

Repenser la question du développement

José Antonio OCAMPO*

La libéralisation a été présentée aux pays en développement comme le moyen de rompre avec les stratégies inefficaces reposant sur le protectionnisme et sur un haut niveau d'intervention publique, aussi bien qu'avec les comportements de recherche de rente que ces stratégies avaient encouragées. Cette libéralisation a aussi été perçue comme un moyen d'exploiter pleinement les opportunités offertes par la mondialisation. Cette manière de voir a représenté une rupture significative avec l'idée qui sous-tendait les stratégies de développement depuis plusieurs décennies, et selon laquelle "l'industrialisation tardive" nécessitait un niveau significatif d'intervention de l'Etat pour réussir. Le consensus de Washington proposait l'une des meilleures récapitulations de cette révision du développement, bien qu'elle ne reflète pas exactement la version la plus radicale qui appelait à un Etat minimaliste¹. C'était aussi, doit-on ajouter, une manifestation de l'optimisme que la révision des conceptions du développement avait suscité voici dix ans.

Au cours de ces dernières années, la confiance placée dans cette manière de voir a été remise en question. La crise asiatique a probablement été ce qui lui a porté le coup le plus rude. Cette crise rendait parfaitement clair que sans un

encadrement institutionnel adéquat, la libéralisation financière pouvait être la source d'une sérieuse instabilité macroéconomique. Les positions fortes de "la société civile mondiale" depuis Seattle montrent que la mondialisation elle-même est maintenant mise en cause et elles reflètent un mécontentement fondamental dans les pays industrialisés. Dans les pays en développement, le désenchantement produit par ces réformes va aussi croissant, mais ses manifestations politiques sont plus confuses et son programme manque de clarté.

Plus généralement, le mécontentement produit par les résultats des réformes augmente. Le commerce extérieur et les investissements directs à l'étranger ont augmenté de manière vertigineuse, mais, la "terre promise" des taux de croissance élevés est de plus en plus considérée comme un mirage. En Amérique latine — la région où les réformes ont été portées le plus loin — la croissance dans les années quatre-vingt-dix a été seulement de 3,2 % par an, bien en-dessous des 5,5 % enregistrés au cours des trois décennies de développement conduit par l'Etat, des années cinquante aux années soixante-dix. Les résultats de l'Afrique subsaharienne et, en général, ceux des pays les moins développés continuent d'être hautement insuffisants. Beaucoup d'économies en transition ont encore des niveaux d'activité économique inférieurs à ceux enregistrés avant le "big bang". Quoique la plupart des économies asiatiques qui ont subi la crise se soient rétablies, elles doivent encore se débattre avec ses conséquences financières. Evidemment la Chine et l'Inde constituent des exceptions notables, mais ces pays n'étaient certainement pas sur la liste des économies qui s'étaient le plus engagées sur la voie des réformes. Même au sein du monde industrialisé, la croissance au cours des années quatre-vingt-dix est encore loin de celle atteinte au cours de "l'âge d'or" des années 1950-73. Les Etats-Unis ont atteint ces taux là, mais seulement au cours de la seconde moitié de la dernière décennie.

Les tensions autour de la répartition des revenus s'exacerbent et sont probablement en train de s'intensifier. Les disparités de revenus entre les pays développés et les pays les moins

* Secrétaire exécutif, Commission Economique pour l'Amérique latine et la Caraïbe (CEPALC).

Ce texte est une version abrégée de l'article publié en anglais sous le titre « Rethinking the Development Agenda » dans le *Cambridge Journal of Economics*, vol.26, n° 3, mai 2002.

¹ John WILLIAMSON, « Washington Consensus Revisited in Economic and Social Development into the XXI Century », Louis EMMERIJ (sous la dir. de), IDB, Washington D. C., The John Hopkins University Press.

développés continuent de croître¹. La répartition des revenus est devenue plus inégalitaire dans un grand nombre de pays aussi bien développés qu'en développement. Selon une estimation, les pays où la répartition des revenus s'est détériorée représentaient 57 % de la population mondiale et ceux où elle s'était améliorée 16 % ; les autres pays ne montrant aucune évolution significative². L'écart croissant des revenus du travail selon les qualifications, devient un phénomène universel. Le débat se poursuit pour savoir si cet accroissement résulte de la libéralisation du commerce, des changements technologiques ou de l'affaiblissement des filets de protection sociale. L'asymétrie existant entre les facteurs qui franchissent les frontières (capital, main d'œuvre hautement qualifiée) et ceux qui ne peuvent pas le faire (main d'œuvre peu qualifiée) tout comme les difficultés croissantes qu'éprouvent les gouvernements pour maintenir les filets de protection sociale constituent certainement une partie de l'explication³.

Les événements récents et le mécontentement qu'ils ont engendré ont, à leur tour, stimulé un débat qui promet d'enrichir les conceptions du développement. Ces dernières années ont rendu ce débat un peu plus pluraliste. Des conceptions alternatives du développement ont fait quelques progrès. De nouveaux domaines d'intérêt — les institutions, la protection sociale et "l'appropriation" des politiques de développement — pour n'en citer que quelques-uns ont été introduits dans les débats de politique internationale. Ceci indique-t-il que les conceptions du développement sont en train de changer ? Peut-être, mais cela reste confus. En effet, les nouveaux concepts et domaines d'intérêt sont le plus souvent de simples "accessoires" à ce qui, dans l'ensemble reste le même, avec de nouvelles générations de réformes simplement annexées à ce qui doit être tenu pour

les bons fondements. Vu sous un angle moins favorable, ce n'est, là, simplement, qu'une nouvelle manière d'habiller les mêmes idées. Les marchés, particulièrement les marchés financiers n'ont pas réellement intériorisé le besoin de nouvelles conceptions du développement et les agents financiers continuent d'appeler à plus de libéralisation au niveau national comme au niveau international, par exemple, pour plus de réformes "de la première génération". Ceci reste la force dominante dans un monde où les systèmes socio-politiques nationaux sont affaiblis alors que l'émergence d'un système mondial reste encore plus improbable.

