de la drogue.
10. Cette Constitution, comme la plupart des Constitutions, établit des principes assez généraux. L'analyse qui suit porte essentiellement sur ces principes, mais elle examine aussi certaines lois d'habilitation adoptées par le Congrès pour faire entrer dans les faits les dispositions constitutionnelles.
11. Voici la version en espagnol de cet article : “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”
12. Lleras de la Fuente (1996) soutient que ces dispositions de la Constitution offrent aux groupes d'intérêt du secteur privé (les *gremios*) de nouveaux moyens de participer d'une manière plus appropriée et plus efficace aux débats économiques et politiques de la nation. Rétrospectivement, cela ne paraît toutefois pas avoir été le cas.





## Un processus de réforme brisé : de l'euphorie au blocage

Jusqu'à une période très récente, les Colombiens étaient très fiers de l'arrangement socio-politique de leur pays et en particulier de la continuité de ses politiques et de l'absence, depuis le milieu des années 50, d'intervention militaire. L'idée qu'aiment à faire valoir les intellectuels colombiens est que « dans ce pays, il ne se passe jamais rien d'important, et si malgré tout quelque chose d'important se produit, c'est toujours par consensus »<sup>1</sup>. Cette vision optimiste du processus politique a commencé pourtant à être remise en cause sous l'administration Samper, lorsque le degré de violence et de tension sociale, et la montée du terrorisme en particulier, ont atteint un nouveau palier.

Si l'on se place dans la perspective du processus de réforme, la question clé est de savoir comment, en un peu moins d'une année (1991–92), un président aidé par une petite équipe de technocrates trentenaires a pu introduire des réformes majeures. Pourquoi les réformes colombiennes ont-elles évolué comme elles l'ont fait ? Qui s'est opposé aux réformes ? Et quelle forme a pris cette opposition ? Dans ce chapitre, nous tenterons de répondre à certaines de ces questions. L'analyse suit le schéma présenté au chapitre 2 de cette étude.

### La conception globale des réformes : les idées et la stratégie

L'un des traits fascinants des réformes latino-américaines de la fin des années 80 et du début des années 90, c'est qu'elles ont été conduites par des présidents qui faisaient campagne contre le libre jeu des forces du marché dans l'économie ou qui s'étaient longtemps opposés à ce type d'organisation économique. Ce fut le cas par exemple des présidents Menem en Argentine, Fujimori au Pérou (n'oublions pas que, candidat inconnu au départ, Fujimori a gagné l'élection présidentielle en ridiculisant le programme de réforme de Mario Vargas Llosa), Perez au Venezuela et Cardoso au Brésil. Williamson (1994) a qualifié ce phénomène, qui consiste à s'opposer aux réformes lorsque l'on est en campagne pour mieux les embrasser lorsque l'on a été élu, l'« économie vaudoue ». Toutefois, la Colombie est clairement un cas à part.

Comme on l'a souligné au chapitre 1, le candidat César Gaviria avait déclaré dès le départ que, s'il était élu président, il entendait promouvoir une réorganisation majeure de l'économie. En fait, il s'était déclaré tôt en faveur d'un programme de réformes, dès les primaires pour l'investiture du parti libéral en tant que candidat à la présidence. Ces réformes devaient permettre d'intégrer progressivement l'économie du pays au reste du monde, de réduire les interventions de l'État et de favoriser la participation du secteur privé au processus de développement.

A quel point César Gaviria était-il convaincu des vertus du marché ? Comment cet homme, qui après tout était considéré par beaucoup comme un politicien professionnel classique, est-il devenu un adepte de l'économie de marché ? Qui l'a influencé, si tant est que quelqu'un l'ait fait ? Qui étaient ses proches collaborateurs dans cette entreprise ? Son programme initial était-il véritablement radical, ou devrions-nous dire, timide ? Quelle était la stratégie élaborée initialement par l'administration Gaviria pour mettre ces réformes en œuvre ? Comment le programme fut-il présenté au public ? L'administration Gaviria avait-elle préparé ce que beaucoup de réformateurs, notamment Piñera (1994) et Naím (1993), considèrent comme étant indispensable — un programme concerté de relations publiques destiné à réduire l'opposition de la population aux réformes ? Ce sont là quelques-unes des questions que nous aborderons dans les sections qui suivent.

Il n'y a guère de doute que, dès le début, le programme de réforme était tout autant celui du candidat Gaviria que celui de ses plus proches collaborateurs, et en particulier de Rudolf Hommes et Armando Montenegro, qui devaient devenir ultérieurement l'un ministre des Finances et l'autre directeur de la direction du Plan. César Gaviria avait fait ses études d'économie à l'Universidad de los Andes, prestigieuse université privée de Bogotá et, selon ceux qui l'ont connu pendant ses années d'étudiant, il a très tôt porté un regard critique sur les stratégies de développement de la CEPALC, fondées sur la substitution aux importations, qui étaient alors très en vogue dans la plupart des pays d'Amérique latine. Il pensait en particulier que le secteur privé devait occuper un rôle de premier plan dans le processus de développement et que, pour sortir de la pauvreté, la Colombie devait davantage intégrer son économie au reste du monde<sup>2</sup>.

Pendant des années, quelques économistes colombiens n'avaient cessé de dire que la Colombie devrait abandonner la stratégie de substitution aux importations inspirée par la CEPALC et s'ouvrir au reste du monde. Pour cela, il fallait réduire la couverture des licences d'importation et abaisser les droits de douane à l'importation.

Rodrigo Botero fut sans doute le père des réformistes colombiens. Dans les années 60, il devint secrétaire économique du président Lleras puis, sous la présidence d'Alfonso Lopez Michelsen, il fut nommé ministre des Finances en 1974<sup>3</sup>. Dans ces deux postes, il s'employa avec succès à persuader les dirigeants politiques du parti libéral d'engager un processus de réformes progressives. Pendant l'administration du président Julio César Turbay (1978–82), une nouvelle tentative fut menée en vue d'entreprendre des mesures de libéralisation des échanges. Parmi ceux qui avaient

participé à l'élaboration du projet de réforme au sein de l'administration se trouvaient le jeune vice-ministre du Développement — César Gaviria Trujillo<sup>4</sup>. Cette fois encore, les tentatives furent contrecarrées par des groupes d'intérêt particuliers, en particulier ceux qui étaient liés avec le puissant *gremio* ANDI<sup>5</sup>.

Bien qu'il ait été ministre des Finances (1986–87) et ministre d'État (1987–90) sous le gouvernement Barco, il faut noter, car c'est étonnant, que Gaviria n'a pas participé activement à l'élaboration du programme de libéralisation de cette administration. Le temps qu'il passa à la tête du ministère des Finances fut relativement court, et il consacra presque toute son énergie à élaborer une importante réforme fiscale, qui devait entre autres mettre un terme à la pratique de la double imposition — puis à persuader le Congrès d'adopter cette réforme. Le point de vue de Gaviria sur l'interaction entre la politique et la politique économique avait aussi été influencé par la fonction de président de la Chambre des représentants qu'il avait occupée sous l'administration Betancourt. A ce poste, le membre du Congrès Gaviria s'opposa à certaines des initiatives populistes de Betancourt. A l'époque, il put constater que la Banque centrale (Banco de la República), qui s'était efforcée pendant de longues années de stabiliser l'économie (sans y réussir totalement), était une alliée précieuse dans la lutte qu'il menait pour écarter les propositions inflationnistes et coûteuses pour les finances publiques.

En tant que ministre d'État du gouvernement Barco, César Gaviria consacra le plus clair de son temps à s'occuper de certains problèmes politiques particulièrement épineux auxquels était confrontée l'administration. Il lui fallut du temps en particulier pour aider à définir la stratégie qui devait gouverner les relations avec les mouvements de guérilla, et tenter d'engager une révision majeure de la Constitution.

A la fin des années 80, un nombre croissant d'économistes colombiens s'étaient ralliés aux idées de Rodrigo Botero et commençaient à préconiser la mise en œuvre d'un programme de réformes. Comme on l'a souligné plus haut, en 1989, la fièvre de la réforme avait même atteint l'administration Barco laquelle, estimant que les choses étaient inévitables, entreprit d'élaborer un programme de libéralisation progressive des échanges. En outre, et ce qui est de toute évidence plus important, quelques jeunes politiciens commençaient à embrasser — lentement — ces idées réformistes. Le plus influent d'entre eux était Luis Carlos Galán, jeune sénateur du parti libéral et chef de file du mouvement *Nuevo Liberalismo*, qui était manifestement devenu en 1989 le candidat favori du parti libéral à la course à la présidence<sup>6</sup>. En outre, compte tenu de la domination qu'avait toujours exercée le parti libéral sur la scène politique, Galán était en excellente position pour devenir le prochain président du pays. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, son programme économique prévoyait de poursuivre — et même d'approfondir — les mesures que l'administration Barco était alors en train d'étudier et qui devaient composer le programme de réforme *Modernización e Internacionalización*, publié en février 1990. Lorsque le candidat Galán fut assassiné en août 1989, il devint immédiatement un martyr politique — nous en avons parlé au chapitre 2.

Pendant la quasi-totalité de l'année 1989 et au début de l'année 1990, un groupe d'économistes, appartenant pour la plupart à l'aile moderne du parti libéral — qui était de plus en plus associée au nom de Gaviria — commença à se réunir dans un restaurant de Bogotá, le Club Suizo, pour discuter de l'avenir économique du pays. Le coordinateur de fait du groupe, qui fut rapidement connu sous le nom de groupe du Club Suizo — était Rudolf Hommes, qui avait conseillé Galán et devait devenir plus tard le principal conseiller économique de Gaviria.

Ce qui débuta par des réunions informelles déboucha sur une proposition formelle définissant les nouvelles orientations de l'économie politique pour les années 90. Ce programme fut publié en mars 1990 — soit deux mois pleins avant les élections présidentielles — dans le mensuel *Estrategia Económica y Financiera*<sup>7</sup>. L'article, qui fut rédigé par Hommes et qui présentait une synthèse des vues du groupe du Club Suizo, était intitulé « Une proposition économique pour les années 90 » (*Una Propuesta Económica para los Noventa*). Ce document est important, car c'est l'un des rares textes qui nous permettent de connaître les idées de l'équipe économique de Gaviria en matière de politique économique, avant les élections. De fait, beaucoup des éléments les plus importants de ce document devaient par la suite être repris dans le Plan de développement national du gouvernement (*La Revolución Pacífica*).

Une question importante — et qui a une certaine incidence sur l'interprétation de l'économie politique des réformes colombiennes — concerne la composition effective de ce groupe. Cepeda (1994) par exemple dresse une liste de onze personnes, dont la plupart étaient passées par le département d'économie de l'Universidad de los Andes. D'un autre côté, l'article concernant la « Proposition » donne une liste de 26 noms dans le premier renvoi en bas de page. Nombreux sont, parmi eux, ceux qui allaient être appelés à de hautes fonctions et avoir rang de membres du cabinet ou devenir hauts fonctionnaires de l'administration Gaviria. Deux caractéristiques intéressantes de ces listes méritent d'être notées : premièrement, la très grande majorité de ceux qui participaient aux débats du Club Suizo était issue des plus grandes universités américaines ou européennes. En outre, aucun d'entre eux ou presque n'avait participé de façon active à la vie politique du pays. A cet égard, le groupe représente le noyau de base des technopoliticiens qui, selon Williamson et Haggard (1994) et Domínguez (1997) entre autres, ont joué un rôle clé dans le lancement de toutes les réformes latino-américaines. L'autre caractéristique de la liste qui mérite quelque attention est le fait que l'on n'y trouve pratiquement aucun membre de l'*establishment* économique de la Colombie. A l'exception de Carlos Caballero par exemple, aucun des anciens directeurs exécutifs du Fedesarrollo n'a participé à ces réunions. D'autres économistes connus, qui ont longtemps dominé les débats économiques colombiens, sont également absents du groupe. Il y a bien évidemment plusieurs explications à cela, y compris la possibilité que de nombreux membres de l'*establishment* n'approuvaient pas les recommandations générales du groupe du Club Suizo. Même si les membres de ce groupe étaient loin d'être des inconnus, on peut dire qu'ils étaient un peu à l'écart (en partie tout au moins), avec leurs idées nouvelles et même déconcertantes. Une autre caractéristique importante du groupe du Club Suizo tient au fait que beaucoup de ses membres avaient travaillé à la Banco de la República et, comme les banquiers centraux en général, ils étaient relativement discrets.

