

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

Cinquante ans après la mise en place des institutions de Bretton Woods, posant les bases d'un nouvel ordre économique international, quel bilan peut-on tirer des politiques d'aide au développement ? Au-delà des biens matériels, comment faire en sorte que chacun puisse accéder aux soins, au savoir, à l'emploi...

La seconde conférence européenne sur le développement organisée par la Banque mondiale et le Conseil d'Analyse Économique du 26 au 28 juin, réunira des experts, des politiques et des représentants des ONG pour « penser le développement au tournant du millénaire ».
Cette lettre présente également le rapport du CAE portant sur le développement, qui sera prochainement publié.

Pierre-Alain MUET

SOMMAIRE

p. 1 - Développement

**p. 3 - Conférence ABCDE
'Penser le développement
au tournant du millénaire'**

n° 3/2000

LUNDI 26 JUIN 2000

Développement

Résumé des rapports de François Bourguignon, Christian Chavagneux et Laurence Tubiana, Pierre Salama et Jacques Valier présentés à la réunion plénière du 24 juin 1999, puis le 27 avril 2000, en présence du Premier ministre.

Redistribution et développement

Le rapport de François Bourguignon note tout d'abord que pendant longtemps, la redistribution n'avait pas sa place dans une stratégie de développement : seule comptait la croissance qui finirait par engendrer une amélioration générale du niveau de vie. De plus, une redistribution trop élevée des riches vers les pauvres pouvait réduire l'épargne et donc handicaper la croissance.

Depuis une quinzaine d'années, cette idée est remise en question ; on fait valoir que la croissance peut être favorisée par une politique de redistribution et de réduction des inégalités. En effet, l'excès de pauvreté peut nuire à la croissance quand il empêche, par exemple, les parents d'envoyer les enfants à l'école ou quand il retentit sur leur santé.

Mais comment réaliser cette redistribution ? Dans les pays en voie de développement, les recettes fiscales résultent en majorité d'impôts et de droits indirects qui ne se prêtent guère à une redistribution des revenus. Cela a conduit les économistes du développement à mettre l'accent sur des systèmes de redistribution relativement simples reposant plus sur l'effet de dépenses publiques égalitaires (éducation, santé) que sur la progressivité de l'impôt (car un impôt sur le revenu est souvent trop coûteux et se prête trop à l'évasion fiscale).

L'auteur considère toutefois qu'il est possible et souhaitable de redistribuer directement aux plus pauvres par une politique

de transferts en nature et éventuellement en recourant davantage à la fiscalité directe. S'il est sans doute peu réaliste d'imaginer un RMI au Guatemala ou au Mali, il reste que des transferts en nature sont très efficaces (la fourniture de repas scolaires par exemple). Un pays de niveau intermédiaire comme le Mexique vient de se lancer dans un programme de redistribution sous forme d'allocations familiales.

Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt

Dans son rapport, Jacques Valier dresse un bilan de la montée des inégalités, particulièrement marquée en Afrique et en Amérique latine et dans une moindre mesure en Asie où la croissance est restée forte et la pauvreté a diminué, notamment en Chine.

La reprise de la croissance en Amérique latine n'a pas empêché l'existence d'un chômage élevé, sous l'effet d'une restructuration industrielle consécutive à l'ouverture brutale des frontières. En outre, au sein du monde travail, les inégalités ont crû entre travailleurs qualifiés et non qualifiés, du fait notamment des délocalisations. La croissance des années quatre-vingt-dix s'est révélée fragile, puisqu'elle a été ponctuée de crises : crise mexicaine de décembre 1994, crise asiatique en 1997, crise brésilienne à la fin de l'année 1998. Ces crises ont provoqué une réduction des dépenses

publiques de santé et d'éducation au nom de la lutte contre le déficit budgétaire, et, partant, un accroissement de la pauvreté et des inégalités.

Il souligne que les politiques sociales ciblées sur les plus pauvres, qui ont accompagné les réformes libérales en Amérique latine notamment, n'ont pas empêché une dégradation sensible des systèmes de protection sociale et l'exclusion de la fraction des pauvres ne bénéficiant pas des « filets de sécurité ».

Jacques Valier estime qu'il faudrait remplacer ces programmes par une politique de lutte contre la pauvreté accordant une priorité à l'éthique et au social ainsi qu'à des politiques redistributives de grande ampleur, ce qui pourrait avoir deux conséquences bénéfiques sur le plan économique : une hausse de la productivité du travail et l'essor du marché intérieur. La lutte contre la pauvreté s'entend en termes de protection sociale et de droits sociaux, lesquels, à long terme, devraient être universalisés. Elle suppose aussi que soient développées les dépenses publiques de santé (dispensaires au plus près des pauvres plutôt que grands hôpitaux) et d'éducation (gratuité de l'enseignement primaire et secondaire plutôt que du supérieur). Elle appelle enfin un soutien aux divers processus de démocratisation politique en cours et à l'intervention de l'État.