Nous reprenons ici quelques-uns des concepts fondamentaux qui sous-tendent l'appel à de nouvelles conceptions du développement. Dès le départ nous devons mettre l'accent sur deux termes interdépendants qui sont traités dans la littérature sur le sujet. Le premier est l'appel à un nouvel équilibre entre le marché et l'intérêt général. Celui-ci ne doit pas être considéré comme allant à l'encontre de l'efficacité du marché pourvu que des processus qui assurent une offre adéquate de biens publics, qui perfectionnent les marchés, qui aident au bon fonctionnement des marchés non concurrentiels, qui exploitent les externalités positives et évitent les externalités négatives, ou qui assurent une répartition équitable des bénéfices du développement, puissent servir d'instruments puissants pour renforcer le développement du marché à travers une série de canaux économiques, sociaux et politiques. Une approche aussi robuste de la politique des choix publics sera, si elle est appliquée correctement, plus en faveur du marché que les approches alternatives qui tendaient à prédominer au cours de la première vague de réformes.

Le second thème est que, plutôt que d'être limitée aux seules interventions de l'Etat, la politique publique devrait être comprise comme incluant toute forme organisée d'action poursuivant des buts d'intérêt collectif. Cette définition de la politique publique prend soin de suivre l'évolution du besoin, d'ouvrir de nouvelles occasions à la participation de la société civile et de tenter de dépasser la crise de l'Etat qui affecte les pays en développement comme l'ensemble du

¹ Programme des Nations Unies pour le Développement, *Rapport sur le développement humain*, 1999, New York.

² Giovanni Andrea CORNIA, « Liberalisation, Globalization and Income Distribution », *Working Paper* n° 157, Helsinki, United Nations University (UNU)/World Institute for Development Economic Research, mars 1999.

³ Dani RODRIK, « The New Global Economy and the Developing Countries : Making Openness Work » *Policy Essay* n° 24, Overseas Development Council, Washington D. C., 1999.

monde. Cette définition cherche ainsi à corriger à la fois les "échecs du marché" et les "échecs du gouvernement" et plus généralement à construire et reconstruire des institutions (ou selon la terminologie de la littérature néo-institutionnaliste, des institutions et des organisations). Ceci est, indubitablement, l'une des tâches les plus complexes que vont devoir affronter les économies en développement et en transition. En outre, c'est une tâche urgente — en même temps qu'une de celles qui ont retenu le moins d'attention — dans la construction d'un meilleur ordre international.

1 – Une forme plus équilibrée de mondialisation basée sur un respect authentique de la différence

Le besoin de "civiliser" l'économie mondialisée¹ ou pour reprendre les termes du Millenium des Nations Unies « garantir que la mondialisation devienne une force positive pour tous les peuples du monde »² est l'enjeu le plus crucial de tous. Bien que des processus technologiques et économiques puissants la soutiennent, il est indiscutable que la mondialisation peut être façonnée et que, de fait, la forme qu'elle a pris a été largement façonnée par des décisions politiques explicites.

L'aspect le plus troublant de cette situation est le caractère incomplet et même déséquilibré du processus actuel de mondialisation et du programme de politique internationale qui l'accompagne. Ce qui reproduit les anciennes asymétries de l'économie mondiale et en crée de nouvelles. Quatre questions émergent particulièrement dans le programme actuel : le libre-échange, les droits attachés à la propriété intellectuelle, la protection des investissements directs à l'étranger, et la libéralisation du compte de capital. La dernière a été l'objet de re-définitions variées à l'occasion des récentes crises, incluant la condition qu'elle devrait être

mieux planifiée et que l'accent devrait être mis sur l'importance des flux à plus long terme et sur le développement des institutions. Plus encore, en matière de commerce, la libéralisation est, à son tour, incomplète et asymétrique puisque les produits "sensibles" de grand intérêt pour les pays en développement sont soumis aux plus hauts niveaux de protection par les pays développés.

En même temps, d'autres questions sont manifestement absentes du programme actuel : la mobilité du travail, les règles internationales de fiscalité et particulièrement celles du capital (ce qui est essentiel pour garantir un niveau d'imposition tolérable à ce facteur hautement mobile), le schéma de véritables règles portant sur la concurrence internationale et de codes de bonne conduite pour les firmes multinationales ainsi que des compensations financières pour assurer l'intégration des pays et des groupes sociaux qui tendent à être laissés en arrière dans le processus de mondialisation.

Ceci est, d'autre part, le reflet de la plus grave des asymétries : le déséquilibre entre le mouvement rapide de mondialisation de nombreux marchés et l'absence évidente d'un véritable programme social international. Ce dernier se limite étroitement à la définition de principes internationaux communs (à travers les sommets des Nations Unies) et par-delà aux prémisses d'une législation internationale. Le déclin de l'aide publique au développement est l'une des preuves les plus flagrantes d'un manque de volonté suffisante pour un véritable programme social international. Tout comme l'est, en général, l'accroissement de la conditionnalité attachée aux apports financiers internationaux.

Plus généralement, il est de plus en plus reconnu que la mondialisation a mis en évidence le besoin de fournir un grand nombre de biens publics (politiques, sociaux, économiques et environnementaux) parce que de nombreux biens publics, auparavant nationaux (et plus en arrière dans l'histoire, locaux), deviennent de plus en plus mondiaux par nature³. Il y a cependant un

¹ Gérald K. HELLEINER, « Markets, Policies and Globalization : Can the Global Economy be Civilized ? », The Tenth Raúl Prebisch Lecture, Genève, 11 décembre 2000.

² Nations-Unies, « Millenium Declaration », Sommet du Millenium, New York, 6-8 septembre 2000.