Aujourd'hui, et si l'on se place dans un contexte comparatif, les propositions faites par le groupe du Club Suizo paraissent assez timides et même apologétiques. Par ailleurs, on ne trouve pas dans le *manifesto* les éléments d'un programme de réformes détaillé, global et profond. Le fait que l'administration Gaviria ait rapidement dépassé les mesures présentées dans ce document conforte l'idée que le programme initial de Gaviria était surtout un « programme de continuité ». Les aspects les plus importants du *manifesto* du groupe du Club Suizo sont les suivants :

- le document débute en quelque sorte par une déclaration de principe. Il souligne que, si l'intervention de l'État est indispensable pour remédier aux défaillances du marché, elle ne doit pas étouffer les initiatives du secteur privé ;
- le thème récurrent est que la Colombie souffre d'une sérieuse crise de gouvernance et que toute proposition pour les années 90 doit viser à redonner au pays les moyens de gouverner. Dans ce contexte, le *manifesto* propose une décentralisation nettement plus poussée de l'administration, qui donnerait aux départements et aux collectivités locales des responsabilités plus importantes en matière d'organisation des services sociaux ;
- le développement économique futur du pays doit reposer sur l'ouverture sur l'extérieur et la croissance des exportations. Une intégration plus importante au marché mondial permettra d'améliorer la productivité ;
- l'économie doit s'ouvrir lentement et partiellement sur l'extérieur : « [il] faut... exposer modérément les secteurs établis de l'économie à la rigueur de la concurrence internationale (p. 13) ». Il n'existe qu'une seule façon d'interpréter cette déclaration : l'ouverture doit être partielle (*modérée*) et sélective, autrement dit, elle ne doit s'appliquer qu'aux secteurs qui peuvent survivre à cette concurrence (les secteurs établis). Il n'y a certainement rien de radical ici ;
- le document préconise clairement et explicitement une approche progressive en matière de réformes. A la page 16, il précise : « Pour ce qui est de l'ouverture rapide de notre marché intérieur aux importations étrangères..., nous ne voyons guère les avantages que cette politique peut procurer à court et moyen termes, mais plutôt les coûts immédiats qu'elle implique sur les plans de la production et de l'emploi » ;
- l'ouverture doit s'accompagner d'un renforcement des incitations à l'exportation et en particulier des subventions à l'exportation (« ... un *Plan Vallejos* dynamique... » [p. 17]). L'idée est que « graduellement et grâce aux gains de productivité des industries, il sera possible de réduire la protection [accordée aux entreprises colombiennes] (p. 16) » ;
- la liste des importations interdites doit être maintenue, et seuls les produits pour lesquels les industries locales sont en mesure d'affronter sans problèmes la concurrence doivent être dispensés de licence d'importation. Seuls les machines et les biens d'équipement non fabriqués dans le pays doivent être exemptés de licence d'importation et des surtaxes à l'importation ;

- le document donne un rôle central à la gestion du taux de change réel dans l'avenir économique de la Colombie. Il reconnaît qu'un taux de change réel « compétitif » est un déterminant fondamental de la performance des exportations et il souligne que « le taux de change réel applicable aux exportateurs de produits [industriels et non traditionnels], sans omettre les subventions et autres incitations, doit continuer à se déprécier... (p. 15) ». Et de poursuivre : « en règle générale, il ne faut jamais laisser le taux de change réel s'apprécier... (p. 16) »<sup>8</sup> ;
- reconnaissant la dérive de l'inflation, les auteurs du *manifesto* préconisent de la maîtriser progressivement. Ils parlent de ramener la hausse des prix en deçà de la barre des 15 pour cent à moyen terme et en deçà des 10 pour cent dans un délai de dix ans. Ils distinguent trois facteurs d'inflation : *i*) une création monétaire excessive ; *ii*) les déséquilibres budgétaires ; et *iii*) le fait que l'indexation soit devenue une constante de la politique économique, ce qui engendre un degré important d'inertie inflationniste. Et d'ajouter qu'il sera très difficile de combattre la hausse incontrôlée des prix tant que le système d'indexation ne sera pas supprimé ;
- les subventions sectorielles, en particulier celles accordées à l'agriculture, à l'industrie agro-alimentaire et aux exportations non traditionnelles, sont un élément important de la stratégie envisagée. Au sujet du secteur agricole, le document précise : « Il faut donner une nouvelle impulsion à la réforme agraire, relancer les mécanismes budgétaires complémentaires qui permettent d'encourager la productivité dans les campagnes, et rendre le régime d'occupation des terres plus uniforme (p. 13). » ;
- les dépenses publiques doivent être redéployées au profit de l'appareil judiciaire — cette mesure fait partie du plan global d'amélioration de la gestion de l'appareil de l'État — et des services sociaux — éducation et santé — intéressant les groupes les plus démunis de la société<sup>9</sup> ;
- le *manifesto* préconise une réforme financière peu douloureuse, fondée sur le gel du volume de la distribution forcée du crédit en valeur nominale, une augmentation progressive de la concurrence internationale et une lente réduction des bonifications d'intérêt ;
- on ne trouve pratiquement aucune référence à la mobilité des capitaux. C'est dans la discussion de la réforme financière que le *manifesto* aborde le sujet de plus près, dans un paragraphe assez vague où il préconise de laisser entrer les capitaux extérieurs dans le secteur financier, dans la mesure où ces fonds servent à financer la capitalisation des nouveaux intermédiaires financiers. Le document comporte toutefois trois longs paragraphes soulignant que le pays devrait s'ouvrir davantage aux investissements directs étrangers ;
- le *manifesto* reconnaît que les problèmes du marché du travail — et le chômage en particulier — occupent une place capitale dans le débat économique. Il indique que, puisque le secteur du bâtiment est un créateur important d'emplois, il doit continuer à bénéficier du soutien de l'État. Il indique en outre que le secteur

public doit conserver le monopole de la construction des logements sociaux. Il souligne aussi qu'il est essentiel, en particulier dans le contexte d'une plus grande ouverture de l'économie, de réformer le marché du travail colombien, et en particulier les dispositions relatives au salaire minimum.

Bien que le candidat Gaviria n'ait participé qu'à quelques réunions du groupe, le *manifesto* représente de toute évidence l'essentiel des idées économiques de sa campagne<sup>10</sup>. Il était bien évidemment au courant des activités du groupe du Club Suizo, et il recevait périodiquement des rapports sur les différentes questions examinées par le groupe.

Mais à mesure que la campagne avançait, Gaviria commença à développer des idées personnelles, dont beaucoup n'avaient pas été discutées au sein du groupe du Club Suizo — ou, si elles l'avaient été, elles avaient été écartées comme inefficaces. L'idée sans doute la plus importante concerne la suppression de la disposition du décret 444 relative au contrôle des mouvements de capitaux, qui avait régi pendant plus de 20 ans la politique du taux de change de la Colombie. En fait, dès la fin de l'année 1989, quand il n'était encore que candidat aux primaires présidentielles du parti libéral, Gaviria avait déclaré qu'il était indispensable de réformer — mais, soulignons-le, *non pas* de supprimer — les réglementations relatives au contrôle des mouvements de capitaux<sup>11</sup>.

### **Désarmer les opposants : une stratégie fondée sur les coalitions, les compensations et les grèves préventives**

Le cadre d'analyse présenté au chapitre 2 ainsi que les nombreuses données d'expériences passées (Williamson, 1994) tendent à montrer que les stratégies de réforme efficaces dépendent souvent de l'aptitude des pouvoirs publics à : *i*) forger de larges alliances politiques ; *ii*) mettre en place des systèmes d'indemnisation efficaces permettant de neutraliser les perdants ; et *iii*) isoler ceux qui s'opposent aux réformes. Pendant les 18 premiers mois de son mandat, César Gaviria s'est révélé un maître dans ces trois domaines. Il a réussi à rallier un large soutien à l'ensemble de son programme — et non pas uniquement au volet économique — ; il a séduit ses opposants et convaincu la population dans son ensemble que son programme était indispensable à la survie du pays. Comme on l'a vu plus haut, il avait réussi avant même de prêter serment à négocier avec toutes les forces politiques du pays afin d'ouvrir la porte à la convocation de l'assemblée constitutionnelle.

On ne peut comprendre les réformes économiques qu'en les replaçant dans le contexte plus large du programme global de Gaviria qui, nous le rappelons, comportait quatre grands volets : *i*) la réforme de l'économie ; *ii*) le lancement d'une vaste réforme politique dont la pierre angulaire était la réforme constitutionnelle ; *iii*) la réalisation d'un accord de paix général avec les mouvements de guérilla ; et *iv*) l'élimination de l'influence que les cartels de la drogue avaient acquise sur la société colombienne.



Pendant les premiers mois de l'administration Gaviria, l'attention du public fut surtout retenue par le programme politique et le programme de lutte contre les cartels de la drogue. Le processus de paix lancé le 30 août fut considéré comme une étape déterminante, ainsi d'ailleurs que la seule convocation de l'assemblée constitutionnelle. Par ailleurs, le pourcentage très élevé de voix obtenues par l'ancien mouvement guérillero M-19 lors de l'élection de l'assemblée était au centre des conversations. Entre août et septembre, la lutte contre le trafic de drogue fut renforcée, car les barons de la drogue multipliaient les enlèvements. Plusieurs personnalités influentes furent kidnappées, notamment les journalistes Diana Turbay — fille de l'ancien président Julio César Turbay — et Francisco Santos, héritier de la dynastie de la presse *El Tiempo*. Ces événements majeurs sur les fronts non économiques permirent à l'équipe économique de faire avancer quelques-unes des mesures économiques les plus importantes de ce début d'administration, notamment les réformes concernant les secteurs de l'économie, du marché du travail et des finances.

Mais le fait que l'attention du public ait été « distraite » par d'autres initiatives n'est pas le seul élément — et sans doute même pas le plus important — qui explique la rapidité d'exécution du programme de réformes pendant la première partie du mandat présidentiel. On ne peut pas non plus attribuer cette avancée à la période « d'état de grâce » habituelle. C'était bien plus que cela. On peut dire en fait que la mise en œuvre rapide de plusieurs réformes essentielles pendant les 18 premiers mois de l'administration fut le résultat d'une stratégie délibérée visant à former de larges coalitions et à offrir d'une façon ou d'une autre une compensation aux principaux opposants.

Cinq éléments ont contribué à créer un climat favorable à l'exécution des réformes : *i*) la formation de coalitions ; *ii*) le recours intensif à des mécanismes de compensation, immédiats ou promis ; *iii*) la collaboration (surprenante) du Congrès dans les premiers temps ; *iv*) la campagne de relations publiques ; et *v*) l'environnement international largement positif.

La Colombie a une longue tradition de coalitions politiques. De fait, entre 1958 et 1968 (la période dite du *Frente Nacional*), le parti libéral et le parti conservateur avaient conclu un accord de partage alternatif du pouvoir. Aussitôt les élections gagnées, Gaviria entreprit de former plusieurs coalitions avec les groupes clés, qui fourniraient à son gouvernement un large appui. Dès le départ, il put s'attirer le soutien de trois groupes qui, s'ils étaient restés en dehors du gouvernement, auraient pu s'opposer sérieusement à (certains éléments de) son programme : *i*) le parti conservateur ; *ii*) l'ex-mouvement guérillero qui s'était rallié au processus démocratique ; et *iii*) l'aile interventionniste de son propre parti (le parti libéral), dirigée par Ernesto Samper, son ancien rival aux primaires libérales et qui devait lui succéder à la tête du pays. Du fait de ces coalitions, le premier cabinet du président Gaviria présentait un échantillon du spectre politique de la Colombie, avec onze membres du parti libéral — dont Ernesto Samper, nommé ministre du Développement, poste qui allait lui donner beaucoup de poids dans l'ouverture de l'économie —, quatre membres du parti conservateur, un membre du parti de l'ex-mouvement guérillero M-19, et un membre appartenant aux

forces armées. Plus tard, Gaviria devait nommer le premier ministre civil de la Défense que la Colombie ait connu depuis longtemps. Cette grande étape était un élément important de son projet de démocratisation du pays. Conformément à la stratégie globale qu'il avait arrêtée, Gaviria commença par offrir une « compensation » à l'armée en augmentant considérablement le budget de la défense, et en particulier les traitements des officiers.

Il serait tentant de dire que l'intégration de conservateurs dans le cabinet ne procédait pas d'une tentative de former une large coalition, mais qu'elle résultait tout simplement de l'application de l'article 120 de la Constitution, qui préconisait une « participation appropriée et équitable » au cabinet de l'« autre » parti. Ce serait toutefois mal connaître les intentions de Gaviria. En fait, l'exclusion de membres du parti conservateur de l'administration Barco — ou leur décision de ne pas y participer — avait de fait mis un terme au principe de la *paridad*.

La participation d'Ernesto Samper au cabinet fut particulièrement importante pour faire avancer le programme de réformes. À l'époque, il affichait son scepticisme à l'égard des réformes, estimant que la structure protectionniste de l'économie devait être remaniée de façon marginale (et très progressive). Chose plus importante peut-être, il était extrêmement populaire parmi les milieux politiques libéraux plus traditionnels, et il avait une influence énorme sur les membres du Congrès, institution où il avait servi en qualité de sénateur. Il avait aussi de l'influence sur certains groupes (peu nombreux) du secteur privé, en particulier parmi les chefs d'industrie qui doutaient le plus du bien-fondé d'une libéralisation rapide de l'économie<sup>12</sup>. En appelant Samper dans son cabinet, Gaviria fut en mesure de neutraliser l'aile traditionnelle des libéraux et du lobby industriel — sinon d'obtenir leur soutien ouvert. En échange, il garantit à Samper qu'aucune mesure importante relative à l'ouverture de l'économie ne serait entreprise sans qu'il ait son mot à dire. Aux yeux de la plupart des observateurs, cela signifiait que, comme Gaviria l'avait annoncé si souvent, les réformes seraient menées de façon progressive. D'après Vargas (1993), Samper commença par refuser le ministère du Développement, estimant que, compte tenu de sa stature et des ambitions qu'il nourrissait, il ne pouvait accepter qu'un poste aux Affaires étrangères ou un ministère d'État.

Le programme de réformes de Gaviria — ou tout au moins la façon dont ce programme avait été présenté dans les premiers mois de l'administration — prévoyait plusieurs mécanismes de compensation qui, par leur conception même ou *de facto*, permettaient d'atténuer l'opposition à l'effort de modernisation. Le tableau 5.1 présente un tableau schématique de la façon dont certains des acteurs les plus importants considéraient les perspectives offertes par les réformes, et en particulier les domaines où ils espéraient tirer profit du processus de modernisation. La caractéristique essentielle de ce tableau tient au fait qu'il dresse la liste des mécanismes de compensation offerts — de manière implicite ou explicite — à ces acteurs, afin d'obtenir leur adhésion au programme de modernisation, ou tout au moins de désamorcer leur opposition à ce programme.