Des crises de nature différente en Asie et en Amérique latine

En relation avec l'analyse de Jacques Valier, le rapport de Pierre Salama compare la nature des crises récentes qui ont affecté l'Asie et l'Amérique latine.

L'auteur analyse les relations complexes qu'entretiennent le productif et le financier dans les crises qui ont frappé ces deux régions du monde.

La globalisation financière a entraîné un fort afflux de capi-

taux (investissements directs et de portefeuille) dans les économies émergentes, surtout à partir du début des années quatre-vingt-dix, provoquant des flambées des bourses de valeurs latino-américaines et asiatiques mais interrompues à plusieurs reprises par des chutes profondes.

En Asie, les comportements peu prudents des institutions financières ont favorisé un surinvestissement, source de rendements décroissants et de baisse de la valorisation du capital. Ce processus a été aggravé par un déclin de la compétitivité à partir de 1995, du fait notamment d'une vive augmentation des salaires et d'une appréciation sensible des taux de change – se traduisant par un ralentissement puis par une baisse des exportations. Selon l'auteur, la crise asiatique obéit à une logique micro-économique d'endettement liée à une insuffisante rentabilité du capital. Elle a entraîné une restructuration du système productif fondée sur une plus grande flexibilité du travail.

En Amérique latine, au contraire, la crise a des causes macroéconomiques parmi lesquelles la libéralisation financière et l'entrée massive des capitaux ont joué un rôle moteur.

Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité

Le rapport de Christian Chavagneux et Laurence Tubiana est consacré à l'évolution des conditionnalités imposées aux politiques d'ajustement mises en place par le FMI et la Banque mondiale. Au départ, les deux organismes n'imposaient que des conditionnalités macroéconomiques de type classique (balance des paiements, déficit budgétaire, taux de change), pour diminuer l'aléa moral des gouvernements qui devaient rembourser les

dettes, et parce que, sans code de bonne conduite économique, on pouvait craindre que les pays aidés ne sortent jamais de l'endettement.

Sur les quinze dernières années, il y a eu glissement vers l'imposition de normes en matière de politique intérieure (baisse des barrières protectionnistes, privatisations). Depuis le G7 d'Halifax de 1995, trois conditionnalités sont mises en avant : environnementale, sociale, politique. On est très loin de ce que prévoyait les accords fondateurs de Bretton Woods qui n'assignaient à ces deux institutions qu'un rôle purement économique. Cette évolution s'explique notamment par la diminution des ressources financières, qui oblige à plus de sélectivité.

Dans le cas de la Banque mondiale, l'étape importante est le rapport de 1997 sur le développement dans le monde. On y trouve la reconnaissance du rôle essentiel des institutions, pour mener à bien des réformes en profondeur. Le message général du rapport est que l'effondrement des États pose au moins autant de problèmes aux pays en développement que leurs poids excessifs. Cette approche, mêlant dimensions économiques, politiques et institutionnelles du développement, constitue, par rapport aux statuts originels de la Banque mondiale, une véritable révolution.

De son côté, le FMI s'est engagé dans cette voie avec une décision charnière de son Conseil en 1997 : il se donne le droit d'étudier la situation politique des pays avant de définir la mise en œuvre de l'ajustement économique.

Ce débat sur la réforme des institutions financières internationales a récemment rebondi avec la publication en mars 2000 du rapport Meltzer pour le Congrès américain.

La Commission Meltzer considère que les institutions de Bret-

ton Woods ne servent pas les intérêts américains, que leurs politiques ont un coût élevé et une faible efficacité et que les États-Unis ne doivent plus consentir à augmenter leur quote-part mais favoriser l'aide bilatérale. La Banque mondiale, selon le rapport Meltzer, devrait décentraliser son action au profit des banques régionales de développement (sauf pour l'Afrique), lesquelles seraient transformées en agences chargées de distribuer des dons aux pays les pays pauvres, une grande partie des prêts revenant alors aux banques privées.

Le Trésor américain a pris des positions différentes, considérant que les institutions de Bretton Woods servent les intérêts américains mais qu'elles doivent être réformées pour tenir compte de l'environnement international actuel. Il propose la répartition suivante des tâches : d'une part, le FMI poursuit l'ajustement structurel à court et à moyen terme et, d'autre part, il coordonne les réponses aux crises financières tout en confiant un rôle accru aux acteurs privés dans le partage du fardeau.