³ Inge KAUL, Isabelle GRUNBERG et Marc A. STERN (sous la dir. de), « Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century », Programme des Nations Unies pour le Développement, Oxford University Press, New York, 1999.

contraste frappant entre la reconnaissance de ce fait, d'une part, et d'autre part, la faiblesse des accords internationaux visant à la fourniture de ces biens ainsi que le faible niveau de dotation des fonds constitués à cet effet.

Ces asymétries sont évidemment le reflet des traits et des aspects politiques fondamentaux de l'économie politique mondiale. Le caractère déséquilibré du processus actuel de mondialisation et de son programme est, sans aucun doute, le reflet de la prédominance des pays les plus puissants et des grandes firmes multinationales. Il est cependant aussi le reflet du manque d'organisation de nombreux acteurs — particulièrement des pays en développement — dans les débats politiques internationaux. Cet état de fait ne résulte pas seulement de l'affaiblissement des procédures d'action concertée mises en œuvre par les pays en développement (par exemple du groupe des 77) au cours de l'histoire, mais aussi de la politique de concurrence que la mondialisation elle-même a engendrée (c'est-à-dire la forte incitation que ressent chaque pays, par ces temps de mobilité de capital et de production de plus en plus délocalisable, à faire valoir qu'il est un site d'investissement plus attractif que les autres). Ainsi les asymétries caractérisant les relations mondiales de pouvoir et le coût élevé que réclame la constitution d'unions internationales pour les compenser, ont-elles pris de plus en plus d'importance aujourd'hui. Un aspect compliquant la situation politique et l'économie politique est évidemment le fait que de nombreux pays répugnent à abandonner leur souveraineté économique au profit d'organisations internationales. *Sous l'influence des puissantes forces du marché qui caractérisent la mondialisation et qui tendent à affaiblir les États-nations et des processus de libéralisation conduits dans un cadre national et unilatéral mis en place au cours de cette même période, les mécanismes de régulation par les gouvernements se sont partout affaiblis. De nombreux analystes appréhendent ce résultat comme une avancée, mais il est aussi la source de distorsions significatives et de risques, particulièrement mais pas seulement, dans le domaine financier. Il faudrait ajouter que, bien que la constitution*

d'un régionalisme ouvert soit aussi une des caractéristiques de la mondialisation, et que de puissantes forces d'intégration aient été à l'œuvre dans de nombreuses parties du Tiers-monde (Amérique latine et Asie du Sud-Est), ceci n'a pas mené à l'établissement de coalitions puissantes entre les pays en développement. En effet, mis à part l'Union européenne (et même dans ce cas seulement dans un sens réduit) les pays ne veulent pas non plus abandonner leur souveraineté au profit d'organisations régionales.

Ces caractéristiques politiques et d'économie politique ont des conséquences majeures pour les réformes internationales. Les plus évidentes sont que les pressions pour des réformes substantielles seront faibles et que donc, qu'un programme pour une mondialisation plus équilibrée et une gouvernance globale plus forte ne peut pas se concrétiser, que tout processus équilibré de négociation ne peut être qu'encombrant et que ces processus peuvent sous-estimer ou ignorer les intérêts de certains acteurs.

A cause de la nature incomplète des accords internationaux applicables, les acteurs les plus faibles devraient continuer à réclamer une autonomie nationale dans des domaines cruciaux, particulièrement en termes de choix de stratégies de développement économique et social. En outre, l'autonomie nationale est le seul système qui soit compatible avec la promotion de la démocratie à un niveau planétaire. Promouvoir la démocratie, en effet, n'a aucun sens si les processus de participation et de représentation au niveau national n'ont aucune prise sur l'élaboration de stratégies de développement économique et social. Ceci est également cohérent avec la conception selon laquelle la construction d'institutions, la cohésion sociale et l'accumulation de capital humain et de savoir-faire technologique (capital-connaissance) sont, pour l'essentiel, des processus endogènes. Pour emprunter un terme à l'école structuraliste latino-américaine, le développement ne peut venir que "du dedans"¹. Soutenir ces processus endogènes,

¹ Osvaldo SUNKEL (sous la dir. de), *Development From Within: Toward a Neoliberalist Approach for Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder et Londres, 1993.

respecter les différences et imaginer des règles qui leur permettent de s'épanouir, sont les éléments essentiels d'un ordre mondial démocratique et tourné vers le développement.

Une conséquence finale, cruciale consiste en ce qu'aucune architecture internationale n'est neutre en termes d'équilibre des rapports internationaux. En ce sens, un système international qui repose sur un très petit nombre d'institutions mondiales sera moins équilibré qu'un autre, reposant sur un réseau d'institutions régionales, et des pays ne disposant que d'une puissance très limitée dans le concert des nations, auront une situation meilleure s'ils participent activement dans le cadre de schémas régionaux. Ces schémas régionaux peuvent, en effet, offrir des degrés de liberté et un soutien mutuel qui ne pourraient être atteints à un niveau national. L'ordre international devrait fournir ainsi, également, un large horizon à des institutions régionales fortes, et soutenir, en même temps, un ordre mondial établi à partir de règles (par ex. un système de régionalisme ouvert, pour emprunter le terme à la littérature de l'intégration économique). En effet, s'appuyer sur des institutions régionales peut être la meilleure manière d'avancer vers la construction d'un meilleur ordre international.

2 – Une conception large de la stabilité macroéconomique et des politiques contracycliques

Le concept de stabilité macroéconomique a connu des transformations considérables dans le discours économique au cours des vingt dernières années. Durant les années d'après-guerre dominées par la pensée keynésienne, ce concept a été défini, à la base, en termes de plein emploi et d'une croissance économique régulière, accompagnée par une inflation faible et par des comptes extérieurs viables. Au fil du temps, cependant, l'équilibre budgétaire et la stabilité des prix ont occupé une place centrale, alors que l'insistance des keynésiens sur l'activité économique réelle passait à l'arrière-plan et même, commençait à s'estomper.