**Tableau 5.1. Les groupes d'intérêt, les mécanismes de compensation promis et les avantages perçus**

Groupe d'intérêt	Mécanismes de compensation promis	Observations
Principaux syndicats du secteur public	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilité de consolider les rentes grâce aux dispositions de la nouvelle Constitution.</li> <li>- Comme ils étaient exclus de la plupart des dispositions de la réforme de la législation du travail, ils étaient plus disposés à soutenir le programme de réformes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voir l'analyse des dispositions de la Constitution de 1991 présentée plus haut.</li> </ul>
Le reste du mouvement syndical	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutien aux activités syndicales et à d'autres dispositions de l'OIT prévues dans les dispositions de la nouvelle législation du travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les réformes ont restreint certaines allocations et indemnités des salariés du secteur formel, mais elles ont grandement renforcé la position des syndicats.</li> </ul>
FEDECAFE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réforme de la législation du travail</li> <li>- La promesse que le nécessaire serait fait pour empêcher l'appréciation du taux de change réel en cas d'envolée des cours du café était particulièrement intéressante pour ce groupe.</li> </ul>	
SAC (Agriculture)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subventions au secteur de l'agriculture soutenues par le groupe du Club Suizo</li> <li>- Réduction de la protection pour les intrants agricoles, y compris les machines</li> <li>- Dépréciation du taux de change réel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le taux de change réel était déjà déprécié lorsque Gaviria arriva au pouvoir</li> <li>- Incorporation du traitement préférentiel dans la Constitution — qui finit par entrer dans les faits.</li> </ul>
ANALDEX (Exportateurs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépréciation du taux de change réel</li> <li>- Octroi de subventions supplémentaires aux exportations non traditionnelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ce groupe considérait la réforme comme un tout</li> <li>- Il était particulièrement intéressé par la privatisation des infrastructures portuaires, la réforme des douanes et le maintien des crédits bonifiés à l'exportation.</li> </ul>
ANDI (Secteur manufacturier)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépréciation du taux de change réel</li> <li>- Baisse des taux d'intérêt si la réforme financière était adoptée</li> <li>- Réforme de la législation du travail</li> <li>- Réduction future de l'instabilité générale de la politique économique et des principaux agrégats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le groupe insista dès le début pour que le processus soit considéré comme un tout. Il était résolument partisan de certains éléments du programme, tels que la réforme de la législation du travail</li> <li>- L'ordre chronologique des réformes était très important à ses yeux.</li> </ul>
FENALCO (Commerce de détail)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baisse des taux d'intérêt</li> <li>- Baisse des droits à l'importation</li> </ul>	
Les grands conglomérats	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le programme de privatisation offrait la possibilité de pénétrer des secteurs d'activité qui leur étaient fermés jusqu'alors (c'est-à-dire les télécommunications).</li> </ul>	

Tableau 5.1 (suite et fin)

Groupe d'intérêt	Mécanismes de compensation promis	Observations
Armée et système judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le durcissement de la lutte contre les producteurs de drogue signifiait des budgets plus importants et une influence accrue (le budget de l'armée a augmenté de façon substantielle entre 1990 et 1994. Le budget du système judiciaire a plus que doublé pendant cette période)</li> <li>– Comme l'armée était exclue du champ d'application de la réforme du marché du travail, elle ne s'opposa pas à cette partie du programme (elle ne s'opposa pas non plus à la réforme de la sécurité sociale).</li> </ul>	
Les politiciens	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La nouvelle Constitution leur donnait la possibilité d'améliorer leur statut social et d'accroître leur pouvoir</li> <li>– Les politiciens régionaux bénéficieraient d'un programme majeur de décentralisation.</li> </ul>	
Les cartels de la drogue	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La disposition de la nouvelle Constitution relative à la non-extradition était pour eux un élément clé</li> <li>– Ils pensaient que la réforme financière leur permettrait de déplacer plus facilement leurs fonds d'un pays à l'autre</li> <li>– La privatisation leur permettrait de s'engager dans des activités licites.</li> </ul>	
Les fonctionnaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Certains voyaient dans l'appel du groupe du Club Suizo en faveur d'une réorganisation majeure de la fonction publique une possibilité d'accroître leur influence et surtout leurs traitements.</li> </ul>	

Quatre aspects de ce tableau méritent quelque attention. Premièrement, ces mécanismes entraient dans les *promesses* faites aux acteurs en question. Leur efficacité reposait donc dans une large mesure sur la crédibilité extraordinaire du président et sur sa remarquable capacité à charmer ses opposants. Deuxièmement, personne — et pas même les hauts fonctionnaires de son administration — ne semblait réaliser que beaucoup de ces mécanismes étaient incompatibles et qu'il y avait par conséquent peu de chances que le gouvernement puisse les mettre tous en place. Troisièmement, compte tenu de l'ampleur même du projet national de Gaviria, il était possible d'envisager des dispositifs de compensation qui ne soient pas à strictement parler économiques. En d'autres termes, lorsque l'on considère la classification du tableau 2.1, l'administration Gaviria recourut massivement à des mécanismes de compensation croisée.

Quatrièmement, le maintien d'un taux de change fortement déprécié en valeur réelle — ainsi que l'accentuation de sa dépréciation — était le principal mécanisme de compensation offert à la plupart des *gremios* influents du secteur privé, afin d'obtenir leur adhésion à la libéralisation des échanges. Les exportateurs reconnurent ouvertement qu'ils avaient accepté de soutenir le processus de réforme parce qu'on leur avait promis que le taux de change réel baisserait davantage encore. Dans un discours de 1992 par exemple, alors que la désillusion s'était déjà installée, le directeur général de l'ANALDEX déclarait : « lorsque le gouvernement a annoncé le lancement du programme, il a offert de compenser la perte de compétitivité... en accentuant la dépréciation du taux de change réel » (Ramírez, 1992).

Entre août 1990 et juillet 1991, date de la dissolution du Congrès, celui-ci apporta un soutien sans faille au processus de modernisation, tant sur le front politique que sur le front économique. Certains observateurs ont été déconcertés par ce comportement, étant donné qu'à l'époque le Congrès en tant qu'institution, et ses membres en tant que responsables nationaux, étaient sérieusement contestés par l'ensemble de la population.

En décembre 1991, lorsque le nouveau Congrès fut élu, les choses changèrent notablement, et ses membres se montrèrent de plus en plus sceptiques à l'égard du processus de réforme. Tout d'un coup, le soutien dont l'administration avait bénéficié pendant les premiers 18 mois devint plus réservé et, dans certains cas, il fit tout simplement défaut. Ce qui rend ce changement d'humeur du Congrès particulièrement paradoxal, c'est que lors de l'élection d'octobre 1991, le parti libéral du président Gaviria avait conservé une confortable majorité dans les deux chambres du Congrès — 54 pour cent à la chambre basse et 55 pour cent au sénat. Comme le souligne Silva (1997), parmi les membres du Congrès qui appartenaient au parti libéral, beaucoup critiquaient ouvertement les réformes et ils en parlaient avec le plus profond mépris, les qualifiant de « réformes néo-libérales cruelles ».

Comment peut-on expliquer le soutien des premiers temps et le scepticisme qui a suivi ? Le soutien initial était lié à deux facteurs interdépendants. Premièrement, les coalitions que le président Gaviria avait su former, et en particulier l'intégration de son ancien rival Ernesto Samper au cabinet, étaient un gage que ses initiatives seraient soutenues par toutes les tendances du parti libéral. Deuxièmement, en 1990-91, les hommes politiques en général, et les membres du Congrès en particulier, pensaient qu'ils étaient dans la ligne de mire du public parce que, dans le passé, ils n'avaient pas su faire passer le changement et adopter une législation valable. Les membres du Congrès avaient donc le sentiment qu'en faisant rapidement avancer le programme législatif du gouvernement, ils redoreraient leur blason, en partie tout au moins. En outre, avec une nouvelle élection en vue, les membres du Congrès se sentaient tous tenus par l'obligation de résultat. Mais en décembre 1991, la situation politique avait beaucoup changé. Tout d'abord, Ernesto Samper ne faisait plus partie du cabinet ; il avait démissionné, car il était opposé à l'accélération du processus de réforme, et ses partisans (qui étaient sceptiques à l'égard des réformes) occupaient une position

prépondérante au Congrès. De plus, le nouveau Congrès comportait un important contingent de nouveaux venus, qui n'avaient pas à subir les pressions qui s'exerçaient sur leurs prédécesseurs pour tenir leur réputation.

Comme nous l'avons vu, plusieurs analystes soutiennent que, pour mener à bien un programme de réformes, quel qu'il soit, il est indispensable d'arrêter une stratégie globale et efficace de relations avec les médias (Williamson et Haggard, 1994). Naím (1993) a été jusqu'à dire que l'échec des réformes de Perez au Venezuela est fondamentalement imputable à l'absence d'une stratégie de ce genre.

Selon Cepeda (1994), l'administration Gaviria a géré d'une main de maître les relations avec la presse. Elle a rapidement assemblé une équipe efficace de relations publiques dirigée par Mauricio Vargas, un journaliste autodidacte allant sur la trentaine. Mais ce jugement paraît toutefois être excessif. Comme le reconnaît lui-même Mauricio Vargas, secrétaire aux communications de l'administration Gaviria, dans ses mémoires (Vargas, 1993), dès le premier jour, la presse a bénéficié de fuites systématiques, des communiqués importants ont été retardés et certaines initiatives d'importance cruciale, telles que la tentative de privatiser (partiellement) la compagnie des téléphones, ont été entreprises sans que soit lancée au préalable une vaste offensive de relations publiques.

En 1990 et 1991, la Colombie a bénéficié d'un environnement international extrêmement porteur, qui formait une toile de fond favorable pour entreprendre des réformes. Les cours du café s'étaient stabilisés, les taux d'intérêt internationaux s'inscrivaient en baisse sensible et la communauté financière internationale redécouvrait l'Amérique latine. L'année 1990 déjà fut marquée par un brusque gonflement des entrées de capitaux dans la région et, en 1991, l'Amérique latine enregistra pour la première fois depuis une dizaine d'années, un transfert net positif de ressources du reste du monde. En outre, les institutions multilatérales, et la Banque mondiale en particulier, s'entichaient de plus en plus de la Colombie, apportant leur concours technique et financier à plusieurs initiatives clés, dont la décentralisation, la réforme financière et la libéralisation des échanges. Ce soutien multilatéral a permis à l'administration d'affirmer, devant plusieurs instances, que son programme de politique économique était techniquement solide et qu'il avait reçu le « visa » d'une institution impartiale.

### **L'abolition du contrôle des changes : une mesure symbolique**

En 1990, à la surprise de nombreux observateurs internationaux de la scène colombienne, le marché des changes fut libéralisé, ce qui mettait un terme à presque 25 années de contrôle des changes. On peut évidemment penser que, d'un point de vue strictement économique, c'était une réforme mineure, mais elle a eu un effet symbolique de la plus grande importance. Pendant des années, les économistes, les politiciens et les chefs d'entreprises du pays avaient considéré le décret 444 de 1967 comme le pilier fondamental du succès économique de la Colombie. En monopolisant

les opérations en devises, la Banco de la República maintenait une impression de stabilité et elle avait assuré les exportateurs qu'elle ferait en sorte d'éviter une surévaluation du taux de change réel. La loi 9 de janvier 1991 mettait un terme à tout cela. Un certain nombre de décrets publiés dans les mois qui suivirent et certaines résolutions clés de la Banco de la República ouvrirent la porte à un traitement plus moderne des transactions en devises et à une politique plus flexible du taux de change nominal. En même temps, une amnistie générale était accordée à tous les ressortissants colombiens qui avaient conservé des avoirs en devises en dehors du pays. La combinaison de ces mesures provoqua, comme on le montrera, un afflux massif de capitaux dans le pays et exerça des pressions à la hausse sur le taux de change réel. Cette appréciation de la monnaie compliqua grandement les choses sur le plan de l'économie politique, car les groupes qui avaient soutenu les réformes s'en détournèrent les uns après les autres.

Sous l'angle de l'économie politique, l'importance de la réforme de la réglementation du taux de change était liée, non à ce qui s'est produit lorsque la réforme fut mise en œuvre, mais à ce qui *ne s'est pas* produit. La réforme ne souleva pas de tollé général, personne n'accusa l'administration d'avoir supprimé une institution majeure ou de faire preuve d'un néolibéralisme excessif. Presque rien ne se passa. La réforme fit à peine la une des journaux et, dans l'euphorie réformiste, elle fut rapidement oubliée. Seule une poignée d'économistes s'y était opposés — en particulier les agents de la Banque centrale et ses dirigeants. Leur point de vue s'appuyait sur des arguments strictement professionnels, mais les intérêts personnels ont certainement joué aussi. Ce n'était pas rien, pour une institution qui avait eu le monopole des transactions en devises pendant si longtemps, d'abandonner ce rôle.

Afin d'éviter les surprises et de s'assurer que les anciens du parti ne s'opposeraient pas à la mesure, le président Gaviria demanda à ses collaborateurs d'informer certains acteurs clés de son projet. Son principal souci était de ne pas s'attirer les critiques de l'ancien président Carlos Lleras, homme extrêmement estimé, sous le mandat duquel le décret 444 avait été publié. Celui-ci écouta avec attention et recommanda d'effectuer des études approfondies sur les conséquences de la réforme avant qu'une décision de cette importance ne soit prise.