Dans ce débat, l'Union européenne, principal bailleur de fonds en faveur du développement, n'a pas encore vraiment pris position. Elle devrait à son tour se prononcer sur la redéfinition des fonctions du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Elle devrait aussi donner son avis sur la façon de choisir les critères d'attribution de l'aide ; en effet, derrière ceux-ci, c'est toute une conception du développement qui est en jeu. Les auteurs proposent des « contrats de démocratie » entre organisations internationales et gouvernements nationaux, fondés sur une appréciation globale des conditions dans lesquelles la démocratie progresse et comprenant des clauses suspensives. Parallèlement, il faut renforcer la coordination européenne vis-à-vis des deux institutions ►

et formaliser les efforts actuels des pays européens membres des conseils d'administration ; les auteurs estiment cependant que les effets de levier de l'aide ne fonctionneront que très imparfaitement tant que le problème de la dette des pays les plus pauvres n'aura pas été résolu.

Commentaires

Dans son commentaire, Daniel Cohen relève que les économistes sont maintenant d'accord sur la relation positive qui existe entre croissance économique et ouverture au commerce mondial, d'une part, et sur le fait que les sociétés égalitaires bénéficient d'un avantage de croissance, d'autre part. Il suggère que les objectifs de la « condi-

tionnalité » intégrés dans les « contrats de démocratie » soient d'ordre micro-social plutôt que macro-social.

Alain Lipietz rappelle pour sa part, que la pauvreté de masse est une entrave au développement. Pour dissuader les mouvements internationaux de capitaux de nature spéculative, il préconise le blocage des capitaux dans les pays emprun-

teurs pour une durée affichée à l'avance, de préférence à la taxe Tobin. Il suggère enfin que les institutions financières internationales adoptent une conditionnalité fondée sur la « bonne gouvernance » visant à la fois la légitimation du côté des contribuables prêteurs et l'efficacité à long terme du côté des emprunteurs. ■

Hélène de Largentaye

Conférence ABCDE / Paris 26-28 juin 2000

Penser le développement au tournant du millénaire

La seconde Conférence européenne sur l'Économie du Développement, organisée par la Banque mondiale et le Conseil d'Analyse Économique (ABCDE-Europe), se tiendra à Paris du 26 au 28 juin prochain à Bercy sur le thème « *Penser le développement au tournant du millénaire* ».

Ouverte par le Premier ministre Lionel Jospin et par le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, elle sera conclue le 28 juin par Laurent Fabius, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et par Joaquim Augusto Nunes de Pina Moura, ministre de l'Économie et des Finances portugais. S'inscrivant dans la semaine du développement organisée sous l'égide du Premier ministre, elle sera suivie d'une table ronde intitulée « Droits de l'homme et développement humain au service de la liberté et de la solidarité » et par le Séminaire des ministres européens du développement organisé à l'initiative de Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et de son collègue portugais Luis Amado.

Cinquante ans après la mise en place des institutions de Bretton Woods posant les bases d'un nouvel ordre économique international, quel bilan peut-on tirer des politiques d'aide au développement ? Dans un monde de plus en plus intégré où l'on ne manque ni de ressources, ni de moyens pour les acheminer, et où pourtant 1,2 milliard de personnes disposent de moins d'un dollar par jour pour vivre et un milliard n'ont pas accès à l'eau potable, le message des fondateurs, « augmenter le niveau de vie et les conditions de travail partout, accroître la disponibilité des ressources du monde en faveur de l'ensemble de l'humanité » (Keynes, 1944), reste plus que jamais d'actualité.

Le développement est un concept large qui ne se mesure pas seulement par les biens matériels (PIB/tête). Il suppose aussi d'avoir accès au savoir, d'avoir un emploi, de pouvoir se soigner, de pouvoir être aidé si on est handicapé. Pour entrer dans le cercle vertueux du développement, il faut qu'à tous les niveaux, les populations concernées, et notamment les femmes, puissent prendre en main leur avenir : la démocratie est aussi une condition du développement

Ceci amène à s'interroger, à l'autre bout de la chaîne du pouvoir, sur l'organisation de la gouvernance mondiale afin de définir les règles du jeu et de mettre en œuvre celles-ci mais aussi pour gérer les « biens publics » mondiaux. Car la mondialisation est en marche, mais l'adaptation des institutions reste à faire...