La logique qui doit caractériser les politiques macroéconomiques devrait être inspirée par une

définition large de la stabilité, qui reconnaisse qu'il n'y a pas de corrélation simple entre ces différents contenus et que différentes variantes peuvent en résulter. Deux enseignements sont particulièrement importants à ce sujet. Le premier est que l'instabilité réelle est très coûteuse. Une vision étroite des objectifs de la politique anti-inflationniste peut ainsi être aussi dommageable que le furent les pratiques macro-économiques passées qui sous-estimaient les coûts de l'inflation. Les récessions entraînent une perte significative de ressources qui peut avoir des effets à long terme : les entreprises peuvent subir des pertes irréparables en termes d'actifs matériels ou immatériels (sur les savoirs implicites, technologiques ou organisationnels, les réseaux commerciaux, le capital social accumulé par la firme, sa réputation, etc.) ; le capital humain des chômeurs ou des travailleurs en sous-emploi peut être définitivement perdu et les enfants qui quitteraient l'école peuvent ne jamais y revenir. Une croissance volatile conduit à un taux moyen élevé de sous-utilisation des capacités de production, réduisant la productivité et les profits et s'opposant ainsi à l'investissement¹. L'incertitude associée à la volatilité des taux de croissance peut avoir des conséquences plus importantes sur l'accumulation du capital qu'une inflation modérée. En effet, elle encourage les agents à mener des stratégies "défensives" (par ex. celles qui protègent l'existence des actifs de firmes qui se trouvent dans un environnement hostile), plutôt que des stratégies "offensives" qui mèneraient à des taux d'investissement élevés et à un changement technique rapide.

Le second enseignement est que les déficits privés sont justes aussi coûteux que ceux du secteur public. Les bulles financières sont une caractéristique intrinsèque des marchés financiers. Des booms de dépense et l'équilibre fragile des bilans tendent à s'accumuler durant les périodes d'euphorie financière et constituent la racine des crises, une fois que les conditions exceptionnelles ont disparu. Au cours de tels moments d'euphorie, les agents tendent à sous-estimer la non-cohérence dans le temps qui peut exister entre les

¹ Ricardo FFRENCH-DAVIS, *Reforming the Reform in Latin-America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Mac Millan, London and St Martin's Press, New York, 2000.

stratégies de dépense et les stratégies financières. Lorsque les crises conduisent à un effondrement financier, les coûts associés sont extrêmement élevés. Les pertes d'actifs peuvent effacer des années d'accumulation du capital. La socialisation des pertes peut être l'unique moyen d'éviter une crise systémique, mais elle affectera, ensuite, la gestion fiscale ou para-fiscale.

Mettre en œuvre des politiques économiques contra-cycliques n'est pas une entreprise facile, car les marchés financiers engendrent, dans les pays en développement, de fortes incitations à exagérer les dépenses dans les périodes d'euphorie financière et à les réduire tout aussi exagérément pendant les crises. De plus, la mondialisation établit des limites objectives à l'autonomie nationale et fait payer cher toute perte de crédibilité lorsque la politique nationale est mal conduite. Pour cette raison, il peut être nécessaire que la mise en œuvre de la politique macroéconomique soit soutenue par des institutions et des instruments d'intervention qui aident à établir cette crédibilité, y compris des fonds de stabilisation d'origine fiscale et des banques centrales indépendantes. D'un autre côté, le renoncement à l'autonomie de la politique (par ex., en adoptant un ancrage fort de la monnaie nationale ou une monnaie étrangère) est difficilement une solution au dilemme. Au contraire, cela prédétermine la nature de l'ajustement et peut rendre les cycles plus violents. Si cela se produit, le marché peut ne pas valider (par une réduction du risque-pays) l'accroissement espéré de crédibilité induit par la décision d'abandonner l'autonomie des politiques économiques.

La solution principale du dilemme créé par le manque de degré de liberté suffisant pour mener une politique macroéconomique contra-cyclique se situe dans le contexte international¹. Ceci signifie, tout d'abord, que le rôle essentiel des institutions financières internationales, du point de vue des pays en développement, est de contre-

carrer les effets pro-cycliques des marchés financiers. Un second rôle de ces institutions, également essentiel, est d'éviter la concentration des prêts en s'ouvrant à ces pays et agents qui tendent à être soumis à un rationnement de la part des marchés internationaux de capitaux.

3 – Les politiques macroéconomiques ne sont pas suffisantes : le rôle des stratégies de développement

L'idée selon laquelle la combinaison d'économie ouverte et de stabilité macroéconomique — au sens limité dans lequel on a l'habitude de l'entendre, c'est-à-dire l'équilibre du budget de l'Etat ou une inflation faible — devait conduire à une croissance économique rapide n'a pas été, de très loin, confirmée. Ceci a ouvert un débat qui n'est pas tranché en ce qui concerne les raisons sous-jacentes de cet état de fait. L'interprétation orthodoxe en est que les marchés n'ont pas été suffisamment libéralisés. Cette interprétation toutefois va contre le fait que les périodes de plus forte croissance dans les pays en développement depuis la fin de la seconde guerre mondiale, aussi bien que les périodes les plus longues de croissance accélérée (en Asie de l'est, ou plus récemment les miracles chinois ou indien, ou, dans le passé, les périodes de croissance rapide au Brésil ou au Mexique) ne coïncident pas avec les phases de libéralisation importantes, même dans les cas où elles ont impliqué l'utilisation à grande échelle des opportunités offertes par les marchés internationaux (ce qui est une caractéristique assez commune mais non universelle).