L'approbation de la loi 9 fournit à l'administration d'importants enseignements sur l'économie politique de la réforme. L'ordre chronologique des mesures était d'une importance capitale ; il fallait introduire des changements alors que l'on était dans une position de force et que les opposants pouvaient facilement être isolés. À l'époque où les contrôles des changes ont été levés, l'environnement international était plutôt neutre, sinon véritablement favorable : les devises étaient abondantes et le taux de change réel était encore fortement déprécié. D'une certaine façon, la réforme fut mise en œuvre à un moment où les contrôles des changes n'étaient pas contraignants et personne n'a remarqué un changement quelconque — dans un premier temps tout au moins. Cependant, la loi 9 accroissait sensiblement le degré de mobilité des capitaux. Pendant presque toute l'année 1991, les ressortissants colombiens, comme les étrangers, profitèrent de ces dispositions, tout comme ils tirèrent profit des différentiels de taux



d'intérêt, qui étaient très importants. Paradoxalement, comme on le verra dans l'analyse qui suit, pendant la plus grande partie de l'année 1991, les autorités adoptèrent (à tort) des mesures pour maintenir ces différentiels, attirant ainsi encore plus de capitaux dans le pays.

### **L'ouverture des échanges internationaux n'a suscité aucune réaction**

La réforme colombienne des échanges de 1990–91 était à n'en pas douter l'une des plus spectaculaires jamais entreprises dans un pays d'Amérique latine — ou, d'ailleurs, dans le monde. C'était à divers égards une réforme majeure. Premièrement, son ampleur même était impressionnante (tableaux 4.2, 4.3 et 4.4). Deuxièmement, en dépit de ce qui avait été annoncé et, chose plus importante peut-être, malgré le penchant traditionnel de la Colombie pour mener les choses progressivement, la réforme fut très rapidement exécutée. En fait, l'accélération de la baisse des droits de douane à l'importation au milieu de l'année 1991 a marqué une rupture majeure avec la façon dont la Colombie envisageait l'élaboration de la politique économique. Troisièmement, l'ouverture des échanges a pris place à un moment où un homme politique puissant et sceptique à l'égard des réformes — Ernesto Samper — était à la barre du ministère du Développement. Quatrièmement enfin, l'ensemble du processus s'est déroulé sans susciter beaucoup de réaction de la part des groupes et des *gremios* censés être durement affectés par les réformes. L'ANDI en particulier, qui s'était opposée avec succès à d'importantes mesures de libéralisation dans le passé, resta étonnamment silencieuse.

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le programme initial prévoyait que le processus de réforme serait achevé à la fin de 1994. Mais, dès le mois de mars 1991, il était devenu de plus en plus manifeste que la réforme n'aurait pas les effets prévus par l'équipe économique. Le plus surprenant peut-être, c'était que les importations n'augmentaient pas, de sorte que le pays dégagait un excédent commercial de plus en plus important (figure 4.1). Cet excédent, conjugué aux entrées massives de capitaux — consécutives à la suppression des contrôles des changes et à l'amnistie accordée aux détenteurs d'avoirs en devises — exerçait des pressions sur la masse monétaire, ce qui rendait la gestion macro-économique extrêmement difficile. Avec l'accélération de l'inflation, le taux de change réel a commencé à décrocher, érodant la compétitivité des exportateurs et des secteurs concurrençant les importations.

La Banco de la República réagit à cette situation en prenant une série de mesures qui, rétrospectivement, paraissent contradictoires. Premièrement, elle a adopté une politique énergique de stérilisation de l'accumulation des réserves. Dans cette optique, elle a émis des titres à court termes indexés (les OMA). Jusqu'en octobre 1991, le stock de ces titres a fait un bond spectaculaire, passant de 405 millions à 1.2 milliard de dollars américains, soit 85 pour cent de la base monétaire. Naturellement, cette politique a eu pour effet de pousser à la hausse les taux d'intérêt intérieurs (sur les avoirs libellés en *pesos*), et de creuser sensiblement le différentiel d'intérêt. Du coup, de nouveaux capitaux ont été attirés dans le pays, ôtant toute efficacité à la politique



de stérilisation. Deuxièmement, les autorités décidèrent — comme elles l’avaient fait dans le passé face à la flambée des cours du café — de différer la monétisation des recettes d’exportation. C’est ainsi que la Banco de la República entreprit en 1991 d’émettre des « certificats de change » (*certificados de cambio*) en échange de devises. Ces certificats, qui pouvaient être échangés sur le marché secondaire, avaient au départ une échéance à trois mois, mais elle fut ultérieurement portée à un an. Par ailleurs, la Banque centrale décidait de fixer à 12,5 pour cent le taux d’escompte maximum pour les certificats du marché secondaire.

Tout cela représentait en fait une tentative de maintenir trop de variables à la fois — les taux de change au comptant et à terme, le taux d’intérêt nominal et la masse monétaire — à des niveaux incompatibles. Pendant les dix premiers mois de l’année 1991, la Colombie a été enfermée dans un cercle vicieux : un processus très rapide d’accumulation des réserves induit par un taux d’inflation élevé et une forte appréciation du taux de change réel. Mais les politiques adoptées pour lutter contre ces phénomènes ont instauré les conditions propres à favoriser les entrées de capitaux et le gonflement des réserves, et donc l’appréciation du taux de change réel. Paradoxalement peut-être, l’un des principaux soucis des autorités monétaires au milieu de l’année 1991 était de trouver le moyen de stopper l’accumulation des réserves.

Ces événements ont créé deux problèmes politiques pour l’administration Gaviria. D’une part, l’appréciation du *peso* en valeur réelle a suscité un mécontentement croissant parmi les industries exportatrices et les secteurs concurrençant les importations et, d’autre part, l’absence de progrès sur le front de l’inflation projetait une ombre sur un tableau qui était par ailleurs assez positif. D’une certaine façon, l’administration devait faire face à des coûts imprévus de la réforme sans en recueillir les fruits sous forme d’une augmentation des importations. Dans ces conditions, la question était de savoir comment doper les importations.

D’après Vargas (1993), le président Gaviria envisageait déjà en mai 1991 d’accélérer le processus de libéralisation des échanges afin de stimuler les importations. Politiquement, cette option présentait des avantages et des inconvénients. Du côté positif, elle contribuerait à aplanir les difficultés de gestion des agrégats macro-économiques. Elle permettrait en outre de reporter les coûts des dernières mesures de libéralisation des échanges en termes de pertes d’emplois<sup>13</sup>. Cette solution paraissait attrayante dans une situation où le gouvernement jouissait d’une popularité sans précédent<sup>14</sup>. Du côté négatif, l’accélération des réformes impliquait de rompre les ponts avec Samper qui, en tant que ministre du Développement, avait été assuré qu’il aurait réellement son mot à dire dans le processus de réforme. Compte tenu de la personnalité de Samper et de ses partisans, il était hautement improbable qu’il accepte cette rupture de rythme dans la mise en œuvre des réformes. De plus, rien ne permettait d’affirmer que l’accélération des réformes serait payante. Il était à l’évidence possible que les importations ne progressent pas et que l’appréciation du taux de change réel se poursuive, ce qui serait le pire des cas. Les producteurs de biens échangeables seraient alors affectés par la baisse rapide des droits de douane, qui ne pourrait être compensée par le mouvement du taux de change réel.

Finalement, Gaviria décida de tenter le tout pour le tout et de passer directement, en octobre 1991, à la phase ultime des réformes. Vargas (1993) explique, en observateur privilégié, le processus qui a conduit à ce changement radical de choix d'orientation. A en juger par son récit, et par celui d'autres observateurs — y compris Gaviria lui-même —, il est clair que l'idée venait du président et qu'il a pris la décision pensant que Samper quitterait le cabinet. Samper est bel et bien parti. A la fin de 1991, il était nommé ambassadeur en Espagne, et il entreprit de préparer la course à l'élection présidentielle. Dans un discours d'adieu prononcé lors d'une réunion de l'ANDI, il indiqua qu'il comprenait les appréhensions grandissantes du secteur industriel devant les réformes. « Je partage les préoccupations des exportateurs... Il y a quelques semaines, j'ai proposé que l'on accélère le rythme des dévaluations et [suggéré] que l'on fournisse du crédit à des conditions plus favorables... » (Samper, 1991).

Comment se fait-il que les *gremios* et en particulier l'ANDI, Fedemetal et l'ANALDEX, n'aient pas réagi avec vigueur au processus de libéralisation ? Était-ce, comme l'a affirmé Urrutia (1983), que tous les *gremios* étaient des « tigres de papiers » ? Ou était-ce parce qu'ils avaient compris qu'un système fondé sur les mécanismes du marché, et en particulier un régime commercial plus libéral, serait en fin de compte bénéfique pour l'ensemble du pays ? La réponse est complexe et elle fait entrer en jeu tout à la fois les rivalités régionales, la direction de l'ANDI, les expériences d'autres pays en matière de réforme et les dispositions prises par Gaviria pour compenser (indirectement) les opposants potentiels aux réformes. Comme le montrent les tableaux 3.3 et 5.1, même si la libéralisation des échanges préoccupait l'ANDI et les autres *gremios* industriels, ils étaient favorables à la plupart des autres réformes. De fait, plusieurs réformes, et en particulier la privatisation des installations portuaires et la réforme du marché du travail, eurent des effets positifs directs sur leurs activités. Dans la mesure où les réformes étaient considérées comme un tout — et dans la mesure où le gouvernement pouvait tenir ses promesses de « compensation » —, les *gremios* étaient prêts à soutenir le programme, certains avec plus de réticences que d'autres. Cette attitude était clairement influencée par les expériences du Chili et du Mexique, considérés à l'époque comme des exemples importants de pays dont les réformes avaient permis d'introduire un système de marché et d'ouvrir l'économie à la concurrence internationale.

Le fait que l'ANDI considérait les réformes comme un tout ressort à l'évidence des déclarations de ses dirigeants. Dans un discours prononcé en août 1990 à Cancún (au Mexique) par exemple, le président de l'ANDI, Fabio Echeverri Correa (1990), soulignait : « Le processus de modernisation de l'économie ne doit pas être compris comme un simple programme de libéralisation des importations, qui aurait la vertu magique de rendre automatiquement l'appareil de production plus productif. Non. La modernisation est un processus très complexe, qui exige un programme intégral, progressif et sélectif. » Il insistait en disant que, pour que ce vaste programme donne des fruits, il était indispensable de « moderniser l'infrastructure portuaire... [et] de mettre en place un marché financier qui fournirait des financements à long terme... ». Il fit en outre observer qu'il était essentiel d'engager une « réforme du marché du

travail qui introduirait une grande flexibilité dans la législation du travail ». Fondamentalement, la position de l'ANDI était évidente : le secteur industriel soutiendrait ce programme de réformes défini au sens large « dans la mesure où il permet réellement de supprimer les obstacles qui entravent actuellement les efforts déployés par le secteur privé pour améliorer son efficacité et sa productivité... ». Dans le même discours, le président de l'ANDI faisait part des préoccupations que suscitait chez lui le rôle prééminent que l'administration avait donné à la politique du taux de change comme mécanisme de compensation. Il répéta : « Les industriels colombiens soutiennent de manière générale la philosophie du programme. Mais nous n'approuvons pas certains aspects de ce programme... [Le] gouvernement demande trop à la politique du taux de change. Ce n'est pas bon, car les relations économiques internationales ne sont pas transparentes... »

Au début de l'année 1991, l'ANDI revint sur l'idée que les réformes devraient être considérées comme un tout. Mais cette fois, elle indiqua qu'il y avait un ordre chronologique optimal à respecter. Pour citer le document rédigé par la vice-présidence économique de l'ANDI, « avant d'ouvrir l'économie à la concurrence étrangère, il est utile et logique de résoudre les problèmes d'infrastructure, de réduire les formalités administratives excessives et de rationaliser l'emprise de l'État... » (ANDI, 1991). Ce document revient — on pourrait dire avec une prémonition remarquable — sur la question du taux de change réel : « Nous considérons... que le taux de change est un élément nécessaire mais pas suffisant pour définir une stratégie d'ouverture ».

Mais avec le temps, les *gremios* les plus importants en vinrent à s'opposer à un grand nombre de réformes, et en particulier aux mesures de libéralisation. Même si dans une certaine mesure c'était trop tard, ils firent ce qu'ils pouvaient pour unir leurs forces. Les *gremios* du secteur de l'agriculture furent particulièrement efficaces, puisqu'ils furent capables d'obtenir une législation qui protégeait leurs intérêts et prévoyait en particulier la mise en place de surtaxes, de prix de soutien et de prix de référence. En un peu plus d'un an, l'attitude de la SAC — le principal *gremio* du secteur agricole — à l'égard des réformes avait changé du tout au tout. Alors qu'en août 1990, son président soutenait ouvertement le programme de réformes, en septembre 1991, le conseil d'administration de la SAC exprimait publiquement ses préoccupations, soulignant en particulier que l'appréciation persistante du taux de change réel réduisait considérablement son aptitude à affronter la concurrence internationale. Toutefois, son principal grief était l'accélération du programme de réformes (SAC, 1991a et 1991b).

En dépit de leurs efforts, les anciens *gremios* commencèrent à perdre de leur pouvoir sous l'administration Gaviria, et leur rôle traditionnel au sein du système politique s'estompa progressivement au profit des quatre plus grands conglomerats du pays — le groupe Santo Domingo, le groupe Ardila Lulle, le groupe Sarmiento et le groupe Sindicato Antioqueño — appelés également les *grupos económicos*. Ces conglomerats, dont les activités étaient très diversifiées, comprirent que ce qui était important, ce n'était pas telle ou telle mesure, mais l'orientation générale de la politique économique. A cet égard, l'administration Gaviria continuait à travailler à la mise en place d'un système plus ouvert, favorisant le jeu du marché, ce que les conglomerats soutenaient.

## La vieille garde riposte

L'année 1991 fut une année marquante pour la Colombie. Une nouvelle Constitution fut introduite et approuvée après plus de 100 ans, les négociations de paix avec les mouvements de guérilla paraissaient sur la bonne voie, un nouveau Congrès avait été élu, Pablo Escobar, le *capo di tutti capi*, s'était rendu et avait été emprisonné, le pays avait pour la première fois depuis des décennies pour ministre de la Défense un civil, plusieurs réformes impensables quelques mois plus tôt étaient entrées dans les faits, de nouvelles réserves de pétrole (extrêmement importantes) avaient été trouvées, et la communauté internationale considérait la Colombie d'un œil neuf.