Parmi les intervenants figureront notamment les deux derniers prix Nobel d'Économie, Amartya Sen et Robert Mundel.

Les matinées seront consacrées à des sessions plénières qui porteront notamment sur : « Bilan de cinquante ans de développement », « Savoir, innovation et développement » et « Gouvernance globale », etc.

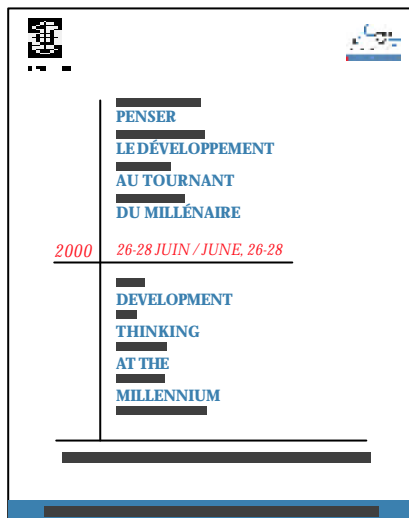
Les après-midi seront réservés à des ateliers thématiques, au cours desquels s'exprimeront plusieurs ONG (International Peace Research Institute, Pro Vention Consortium, CGIAR...) et à des ateliers géographiques qui étudieront les six grandes régions du monde non industrialisées : Amérique latine et Caraïbes, Asie de l'Est et du Pacifique, Europe de l'Est et Asie centrale, Asie du Sud, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Afrique (voir programme résumé ci-après).

Penser le développement au tournant du millénaire

1. La réduction du temps de travail
2. Le partage de la valeur ajoutée
3. Service public/ Secteur public
4. Croissance et chômage
5. Coordination européenne des politiques économiques
6. Pauvreté et exclusion
7. Retraites et épargne
8. Fiscalité de l'environnement
9. Les cotisations sociales à la charge des employeurs
10. Innovation et croissance
11. Fiscalité et redistribution
12. Emplois de proximité
13. La régulation du système de santé
14. Instabilité du système financier international
15. Égalité entre femmes et hommes
16. Agriculture et négociations commerciales
17. L'architecture des prélèvements en France
18. Architecture financière internationale
19. Le temps partiel en France
20. Le cycle du millénaire
21. Retraites choisies et progressives
22. Formation tout au long de la vie
23. Réduction du chômage : les réussites en Europe
24. État et gestion publique
25. Développement

Ces rapports sont disponibles à
La Documentation Française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30

La documentation française



Lundi 26 juin

Discours d'ouverture

- **Lionel Jospin**, Premier ministre
- **James D. Wolfensohn**, Président de la Banque mondiale

Cinquante ans d'économie du développement

- Penser le développement au tournant du millénaire, **Amartya Sen**
- Cinquante ans d'économie du développement : qu'avons-nous appris ?
- Les théories du développement à la croisée des chemins
- Croissance, lutte contre la pauvreté et les inégalités : les leçons à retenir

Ateliers parallèles

- Amérique latine et Caraïbes : le boom des investissements directs étrangers : promesses, tendances durables ou déclin ?
- Asie de l'Est et Pacifique. La reprise et l'après-reprise : globalisation et construction des institutions
- Gestion des risques et prix des matières premières dans les pays en développement
- Stratégies nationales de développement durable : approches divergentes
- L'Afrique peut-elle exporter des produits industriels ?
- Ressources naturelles et conflits civils
- Flux de capitaux : quel régime de change pour le développement ?

Mardi 27 juin

Développement : les principaux nouveaux défis

- Globalisation et développement social
- Savoir, innovation et développement
- Capital social, gouvernance et institutions

Ateliers parallèles

- Europe et Asie centrale
- Réformes financières en Asie du Sud : les défis
- Moyen Orient et Afrique du Nord : la transition démographique et ses conséquences sur la croissance, l'emploi et la migration
- Afrique
- Nourrir l'humanité au XXI^e siècle : les biotechnologies ?
- Catastrophes naturelles et développement
- Conflits ethniques et politique économique
- Démocratie et développement
- Créer une économie fondée sur la connaissance
- Règles de commerce et institutions

Mercredi 28 juin

Questions globales, nouvelles réponses

- Monnaie, zones de change et développement économique, **Robert Mundell**
- Ouverture et développement
- Gouvernance mondiale : à la recherche d'un nouveau cadre

Clôture

- **Laurent Fabius**, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
- **Joaquim Augusto Nunes de Pina Moura**, Ministre de l'Économie et des Finances du Portugal

Site Internet de la Banque mondiale
www.worldbank.org/research/abcde