Deux interprétations alternatives mettent l'accent sur d'autres déterminants de la croissance économique ou des échecs du marché. Pour la première, un développement institutionnel ou un capital humain inadéquats sont la cause d'une croissance lente. Ces facteurs

sont sans doute, essentiels, mais là encore, cette interprétation ne peut rendre compte du fait que une croissance plus rapide a été possible au cours de périodes où ces facteurs étaient encore moins disponibles. La seconde variante met l'accent sur le fait que, pour être efficace, les marchés libéralisés nécessitent d'authentiques

¹ John EATWELL et Lance TAYLOR, *Global Finance at Risk : The Case for International Regulation*, The New Press, New York, 2000. José Antonio OCAMPO, « Recasting the International Financial Agenda », in John EATWELL et Lance TAYLOR (eds), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Oxford University Press, New York, 2001.

politiques méso-économiques : des politiques actives de la concurrence, une régulation publique des marchés non concurrentiels ou à fortes externalités, et la correction des échecs du marché dans les marchés de facteurs, particulièrement les marchés de capitaux à long terme, de la technologie, de la formation de la main d'œuvre et de la terre. Des politiques pour corriger ces échecs du marché sont en effet essentielles pour rendre ceux-ci plus efficaces ; elles peuvent aussi avoir des effets sur l'équité, mais la relation entre ces échecs du marché et la croissance est moins évidente. Les échecs sur les marchés des capitaux à long terme et de la technologie sont, ici, probablement les plus importants.

Une voie d'étude plus prometteuse se dégage des différentes variantes du structuralisme, au sens large, dans la pensée économique. Cette approche établit une corrélation étroite entre la dynamique structurelle, l'investissement et la croissance. Selon cette analyse, la croissance économique n'est pas un processus linéaire dans lequel les "firmes représentatives" croissent, ou de nouvelles firmes représentatives viennent s'ajouter aux premières et produisent alors un ensemble donné de biens sur une échelle élargie. Il s'agit plutôt d'un processus plus dynamique dans lequel certains secteurs ou firmes se développent et vont de l'avant, alors que d'autres restent à la traîne, transformant complètement par cela les structures économiques. Ce processus implique un phénomène récurrent de "destruction-créatrice" pour reprendre la métaphore de Schumpeter¹. Ce ne sont pas tous les secteurs qui présentent la même capacité d'injecter un dynamisme dans l'économie, de « propager le progrès technique », conformément au concept classique proposé par Prebisch². Les complémentarités (externalités) entre entreprises et secteurs de production avec leurs effets macroéconomiques et leurs effets de redistribution, peuvent produire de soudains bonds en avant dans le processus de croissance ou

peuvent le bloquer³ et ainsi, introduire des périodes successives de déséquilibre, selon le schéma classique de Hirschman⁴. Puisque le savoir-faire technique et les connaissances en général ne sont pas disponibles à l'avance sous des formes rigoureusement spécifiées, la croissance des entreprises induit un processus intensif d'adaptation et d'apprentissage, étroitement lié à l'expérience de la production, et qui détermine largement l'accumulation de savoir-faire technique, commercial et organisationnel⁵.

Le thème commun à toutes ces théories est l'idée selon laquelle la croissance économique est liée intrinsèquement au contexte structurel qui est constitué par les appareils productifs et technologiques, la configuration des marchés de produits et de facteurs, les caractéristiques de ceux qui entreprennent et la manière dont ces agents et ces marchés sont en rapport avec leur environnement extérieur. Le leadership exercé par certains secteurs ou certaines entreprises est, dans ce cas, le facteur dynamique essentiel qui tire la croissance économique. Dans les pays en développement, nombre de forces dynamiques sont en rapport avec l'adaptation réussie d'activités précédemment développées dans les pays industrialisés, à travers l'import-substitution, la promotion d'exportations ou une combinaison des deux.

Quoique d'autres présentations puissent être utilisées, une approche particulièrement prometteuse en termes de stratégie, met en avant deux concepts essentiels : l'innovation et les complémentarités (effets d'entraînement). Dans cette acception, l'innovation est appréhendée comme étant toute activité économique qui

¹ Joseph SCHUMPETER, *Capitalisme socialisme et démocratie*, trad. fr. Payot, Paris, 1963.

² Raúl PREBISCH, *Theoretical and Practical Problems of Economic Growth* (E/CN.12/221), Commission Economique Pour l'Amérique Latine (CEPAL), publication des Nations-Unies, Mexico, 1951.

³ P. N. ROSENSTEIN-RODAN, « Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe », *Economic Journal*, vol. 53, juin-septembre 1943. Lance TAYLOR, *Income Distribution, Inflation and Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991 Jaime ROS, *Development Theory and the Economics of Growth*, The University of Michigan Press, septembre 2000.

⁴ Albert O. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New-Haven C. T., 1958.

⁵ Jorge KATZ, « Domestic Technology Generation in L. D. C.'s : A Review of Research Findings », in Jorge KATZ (sous la dir. de) *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, Mac Millan Press, Londres, 1987. Alice AMSDEN, *The Rise of "The Rest" : Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Oxford University Press, New York, 2001.

introduit une nouvelle manière de faire. La meilleure définition a été élaborée par Schumpeter¹, il y a près d'un siècle : de nouveaux biens ou services, de nouvelles caractéristiques des biens et services, de nouvelles techniques de production ou de nouvelles stratégies commerciales, l'ouverture de nouveaux marchés, de nouvelles sources de matières premières ou de nouvelles structures de marché. Le second concept met l'accent sur le rôle des synergies stratégiques, qui — à travers les externalités que les différents agents économiques produisent entre eux² — déterminent le degré de compétitivité systémique des structures de production en question³. L'existence d'économies d'échelle dynamiques est le trait essentiel des innovations et de leur diffusion aussi bien que du développement de leurs complémentarités. Le développement institutionnel peut être considéré comme une innovation, mais il constitue aussi un ingrédient essentiel pour de telles complémentarités.