Les observateurs étrangers étaient convaincus que les choses allaient dans le sens voulu par l'administration. Mais c'était une impression tout à fait erronée, car le mécontentement montait au sein de la population. Avec la traditionnelle impatience latino-américaine, le public escomptait des résultats rapides et tangibles en termes de croissance, de salaires réels, d'emplois et de réduction de l'inflation. Comme le montre le tableau 5.2, les résultats dans ces différents domaines étaient maigres en 1991. La croissance était tombée à l'un des niveaux les plus bas de l'histoire contemporaine du pays, l'inflation avait en fait augmenté, les taux d'intérêt étaient extrêmement élevés, et le chômage paraissait bloqué aux alentours des 10 pour cent.

Tableau 5.2. **Évolution des principaux indicateurs économiques sous l'administration Gaviria**  
(en pourcentage)

	1986-90	1991	1992	1993	1994
Croissance réelle du PIB	4.6	2.0	4.0	5.4	5.8
Inflation	25	30	27	22.4	22.8
Solde du secteur public en pourcentage du PIB	-1.1	-0.3	-0.6	-0.8	-0.5
Solde du compte des transactions courantes en pourcentage du PIB	0.5	5.6	1.8	-4.0	-4.7
Investissement (brut) en pourcentage du PIB	19.7	17.2	17.2	21.2	23.3
Épargne nationale brute en pourcentage du PIB	20.2	22.9	19.1	17.2	18.6
Chômage	11.5	10.2	10.2	8.6	8.9

Source : Banque mondiale (World Bank, 1994).

Des nuages politiques s'annonçaient également à l'horizon. Si le parti libéral conservait une nette majorité au sein du Congrès nouvellement élu, la plupart de ses membres — et à l'évidence ses dirigeants — doutaient du bien-fondé des réformes. Miguel Silva (1997), le secrétaire personnel de Gaviria, souligne : « La capacité d'initiative du gouvernement au sein du parti libéral avait souffert... [La] majorité des candidats [du parti] avait fait campagne contre les réformes fondamentales, s'opposant en particulier à l'ouverture de l'économie et au caractère prétendument 'néo-libéral' du gouvernement ».

La SAC, *gremio* de l'agriculture, devenait particulièrement véhémement dans ses critiques à l'encontre du gouvernement. Certes, la libéralisation des échanges avait réduit (quelque peu) les coûts des biens intermédiaires importés, mais les caprices des cours internationaux des produits agricoles pénalisaient le secteur. Par ailleurs, comme pour les autres secteurs producteurs de biens échangeables, l'appréciation du peso en valeur réelle et le maintien des taux d'intérêt à des niveaux élevés rendaient les choses encore plus difficiles. Fait particulièrement aggravant pour la SAC, cette détérioration survenait à un moment où, compte tenu de diverses dispositions de la nouvelle Constitution, les agriculteurs escomptaient un traitement favorable de la part des autorités.

En fait, comme on l'a souligné plus haut, en un peu plus d'un an, la position de la SAC à l'égard du programme de modernisation avait radicalement changé. En août 1990, son président disait que l'ouverture progressive et sélective telle qu'annoncée par Gaviria, « ne devrait pas être un sujet d'inquiétude pour nos agriculteurs. Bien au contraire, le lancement et la mise en œuvre de cette réforme conformément au plan envisagé pourraient signifier la fin des coûts élevés et des goulets d'étranglement », ce dont le secteur souffrait depuis longtemps (Cano, 1990). Un an plus tard, le magazine de la SAC publiait un éditorial réitérant que le secteur était disposé à soutenir le programme de réformes, dans la mesure où les mécanismes de compensation promis seraient véritablement mis en place : « Nous soutenons l'ouverture de l'économie dans le cadre d'une démarche progressive et pragmatique... Dans la mesure où ces paramètres sont respectés, nous soutiendrons le programme de réformes envisagé par l'administration... » (SAC, 1991*b*). Mais la SAC se plaignait que les mécanismes de compensation — et celui du taux de change réel en particulier — n'aient pas fonctionné ou se soient révélés insuffisants. Pour remédier à cet état de choses, elle proposait six mesures générales, dont l'adoption de bandes de prix, l'harmonisation des politiques du Pacte andin, et des droits de douane à l'importation minimaux et variables pour les produits de base. Les problèmes du secteur agricole se traduisaient par une grave détérioration des conditions de vie des paysans. En fait, comme on peut le voir dans le tableau 5.3, la pauvreté a progressé dans les régions rurales entre 1988 et 1992. Entre 1992 et 1994, le gouvernement dut céder de plus en plus aux pressions de la SAC et du reste du lobby agricole. Comme nous l'avons vu, un traitement spécial fut accordé au secteur, des bandes de prix furent établies, des prix de référence furent utilisés pour déterminer les droits de douane à l'importation et, conformément aux dispositions de la Constitution, une réforme agraire fondée sur les mécanismes du marché fut mise en œuvre.

Tableau 5.3. **Évolution de la pauvreté extrême : 1978–92**  
(en pourcentage)

	1978	1988	1991	1992
Pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté extrême dans le secteur rural	38.4	33.1	29.0	31.2
Pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté extrême dans le secteur urbain	12.1	8.0	7.8	8.0
Pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté extrême dans l'ensemble du pays	23.6	18.7	16.9	17.7

Source : Banque mondiale (World Bank, 1994).

En mars 1992, les choses tournèrent définitivement mal pour le gouvernement lorsque, sous les effets conjugués de divers facteurs — notamment une année particulièrement sèche, ainsi que l'incompétence et la corruption dans la gestion de la compagnie publique d'électricité —, le pays se trouva confronté à une crise énergétique qui nécessita un rationnement de l'électricité. Dans un premier temps, l'électricité ne fut coupée que deux heures par jour ; mais, par la suite, comme la saison des pluies tardait, le rationnement fut étendu jusqu'à huit heures par jour. En outre, la vague d'assassinats reprit. Pire encore, le mécontentement général de la population au Venezuela — mécontentement qui se concrétisa par une tentative de coup d'État conduite par le colonel Hugo Chavez, qui devait par la suite être élu président de ce pays — amena certains à penser que le processus de modernisation n'était peut-être pas une si bonne idée après tout<sup>15</sup>.

Malgré l'effondrement de sa popularité, le président Gaviria n'en restait pas moins déterminé à poursuivre le processus de modernisation. Plusieurs projets occupaient son esprit : premièrement, le plus important était de faire adopter plusieurs lois d'habilitation qui permettraient de faire entrer dans les faits les nouvelles dispositions de la Constitution — et en particulier l'indépendance de la Banque centrale, la modernisation de l'appareil de l'État et la décentralisation. Deuxièmement, pour financer les dépenses nouvelles qu'impliquaient les dispositions de la Constitution, il était indispensable d'accroître les recettes de l'État. A cet effet, l'administration présenta au Congrès un projet de réforme fiscale, dont la principale disposition concernait le relèvement du taux de la TVA, qui passait de 12 à 14 pour cent. Troisièmement, il fallait accélérer les opérations de privatisation, qui avaient été jusque là timides et avaient pris du retard par rapport aux autres réformes. L'administration souhaitait surtout privatiser rapidement (et partiellement) la compagnie de téléphone. Quatrièmement, il fallait réformer l'ancien système de sécurité sociale fondé sur la répartition, qui, comme dans la plupart des pays d'Amérique latine, était au bord de la faillite. Cinquièmement, l'administration était très désireuse de réformer le secteur des services sociaux, et en particulier l'éducation et la santé.

A mesure que l'année avançait, il devenait de plus en plus évident que les forces d'opposition aux réformes prenaient de l'importance et qu'il serait extrêmement difficile de mettre en œuvre cet ambitieux programme. Rétrospectivement, il est clair que, face à l'affaiblissement du soutien de la population et du Congrès, le président Gaviria décida d'adopter une stratégie fondée sur deux axes. Premièrement, établir l'ordre des priorités des différents projets et consacrer son capital politique bien érodé à la mise en œuvre des programmes jugés susceptibles d'être adoptés par le Congrès et qui étaient considérés comme essentiels pour le projet global de l'administration. La majorité de ces initiatives était liée à des évolutions politiques et semblait pouvoir renforcer la démocratie et les institutions. Deuxièmement, poursuivre la politique de coalitions et de compensations qui avait si bien réussi à l'administration pendant les 18 premiers mois de son mandat.

Mais la situation avait changé, et le sentiment d'urgence et d'anticipation avait disparu. Sur le plan pratique, cela signifiait que le gouvernement devait céder à de nombreuses exigences (mais pas toutes) des groupes d'intérêt et des groupes politiques. Cela signifiait qu'il fallait constamment réviser la composition de la coalition gouvernementale. Les deux stratégies furent activement poursuivies en 1992–93. Les éléments plus traditionnels du parti libéral représentés par Ernesto Samper et ses partisans se virent confier un nombre plus important de postes clés. Jose Antonio Ocampo — économiste compétent et respecté qui avait été le principal conseiller de Samper au ministère du Développement et qui devait devenir son ministre des Finances en 1996 — fut nommé ministre de l'Agriculture, et Horacio Serpa — qui allait devenir ministre d'État du président Samper — fut nommé négociateur national de paix. En outre, l'aile traditionnelle (de plus en plus faible au plan politique) du parti conservateur fut remplacée au sein du cabinet par un mouvement plein d'avenir dirigé par le maire de Bogotá, Andres Pastrana qui, des années plus tard, devait être élu président de la Colombie.

Au premier trimestre de 1992, le gouvernement put mesurer avec consternation à quel point l'opposition aux réformes avait grandi, lorsqu'il soumit au Congrès le projet de loi relatif à la privatisation de la compagnie de téléphone. Suivant la méthode de compensation qui était devenue sa marque, un plan comportant la distribution d'un pourcentage important d'actions de la compagnie aux employés fut mis au point. En même temps, le gouvernement annonçait que le produit de la cession servirait à deux usages : une portion financerait l'extension de la couverture de services sociaux à la population dans son ensemble, et en particulier aux groupes à faible revenu ; l'autre portion serait consacrée à des projets d'irrigation qui bénéficieraient au secteur agricole, dont le mécontentement grandissait.

D'après Mauricio Vargas (1993), qui était alors devenu ministre des Télécommunications, le projet gouvernemental gagna lentement des partisans parmi les membres du Congrès. Mais le syndicat Telecom voyait les choses différemment. Ses dirigeants s'opposèrent résolument à la privatisation et mobilisèrent les salariés pour protester contre le projet. Notons que la guérilla, qui jusqu'alors n'avait pas participé activement aux débats sur les réformes, apporta son soutien aux syndicats et publia plusieurs communiqués s'opposant à la mesure « néo-libérale ».



Malgré ces événements, les autorités étaient persuadées que, même si le syndicat lançait un appel à la grève, le service serait maintenu et que la position du syndicat deviendrait rapidement impopulaire auprès du public. Il n'en fut rien. Lorsque la grève fut finalement déclenchée à la fin d'avril 1992, le pays resta muet. Mystérieusement, les programmes informatiques de sauvegarde, qui auraient aidé à maintenir le service, avaient disparu. Le gouvernement se montra totalement incapable de faire face à la situation et, à mesure que passaient les jours sans que le service des téléphones ne soit rétabli, sa popularité plongea. Certains des membres du Congrès, qui s'étaient montrés plutôt enclins à soutenir la privatisation, commencèrent à reculer. Pire encore, le président Gaviria, qui avait alors adopté une position défensive, décida de ne pas jouer son va-tout et laissa son ministre des Télécommunications défendre lui-même le projet de privatisation.

Que s'était-il passé ? Où était le jeune dirigeant combatif qui aller « transformer » l'économie ? Comment le gouvernement put-il se tromper à ce point sur l'humeur du public ? Il y a plusieurs explications à tout cela. Premièrement, le politicien consommé qu'était Gaviria réalisa qu'il était trop faible pour poursuivre un trop grand nombre de causes impopulaires. Il décida qu'il faudrait trop d'énergie pour faire adopter la réforme fiscale et il ne voulait pas risquer une nouvelle empoignade majeure. Deuxièmement, l'équipe des relations publiques a totalement manqué à sa mission en négligeant de monter une vaste campagne pour rallier des soutiens au projet. Cet épisode montra que, lorsque l'on en venait aux initiatives majeures, il ne suffisait pas d'élaborer des systèmes de compensation. Il rappela aussi à l'administration que les syndicats du secteur public continuaient d'être un « monstre » indompté. Cela devait être confirmé au cours des mois suivants, lorsque les syndicats d'enseignants, les salariés d'Ecopetrol et les agents du secteur de la santé, entre autres, purent soutirer de plus en plus de rentes à l'État (Wiesner, 1997b).

Rétrospectivement, il est particulièrement intéressant de noter qu'à ce moment crucial le gouvernement ne parvint pas à obtenir le soutien des *gremios*. Certains étaient gagnés par la désillusion et d'autres, comme l'ANALDEX — le *gremio* des exportateurs — et la SAC, étaient devenus hostiles au programme de réformes. A la fin du mois d'avril 1992, alors que le gouvernement luttait littéralement pour maintenir son programme en vie, l'ANALDEX organisa une réunion nationale au cours de laquelle elle critiqua durement la politique économique de l'administration. Le président de l'ANALDEX affirma que le gouvernement violait le contrat implicite qui avait été conclu en accélérant la réforme commerciale, en ne créant pas les mécanismes de compensation promis et en modifiant le calendrier des réformes (Bakalarz, 1992).