Ces idées ont été récemment utilisées par plusieurs auteurs pour souligner le besoin d'une stratégie de développement, comme composante fondamentale d'une économie en développement ouverte et dynamique. C'est un thème établi de longue date dans la littérature de "l'industrialisation tardive" (ou mieux du développement tardif). Ainsi, Rodrik⁴ a-t-il développé une argumentation forte pour une "stratégie d'investissement intérieur" pour lancer la croissance et la CEPALC⁵ s'est référée au besoin d'une stratégie de transformation structurelle. Le rôle essentiel d'un partenariat entre l'Etat et le secteur privé est mis en avant par Amsden⁶, aussi bien que le besoin de "mécanismes réciproques de contrôle" qui relie les incitations aux résultats afin de s'assurer que les premières ne débouchent pas simplement sur la recherche de rentes.

¹ Joseph SCHUMPETER, *ibid.*

² Albert O. HIRSCHMAN, *ibid.*

³ CEPALC, « Changing Production Patterns with Social Equity », (LC/G.1601-P), Santiago du Chili, 1990.

⁴ Dani RODRIK, *op. cit.*

⁵ CEPALC, « Equity, Development and Citizenship », (LC/G.2071(SES.28/3), Santiago du Chili, mars 2000.

⁶ Alice AMSDEN, *op. cit.*

Cette interprétation met au premier plan un aspect central des expériences de développement réussies dans le passé : un mouvement fort d'industrialisation établi sur un partenariat robuste entre l'Etat et le secteur privé. Est-ce que l'ouverture des marchés assortie d'incitations neutres, de relations distendues entre gouvernement et secteur privé et de contraintes multilatérales (Uruguay Round) sur les instruments traditionnels du développement produira le même résultat ? Ou pour être plus précis, est-ce que l'ouverture des marchés productifs pourra remplacer les politiques actives de développement ? Cela reste à montrer mais jusqu'ici les résultats ne sont pas encourageants quoiqu'ils puissent être biaisés par certaines caractéristiques de la période de transition. Les éléments "destructifs" induits par la modification structurelle négative dans le jeu entre la croissance et le déficit commercial et la rupture des structures productives et des systèmes nationaux d'innovation ont été plus forts que les opportunités "créatrices" engendrées par l'accès (toujours insuffisant) au marché et les innovations introduites par la prolifération des firmes multinationales⁷. En tout cas, si le passé est un bon guide et si les analystes structurelles sont valides, alors l'usage de stratégies de développement explicites, orientées vers l'encouragement des innovations (au sens large du terme) et aidant à l'établissement de complémentarités, apparaîtrait comme la meilleure route à prendre, même dans les économies ouvertes en développement d'aujourd'hui. La communauté internationale devrait considérer de telles stratégies comme un élément essentiel d'un développement réussi et elle devrait continuer à chercher des instruments pour mettre en œuvre des stratégies qui ne dégénèrent pas en une concurrence "à qui perd gagne" pour attirer des activités de production délocalisées.

Dans les pays en développement, un effort significatif d'institutionnalisation et

⁷ José Antonio OCAMPO et Lance TAYLOR, « Trade Liberalisation in developing Economies : Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices, and Income Distribution », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 450, Septembre 1988.

d'organisation est nécessaire pour imaginer des instruments adéquats de politiques actives de la production car les anciens systèmes d'intervention ont été soit démantelés, soit affaiblis de manière significative au cours de la période de libéralisation dans beaucoup (si ce n'est la plupart) des pays. Un effort doit aussi être fait pour définir des instruments qui, tout en étant compatibles avec les économies ouvertes actuelles évitent les "échecs de l'Etat" qui caractérisent certains des outils utilisés dans le passé (recherche de rentes et favoritisme).

L'incorporation effective de l'idée de développement durable est une demande supplémentaire à introduire dans les stratégies de production actuelles. En effet, le degré de détérioration de l'environnement causé par des pays en développement à des niveaux intermédiaires ou même faibles de développement indique que la durabilité est loin d'être un luxe qui pourrait être reporté à plus tard. Cet objectif nécessite beaucoup plus que la conservation de la base des ressources naturelles. Par essence, il demande la mobilisation de l'investissement dans les secteurs de production dynamiques qui utilisent des méthodes de production et des technologies propres et dans lesquelles la compétitivité est obtenue par une accumulation de capital au sens large (c'est-à-dire capital humain, social, physique et naturel). Le passage dans les pays en développement d'une politique réparatrice à des politiques préventives dans ce domaine est aussi cruciale que sa contrepartie nécessaire : un apport effectif de ressources provenant des pays industrialisés pour financer le programme mondial sur l'environnement, établi selon le principe des responsabilités partagées mais différenciées.

4 – Améliorer la cohésion sociale

En termes économiques, le progrès social peut être pensé comme résultant de trois facteurs essentiels : une politique sociale à long terme visant à améliorer l'équité et garantir l'intégration ; une croissance économique qui produit des emplois de qualité en quantité suffisante ; et la réduction de l'hétérogénéité structurelle entre les secteurs de production afin de réduire les écarts de productivité entre les

différentes activités économiques et les différents agents. Comme l'explique la section suivante, les considérations économiques ne sont pas évidemment les seuls éléments à prendre en compte pour définir une politique sociale.