C'est ainsi qu'un gouvernement qui, quelques mois auparavant seulement, bénéficiait du soutien de l'ensemble du secteur public, avait perdu l'appui du Congrès, des syndicats et des *gremios* et se trouvait maintenant seul. Indubitablement seul.

Le 1er mai — fête du travail — il était évident que le gouvernement avait perdu la bataille contre le syndicat Telecom. Le 4 mai, le ministre des Télécommunications démissionnait. Les forces anti-réformistes avait gagné leur première grande victoire.



De plus, il faut le souligner, elles avaient réussi à mettre le gouvernement sur la défensive et, sur le plan pratique, elles avaient réussi à retirer la privatisation — ou tout au moins une opération majeure de privatisation — du programme de réformes.

Il est intéressant de citer en totalité ce que les deux collaborateurs les plus proches de Gaviria devaient dire à propos de cet événement et de ses conséquences. D'après Vargas (1993), « Après la grève de Telecom, le programme de privatisation fut gelé ». De son côté, Silva (1997) note : « Tout comme d'autres éléments du programme du gouvernement, la réforme économique perdit de l'oxygène en 1992. Avec les coupures d'électricité, les réformes marquèrent nettement le pas cette année-là. Tous les efforts portèrent sur l'approbation de la réforme fiscale... » Vargas (1993) résume ainsi les six premiers mois de l'année : « A la fin du premier semestre de 1992, tout ce que Gaviria pouvait présenter, c'était une réforme fiscale qui était aussi populaire que les coupures d'électricité [*apagones*]. La situation était vraiment mauvaise, mais le pire allait venir ».

Le pire arriva le 21 juillet, lorsque pour éviter d'être transféré dans une prison plus sûre, Pablo Escobar, le sinistre *capo* du cartel de Medellín, s'évada. Il n'y avait pas grand chose que le gouvernement puisse faire. Plusieurs hauts fonctionnaires de l'administration et des forces de sécurité furent démis de leurs fonctions et le gouvernement accepta de coopérer avec le Congrès pour mener une enquête approfondie. Gaviria déclara une guerre sans merci à Escobar et donna l'ordre à la police de remuer ciel et terre pour le retrouver. De son côté, Escobar craignait pour sa vie et jura de ne jamais se rendre. Le 2 décembre, le jeu du chat et de la souris prit fin lorsqu'un Escobar fatigué et dépenaillé fut tué par la police au moment où il tentait de sortir d'une maison où il s'était réfugié.

Il est sans doute extraordinaire de noter que la performance économique ne fut pas trop mauvaise en 1992. Comme le montre le tableau 5.2, la croissance reprit, l'inflation fléchit et le chômage se stabilisa. En 1993, le gouvernement conforta lentement sa position et, vers le milieu de l'année, il se sentit suffisamment solide pour faire progresser la mise en œuvre des réformes de la sécurité sociale et de la santé. La réforme de la sécurité sociale comportait toutefois des points faibles. Elle contenait en particulier des incitations perverses et elle conservait un pilier public inefficace. Quant à la réforme de la santé, elle laissait en l'état les inefficacités et les inégalités du système. Timides et mal préparées, ces réformes montrèrent que la magie de l'administration Gaviria avait cessé d'opérer. Ce qui avait commencé comme un « remaniement » de bon augure apparaissait maintenant comme un programme de réformes inachevé. Pendant les premiers mois de l'année 1994, la grande question politique qui se posait était la succession de Gaviria et, point sans doute plus important, la question de savoir si le prochain président allait poursuivre ce qui apparaissait alors comme une entreprise de modernisation inachevée.

## Notes

1. Je pense que ce point de vue se retrouve par exemple implicitement dans l'important essai d'Urrutia (1991) sur l'absence de populisme en Colombie.
2. Certains estiment que le fait que Gaviria était un provincial (il était originaire de Pereira) a influé sur ses idées en matière d'économie. D'aucuns prétendent qu'il était horrifié par l'influence des groupes d'intérêt et la multiplicité des arrangements entre les politiciens et les représentants du secteur privé de Bogotá.
3. En 1970, Botero fonda Fedesarrollo, le groupe de réflexion économique le plus influent de la Colombie, et d'ailleurs de toute l'Amérique latine.
4. Je tiens à remercier l'ancien ministre des Finances, Jaime Garcia Parra, qui a bien voulu discuter avec moi de plusieurs questions importantes sur les origines du courant réformiste en Colombie.
5. Au sujet de l'ANDI, voir Urrutia (1983) et la description succincte qui en est faite au tableau 3.3 de cette étude.
6. En 1986, Galán était l'un des candidats à la présidence. Il avait été battu par le futur président, Virgilio Barco. Lorsqu'il devint évident que Barco était le candidat libéral, Galán déclara qu'il tenait à conserver sa liberté d'action.
7. Ce magazine avait été lancé dans les années 70 par Rodrigo Botero, Rudolf Hommes et Maria Mercedes Cuellar, qui fut nommée à la tête de la direction du Plan sous l'administration Barco et qui devait devenir ultérieurement l'un des premiers membres du conseil d'administration de la nouvelle Banque centrale indépendante.
8. Le document soutient — et il est intéressant de le noter — que même en présence d'une forte expansion des exportations de produits de base, l'appréciation du taux de change réel doit être évitée.
9. Voir l'analyse fascinante du système judiciaire colombien par Montenegro (1994).
10. Cepeda (1994) soutient que Gaviria n'a participé à aucune des réunions. Au cours d'un entretien privé que j'ai eu avec lui le 4 septembre 1997, l'ancien président Gaviria m'a dit qu'il avait participé brièvement à deux ou trois réunions. Il a souligné que, bien des années auparavant, il avait l'habitude de discuter de problèmes économiques au Club Suizo avec un petit groupe qui incluait Rodrigo Botero. Il a également souligné que, pendant longtemps, il avait régulièrement rencontré Ernesto Samper, Juan Antonio Santos et Guillermo Perry pour parler de problèmes de politique publique.

11. Cepeda (1994).
12. Samper avait été président de l'ANIF, le groupe de pression des institutions financières.
13. Toutefois, l'ouverture sur l'extérieur n'entraîna en fait que très peu de chômage.
14. Entretien avec le président Gaviria, 4 septembre 1997.
15. Au sujet des réformes vénézuéliennes et du mécontentement de la population, voir par exemple Naím (1993).

## **Conclusions**

En août 1994, après une élection durement gagnée, Ernesto Samper prêtait serment en tant que nouveau président de la Colombie. Durant ces longues années où il avait participé à la vie politique du pays, il était devenu le chef influent de l'une des ailes les plus importantes du parti libéral. Si l'on ne peut qualifier ses vues de « gauchistes », elles étaient certainement moins imprégnées de la croyance aux vertus du marché que celles de son prédécesseur, César Gaviria.

Peu après son entrée en fonctions, le président Samper fut impliqué dans un scandale politique majeur portant sur l'utilisation présumée de l'argent de la drogue pour financer sa campagne. Il fut lavé de ces accusations par le Congrès, mais cette affaire devait peser sur sa personne tout au long de son mandat. Malgré cette crise politique majeure, l'économie réussit à survivre et continua d'afficher des taux de croissance positifs. Mais le programme de réformes, qui avait été mené avec tant d'enthousiasme pendant la première partie du mandat Gaviria, resta pratiquement au point mort pendant la présidence Samper<sup>1</sup>.

Comment expliquer que le mouvement de réforme ait ainsi calé en Colombie ? Nous trouvons deux raisons, en quelque sorte interdépendantes. Premièrement, beaucoup de gens — dont certains analystes influents — croient à tort que la Colombie avait déjà beaucoup et rapidement progressé dans la voie des réformes. Mais c'est une erreur. Comme on l'a montré plus haut, de nombreuses réformes étaient relativement timides et incomplètes. On le voit bien lorsque l'on considère le degré actuel de modernisation du pays par rapport à celui d'autres pays, et en particulier aux autres pays d'Amérique latine. Et deuxièmement, d'aucuns pensent que la modeste performance économique de la Colombie depuis 1996 est la conséquence directe des réformes « néo-libérales ». Aucun élément convaincant ne vient toutefois étayer ce point de vue. Au contraire, on peut dire que les difficultés actuelles du pays tiennent en grande partie au caractère partiel des réformes, à d'importants chocs exogènes et au fait que le pays s'est enfoncé dans la crise politique.

Deux thèmes généraux apparaissent de façon récurrente dans le discours des nouveaux sceptiques qui s'opposent aux réformes en Colombie, comme d'ailleurs dans d'autres pays d'Amérique latine. Il est de bon ton d'affirmer que les réformes n'ont qu'une influence mineure, voire nulle, sur la performance économique, comme il est de bon ton de penser que les réformes, et notamment la libéralisation des échanges, ont des effets négatifs sur les conditions de vie de la population, et en particulier sur la répartition des revenus. Chose intéressante, ces convictions — souvent relayées par les médias — ne sont guère étayées par des données empiriques ou historiques. De fait, les études comparatives appliquées permettent de conclure de façon très catégorique que : *i*) les réformes définies au sens large ont des effets positifs très importants sur la performance économique d'un pays et en particulier sur la croissance de la productivité globale des facteurs ; et *ii*) les réformes économiques, et la libéralisation des échanges notamment, n'ont pas d'effets discernables — positifs ou négatifs — sur la situation sociale et la répartition des revenus. Les mêmes éléments d'appréciation montrent toutefois que les réformes économiques ont un effet indirect positif (*via* la croissance économique) sur la situation sociale et la répartition des revenus<sup>2</sup>. On peut donc penser que le creusement des inégalités de revenu que l'on a de fait observé dans certains pays ne saurait être attribué (facilement tout au moins) aux réformes relatives à l'ouverture de l'économie.

La Colombie a fait des progrès très importants sur le front des réformes économiques pendant la première moitié du mandat du président Gaviria (1990–92) : les échanges ont été libéralisés, le marché du travail a été en partie réformé, les distorsions financières ont été réduites, les contrôles des changes ont été levés, une réforme de la sécurité sociale a été tentée et les activités économiques ont été en partie déréglementées. Mais, malgré les initiatives prises en 1993–94 pour poursuivre l'action entreprise, le rythme et l'intensité des réformes ont sérieusement diminué. A la fin de l'année 1994 et au début de l'année 1995, la Colombie avait encore beaucoup à faire sur le plan des réformes : il lui fallait encore engager ou approfondir des réformes économiques de base — et prendre en particulier les mesures d'austérité budgétaire indispensables pour stabiliser son économie et arriver à faire baisser sensiblement l'inflation —, et presque tout restait à faire sur le front des réformes institutionnelles.

Mais, pendant la période 1996–98, rien n'a été fait ou presque pour avancer le programme de réformes. Cette évaluation est confirmée par un document de la Banque mondiale publié sous la double signature de Burki et Perry (1997). Dans ce document, les deux auteurs montrent que les réformes commerciales n'ont pratiquement pas avancé depuis 1993, et qu'il y a eu très peu de progrès (si tant est qu'il y en ait eu) sur le plan de la modernisation du marché du travail. Il est très intéressant de noter que cette passivité a coïncidé avec une période où dans leur majorité, les pays de la région, et du monde entier d'ailleurs, continuaient à faire des efforts pour libéraliser leur économie. Le tableau 6.1 présente un indicateur du degré d'orientation par le marché de plusieurs pays pendant la période 1995–97. Cet indice comporte une échelle

de 1 à 5, les valeurs les plus basses indiquant un faible degré de distorsion et un degré élevé d'orientation par le marché. Comme on peut le voir sur la base de cet indice, la Colombie n'a cessé pendant cette période de s'écarter de la règle du marché, d'accumuler les distorsions et de chuter dans le classement général. Il est à noter que, dans cinq des sept pays latino-américains inclus dans le tableau à des fins de comparaison, on note des progrès ou du moins une absence de détérioration pendant la période 1996–97. Un aspect particulièrement intéressant de ce tableau est qu'il montre à quel point les indices de la Colombie sont médiocres par rapport à ceux de l'Asie de l'Est et des pays avancés de l'échantillon. Cela indique à l'évidence que, contrairement à ce que tout le monde croit, les réformes colombiennes — comme d'ailleurs celles de la plupart des pays d'Amérique latine — n'ont pas été particulièrement profondes au regard de celles entreprises dans d'autres pays.

Tableau 6.1. **Indice de l'orientation par le marché, 1995–97**

	Score			Classement		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
<i><b>Pays latino-américains :</b></i>						
Argentine	2.85	2.65	2.65	35	37	42
Bolivie	3.20	2.75	2.85	58	46	59
Brésil	3.30	3.45	3.35	63	94	94
Chili	2.50	2.45	2.25	20	30	22
Colombie	2.90	3.00	3.10	37	66	78
Costa Rica	2.90	2.80	2.80	38	47	50
Mexique	3.05	3.35	3.35	51	86	94
Venezuela	3.00	3.50	3.60	46	100	108
<i><b>Pays d'Asie de l'Est :</b></i>						
Hong Kong	1.25	1.25	1.25	1	1	1
Indonésie	3.35	2.85	2.85	69	54	59
Malaisie	2.15	2.40	2.60	14	27	36
Philippines	3.30	2.90	2.80	66	57	50
Corée	2.15	2.30	2.45	13	22	27
Singapour	1.25	1.3	1.3	2	2	2
Thaïlande	2.30	2.30	2.30	19	22	23
<i><b>Quelques pays de l'OCDE :</b></i>						
Australie	2.20	2.10	2.15	15	17	18
Autriche	2.05	2.05	2.15	10	15	18
Canada	2.00	2.00	2.10	8	12	15
Finlande	n.d.	2.3	2.3	n.d.	22	23

Source : Johnson et Sheehy (1995, 1996, 1997).