La Banque mondiale¹ a établi trois objectifs fondamentaux pour une stratégie de réduction de la pauvreté : créer des conditions favorables, donner la sécurité et renforcer la participation. Dans une formulation révisée nous pouvons soutenir que l'égalité et l'intégration devraient être équivalentes à un large accès aux ressources, à la protection vitale, à la démocratie et à la participation. Un accès égal (égalité dans l'accès aux ressources) est la clé de l'égalité des chances non seulement au sens économique mais aussi dans ses dimensions sociales, culturelles et politiques. Dans le cas spécifique de l'investissement en capital humain, ceci fait ressortir le caractère essentiel des dépenses sociales comme investissement productif. Des protections sociales de base sont nécessaires pour libérer la population des "risques négatifs" (maladie, chômage et, le pire de tous, la faim) afin de lui permettre et de l'encourager à prendre des "risques positifs", en particulier ceux qui sont associés à l'innovation. La protection contre les "risques négatifs" est intrinsèque à la qualité de l'emploi. S'assurer que la population puisse faire entendre sa voix est essentiel pour garantir que les intérêts des pauvres sont correctement pris en compte dans les décisions qui les concernent. En participant, les pauvres deviennent les acteurs centraux dans la construction de leur avenir. Dans de nombreux exemples, des communautés organisées se sont révélées être l'instrument de base du changement économique et social et ainsi être l'élément central de la création de nouvelles institutions.

Pour atteindre ces objectifs, la politique sociale devrait être guidée par trois principes fondamentaux : l'universalité, la solidarité et l'efficacité². Cette question a été entourée de beaucoup de confusion au cours des années récentes du fait que des instruments — fixation

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : 2000-2001 : combattre la pauvreté*, éd. Eska, Paris 2001.

² CEPAL, *op. cit.*, 2000.

d'objectifs, critères d'égalité entre les contributions et les bénéficiaires, décentralisation, participation du secteur privé — plutôt que des principes ont servi à guider les réformes du secteur social.

Pour accroître l'égalité, la politique sociale devrait agir sur les déterminants structurels de la répartition des revenus : l'éducation, l'emploi, l'accès à la santé et la taille des familles aussi bien que sur leur dimension ethnique ou de genre. Ces facteurs ont un rôle-clé dans la transmission d'une génération à l'autre des inégalités et de la pauvreté. Rompre ces rapports inter-générationnels est ainsi vital pour assurer le succès d'une stratégie sociale. Ceci devrait être pris en compte, en particulier dans des politiques intégrées d'aide aux pauvres.

L'éducation est un élément très important pour une croissance équitable, particulièrement à l'ère de l'information et de la connaissance. Mais ces objectifs vont clairement au-delà de la dimension de "capital humain" : c'est aussi un facteur-clé du développement de la démocratie et d'une citoyenneté bien établie et, plus largement, dans la réalisation de soi-même. Ces effets sur l'égalité peuvent aussi avoir été surestimés dans les débats récents, puisque dans une société segmentée, l'éducation est aussi un instrument de segmentation. Ce facteur doit être l'objet de considérations sérieuses si l'éducation doit améliorer l'équité. De plus, la création d'emplois inadéquatement qualifiés peut ruiner les efforts accomplis dans le domaine de l'éducation à la fois en termes d'accumulation de capital humain (au pire il émigre, dans le cas le plus général, il reste sous-employé) et en termes d'équité (la segmentation par l'emploi multiplie les effets de segmentation par l'éducation). Le lien entre la croissance économique et le progrès social est donc particulièrement crucial de ce point de vue. En fait, cela, en relation avec d'autres liens mentionnés ci-dessous, met clairement l'accent sur le fait que, à elle seule, la politique sociale n'est pas suffisante : elle doit être soutenue par des stratégies énergiques de production et une macro-économie saine, pour porter ses fruits.

Dans l'environnement très évolutif qui caractérise les économies modernes, l'adaptabilité du travail au changement technique et au cycle

des affaires est de plus en plus importante. Les facteurs essentiels qui y contribuent sont de solides plans de formation de la main d'œuvre, des institutions qui renforcent la coopération à la fois au niveau national (dialogue social) et à l'intérieur des firmes, un niveau de protection sociale satisfaisant, à la fois évolutif et capable de faire face à des événements adverses, et une politique prudente de salaire minimum. Alors que la flexibilité peut être un moyen, pourvu qu'elle soit accompagnée d'une plus grande protection sociale, elle n'est que l'un des différents moyens possibles. De ce point de vue, on doit rappeler que des marchés du travail plus que flexibles peuvent avoir des effets négatifs sur les autres facteurs qui peuvent avoir des effets positifs en matière d'adaptabilité, particulièrement la coopération entre travailleurs et employeurs. De manière plus conséquente, la flexibilité ne doit pas être comprise comme le substitut de politiques macroéconomiques correctes. En effet, dans un environnement macroéconomique instable ou en présence d'une croissance économique faible, la création d'emplois sera faible, quoiqu'il advienne, et un surcroît de flexibilité peut entraîner une rapide dégradation de la qualité de l'emploi. En d'autres termes, la flexibilité produit des externalités négatives qu'il ne faut pas ignorer (elle peut précariser des emplois qui autrement auraient été stables).

Une croissance économique pauvre affecte l'égalité d'une autre façon qui joue un rôle crucial dans les pays en développement : elle accroît l'hétérogénéité structurelle. Ce terme, issu de l'école structuraliste latino-américaine est préféré à celui de "dualisme" parce que l'hétérogénéité qui caractérise les économies et sociétés en développement ne peut pas être décrite en termes de dualité entre un secteur "moderne" et un secteur "traditionnel" et parce que des secteurs à basse productivité sont continuellement créés et transformés alors qu'il n'y a que quelques secteurs en déclin qui peuvent être appelés "traditionnels". En l'absence de fortes créations d'emplois dans les activités dynamiques, les activités à basse productivité se multiplient. C'est ce qui s'est produit en Amérique latine dans les années quatre-vingt-dix : la région a engendré davantage de firmes "de classe mondiale", dont beaucoup de

filiales de multinationales, qui ont été capables de s'adapter avec succès à l'économie mondialisée, mais ses activités à faible productivité se sont également développées ; elles absorbaient, en fait, sept nouveaux travailleurs sur dix au cours des années qui ont précédé la crise asiatique¹. Il n'y a en fait aucun mécanisme automatique qui garantisse qu'un flux rapide d'innovations technologiques dans des activités dynamiques nourrira une croissance économique rapide : en l'absence de tissu économique ou si les "effets destructeurs" de la restructuration industrielle et les stratégies d'entreprises défensives qui les accompagnent prédominent, cela peut simplement conduire à un accroissement de l'hétérogénéité structurelle. Si cela se produit les conséquences de la croissance seront plus faibles et des tensions additionnelles apparaîtront en ce qui concerne l'équité.