L'un des principaux thèmes de cette étude traite de l'importance du cadre institutionnel. Les tableaux 6.2 à 6.5 présentent des données comparatives, pour le même groupe de pays mais pour des périodes de temps différentes, sur la solidité de plusieurs institutions de l'État. Ces données ont été compilées pour le Guide international des risques pays de l'International Bank of Commerce et par Johnson et Sheehy (1995, 1996, 1997).

Le tableau 6.2 montre la prévalence de la corruption dans l'appareil de l'État, un chiffre élevé indiquant une moindre corruption. Le tableau 6.3 analyse la qualité du système judiciaire et la culture de la loi et de l'ordre dans les pays étudiés ; un chiffre élevé indique un système judiciaire fort. Le tableau 6.4 dresse le bilan de la qualité de l'administration publique ; là aussi un chiffre élevé dénote une institution solide. Enfin, le tableau 6.5 présente l'indice de la qualité des dirigeants politiques, un chiffre élevé indiquant une grande qualité.

Le tableau qui se dégage de ces données d'ensemble est assez effrayant. Il ressort en effet que certaines des institutions colombiennes comptent parmi les plus faibles de l'échantillon et que, pire encore, elles tendent à se dégrader. Cela reflète dans toutes ses dimensions la tâche énorme qui attend le pays dans les années à venir.

Tableau 6.2. **Corruption**  
(échelle de 1 à 6)

	1990	1994	1997
<i>Pays latino-américains :</i>			
Argentine	4	3	2
Bolivie	2	3	3
Brésil	4	3	3
Chili	3	3	4
Colombie	3	3	2
Costa Rica	5	5	5
Mexique	3	3	2
Venezuela	3	3	3
<i>Pays d'Asie de l'Est :</i>			
Hong Kong	5	5	5
Indonésie	0	3	2
Malaisie	4	4	4
Philippines	2	3	3
Corée	2	5	4
Singapour	4	4	4
Thaïlande	3	3	3
<i>Quelques pays de l'OCDE :</i>			
Australie	5	5	5
Autriche	5	5	4
Canada	6	6	6
Finlande	6	6	6

Tableau 6.3. **Solidité du système judiciaire**  
(échelle de 1 à 6)

	1990	1994	1997
<b><i>Pays latino-américains :</i></b>			
Argentine	3	5	5
Bolivie	1	2	3
Brésil	4	3	3
Chili	4	5	5
Colombie	1	2	2
Costa Rica	4	4	4
Mexique	3	3	3
Venezuela	6	4	4
<b><i>Pays d'Asie de l'Est :</i></b>			
Hong Kong	1	6	5
Indonésie	6	4	2
Malaisie	6	5	5
Philippines	1	4	4
Corée	4	5	4
Singapour	6	6	6
Thaïlande	5	5	5
<b><i>Quelques pays de l'OCDE :</i></b>			
Australie	6	6	6
Autriche	6	6	6
Canada	6	6	6
Finlande	6	6	6

Tableau 6.4. **Qualité de l'administration publique**  
(échelle de 1 à 6)

	1990	1994	1997
<b><i>Pays latino-américains :</i></b>			
Argentine	3	3	3
Bolivie	1	2	2
Brésil	4	4	4
Chili	3	3	4
Colombie	4	4	2
Costa Rica	3	3	3
Mexique	3	3	2
Venezuela	3	3	3
<b><i>Pays d'Asie de l'Est :</i></b>			
Hong Kong	3	4	5
Indonésie	1	3	3
Malaisie	3	3	4
Philippines	1	2	3
Corée	4	5	5
Singapour	5	5	4
Thaïlande	5	5	4
<b><i>Quelques pays de l'OCDE :</i></b>			
Australie	6	6	6
Autriche	6	6	6
Canada	6	6	6
Finlande	6	6	5



Cette étude analyse, sous l'angle de l'économie politique, les réformes engagées par l'administration Gaviria entre 1990 et 1994 pour instaurer une économie de marché. L'examen porte essentiellement sur la dynamique des réformes et met l'accent sur le rôle de l'idéologie, les mécanismes de compensation et l'opposition des groupes d'intérêt aux réformes. Elle identifie les principaux acteurs en présence et présente une analyse détaillée des caractéristiques des différentes réformes. L'auteur s'est employé en particulier à comprendre les facteurs qui sous-tendent le premier train de réformes et qui expliquent le ralentissement ultérieur du processus.

Tableau 6.5. **Qualité des dirigeants politiques**  
(échelle de 1 à 12)

	1990	1994	1997
<i><b>Pays latino-américains :</b></i>			
Argentine	4	8	8
Bolivie	6	7	8
Brésil	7	4	8
Chili	8	8	9
Colombie	6	6	3
Costa Rica	6	7	7
Mexique	8	6	9
Venezuela	6	6	8
<i><b>Pays d'Asie de l'Est :</b></i>			
Hong Kong	1	5	8
Indonésie	6	7	11
Malaisie	6	9	11
Philippines	1	6	10
Corée	9	7	10
Singapour	8	8	11
Thaïlande	5	7	9
<i><b>Quelques pays de l'OCDE :</b></i>			
Australie	6	7	11
Autriche	8	8	10
Canada	9	6	10
Finlande	8	7	9

Source : ICBG.

Les hypothèses relatives à l'économie politique de la réforme qui ont été décrites au chapitre 2 et présentées au tableau 2.2 fournissent un point de repère utile pour ces remarques récapitulatives. Le tableau 6.6 reprend les onze hypothèses du tableau 2.2 et présente certaines observations fondées sur l'analyse de l'économie colombienne entreprise dans cette étude. Comme on peut le voir, l'expérience colombienne correspond assez bien au cadre d'analyse de l'économie politique mis au point au cours des dernières années et décrit au chapitre 2. Plus exactement, l'analyse exposée ici tend à montrer que, si l'expérience colombienne est extrêmement complexe et présente des caractéristiques uniques, elle s'est inscrite dans un schéma qui correspond à peu près aux hypothèses de base formulées dans les ouvrages sur la question. Contrairement à ce que pensent certains analystes, les réformes colombiennes ont bien été engagées à la suite d'une crise majeure. Peu importe qu'il ne s'agisse pas d'une crise classique de la balance des paiements. Ce qui compte vraiment, c'est le sentiment d'isolement politique et social et de frustration de la population qui a permis à l'administration Gaviria de progresser sur tant de fronts à la fois.

Comme dans d'autres exemples de réformes, une équipe de technocrates animée par une idéologie clairement définie et solide — le groupe du Club Suizo — a conçu et exécuté les réformes. Pour les faire adopter par le Congrès, l'administration Gaviria a élaboré une stratégie fondée sur la constitution de vastes coalitions et la mise en place de divers mécanismes de compensation. Mais au fil du temps, ces mécanismes se sont révélés mutuellement incompatibles. Lorsqu'ils se sont désarticulés, les adversaires des réformes ont gagné en force et ont pu lancer une contre-attaque.

Les deux enseignements les plus importants que l'on peut sans doute tirer de l'expérience colombienne, c'est que l'ordre chronologique est important, et que les premiers partisans des réformes peuvent se retourner contre le programme si leurs intérêts sont lésés. En Colombie, l'assouplissement rapide du contrôle des changes — ajouté à l'afflux massif de capitaux en Amérique latine — a provoqué une forte appréciation du taux de change réel, qui a érodé la compétitivité des exportateurs. L'analyse présentée au chapitre 5 montre clairement comment certains des principaux acteurs — l'ANDI, la SAC et l'ANALDEX — ont changé de position à l'égard du processus de réformes et comment, de partisans (hésitants), ils sont devenus des adversaires ouverts. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, ce changement d'humeur a été en grande partie, mais pas totalement, provoqué par l'appréciation du taux de change réel. La lenteur du recul de l'inflation et l'atonie de la croissance du PIB ont également contribué à ce revirement. A mesure que le gouvernement a perdu l'appui de ceux qui l'avaient soutenu au départ, il s'est trouvé de plus en plus isolé. Une autre leçon importante de l'expérience colombienne est que les syndicats implantés dans les secteurs des services sociaux (éducation et santé) et certaines entreprises publiques peuvent devenir très puissants et défendre leurs intérêts avec une grande énergie. En Colombie, la réforme a en partie été pilonnée par ces groupes d'intérêt. Ils ont même réussi à obtenir que la nouvelle Constitution sanctionne leur droit à capter des rentes.

Il est encore difficile de savoir si les réformes colombiennes progresseront ou si elles seront plus ou moins remises en question. Mais ce qui est clair, c'est que l'enthousiasme et l'euphorie qu'ont suscités les réformes au début des années 90 ne sont plus là et que, sous les effets conjugués de divers facteurs, la situation politique, économique et sociale du pays s'est grandement dégradée. Au moment où nous écrivons ces lignes (novembre 1999), la Colombie risque fort de rester à la traîne dans les quelque dix années à venir. Alors que le XXe siècle touche à son terme, il est possible qu'il n'y ait plus d'autres réformes à *Macondo*.

**Tableau 6.6. Onze hypothèses clés concernant l'économie politique des réformes et l'expérience colombienne, 1990–94**

Hypothèse	Observations
1. L'hypothèse de la crise	En 1990, la Colombie n'était pas confrontée à une crise économique de type classique, mais elle faisait face à une crise politique et sociale majeure.
2. Une équipe de technocrates mène l'effort de modernisation	Le groupe du Club Suizo représentait la quintessence de l'équipe de technopoliticiens.
3. Les idées comptent	Le groupe du Club Suizo avait une idéologie très claire. Ses idées furent couchées par écrit de façon cohérente avant l'élection de Gaviria à la présidence. Même si, rétrospectivement et par rapport à d'autres pays, ces idées sont loin d'être radicales, elles représentaient à l'époque une rupture évidente d'avec la tradition économique de la Colombie.
4. Une campagne sérieuse de relations publiques permet de renforcer le soutien aux réformes	L'administration Gaviria tenta de mettre en place une solide équipe de relations publiques. Mais elle a très vite été confrontée à de graves problèmes : elle a dû face en particulier à des fuites importantes et elle ne s'est pas vraiment rendu compte du changement d'humeur politique du public.
5. Les mécanismes de compensation peuvent contribuer à réduire l'opposition aux réformes	Dès le départ, l'administration Gaviria s'est appuyée sur les avantages qu'offraient les compensations (promises) pour rallier des soutiens au programme de réformes. Mais les compensations promises n'étaient pas compatibles les unes avec les autres, et elles n'ont pu être maintenues. Lorsque certains acteurs ont compris que l'administration ne pourrait tenir ses engagements, ils ont tourné le dos aux réformes.
6. L'ordre chronologique est important	L'administration Gaviria fit quelques efforts — mais sans plus — pour engager les réformes selon un ordre qui n'aurait pas de coût politique. L'assouplissement rapide du contrôle des mouvements de capitaux, ainsi que l'amnistie accordée aux détenteurs d'avoirs en devises, ont provoqué un afflux massif de capitaux qui a entraîné une très forte appréciation du taux de change réel, rendant inefficace l'un des mécanismes fondamentaux de compensation.
7. Le rythme des réformes est important	En promettant des réformes « progressives » et « sélectives », Gaviria a pu obtenir d'emblée le soutien des principaux <i>gremios</i> . Lorsque la réforme commerciale a pris de la vitesse, en août 1991, ce soutien a en grande partie disparu et l'aptitude politique du gouvernement à maintenir la dynamique des réformes s'en est trouvé réduite.
8. Les institutions politiques sont importantes	La réforme constitutionnelle de 1991 créait toute une série d'institutions politiques. Certaines ont eu pour effet de restreindre les moyens dont disposait le gouvernement pour faire avancer les réformes ; d'autres, telles que le fait d'accorder l'indépendance à la Banque centrale, ont eu un effet positif sur ce plan.

Tableau 6.6. (suite et fin)

Hypothèse	Observations
9. Le soutien extérieur peut jouer un rôle important à certains moments	La Banque mondiale a joué un rôle important lors de la mise en œuvre de la réforme commerciale (mineure) de l'administration Barco. Son rôle a été très marginal pendant la période 1990–94.
10. La constitution de coalitions peut atténuer les coûts politiques de la transition	Une très large coalition a été formée initialement, afin de faire approuver les réformes. Cette coalition a aussi aidé à faire passer certaines réformes économiques importantes au début. Mais, avec le temps, elle a commencé à se désintégrer. De ce fait, le soutien au programme de réforme a sensiblement diminué.
11. L'opposition aux réformes tend à se renforcer au fil du temps du fait que les groupes pénalisés par les réformes unissent leurs forces	Lorsque que le manque de cohérence des mécanismes de compensation est devenu apparent et que la vaste coalition formée au départ s'est désintégrée, l'opposition aux réformes a augmenté. Elle a atteint un summum avec la grève de Telecom, qui a réussi à ralentir considérablement le programme de réformes.

## Notes

1. En 1998, Andres Pastrana a été élu président du pays. Son programme comportait un certain nombre de mesures de réforme. Mais la première partie de son mandat fut tout entière absorbée par les efforts qu'il déploya pour parvenir à un accord de paix avec l'aile marxiste du mouvement de guérilla.
2. Voir par exemple Barro (1996) ; Sachs et Warner (1995) ; Edwards (1997*a, b*) et Edwards *et al.* (1998). Pour une analyse antérieure et très complète des relations entre le régime commercial et la répartition des revenus, voir Bourguignon et Morrisson (1989). Pour des analyses plus récentes de ces questions, voir par exemple Wood (1994).

## Bibliographie

- ALARCÓN, L.F. (1995), “La política económica de Barco: una visión personal”, dans M. DEAS et C. OSSA (compil.), *El Gobierno Barco: Política, Economía y Desarrollo Social en Colombia 1986-1990*, Fedesarrollo — Fondo Cultural Cafetero, Editorial Nomos, Bogotá.
- ANDI (1991), “La Modernización de la Economía, un Programa Integral y Concertado”, *Revista ANDI*.
- BAKALARZ, R. (1992), “El Orden de los Factores si Altera el Producto”, *Exponotas* 26.
- BARRO, R. (1996), *Getting it Right: Markets and Choices in a Free Society*, MIT Press, Cambridge et Londres.
- BATES, R. et A.O. KRUEGER (dir. pub.) (1993), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Blackwell, Cambridge, Mass. et Oxford.
- BOURGUIGNON, F. et C. MORRISSON (1989), *Commerce extérieur et distribution des revenus*, Centre de Développement de l’OCDE, OCDE, Paris.
- BRUNO, M. et W. EASTERLY (1996), “Inflation’s Children, Tales of Crisis that Beget Reforms”, *American Economic Review* 86(2).
- BURKI, S. et G. PERRY (1997), “The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade”, *Latin America and Caribbean Studies: Viewpoints Series*, Banque mondiale, Washington D.C.
- BUSHNELL, D. (1993), *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*, The University of California Press, Oxford.
- CALVO, G. (1989), “Incredible Reforms”, dans G. CALVO *et al.*, *Debt Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Díaz-Alejandro*, Blackwell, Oxford et Cambridge, Mass. ; Université des Nations unies, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- CANO, C.G. (1990), “La SAC ante la Apertura Económica”, *Revista Nacional de Agricultura* 893.
- CEPEDA, F. (1994), *Dirección Política de la Reforma Económica en Colombia*, Fonade, Bogotá.

- CHOKSI, A., M. MICHAELY et D. PAPAGEORGIOU (1991), "The Design of Successful Trade Liberalization Policies", dans A. KOVES et P. MARER (dir. pub.), *Foreign Economic Liberalization: Transformations in Socialist and Market Economies*, Westview Press, Boulder et Oxford.
- CONPES ET CDCE (1990), "Programa de Modernizacion de la Economia Colombiana and Apéndice", dans *Revista de Planeacion y Desarrollo*, 1 & 2.
- DEA, DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (1994), *Colombian Economic Reform: The Impact on Drug Money Laundering within the Colombian Economy*, Department of Justice and DEA Intelligence Division, Washington, D.C.
- DEAS, M. et C. OSSA (dir. pub.) (1994), *El gobierno Barco: Politica, economia y desarrollo social 1986-1990*, Fedesarrollo et Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL de PLANEACIÓN (1995a), "Cómo va la Descentralización?", *Revista de Planeación Planeación y Desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL de PLANEACION (1995b), "Los costos economicos del conflicto armado en Colombia: 1990-1994", 7 décembre, Bogotá.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1976), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Ballinger, Cambridge, Mass.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1985), *Colombia's Political and Economic Prospects*, Université de Yale, New Haven.
- DOMÍNGUEZ, B. (1997), *International Trade and Finance: New Frontiers for Research: Essays in Honor of Peter B. Kenen*, Cambridge University Press, Cambridge, New York et Melbourne.
- DRAZEN, A. et V. GRILLI (1993), "The Benefit of Crisis for Economic Reforms", *American Economic Review* 83(3).
- ECHVERRI CORREA, F. (1990), "Reorganización de la Industria y Apertura Económica en Colombia", *Revista ANDI* 105.
- EDWARDS, S. (1984), "The Order of Liberalization of the Current and Capital Accounts of the Balance of Payments", *NBER Working Paper* 1507.
- EDWARDS, S. (1988), "Terms of Trade, Tariffs and Labor Market Adjustment in Developing Countries", *World Bank Economic Review* 2(2).
- EDWARDS, S. (1995a), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Banque mondiale, Washington D.C.
- EDWARDS, S. (1995b), "Un cuarto de siglo de Fedesarrollo: una perspectiva personal", dans H. GÓMEZ B. (dir. pub.), *Economía y Opinión*, TM Editores-Colciencias, Bogotá.
- EDWARDS, S. (1996), *The Political Economy of Incomplete Market-Oriented Reform: The Case of Colombia*, University of California et National Bureau of Economic Research, Los Angeles.
- EDWARDS, S. (1997a), "Trade Liberalization Reform and the World Bank", *American Economic Review* 87(2).

- EDWARDS, S. (1997b), "Trade Policy, Growth and Income Distribution", *American Economic Review* 87(2).
- EDWARDS, S. (1999), "How Effective are Capital Controls?", *Journal of Economic Perspectives*.
- EDWARDS, S. et D. LEDERMAN (1998), "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile", *NBER Research Working Paper*.
- FERNÁNDEZ, R. et D. RODRIK (1991), "Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review* 81(5).
- GLAESNER, T. (1992), "Financial Reform in Colombia", Banque mondiale, Washington, D.C.
- HAGGARD, S. (1994), "Panel Discussion", dans J. WILLIAMSON (dir. pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- HAGGARD, S. et R. KAUFMAN (dir. pub.) (1992), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton University Press, Princeton.
- HAGGARD, S. et S. WEBB (1994), "Introduction", dans S. HAGGARD et S. WEBB (dir. pub.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press, Oxford.
- HOMMES, R., A. MONTENEGRO et P. RODA (coord.) (1994), *Una Apertura Hacia el Futuro: Balance Económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- JOHNSON, B.T. et T.P. SHEEHY (1995), *Index of Economic Freedom, 1995*, The Heritage Foundation.
- JOHNSON, B.T. et T.P. SHEEHY (1996), *Index of Economic Freedom, 1996*, The Heritage Foundation.
- JOHNSON, B.T. et T.P. SHEEHY (1997), *Index of Economic Freedom, 1997*, The Heritage Foundation.
- LAL, D. (1985), "Real Exchange Rate, Capital Inflows and Inflation: Sri Lanka 1970-1982", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 121(4).
- LAL, D. (1987), "The Political Economy of Economic Liberalization", *The World Bank Economic Review* 1,2.
- LAL, D. (1997), *The Poverty of Development Economies*, deuxième édition, Hobart Paperback 16, IEA.
- LITTLE I., T. SCITOVSKY et M. SCOTT (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- LONDOÑO, J.L. (1995), *Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico: Colombia en el Siglo XX*. Banco de la República y Fedesarrollo, Bogotá.
- LLERAS DE LA FUENTE, C. (1996), *Constitución Política de Colombia: Origen, Evolución y Vigencia*, Biblioteca Jurídica Dike, Pontificia Universidad Javeriana, Ediciones Rosaristas, Bogotá.



- McKINNON, R.I. (1982), "The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina", *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* 17(0).
- McKINNON, R.I. (1991), *The Order of Economic Liberalization: Financial Control in the Transition to a Market Economy*, Johns Hopkins Studies in Development, Johns Hopkins University Press, Baltimore et Londres.
- MARTINELLI, C. et M. TOMMASI (1995), "Economic Reforms and Political Constraints on the Time Inconsistency of Gradual Sequencing", Department of Economics Working Paper 736, University of California, Los Angeles.
- MARTZ, J. (1993), "Economic Relationships and the Early Debate over Free Trade", dans S. WEINTRAUB (dir. pub.), *Free Trade in the Western Hemisphere, Annals of the American Academy of Political and Social Science* 526, Newbury Park, California ; Sage Periodicals Press, Londres et New Delhi.
- MICHAELY, M. (1985), "Demand for Protection against Exports of Newly Industrialized Countries", *Journal of Policy Modelling*, 7, 123-32.
- MISIÓN de EMPLEO (1986), "El problema laboral Colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas", *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá.
- MONTENEGRO, A. (1994), "Justicia y Desarrollo", Discurso Inaugural del Seminario sobre Justicia y Seguridad organizado por el DNP, Bogotá.
- MONTENEGRO, A. (1995), "An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia", *Human Capital Development and Operations Policy Working Papers*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- MONTENEGRO, A. (1996), *Economic Reforms in Colombia: Regulation and Deregulation, 1990-1994*, Economic Development Institute, Banque mondiale, Washington D.C.
- MONTES-NEGRET, F. (dir. pub.) (1988), *Colombia: 20 Años del Régimen de Cambios y Comercio Exterior*, Banco de la República, Bogotá.
- NAÍM, M. (1993), *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Economic Reforms*, Carnegie-Endowment.
- NAÍM, M. (1994), "Toward Free Trade in Americas: Building Blocks, Stumbling Blocks, and Entry Fees", dans S. WEINTRAUB (dir. pub.), *Toward Free Trade in Americas: Shaping Future Trade Policy*, University of Miami North-South Center, Miami.
- NAÍM, M. (1995), "The Second Stage of Reform", dans L. GOODMAN *et al.* (dir. pub.), *Lessons of the Venezuela Experience*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C. ; John Hopkins University Press, Baltimore et Londres.
- OCAMPO, J.A. (1989), "Colombia and the Latin American Debt Crisis", dans S. EDWARDS et F. LARRAIN (dir. pub.), *Debt, Adjustment and Recovery*, Blackwell.
- OCAMPO, J.A. et L. VILLAR (1992), "Trayectoria y Vicisitudes de la Apertura Económica Colombiana", *Pensamiento Iberoamericano-Revista de Economía Política* 0(21).

- PIÑERA, J. (1994), “The Political Economy of Policy Reform: Chile”, in J. WILLIAMSON (dir. pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- POSADA DE LA PEÑA, F. (1991), “La Reforma a la Seguridad Social: El Gran Reto que Debe Enfrentar el Estado Colombiano”, dans C. MOLINA (dir. pub.).
- POSADA DE LA PEÑA, F. (1995), *Libertad para Trabajar. La Ley 50 de 1990 y la política laboral. Filosofía, historia y comentarios*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- RAJAPATIRANA, S., L.M. DE LA MORA et Y. RAVINDRA (1997), “Political Economy of Trade Reforms, 1965-1994: Latin American Style”, *World Economy* 20(3).
- RAMÍREZ, J. (1992), “Concertación y Desarrollo: Una Política de Largo Plazo”, *Exponotas* 26.
- RODRIK, D. (1989a), “Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling”, *Economic Journal*, 99(397).
- RODRIK, D. (1989b), “Credibility of Trade Reform — A Policy Maker’s Guide”, *World Economy*, 12(1).
- RODRIK, D. (1989c), “Liberalization, Sustainability and the Design of Structural Adjustment Programs”, *Harvard John F. Kennedy School of Government Discussion Paper* 177D.
- RODRIK, D. (1994), “The rush to free trade in the developing world: Why so late? Why now? Will it last?”, dans S. HAGGARD et S. WEBB (dir. pub.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, Oxford University Press, Oxford.
- SAC (1991a), “Declaración de la Cumbre Gremial Agropecuaria Nacional”, *Revista Nacional de Agricultura* 896.
- SAC (1991b), “La Apertura, el Entorno Macroeconómico y su Incidencia sobre el Sector Agropecuario”, *Revista Nacional de Agricultura* 896.
- SAC, *Revista Nacional de Agricultura*, plusieurs numéros.
- SACHS, J. et A. WARNER (1995), “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity* 0(1).
- SAMPER, E. (1991), “La Función Económica del Estado y el Desarrollo Productivo”, *Revista ANDI* 113.
- SILVA, M. (1997), “Los Años del Revolucion: La Administración Gaviria. 1990-94”, polycopié.
- STEINER, R., A. BARAJAS et N. SALAZAR (1997), “El Margen de Intermediación Bancaria en Colombia”, document de travail, Fedesarrollo.
- TOMMASI, M. et A. VELASCO (1995), “Where Are We in the Political Economy of the Reform?”, *Policy Reform*, Vol. 1.
- TORNELL, A. (1995), “Are Economic Crises Necessary for Trade Liberalization and Fiscal Reform?”, dans R. et S. EDWARDS (dir. pub.), *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East, NBER Report Series*, University of Chicago Press, Chicago et Londres.

- URIBE, A. (1991), “Por qué la Reforma Laboral?”, dans E. LORA (dir. pub.), *Apertura y Modernización: las Reformas de los Noventa*, Fedesarrollo et Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- URRUTIA, M. (1983), *Gremios, Política Económica y Democracia*, Fondo Cultural Cafetero, Bogotá.
- URRUTIA, M. (1991), “On the Absence of Populism in Colombia”, dans R. DORNBUSCH et S. EDWARDS, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago.
- URRUTIA, M. (1994), “Colombia”, dans J. WILLIAMSON (dir. pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- VALDÉS, S. et M. SOTO (1996), “Es el Control Selectivo de Capitales Efectivo en Chile? Su Efecto sobre el Tipo de Cambio Real”, *Cuadernos de Economía* 33(98).
- VARGAS, M. (1993), “Memorias Secretas del Revolucion: La Historia Intima del Polémico Gobierno de César Gaviria”, *Revelado por uno de sus Protagonistas*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- WIESNER, E. (1997a), *Transaction Cost Economics and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure*, Second Conference on Evaluation and Development: The Institutional Dimension, Banque mondiale, Washington, D.C.
- WIESNER, E. (1997b), *La Efectividad de las Políticas Públicas en Colombia: Un Análisis Neo-Institucional*, Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- WILLIAMSON, J. (dir. pub.) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- WILLIAMSON, J. et S. HAGGARD (1994), “The Political Conditions for Economic Reform”, dans J. WILLIAMSON (dir. pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- WOOD, A. (1994), “Income Disparity among Countries and the Effects of Freer Trade”, Comment, dans L. PASINETTI et R. SOLOW (dir. pub.), *Economic Growth and the Structure of Long-term Development, Proceedings of the IEA Conference Held in Varenna, Italy*, IEA Conference Vol. 112, St. Martin’s Press, New York ; Macmillan Press, Londres.
- WORLD BANK (1994), *Poverty in Colombia*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Washington, D.C.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(41 2001 05 2 P) ISBN 92-64-29523-2 – No. 52082 2001