Les relations entre la modernisation des secteurs économiques moteurs et le reste de l'économie sont ainsi cruciales, non seulement pour la croissance mais aussi pour l'équité. Des stratégies de développement peuvent ainsi jouer un rôle vital dans ces deux domaines. Ceci souligne également l'importance d'une bonne répartition des actifs productifs. En effet, à l'évidence, un niveau approprié de concentration qui engendre un monde de petites firmes puissantes est associé à une meilleure répartition des revenus (et en général à une moindre concentration du pouvoir). Les politiques visant à démocratiser l'accès aux actifs productifs (capital, technologie, formation et terre) sont ainsi aussi critiques pour la croissance que pour l'équité. Les politiques de développement rural aussi bien que celles visant à la promotion des micro-entreprises tombent dans ce domaine. Ceci devrait être accompagné par une extension graduelle des plans de sécurité sociale aux salariés des petites entreprises et aux indépendants.

Etant donné les relations cruciales qui s'établissent entre le développement économique et le développement social, des cadres intégrés de politique doivent être définis. De tels cadres devraient explicitement prendre en considération ces relations aussi bien celles existant au niveau

des politiques sociales (les effets de soutien réciproques des différentes politiques sociales qui peuvent être orientées vers des programmes intégrés d'éradication de la pauvreté) que celles existant au niveau des politiques économiques (connexion macro-méso, en particulier pour favoriser le développement de secteurs dynamiques de petites entreprises). Une des relations les plus faibles de ce point de vue est le manque d'institutions adéquates pour élaborer des cadres intégrés de politiques. De telles institutions devraient permettre une participation active des acteurs sociaux et une expression forte des pauvres, elles devraient comprendre des systèmes effectifs assurant la coordination entre les autorités économiques et sociales dans lesquelles les priorités sociales seraient inscrites dans les politiques économiques et elles devraient être guidées par des règles qui facilitent la visibilité des effets sociaux résultant des politiques économiques.

5 – Des objectifs plus larges

Un des événements les plus positifs des dix dernières années a été la complète prise de conscience que le développement inclut des objectifs plus étendus². Le concept de "développement humain" ou même le très récent concept de "développement comme liberté"³ illustre cette perspective, mais c'est, sans aucun doute, une vision qui est profondément enracinée dans l'histoire de la pensée du développement.. Cela se manifeste clairement dans la propagation graduelle d'idées et de valeurs globales telles celles de droits de l'homme, de développement social, d'égalité des sexes, de diversité ethnique et culturelle et de protection de l'environnement. Rien ne renforce plus cette mondialisation des valeurs que les séries de déclarations produites par les Sommets des Nations Unies dans les années quatre-vingt-dix y compris la Déclaration du Millenium. Ces valeurs globales et particulièrement les droits de l'homme dans leur double dimension (d'un côté, les droits civils et

¹ CEPALC, *op. cit.*, 2000.

² Joseph A. STIGLITZ, « More Instruments and Broader Goals : Moving Toward the Post-Washington Consensus », *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, Janvier 1998.

³ Amartya SEN, *op. cit.*, 1999.

politiques et de l'autre des droits économiques, sociaux et culturels) devraient être considérées comme constituant la base éthique du projet politique du développement.

Les implications ouvertes par cette perspective sont plus profondes que veut bien le reconnaître la pensée économique courante. L'implication centrale, issue des travaux de Polanyi¹, est que le système économique doit être subordonné à de plus larges objectifs sociaux. De ce point de vue, une conséquence nouvelle en découle : le besoin de mettre en perspective les puissantes forces centrifuges qui caractérisent le monde des affaires aujourd'hui. En effet, dans une grande partie des pays en développement (et industrialisés), les individus sont en train de perdre leur sentiment d'appartenir à une société, leur identification à des projets collectifs et leur conscience du besoin de développer des liens de solidarité. Cela montre combien il est important d'encourager de tels liens sociaux, afin de « créer la société » et d'en arriver à une conscience étendue de la responsabilité sociale des individus ou des groupes sociaux. L'initiative peut en revenir, soit à l'Etat, soit à la société civile. En ce sens, comme nous le signalions, les « affaires publiques » devraient être considérées comme une sphère au sein de laquelle les intérêts collectifs doivent être pris en compte globalement, plutôt que comme champ des diverses actions de l'Etat. En d'autres termes, tous les secteurs de la société ont besoin de participer plus activement au fonctionnement d'institutions politiques démocratiques. Des mécanismes de grande ampleur ont besoin d'être développés dans la société civile elle-même pour renforcer les liens de solidarité sociale et de responsabilité, et par-dessus tout, pour consolider une culture du développement fondée sur la tolérance envers toute différence et une volonté de trouver des compromis.

Les énormes enjeux intellectuels et les tâches pratiques qui résultent de la reconnaissance de ces facteurs devraient encourager un sentiment d'humilité. L'idée selon laquelle « nous savons déjà ce qu'il faut faire » n'est rien d'autre qu'un

signe d'arrogance de la part des économistes qui s'est encore renforcée depuis la montée de la domination de la pensée orthodoxe sur le développement, dans les années quatre-vingt. La prise en compte des résultats insatisfaisants des réformes et du niveau actuel du mécontentement social devrait amener — et amène — de nombreux experts à repenser la question du développement. Ceci est une bonne chose, mais n'est au mieux qu'un processus incomplet et inachevé.

¹ Karl POLANYI, *La Grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*, trad. fr. Gallimard, Paris, 1983.